

**MISE EN OEUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE  
DANS LES PAYS DE L'OCDE**

**Henri Smets**

INTRODUCTION .....	2
PREMIÈRE PARTIE L'EAU POTABLE ET LES PAUVRES.....	4
1. La pauvreté dans les pays de l'OCDE .....	4
2. Consommation d'eau (volume et prix) .....	7
2.1 Consommation minimale .....	7
2.2 Consommation actuelle .....	7
2.3 Prix de l'eau pour les consommateurs .....	7
2.4 Incidence du prix de l'eau sur les dépenses des ménages .....	8
3. Accès à l'eau potable .....	9
3.1 Évolution du problème au cours des âges .....	9
3.2 Investissements pour l'approvisionnement et l'assainissement.....	10
DEUXIÈME PARTIE MISE EN OEUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE.....	13
1. Intervention des pouvoirs publics.....	13
2. L'eau potable, une ressource naturelle différente.....	14
3. Politiques visant à donner aux pauvres un meilleur accès à l'eau potable.....	14
3.1 Protection de la ressource.....	15
3.2 Création de nouvelles infrastructures d'approvisionnement et d'assainissement des eaux.....	17
3.3 Mesures financières .....	17
3.4 Fourniture gratuite d'un volume limité d'eau potable.....	20
3.5 Tarification des ressources .....	23
3.6 Dispositions juridiques pour préserver l'accès à l'eau.....	29
3.7 Aide sociale .....	29
3.8 Conseil et assistance juridique.....	32
CONCLUSIONS .....	33
NOTES.....	35
ANNEXE 1 LE DROIT À L'EAU POTABLE POUR TOUS.....	44
ANNEXE 2 EXEMPLE DE TARIFICATION SOCIALE .....	51

Le présent rapport est consacré aux aspects économiques de la fourniture d'eau potable aux ménages pauvres ou défavorisés dans les pays de l'OCDE, principalement dans les pays développés et en zone urbaine. Il a été effectué dans le cadre des travaux sur l'interface entre les politiques environnementales et les politiques sociales qui sont menés au sein de la Direction de l'Environnement de l'OCDE et se fonde sur les travaux précédents sur le prix de l'eau<sup>1</sup>, le principe utilisateur-payeur<sup>2</sup> et les performances environnementales des pays Membres dans le domaine de la gestion de l'eau<sup>3</sup>. Le rapport conclut à l'utilité de la tarification progressive de l'eau et de mesures économiques et sociales ciblées pour améliorer l'accès à l'eau pour les pauvres.

## INTRODUCTION

L'accès de tous à une eau de bonne qualité constitue un objectif maintes fois réaffirmé au plan mondial comme au plan national. La mise en œuvre concrète de cet objectif est financièrement possible dans les pays de l'OCDE du fait des progrès déjà réalisés et des moyens financiers considérables qui pourraient encore y être affectés. Il faudra à cet égard tenir compte des disparités importantes entre pays et des inégalités subsistant à l'intérieur de ceux-ci.

Bien que la grande majorité de la population jouisse désormais en permanence de l'eau potable sous forme d'une eau saine au robinet, il reste encore de nombreuses personnes qui, du fait de leur lieu de résidence ou de leur niveau économique, ne disposent pas d'une telle eau. L'opinion générale est que le *développement durable doit tenir pleinement compte des besoins essentiels des plus pauvres* qui ne peuvent être ni privés d'eau potable ni obligés de payer un prix qui excède leurs moyens limités.

Cette étude vise à examiner comment améliorer l'accès à l'eau potable pour les familles pauvres ou désavantagées, tout particulièrement dans les zones urbaines des pays de l'OCDE (l'annexe 1 donne un aperçu des dispositions du droit international en matière de droit à l'eau potable).

Anciennement, les collectivités humaines avaient un accès direct à une eau saine provenant des sources naturelles, fontaines, puits communaux ou cours d'eau. Ultérieurement, les pouvoirs publics ont construit et financé dans leur majeure partie les réseaux d'adduction et d'assainissement tout en faisant payer aux utilisateurs un prix faible pour le service rendu.

Aujourd'hui, le problème se pose différemment du fait que les subventions publiques diminuent alors que le coût de l'eau augmente. En parallèle, les ménages pauvres subissent les effets du désengagement de certains États dans le domaine social et de l'augmentation relative du prix des logements et des charges associées. *La capacité des ménages à payer l'eau diminue en même temps que le prix de l'eau augmente pour atteindre la vérité des prix.*

Le présent rapport est divisé en deux parties. Dans la première partie, on examine les problèmes qui se posent aux pauvres en matière d'eau potable. Dans la seconde partie, on traite de différentes mesures de nature à mettre en œuvre le *droit à l'eau potable pour tous*.

Bien que ce rapport s'intéresse plus particulièrement aux personnes dites pauvres, il existe dans les pays d'autres catégories également concernées telles que les habitants de zones rurales sous-développées, les minorités ethniques, les indigènes, les aborigènes ou les immigrés, lorsque ces groupes ont des revenus faibles ou font l'objet d'une certaine discrimination au plan social.

## PREMIERE PARTIE L'EAU POTABLE ET LES PAUVRES

### 1. La pauvreté dans les pays de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE, on a l'habitude de définir comme "pauvres" les personnes dont le revenu est très inférieur au revenu médian. L'indice de pauvreté des pays de l'OCDE fait apparaître de grandes inégalités (tableau 1). Les personnes qui ont un revenu après transferts sociaux inférieur à 40% du revenu médian, représentent jusqu'à 15% de la population des pays Membres (tableau 2). La proportion des pauvres dans la population est d'autant plus grande que l'inégalité de distribution des revenus est élevée, que les dépenses sociales sont plus faibles et que le salaire minimum est plus faible par rapport au salaire médian.

Tableau 1. Indices de pauvreté des pays de l'OCDE  
(liste partielle)

Pays	Rang HPI-2 <sup>a</sup>	Population en dessous de 50% du revenu médian (%)	Population en dessous de 14.4 dollars/jour <sup>b</sup> (%)
Pologne	-	11.6	20.0
Irlande	16	11.1	36.5
Royaume-Uni	15	13.5	13.1
Espagne	14	10.4	21.1
Nouvelle-Zélande	13	9.2	-
Australie	12	12.9	7.6
Belgique	11	5.5	12.0
Danemark	10	7.5	7.6
Canada	9	11.7	5.9
Hongrie	-	10.0	4.0
Japon	8	11.8	3.7
France	7	7.5	12.0
Finlande	6	6.2	3.8
Italie	5	6.5	2.0
Norvège	4	6.6	2.6
Allemagne	3	5.9	11.5
Pays-Bas	2	6.7	14.4
Suède	1	6.7	4.6

a) HPI-2 = Human Poverty Index 2 - UNDP, 1997 (combinaison des indices de décès avant 60 ans, d'analphabétisme, de revenu faible et de chômage longue durée).

b) Dollars 1985, corrigés des PPA.

Source : UNDP : Human Development Report, 1999.

Sur une population totale de 1 milliard dans l'OCDE, près de 100 millions de personnes peuvent être considérées comme "pauvres" au sens indiqué ci-dessus (tableau 2). Un très grand nombre de personnes pauvres se trouve aux États-Unis, au Mexique et en Turquie<sup>4</sup>.

Tableau 2. La pauvreté dans les pays de l'OCDE  
(liste partielle)

Pays	Population en dessous de 40% du revenu médian après transferts sociaux (%)		Salaire minimum <sup>a</sup> dollars/heure
Mexico	14.8	(1994)	0.59
États-Unis	11.1	(1995)	5.15
Turquie	9.6	(1994)	1.38
Italie	8.5	(1993)	
Grèce	8.1	(1994)	3.06
Canada	5.7	(1995)	5.33
Allemagne	5.2	(1994)	
Australie	4.5	(1994)	
Suède	4.4	(1995)	
Royaume-Uni	4.3	(1995)	
Autriche	4.3	(1993)	
Belgique	4.1	(1995)	6.40
Hongrie	4.0	(1997)	1.05
Norvège	3.4	(1995)	
France	3.2	(1993)	5.56
Pays-Bas	3.1	(1995)	6.00
Finlande	2.1	(1995)	
Danemark	2.0	(1994)	
Irlande	1.6	(1994)	

a) En dollars par heure en 1997 (corrégés des PPA).

b) Les salaires minima les plus bas apparaissent dans les pays suivants : Mexique (0.59 dollar), République tchèque (0.92 dollar), Hongrie (1.05 dollar), Turquie (1.38 dollar), Pologne (1.57 dollar), Corée (2.15 dollars), Portugal (2.32 dollars) et Espagne (2.93 dollars).

Source : OCDE : Pour un monde solidaire, 1999. OCDE : Perspective de l'emploi, 1999.

En *France* (voir encadré), la pauvreté affecte plus particulièrement 2 millions de personnes (3%) parmi les populations démunies<sup>5</sup>. Une partie de ces personnes réside dans des zones urbaines sensibles ou des banlieues difficiles. On y trouve notamment des exclus tels que des travailleurs immigrés, des squatters et SDF et des étrangers en situation irrégulière (sans-papiers). La pauvreté concerne aussi le milieu rural et particulièrement les personnes âgées.

En *Belgique*, environ 2.4% de la population est en dessous du seuil légal de pauvreté. Le risque de pauvreté est très important pour les chômeurs et les résidents étrangers qui n'appartiennent pas à l'Union européenne.

La pauvreté se traduit souvent par l'obligation d'habiter des logements médiocres ne disposant pas toujours d'un confort sanitaire minimal. Dans l'*Union européenne*, le nombre d'habitations mal équipées d'un point de vue sanitaire – et dès lors de personnes vivant dans des conditions difficiles – est particulièrement élevé en Grèce et au Portugal (tableau 3).

### Les pauvres en France

En 1994, 11% de la population française (soit 6.6 millions) vivait en dessous du seuil de pauvreté (3 300 francs français/mois par personne) défini par le niveau 50% du revenu médian et environ 6% (les plus pauvres) vivait en dessous du niveau 40%. Il s'agit principalement des jeunes de 19 à 24 ans, de personnes âgées de plus de 75 ans, de couples ayant trois enfants et plus, de familles monoparentales, de chômeurs et d'étudiants. Le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1998 est de 2 429 francs/mois pour une personne seule et de 3 644 francs/mois pour un couple sans enfant. Le RMI est versé à plus de 956 000 allocataires. En 1996, 11% des logements des ménages pauvres manquait de confort sanitaire (12% sans baignoire ou douche, 9% sans WC indépendant).<sup>6</sup> Les ménages pauvres ont de réelles difficultés financières en matière de logement. Aussi reçoivent-ils des aides au logement, ce qui leur permet de ne consacrer que 9% de leur revenu au logement lorsqu'ils vivent en HLM. La situation hors HLM est plus difficile puisque la part consacrée au logement atteint 25%. La pauvreté se mesure aussi par le fait que 6 millions de personnes sont exclues de fait du système bancaire et que 2.4 millions de personnes sont interdites de chèquiers pour cause d'incident bancaire<sup>7</sup>. Durant l'année précédant l'interdiction, ces personnes avaient rencontré des difficultés financières concernant notamment le logement (40%), les abonnements d'eau, de gaz ou d'électricité (34%), l'alimentation ou l'habillement (28%). Les sans-logis étaient 200 000 en 1990 auxquels il faut ajouter 147 000 personnes vivant en caravane. Les "mal logés" (logements hors normes, meublés et hôtels) comptent 1.9 million de personnes.

Tableau 3. La pauvreté dans l'Union européenne, 1994  
(en pourcentage des habitations concernées)

	BD <sup>a</sup>	BDP <sup>b</sup>	WC <sup>c</sup>	WCP <sup>d</sup>	EC <sup>e</sup>	ECP <sup>f</sup>	REGE <sup>g</sup>
Belgique	5	12	4	7	5	9	8
Danemark	4	12	2	5	1	5	3
Allemagne	3	5	2	5	7	12	2
Grèce	9	25	10	28	18	41	36
Espagne	2	5	2	3	4	8	5
France	5	13	3	9	3	7	9
Irlande	5	9	4	6	6	11	10 <sup>h</sup>
Italie	3	6	1	3	3	5	4
Luxembourg	2	3	1	2	4	9	3
Pays-Bas	1	3	1	3	1	2	2
Portugal	18	35	16	30	24	45	4
Royaume-Uni	1	1	0	1	0	0	9

a) BD : Habitation sans bain ni douche.

b) BDP : Ménages pauvres : habitation sans bain ni douche.

c) WC : Habitation sans WC indépendant.

d) WCP : Ménages pauvres : habitation sans WC indépendant.

e) EC : Habitation sans eau chaude courante.

f) ECP : Ménages pauvres : habitation sans eau chaude courante.

g) REGE : Retard dans le paiement des factures d'eau, de gaz et d'électricité (en % des ménages en général).

h) En Irlande, l'eau est gratuite pour les ménages.

Source : Portrait social de l'Europe, Eurostat, 1998. L'Europe en chiffres, Documentation française, 1998.

## **2. Consommation d'eau (volume et prix)**

### **2.1 Consommation minimale**

La quantité minimale d'eau considérée comme nécessaire pour satisfaire les besoins fondamentaux de l'homme (boisson, cuisson des aliments, soins du corps, lavage du linge, vaisselle, nettoyage et entretien du logement) peut être estimée à environ *40 litres par jour et par personne* en milieu urbain (Programme Action 21, voir annexe). Des chiffres plus faibles (par exemple 15 litres par personne et par jour) sont pris en compte pour les camps de réfugiés. Pour les pays de l'OCDE très urbanisés, une consommation de l'ordre de 50 litres d'eau potable par personne et par jour apparaît comme un minimum (18 m<sup>3</sup>/an). Par ailleurs, il faut également prévoir l'eau pour les animaux domestiques, le petit élevage, les cultures familiales et autres usages normaux dans les familles rurales pauvres, bien que cette eau ne provienne pas nécessairement des réseaux de distribution d'eau.

### **2.2 Consommation actuelle**

La consommation d'eau potable des ménages (consommation réelle d'eau provenant des réseaux à l'exclusion des fuites et des usages par les administrations et les entreprises) est de l'ordre de *100 à 220 litres par jour* et par personne dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup> dont quelques litres pour la boisson. Par exemple, la consommation moyenne actuelle en Hongrie est de 101 litres et en République tchèque de 115 litres. En France, cette consommation atteint environ 190 litres par jour ou 70 m<sup>3</sup> par an (mais requiert un prélèvement de 281 litres pour l'approvisionnement des réseaux). En 1973, cette consommation moyenne n'était que de 130 litres. Quatre pays ont une consommation élevée en eau potable : Australie (268 litres), Japon (278 litres), États-Unis (305 litres) et Canada (350 litres).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'eau pour les réseaux représente un prélèvement faible sur la ressource hydrique (environ 15% en moyenne pour la zone de l'OCDE). La consommation des ménages est rarement limitée par le manque d'eau mais il peut y avoir des demandes trop importantes sur la ressource en eau.

### **2.3 Prix de l'eau pour les consommateurs**

Le prix de l'approvisionnement en eau (à l'exclusion de l'assainissement, des redevances et de taxes) varie de 0.3 dollar à 1.8 dollar par m<sup>3</sup> en 1996 dans les principales villes des pays de l'OCDE<sup>1</sup>, mais le consommateur paye directement ou indirectement de *1 à 3 dollars par m<sup>3</sup> d'eau consommée* car au prix d'approvisionnement il doit ajouter l'assainissement, les redevances et les taxes.

En France, le prix moyen de l'eau<sup>8</sup> est proche de 2 100 francs/an par ménage ou 18 francs par m<sup>3</sup> en 1999. Entre 1992 et 1998, le prix moyen de l'eau est passé de 11.4 francs/m<sup>3</sup> à 16.8 francs et il devrait encore augmenter d'au moins 50% du fait des investissements rendus nécessaires par la mise en œuvre des directives européennes<sup>8</sup>. Le public devient très conscient du prix de l'eau et commence à réagir en se plaignant, en surveillant de plus près l'action des élus, en installant des compteurs dans les immeubles à appartements et des dispositifs économiseurs d'eau et en réduisant sa consommation. En 1998, près des deux tiers des consommateurs français déclarent<sup>9</sup> qu'ils "font attention à leur consommation d'eau courante" et qu'ils "prennent en compte la consommation en eau des équipements électroménagers".

Au Royaume-Uni, le prix moyen de l'eau en 1999 est de 249 livres par abonné. Entre 1989 et 2000, la croissance des prix en termes réels est de 40%.

## 2.4 Incidence du prix de l'eau sur les dépenses des ménages

Selon une étude de l'OCDE<sup>1</sup>, le prix de l'eau (prix total incluant le coût d'assainissement, les redevances et les taxes) par rapport au revenu pour un ménage moyen varie de 0.6% (Corée) à 1.7% (Turquie), soit en moyenne non pondérée environ 1.1% du revenu moyen. Selon cette étude, des problèmes de prix de l'eau ne devraient se poser que dans les pays européens de l'OCDE et plus particulièrement dans les pays moins développés. Des pays tels que les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ne perçoivent pas l'existence de problèmes de prix de l'eau, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils pratiquent une politique sociale avancée.

Si le prix de l'approvisionnement en eau n'était pas subventionné, l'eau coûterait plus cher, c'est-à-dire entre 0.9% et 2.8% du revenu moyen des ménages dans les *pays de l'UE* (de 1.6 à 2.8% dans les quatre pays bénéficiaires des fonds de cohésion). Au Portugal, l'eau sans subvention coûterait 2.8% du revenu des ménages au lieu de 0.5% actuellement<sup>1</sup>.

L'incidence du prix de l'eau dans les dépenses des ménages est évidemment plus importante pour les *ménages pauvres* qui ont des revenus faibles et irréguliers.

Ainsi en *France*, un titulaire du RMI (2 429 francs/mois en 1998) qui ne consomme que 15 m<sup>3</sup> par an d'eau potable (45 francs/mois) doit y consacrer 1.85% de son revenu. Un ménage bénéficiant du SMIC (6 797 francs/mois versé à 2.4 millions de salariés en 1998) et consommant 120 m<sup>3</sup> d'eau par an (consommation moyenne en France tarifée à 2 100 francs/an) consacre 2.6% de son revenu à l'eau. Cette dépense s'ajoute aux autres dépenses obligatoires associées au logement. Si le ménage vit en HLM et consacre 270 francs/mois au logement compte tenu des diverses aides au logement reçues par ailleurs, le budget eau du ménage (178 francs/mois) représente finalement une part élevée des dépenses totales liées au logement<sup>10</sup>.

Selon une enquête de l'INSEE<sup>11</sup>, les familles pauvres en France ont du mal à honorer dans les délais leurs factures d'eau, d'électricité et de gaz. Près d'une famille pauvre sur deux (42%) a connu des difficultés de paiement une fois au moins au cours d'une période de trois ans (1994-96) et 14% chaque année. On constate que le prix de l'eau constitue un *problème réel pour environ 2 millions de personnes en France*.

Au *niveau européen*, le paiement des factures d'eau pose des problèmes à une fraction significative de la population en Grèce mais aussi au Royaume-Uni et en Belgique (tableau 3).

Le poids financier de l'eau apparaît dans les enquêtes de consommation des ménages. Au *Danemark*, l'eau représente 0.78% des dépenses des ménages appartenant au premier quantile de revenu (0-12.5%) et seulement 0.44% pour les personnes du huitième quantile (87.5-100%). En *Hongrie*, l'eau représente 1.8% des dépenses des ménages du premier décile et 1.4% pour le dernier décile. Dans certaines régions hongroises, le prix de l'eau atteint 3% du revenu des ménages pauvres. Le prix de l'eau, considéré comme élevé dans une économie en transition, entraîne des impayés chez plus de 25% des ménages dans certains quartiers. En *République tchèque*, les dépenses des ménages pauvres pour l'eau atteignent, en 1996, 2.1% des dépenses totales. Les consommateurs ne sont pas insensibles au prix de l'eau puisqu'une augmentation de 33% de ce prix en termes réels a abouti à une réduction de 27% de la consommation en volume. La réaction des consommateurs est d'autant plus forte que depuis 1990 le prix réel de l'eau a triplé alors que les salaires réels ont diminué de 21%. En *Russie*, le taux d'impayés des factures d'eau concerne actuellement près de 50% des ménages, notamment du fait que les consommateurs ne sont plus en mesure de payer un bien autrefois quasi gratuit et souvent gaspillé par les usagers.

Ces différents éléments montrent que le prix de l'eau a pris récemment une importance non négligeable pour les ménages pauvres.

En *France* où l'eau représente 36% des dépenses totales eau, gaz et électricité des ménages, la croissance rapide du prix de l'eau a frappé les esprits<sup>10</sup>. Le législateur en a tenu compte lorsqu'il a ajouté l'eau parmi les services qui ne pouvaient manquer aux pauvres (voir section 3.7 ci-dessous).

Au *Royaume-Uni*, la privatisation de l'eau en 1989, la mise en place progressive des compteurs et l'augmentation du prix de l'eau ont eu pour effet une réduction de la consommation en eau des ménages pauvres (WC, bains et douches) et un certain nombre de suppressions de raccordements au réseau<sup>12</sup>.

Aux *États-Unis*, le principe que l'eau potable doit être abordable<sup>13</sup> ("affordable") semble actuellement signifier que le prix de l'eau ne devrait pas dépasser 1.25% du revenu des ménages pauvres. Près de 11% des ménages américains se plaignent du prix de l'eau, ce qui ne paraît pas anormal vu le nombre élevé de pauvres (tableau 2).

En résumé, le prix de l'eau varie beaucoup entre pays de l'OCDE et à l'intérieur de ces pays. Dans plusieurs pays de l'OCDE, il a atteint un niveau jugé élevé pour les ménages pauvres, c'est-à-dire que l'eau pèse plus de 1.5% dans leurs dépenses. Ce problème économique risque de s'aggraver du fait de la suppression des subventions et des nouveaux investissements à financer. Dans quelques pays de l'OCDE, il n'y a pas de problèmes car l'eau est gratuite (Irlande) ou pèse peu dans les dépenses des ménages. En outre, l'augmentation du prix de l'eau a lieu alors que d'autres coûts liés aux logements augmentent.

### **3. Accès à l'eau potable**

#### **3.1 Évolution du problème au cours des âges**

L'eau est historiquement un bien collectif dont la disponibilité rendait possible la création d'établissements humains. Dès la période romaine et jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, les adductions d'eau amenaient l'eau potable dans les villes et villages où elle était mise gratuitement à la disposition de tous dans des fontaines, des abreuvoirs ou des lavoirs collectifs. À défaut, on faisait appel aux puits communaux, aux sources naturelles ou aux cours d'eau. *La gratuité a longtemps été la norme*, étant précisé que les coûts d'investissement et d'entretien étaient à la charge de la collectivité (impôts fonciers ou corvées obligatoires à charge de tous les hommes du village). Au niveau privé, il était permis de capter les sources affleurant sur son terrain ou de creuser des puits. Par ailleurs, les livreurs d'eau apportaient l'eau potable à ceux qui ne voulaient pas se déplacer.

La situation qui a prévalu si longtemps tend à disparaître à cause des faits suivants :

- concentration croissante des populations dans les zones urbaines, abandon des campagnes, croissance de la consommation d'eau et de la population, nécessité de capter l'eau plus loin et de la traiter de façon plus importante ;
- épuisement de la ressource en eau pour les ménages du fait des prélèvements croissants pour l'agriculture irriguée, réduction corrélative du débit des rivières, épuisement des nappes souterraines utilisées à d'autres fins que l'alimentation des ménages, fuites importantes dans les réseaux de distribution ;
- pollution des ressources en eau par les polluants agricoles, industriels ou domestiques ; pollution de l'eau des réseaux d'adduction du fait de leur mauvais entretien ; salinisation croissante des eaux de surface, pollution croissante des eaux souterraines et des rivières ;

- insuffisance des processus naturels de régénération des eaux polluées et inadéquation des infrastructures de génie sanitaire (en particulier, les stations d'épuration) ;
- exigences plus grandes pour la qualité de l'eau de boisson.

La généralisation des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement a eu des effets très positifs sur la distribution d'une eau de qualité à un prix faible mais a souvent été accompagnée par la suppression progressive des sources gratuites d'eau (fontaines). Dans beaucoup de villages et surtout dans les villes, la seule eau saine aujourd'hui disponible à un prix raisonnable est l'eau des réseaux (l'eau en bouteille, 211 litres par ménage en France en 1998, coûte 100 fois plus).

La notion que la distribution d'eau potable est un service public quasi gratuit ou en tout cas fortement subventionné<sup>14</sup> tend à disparaître au profit de l'idée que l'eau est un bien économique ou une marchandise. L'abolition progressive des subventions et le recours croissant au principe utilisateur-payeur ouvrent la voie à une meilleure gestion de la ressource mais aboutissent à augmenter considérablement le prix de l'eau. L'eau qui fut un "don du ciel" devient un bien indispensable dont le prix croissant doit être entièrement payé par chacun ("full cost recovery").

L'augmentation du prix de l'eau survient dans de nombreux pays en même temps que l'augmentation des prix du chauffage, de l'électricité ou des logements<sup>15</sup>. Elle frappe en premier les ménages les plus pauvres qui sont exposés aux incertitudes économiques amplifiées par la mondialisation. La situation peut être dramatique dans certaines économies en transition. Dans plusieurs pays (par exemple, Espagne, Mexique), on observe un refus généralisé de payer l'eau surtout si la qualité de l'eau ou la continuité du service se dégrade.

Dans certaines villes, le service de l'eau mal financé se dégrade et les ménages ne reçoivent plus qu'une eau de qualité médiocre ou subissent des coupures d'alimentation fréquentes. Dans d'autres villes, l'eau consommée est trop chargée en plomb ou en nitrate. Dans les pays en voie de développement, la croissance urbaine rapide laisse des zones sans distribution d'eau autre que celle faite par les livreurs d'eau à des tarifs élevés. Les ménages pauvres souhaiteraient accéder à l'eau comme avant et préféreraient bénéficier d'une eau publique subventionnée, comme dans les quartiers centraux, que de continuer à dépendre des livreurs d'eau.

Dans certaines régions rurales, le problème n'est pas tant le prix de l'eau que la disparition de la ressource et la dégradation de sa qualité. L'accès aux eaux de surface devient impossible et les eaux souterraines sont souillées ou impropres à la consommation humaine (par exemple, haute teneur en bactéries ou en nitrates). L'alimentation en eau saine devient problématique car les investissements pour créer les adductions d'eau restent à faire.

### **3.2 Investissements pour l'approvisionnement et l'assainissement**

Dans l'OCDE, le taux d'*approvisionnement en eau* par réseau est très élevé puisqu'il dépasse 90% de la population dans la plupart des pays Membres sauf la Finlande et la Suède (87%), la Grèce et la République tchèque (86%), la Corée (84%), le Portugal et le Mexique (83%), l'Irlande (80%) et la Belgique (78%).

Le taux de raccordement aux réseaux d'*assainissement* dépasse généralement 75% de la population sauf dans les pays suivants : Norvège, République tchèque, Pologne et Grèce (70%), États-Unis (71%), Irlande (68%), Mexique (65%), Espagne, Japon et Turquie (62%), Corée (56%), Portugal (55%) et Hongrie (45%).

### **Accès à l'eau au Mexique**

Au Mexique, la distribution d'eau concerne 96% de la population des villes de plus de 2 500 habitants mais seulement 52% de la population des agglomérations de moins de 2 500 habitants et dans le monde rural. De même, les réseaux d'égouts desservent 85% de la population des villes de plus de 2 500 habitants, mais seulement 21% des habitants hors de ces villes. Dans des États tels que Chiapas, Guerrero et Oaxaca, le taux de raccordement aux réseaux d'adduction n'est que de 67% et l'égouttage ne concerne que 50% de la population.

En 1994, la population pauvre atteignait 32% dont 15.5% vivait dans une pauvreté extrême (moins de 1 dollar par jour). Depuis, les chiffres ont augmenté. L'extrême pauvreté concerne principalement le monde rural (85%).

Sur l'ensemble des habitations du pays (19 millions), 10.5 millions disposent de l'eau courante dans l'habitation et 5.7 millions en dehors. Trois millions d'habitations dépendent des sources naturelles d'eau (et non des réseaux). D'autre part, 766 000 habitations en milieu semi-urbain (2 500 à 5 000 habitants) et 880 000 habitations en milieu urbain n'ont pas d'assainissement (public ou privé). La consommation en eau du robinet est de 110 m<sup>3</sup>/an par habitant dans les zones raccordées, mais ce chiffre contient l'approvisionnement pour l'industrie raccordée aux réseaux.

Selon l'OCDE<sup>16</sup> les ressources en eau sont très altérées. Les eaux de surfaces et souterraines sont souvent contaminées. Seulement 22% de la population desservie par des égouts bénéficie de stations d'épuration. Par manque de crédits, les services municipaux sont mal gérés et fournissent une eau de qualité médiocre. Sur 92 millions d'habitants, 70 millions bénéficient d'eau du robinet désinfectée. La population, en particulier les plus démunis, souffre de gastro-entérites et d'autres maladies qui nuisent gravement à la santé. En 1996, 1 100 cas de choléra ont été enregistrés (cinq morts). Le public mexicain s'attend à ce que l'eau soit gratuite ou peu chère, et ne paye qu'une petite part des coûts. Seulement 41% de l'eau d'approvisionnement est facturée. Mais les factures impayées s'élèvent à 30%.

### **Accès à l'eau en Turquie**

En Turquie, la situation est caractérisée par une grande disparité entre les villes et le monde rural (où le revenu est parfois égal au dixième de la moyenne nationale). De ce fait, l'eau n'est distribuée par réseau que dans 58% des 2 827 municipalités. Des égouts desservent 11% des municipalités et les eaux usées ne sont traitées que dans 2.3% des municipalités. Toutefois, la situation est bien meilleure dans les plus grandes villes. Sur les 37 435 villages, 43% avaient en 1995 une distribution d'eau par réseau et 30% par fontaine. La distribution était insuffisante dans 14% des villages et inexistante dans 13%.

En 1998, les autorités turques considéraient que la distribution d'eau était adéquate pour 78% de la population urbaine et 62% de la population rurale ; en contrepartie, elle était insuffisante pour 20% de la population urbaine et 17% de la population rurale et il n'y avait pas de distribution d'eau potable pour 2% de populations des villes et 21% des populations rurales. De plus, une partie de la population d'Ankara est toujours privée d'un dispositif d'assainissement. Parmi les villes de plus de 3 000 habitants, seulement 12% de la population est connectée à une installation de traitement des eaux usées<sup>17</sup>. La migration des ruraux vers les villes crée des problèmes urbains importants car les infrastructures ne suivent pas.

La Turquie a lancé en 1996 un grand programme d'investissements qui privilégie l'eau d'irrigation (59.7%) par rapport à l'eau domestique et la distribution d'eau (31.6%) par rapport à l'assainissement (8.6%).

Les *eaux usées faisant l'objet d'un traitement* représentent une partie peu importante des eaux usées collectées dans quelques pays : 4% en Islande, 12% en Turquie (voir encadré), 21% au Portugal, 22% au Mexique (voir encadré), 27% en Belgique et 32% en Hongrie.

Ces chiffres font apparaître que de sérieux efforts d'investissement seront nécessaires dans certains pays Membres et plus particulièrement en zone rurale, pour l'assainissement et le traitement des eaux. On notera que parmi les pays cités ci-dessus, il y a des pays industrialisés.

Les personnes les plus affectées par le manque de réseaux d'adduction ou d'assainissement sont très souvent les ménages pauvres vivant dans les zones défavorisées ou en milieu rural.

## DEUXIEME PARTIE

### MISE EN OEUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE

#### 1. Intervention des pouvoirs publics

Malgré la vogue des privatisations des services publics de l'eau, la gestion de l'eau reste un domaine privilégié pour les pouvoirs publics qui doivent veiller à la santé publique et garantir des conditions de vie décentes pour tous. De telles obligations, souvent inscrites dans les constitutions, impliquent des actions dans le domaine de l'eau en prolongement des actions en matière de santé, de logement et de protection de l'environnement (annexe 1).

Le but de ces actions pourrait être de faciliter la mise en œuvre du principe selon lequel : *"Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels"* (Déclaration de Madère, CEDE, avril 1999). Ce principe ne signifie pas que chacun a droit à un branchement particulier sur une conduite d'eau potable mais que chacun doit avoir accès à un service d'eau de qualité acceptable et d'un prix raisonnable par rapport au revenu disponible. Le niveau de service est plus élevé dans les pays les plus développés que dans les pays moins développés et dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Analysant les problèmes récents de l'eau dans le monde, l'expert français Nguyen Tien-Duc expliquait dans un livre récent<sup>18</sup> que :

*"Au sein d'un pays, la logique du marché (de l'eau potable) frappe de manière disproportionnée les plus démunis, en particulier ceux qui n'ont pas les moyens de s'acquitter de leurs factures. Pour ces derniers, l'eau est et restera un bien inaccessible, à moins qu'une politique interventionniste et des mesures appropriées ne soient arrêtées en leur faveur par les pouvoirs publics :*

- rendre obligatoire la fourniture d'eau aux couches pauvres des villes ;
- définir un tarif socialement acceptable et l'appliquer".

Les travaux menés dans le cadre de l'OCDE<sup>1, 2, 3</sup> confirment que, dans la plupart des pays Membres, les pouvoirs publics sont conscients de la *nécessité d'intervenir* dans le domaine de l'eau et de ne pas abandonner leur rôle traditionnel au marché et aux entreprises privées, tout particulièrement en vue de protéger l'accès à l'eau pour les ménages pauvres. Dans les pays en développement, le rôle de l'État paraît encore plus important<sup>19</sup>.

Aux États-Unis, l'inégalité des citoyens devant l'accès à un environnement sain est tel que le Président Clinton a lancé en 1994 un programme fédéral spécial de "justice environnementale" qui vise notamment à améliorer la qualité de l'environnement dans les quartiers les plus défavorisés. Le Congrès a voté des crédits pour mettre en œuvre ce programme<sup>20</sup>.

Dans cette deuxième partie, nous faisons apparaître que l'eau des ménages est une ressource "différente" qui justifie une approche différente de celle en vigueur pour les ressources naturelles

habituelles. Nous examinons ensuite les diverses mesures qui peuvent être prises pour rendre l'eau plus abordable ou plus disponible pour les pauvres et ainsi mettre en œuvre le "droit à l'eau potable" pour tous.

## 2. L'eau potable, une ressource naturelle différente

L'eau, ressource naturelle renouvelable, diffère fondamentalement des autres ressources pour les motifs suivants :

- l'eau est indispensable pour la vie ;
- l'eau est un vecteur important de maladies (la mauvaise qualité de l'eau met en péril la santé des populations) ;
- l'eau contribue efficacement à l'hygiène et à la lutte contre les épidémies (la disponibilité d'une eau de qualité permet de réduire les dépenses de santé) ;
- l'eau a une valeur sociale importante ; les points d'eau (fontaines, abreuvoirs et lavoirs) occupent une place importante dans la vie sociale des villages ;
- l'eau est l'un des quatre éléments des Anciens (avec l'air, la terre et le feu) ; l'eau douce provenant principalement du ciel est un "don" pour l'humanité ;
- l'eau a une haute valeur symbolique et est même considérée comme magique ; elle fait partie intégrante des rites et fait l'objet de vénération ;
- l'eau est généralement considérée comme un bien de la collectivité (à ce titre, les modalités de sa gestion diffèrent de celles pour les matières premières habituelles).

L'eau potable est un bien "précieux" de grande valeur, ce qui se marque par le fait que le consentement à payer les premiers litres d'eau est très élevé (l'eau en bouteille coûte environ 100 fois le prix généralement payé pour l'eau du robinet).

L'eau occupe une grande place dans les politiques de santé. L'accès à l'eau de qualité influe de manière importante sur le bien-être et la santé des groupes sociaux les plus faibles, notamment les enfants qui sont très sensibles aux maladies causées par l'eau polluée (diarrhées). Les épidémies liées à l'eau (typhoïde, choléra) affectent en premier les pauvres mais peuvent toucher ensuite toute la population avoisinante. L'accès de tous à l'eau de qualité présente donc un intérêt général du fait des externalités liées aux maladies transmises par l'eau. Par ailleurs, l'eau est indispensable dans l'organisation et la survie des habitats urbains.

Du fait de l'ensemble de ses caractéristiques, l'eau potable, à la différence des autres ressources naturelles, est principalement un *bien social*, bien qu'elle soit également un bien économique de toute première importance. L'erreur consisterait à traiter l'eau potable "comme une matière première comme les autres" car le corps social n'accepte pas une telle banalisation de l'eau avancée par certains économistes. Même si la matière "eau" est gratuite à sa source, l'eau distribuée aux ménages à un coût qui doit être financé. Dans tous les pays de l'OCDE sauf l'Irlande, les usagers payent l'eau qu'ils consomment mais le prix payé est encore souvent beaucoup trop faible.

## 3. Politiques visant à donner aux pauvres un meilleur accès à l'eau potable

Les politiques destinées à faciliter l'accès à l'eau potable pour tous comportent l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

- mesures environnementales pour protéger la ressource ou donner accès à la ressource ;
- mesures de génie sanitaire ;

- mesures financières pour réduire le prix de l'eau ;
- fourniture gratuite d'eau potable ;
- tarification sociale de la ressource ;
- dispositions juridiques pour préserver l'accès à l'eau ;
- aide sociale pour faciliter le paiement de l'eau ;
- assistance juridique.

Le succès de ces mesures dépendra dans une large part de l'adhésion qu'elles suscitent dans les populations directement concernées. Comme l'eau est un bien collectif, sa gestion doit être basée sur la participation de tous les usagers ; il faut éviter en particulier que certaines administrations ou groupes d'intérêt accaparent pour eux-mêmes la gestion de la ressource.

Certaines mesures ci-dessus présentent un intérêt général telles qu'améliorer la gestion de l'eau qui représente une dépense très importante (de l'ordre de 1% du PNB). D'autres mesures sont plus particulièrement ciblées pour venir en aide aux familles et aux plus pauvres.

Les politiques sociales en matière d'eau potable sont peu coûteuses par rapport aux coûts de gestion de l'eau car elles ne concernent que l'eau à usage domestique et qu'une petite partie de la population. Elles peuvent être financées par les pouvoirs publics (subventions, aide sociale, etc.) et/ou par des subventions croisées entre consommateurs.

En plus des mesures qui rendent l'eau plus abordable pour les pauvres, il faut prévoir comment faire face aux impayés qui ne manquent pas de survenir lorsque les revenus du ménage baissent brutalement (chômage).

La figure 1 fait apparaître les problèmes d'eau auxquels sont confrontés les pauvres selon les cas (pas d'approvisionnement en eau, litre d'eau cher, facture totale d'eau élevée) et selon la nature des logements (avec ou sans confort sanitaire minimum). En zone urbaine, les pauvres sont souvent en immeuble collectif et ne risquent pas de coupure d'eau.

### **3.1 Protection de la ressource**

Le maintien de l'accès à l'eau implique que la ressource ne soit ni épuisée, ni gravement polluée (assèchement des rivières, points noirs industriels ou municipaux). Des mesures spéciales doivent être prises pour réduire certains usages agricoles ou certaines pratiques qui portent gravement atteinte à la ressource dont dépend la population avoisinante (protection des captages). D'autre part, il conviendrait de veiller à ce que les sources d'eau (captages, puits) ne soient pas contaminées par des activités polluantes afin que les ruraux continuent à avoir accès à une eau saine d'un point de vue bactériologique ou pour les nitrates. La protection des droits des pauvres à un environnement sain pourra nécessiter des mesures particulières d'assistance juridique (voir section 3.7). En cas d'arrêt de la distribution dans les réseaux, des sources de remplacement doivent être mises en place.

Comme les mesures de protection de l'eau peuvent être coûteuses, il apparaît parfois préférable aux pollueurs de financer la construction d'adductions d'eau ou d'usines de traitement des eaux pour compenser la perte d'accès à l'eau potable au plan local, voire même de fournir gratuitement de l'eau potable en compensation du préjudice causé<sup>21</sup>.

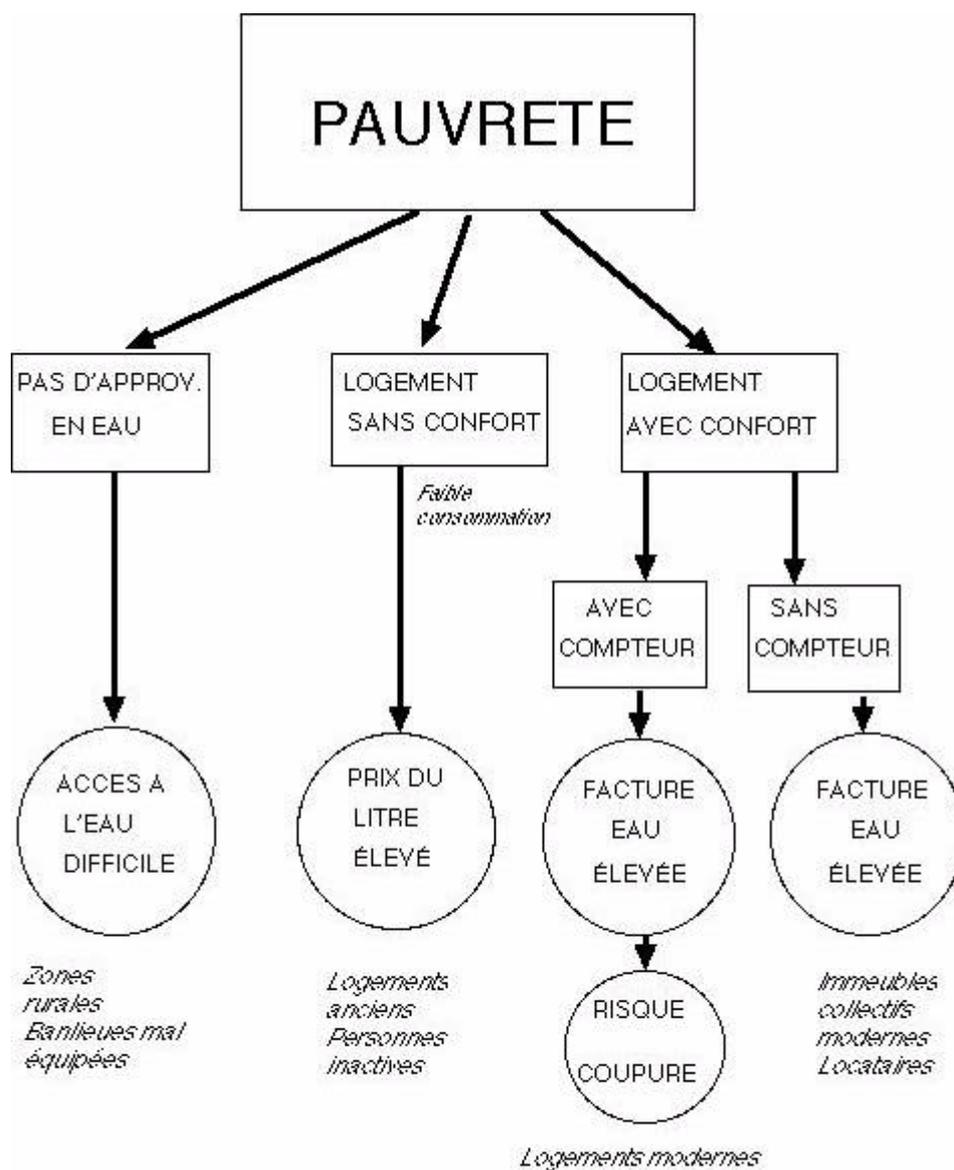


Figure 1. Typologie des problèmes des pauvres en matière d'eau  
(N.B. : compteur d'eau par abonné)

La distribution aux ménages d'une eau trop chargée en plomb affecte principalement les maisons anciennes dans lesquelles vivent beaucoup de pauvres. Le remplacement de la tuyauterie de plomb dans ces maisons posera un problème du fait des coûts élevés que cela implique. Des mesures autoritaires (par exemple, blocage de l'aide au logement dans un compte spécial de travaux) risquent d'être nécessaires pour obliger les propriétaires à remplacer la tuyauterie.

### 3.2 *Création de nouvelles infrastructures d'approvisionnement et d'assainissement des eaux*

En milieu urbain, la fourniture d'eau potable passe généralement par la construction et l'entretien de réseaux d'adduction et d'assainissement des eaux. Des efforts destinés à améliorer la gestion de l'offre permettent de réduire les coûts de l'eau (éviter les installations surdimensionnées, améliorer le fonctionnement, réduire les pertes, éviter les dépenses excessives ou les commissions indues). Dans certains cas, il sera nécessaire de peser sur la demande pour éviter de devoir construire de nouveaux systèmes plus coûteux que ceux déjà en place et amortis depuis longtemps.

La croissance rapide des villes<sup>22</sup> avec la création de nouveaux quartiers excentrés et la constitution incontrôlée de banlieues déshéritées requièrent de nouvelles infrastructures pour la fourniture d'eau à des populations aux ressources limitées dont le poids politique est parfois assez faible. Les efforts budgétaires nécessaires pour accompagner la croissance des villes ne seront pas toujours effectués, ce qui aura un effet négatif sur les populations concernées et notamment sur les plus déshérités qui vivent dans des quartiers sous-équipés.

Des problèmes particuliers se posent dans le cas des urbanisations incontrôlées<sup>23</sup>, des taudis construits sans permis sur terrain d'autrui et des campements "sauvages". Les pouvoirs publics hésitent souvent à prendre le risque de pérenniser cette occupation anarchique en autorisant la distribution d'eau publique car ils veulent d'abord régulariser le statut foncier ou expulser les occupants. Mais faute d'une action rapide, il se crée des zones d'habitations où les considérations administratives semblent primer sur les considérations humanitaires ou de santé publique. Il apparaît finalement préférable de créer des structures adaptées à la situation pour satisfaire sans retard ni coûts excessifs aux besoins fondamentaux en eau potable de ces populations<sup>24</sup>. De manière similaire, il sera nécessaire d'améliorer l'assainissement et l'enlèvement des ordures.

Le cas des gens du voyage (campements au voisinage des villes) mérite une attention particulière en vue de faciliter l'accès à l'eau potable<sup>25</sup>. Autrement, l'on continuera de voir en France ces "campeurs" s'installer sans autorisation près des bouches d'incendie et y puiser de l'eau potable.

Dans les zones semi-urbaines et rurales où l'équipement sanitaire est insuffisant, l'objectif est de faciliter l'accès à l'eau sans pour autant engager des dépenses excessives pour des habitats trop éloignés. Dans ce cas, il est tout indiqué de rechercher des solutions légères avec partenariat local en associant étroitement les populations concernées à la mise en place du système. Ainsi, il est parfois possible de faire participer les utilisateurs à la construction des réseaux (travail bénévole ou corvées générales) et de déléguer au niveau local la gestion des paiements de l'eau<sup>24</sup>. L'essentiel est de faire appel à l'esprit communautaire et à la solidarité qui existent parmi les utilisateurs au niveau local plutôt que de se fonder, comme en milieu urbain, sur la commercialisation de biens matériels fournis par des entreprises ou des administrations. Dans certains villages des Pyrénées, les réseaux d'adduction d'eau fonctionnent dans le cadre d'une coopérative locale de consommation.

### 3.3 *Mesures financières*

Les mesures financières générales destinées à rendre plus abordable le prix de l'eau sont les subventions à la construction des équipements sanitaires (approvisionnement et assainissement) et les traitements fiscaux privilégiés.

Dans certains pays développés, de nouveaux investissements dans l'équipement sanitaire sont encore nécessaires. En France, près d'un sixième de la population n'a pas accès à une eau de qualité principalement dans les campagnes<sup>26</sup> et aux États-Unis, le niveau d'équipement des "colonias" occupées par des travailleurs immigrés latino-américains est totalement insuffisant<sup>27</sup>. Les pays en transition<sup>28</sup> ou en

voie d'industrialisation (voir encadré ci-dessus) de l'OCDE devront encore faire des efforts considérables pour l'approvisionnement en eau des zones rurales et l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée. Des subventions devront sans doute être attribuées pendant de nombreuses années pour atteindre sans heurts le niveau d'équipement qui prévaut dans les pays les plus avancés.

Les mesures de subvention dans le secteur de l'eau constituent des exceptions au principe utilisateur-payeur ou au principe pollueur-payeur, exceptions que l'OCDE considère comme pouvant être permises du fait des implications sociales qu'aurait la suppression complète des subventions<sup>29</sup>. Ainsi, dans le cadre de l'examen des performances environnementales, l'OCDE recommande à la *République tchèque* de : "poursuivre les mesures visant à établir un barème des prix de l'eau qui encourage la conservation de la ressource en eau et qui tienne compte des facteurs sociaux"<sup>30</sup>. Dans le cas de la *Turquie*<sup>31</sup>, l'OCDE indique que la tarification de l'eau doit "prendre en compte les considérations sociales" et recommande "d'accorder l'attention requise aux besoins particuliers des populations défavorisées". Dans le cas de la *Russie*<sup>31</sup>, l'OCDE propose de faire payer le prix réel de l'eau mais "en tenant compte des possibilités financières des usagers". Ces accommodements signifient seulement que les subventions ne devront pas être supprimées brutalement.

Dans plusieurs pays avancés, les subventions ont pratiquement disparu ou sont très faibles. Ainsi en France, il ne subsiste que des petites subventions pour l'équipement des zones rurales et les services municipaux d'eau ne peuvent plus être subventionnés par les budgets municipaux<sup>1, 2</sup>. La tendance générale est la disparition des subventions et la vérité des prix.

#### *Subvention d'équipement au plan national*

L'État intervient souvent en subventionnant les investissements dans les réseaux d'adduction et d'assainissement. Si cette intervention concerne principalement l'équipement des zones où habitent les ménages favorisés, la subvention aboutit à fournir une aide financière à ces ménages, ce qui ne paraît pas socialement justifié. Au contraire, si elle concerne toute la population sans discrimination ou si elle porte sur les zones faiblement équipées telles les banlieues ou les zones rurales, elle améliore la situation sanitaire des ménages pauvres qui payent peu ou pas d'impôts et bénéficient ainsi d'un meilleur accès à l'eau potable.

Lorsqu'une politique de subventions de l'eau est pratiquée, il apparaît nécessaire de cibler très précisément les aides pour qu'elles soient utilisées principalement dans les zones sous-équipées de faible revenu et de plutôt subventionner les réseaux d'assainissement que les réseaux d'adduction (il est plus facile de vendre l'eau aux utilisateurs que l'assainissement).

Lorsque le service d'eau est privatisé, l'aide aux nouveaux investissements peut être attribuée au travers de crédits à des taux privilégiés sous condition que la société privatisée ne néglige pas l'équipement de régions moins rentables (zones rurales) au bénéfice de l'amélioration de l'équipement des régions urbaines dans lesquelles de plus grands profits peuvent être dégagés.

#### *Subvention d'équipement au plan international ou communautaire*

Certaines infrastructures sanitaires font l'objet de subventions dans le cadre des programmes d'aide (aux pays en transition ou en développement) ou encore dans le cadre des fonds de développement régional ou des fonds structurels ou de cohésion (subventions de l'Union européenne à des pays membres de l'Union). Ces aides permettent de réduire le coût de l'eau et d'améliorer la santé dans des pays à plus faible revenu (solidarité internationale).

### *Subvention de péréquation géographique*

Le prix de l'eau varie beaucoup d'une région à une autre pour des raisons géographiques, démographiques ou historiques. L'écart dans un même bassin peut atteindre un facteur 10. Dans quelques pays, il est apparu souhaitable pour des motifs de solidarité et d'équité d'atténuer ces variations par des mécanismes de péréquation géographique ou par des subventions. Cette approche peut être justifiée par le fait que les anciennes infrastructures sanitaires ont été aidées et que les nouvelles devraient bénéficier du même régime pour ne pas créer de trop fortes disparités en matière de prix de l'eau entre anciens quartiers déjà équipés et nouveaux quartiers à équiper. Cette péréquation n'est pas fréquente. Ainsi, en région parisienne, l'eau est plus chère dans les nouvelles banlieues que dans les beaux quartiers (tableau 3). En Allemagne, l'eau est plus chère dans les nouveaux Land qui ont dû améliorer récemment leurs infrastructures que dans les anciens Land plus prospères.

Par contre, il existe en France, une taxe de 1% sur l'eau destinée à un Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) qui aide à l'équipement des zones rurales. En Hongrie, les villages supportant des coûts d'approvisionnement en eau particulièrement élevés reçoivent une subvention de l'État afin d'éviter aux consommateurs de payer des prix unitaires trop élevés. Au Mexique<sup>16</sup>, l'approvisionnement gratuit en eau potable des villages reculés est considéré comme une forme particulièrement efficace d'aide sociale aux populations indigènes les plus démunies.

La généralisation des systèmes de péréquation géographique pour l'eau semblerait justifiée compte tenu de la grande variation des prix de l'eau au sein des pays, alors que le prix de l'électricité et de plusieurs autres biens est presque identique au niveau régional ou national. Toutefois, il ne faudrait pas encourager pour autant les établissements humains dans des régions inappropriées (non-fourniture d'eau aux habitations construites en violation du plan d'urbanisme).

### *Subventions croisées avec d'autres groupes d'utilisateurs*

Dans quelques pays, l'eau pour l'approvisionnement des ménages est fournie au distributeur à un prix inférieur à l'eau pour l'industrie. Cette subvention croisée, de moins en moins pratiquée, peut se justifier historiquement par le fait que l'eau pour les ménages provenait de sources proches et que les autres usagers doivent financer les travaux d'approvisionnement plus coûteux que leur activité nouvelle entraîne.

Au sein des réseaux municipaux, des subventions croisées peuvent être mises en place entre les ménages bénéficiant d'un prix de faveur et les autres utilisateurs (commerce, industrie, etc.). Le passage de la tarification dégressive à la tarification progressive organise l'aide aux petits consommateurs. Mais dans certains cas, les gros consommateurs peuvent faire appel à d'autres sources d'eau et échapper au financement de cette aide, par exemple en pompant directement dans la nappe.

### *Taxation réduite*

Une modalité simple de réduction du prix de l'eau pour tous consiste à soumettre l'eau à une TVA à taux réduit ou nul comme pour les autres biens de première nécessité. Ainsi la TVA pour l'eau est nulle en Finlande, Suisse et Royaume-Uni. En Belgique, Espagne, France, Portugal et République tchèque, le taux de TVA est le taux réduit (de 5 à 7%). Cette modalité n'est pas mise en œuvre en Norvège, Suède et Danemark.

La réduction de taxe peut être modulée pour favoriser les petits consommateurs. Ainsi, aux Pays-Bas, le taux de TVA est de 6% au lieu de 17.5% pour les premiers 20 m<sup>3</sup> par an.

### 3.4 Fourniture gratuite d'un volume limité d'eau potable

Le maintien en fonctionnement des fontaines et des bornes-fontaines permet de donner accès à l'eau à tous comme c'était le cas dans le passé. En outre, cette mesure contribue à améliorer la qualité de vie dans les zones urbaines (par exemple, les nombreuses fontaines Wallace dans Paris).

Le principe d'une eau potable gratuite ou fortement subventionnée est désormais abandonné dans presque tous les pays de l'OCDE qui augmentent le prix de l'eau pour arriver à la vérité des prix<sup>2</sup>. Le problème actuel est seulement de déterminer *dans quels cas la fourniture d'une petite quantité d'eau à un ménage pourrait être gratuite étant entendu que l'eau potable est généralement payante*.

Dans les pays avec comptage volumétrique de l'eau, il est possible de traiter de manière différente les premiers mètres cubes d'eau destinés en principe à la satisfaction des besoins fondamentaux et les mètres cubes supplémentaires destinés à d'autres usages. La forme la plus radicale consiste à fournir gratuitement une petite quantité d'eau et de faire payer le reste (double prix). Au prix unitaire de 20 francs/m<sup>3</sup>, chaque bénéficiaire de 15 m<sup>3</sup> d'eau gratuite par an reçoit une aide de 300 francs/an. Pour un ménage pauvre et petit consommateur, ce montant faible au regard des autres transferts sociaux est plus destiné à encourager la consommation de l'eau qu'à offrir une aide financière au bénéficiaire. Pour un ménage moyen, l'augmentation du prix unitaire de l'eau compense l'attribution gratuite d'eau. Cette mesure générale de gratuité bénéficie aussi à de petits utilisateurs qui ne sont pas des ménages pauvres tels que les personnes seules qui consomment peu d'eau, les propriétaires de résidences secondaires ou de logements inoccupés, les entreprises ayant cessé leurs activités. Comme les ménages pauvres peuvent être des familles nombreuses, il est important de tenir compte de la dimension du ménage et pas seulement du volume consommé par l'abonné.

En *Flandre* (Belgique), tous les ménages reçoivent depuis janvier 1997 une allocation annuelle gratuite de 15 m<sup>3</sup> d'eau par personne (à comparer à une consommation annuelle moyenne de 122 m<sup>3</sup> par an). De ce fait, le coût des volumes tarifés aux 6 millions d'habitants est passé de 38 francs belges/m<sup>3</sup> à 54 francs/m<sup>3</sup> et la consommation totale a diminué de 2 à 5%. Une partie de cette baisse vient du recours plus grand à l'eau de pluie stockée dans des citernes. De nouvelles baisses de consommation sont attendues, ce qui entraînera de nouvelles hausses du tarif jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre soit trouvé. Les usagers importants peuvent trouver un approvisionnement alternatif par pompage direct dans la nappe souterraine. La nouvelle politique flamande a été prise en compte par une Parlementaire française qui a présenté une proposition dans ce sens<sup>33</sup>.

La fourniture gratuite d'une petite quantité d'eau dans le contexte d'une tarification plus élevée des quantités additionnelles consommées apparaît comme une solution particulièrement efficace de mettre en œuvre le droit à l'eau potable tout en encourageant la conservation de la ressource. Même si la très grande majorité des consommateurs utilisent plus que la quantité gratuite, cette approche a le défaut de donner le signal que l'eau n'aurait pas de valeur (prix unitaire nul pour les premiers mètres cubes), ce qui pourrait encourager le gaspillage. Aussi, semble-t-il préférable de vendre tous les mètres cubes d'eau quitte à pratiquer un prix beaucoup plus faible pour les premiers mètres cubes destinés aux usages fondamentaux.

La quantité de 15 m<sup>3</sup> par personne et par an correspond aux besoins essentiels des citoyens mais pourrait être jugée élevée en milieu rural compte tenu des sources alternatives d'approvisionnement. Cependant, il paraît difficile de traiter différemment les habitants des différentes zones d'un pays surtout lorsque la grande majorité de la population vit en milieu urbain.

Comme l'augmentation des tarifs unitaires qu'implique la fourniture gratuite d'une petite quantité d'eau à tous pourrait causer problème, une solution alternative (tableau 4) consisterait à ne pratiquer l'attribution gratuite que pour une petite partie de la population, par exemple les familles

nombreuses, les personnes physiques ayant de faibles revenus et occupant une résidence principale de faible valeur foncière ou les personnes bénéficiant de certaines allocations sociales. Autrement dit, il y aurait *deux prix pour l'eau*, l'un pour presque tout le monde et l'autre, sur demande, pour certains groupes spécifiés. Cette segmentation du marché implique des coûts administratifs qu'il convient de réduire au minimum. Moins il y aura de bénéficiaires de tarifs sociaux et plus l'aide apportée à chacun pourra être significative. Par ailleurs, en limitant le nombre de bénéficiaires, le prix moyen de l'eau pour les ménages non pauvres n'augmentera que de façon marginale (tableau 4). D'une manière générale, les différentes formules pour avantager les pauvres n'occasionnent qu'un faible accroissement de prix pour l'ensemble des consommateurs (tableau 5). L'ampleur de l'augmentation dépend évidemment du nombre de personnes aidées.

Ainsi à Cairns (Australie), les familles de trois enfants et plus reçoivent une allocation gratuite de 100 m<sup>3</sup> par an plus 25 m<sup>3</sup> par enfant au-delà du troisième. L'aide en eau de l'ordre de 75 dollars australiens par famille concerne 12% des abonnés.

Plutôt que de fournir gratuitement une quantité d'eau, les sociétés distributrices peuvent payer une partie de la facture d'eau de certains abonnés. Aux *États-Unis*, certains distributeurs d'eau offrent une aide financière aux consommateurs défavorisés. En *Australie*, les ménages pauvres de Sydney reçoivent des distributeurs jusqu'à 25 dollars australiens de rabais. A Cairns<sup>34</sup>, les pensionnés reçoivent un rabais de 40 dollars australiens par an. En Australie, les aides financières et les fournitures gratuites d'eau sont remboursées par la municipalité aux sociétés d'eau (aide sociale, voir section 3.7).

La fourniture gratuite d'une petite quantité d'eau aux ménages pauvres ne constitue pas une réelle anomalie puisque, dans de nombreux cas, les distributeurs d'eau ne facturent pas l'eau fournie à certaines administrations publiques (armée, gendarmerie, municipalités, écoles, hôpitaux, fontaines publiques, parcs publics et réseaux de bornes d'incendie). Si certains de ces bénéficiaires publics payaient l'eau qu'ils consomment, ils réduiraient leur consommation et les ménages pauvres pourraient bénéficier d'un régime privilégié de tarification.

Lorsqu'il existe un réseau de distribution mais pas de compteurs<sup>35</sup>, l'eau apparaît comme gratuite aux usagers (prix unitaire nul) sauf pour ce qui concerne les frais fixes d'abonnement annuel (ci-après terme fixe). Le terme fixe peut être modulé selon le revenu, la taille de la famille ou de la résidence ou sa valeur foncière. En Irlande, il est pris intégralement en charge par les pouvoirs publics (financement par l'impôt). L'eau gratuite pour les ménages encourage en principe le gaspillage ; mais si la conscience sociale est forte, le coût de ce gaspillage peut être plus faible que le coût du comptage et de la facturation de la consommation. A Dublin, la consommation d'eau (gratuite) n'est que de 139 litres par personne et par an. Les économies à attendre d'une tarification volumétrique sont inférieures au coût du comptage. L'abandon éventuel de la gratuité ne se justifie que par des considérations budgétaires ou fiscales (transfert de la charge de l'eau au secteur privé).

La fourniture à un consommateur d'une quantité limitée d'eau sans possibilité de la dépasser (par exemple, l'allocation de survie) pose un problème technique car il est difficile de bloquer la distribution d'eau tant que le prix n'est pas payé ("pay as you go"). Aussi, faut-il craindre que même les personnes bénéficiant d'avantages tarifaires ne continuent à confronter les distributeurs aux problèmes difficiles des coupures d'eau pour motif de non-paiement.

**Tableau 4. Exemples de formules tarifaires**  
(pour une même consommation de 120m<sup>3</sup> par an)

1. Tarification dégressive  
Abonnement 360 francs/an  
Consommation 120 m<sup>3</sup> à 15 francs/m<sup>3</sup> = 1 800 francs/an  
Total : 2 160 francs/an
2. Tarification volumétrique pure  
Consommation payante 120 m<sup>3</sup> à 18 francs/m<sup>3</sup> = 2 160 francs/an
3. Tarification progressive
  - a) avec allocation de 30 m<sup>3</sup> à chaque ménage à mi-tarif et tarification normale pour l'excédent  
Consommation 30 m<sup>3</sup> à 10.3 francs et 90 m<sup>3</sup> à 20.6 francs = 2 160 francs/an
  - b) avec allocation gratuite de 30 m<sup>3</sup> à chaque ménage et tarification volumétrique pour l'excédent  
Consommation payante : 90 m<sup>3</sup> à 24 francs/m<sup>3</sup> = 2 160 francs/an
4. Tarification progressive avec double prix  
Ménages pauvres (10% des abonnés) :  
30 m<sup>3</sup> gratuits et 90 m<sup>3</sup> à 15 francs/m<sup>3</sup> ou  
30 m<sup>3</sup> à 7.5 francs et 90 m<sup>3</sup> à 12.5 francs  
Total pour 120 m<sup>3</sup> : 1 350 francs/an (gain : 810 francs/an)  
Ménages aisés (90% des abonnés) :  
120 m<sup>3</sup> à 18.75 francs/m<sup>3</sup> (tarification volumétrique pure)  
Total pour 120 m<sup>3</sup> : 2 250 francs/an (surcoût : 90 francs/an)

Dépenses annuelles moyennes : 2 160 francs par ménage et par an

Note : La solidarité entre ménages implique que les ménages aisés payent l'eau 18.75 francs par m<sup>3</sup> au lieu de 18 francs, soit 4% de plus que la moyenne. Comme les ménages pauvres consomment en moyenne moins d'eau que les ménages aisés, l'augmentation réelle sera plus faible.

**Tableau 5. Différentes mesures d'aide aux ménages pauvres**

Hypothèse : dépense de 70 milliards de francs par an pour 56 millions de personnes consommant 190 litres/jour à 18 francs/m<sup>3</sup>  
(abonnement par ménage : 360 francs plus 15 francs/m<sup>3</sup>)

Coût de la mesure proposée (millions de francs)	2 millions de ménages	Bénéficiaires		
		1 million de ménages	0.5 million de ménages	0.2 million de ménages
Payer trois mois de consommation (30 m <sup>3</sup> à 15 francs soit 450 francs)	900	450	225	90
Supprimer le terme fixe (360 francs)	720	360	180	72
Allocation de 15 m <sup>3</sup> /an à moitié prix (15 m <sup>3</sup> à 7.5 francs = 112 francs)	225	112	56	22
Supprimer le terme fixe et allocation de 15 m <sup>3</sup> /an à moitié prix	945	472	236	94

Note : La mesure la plus chère coûte 1.35% de la dépense totale. Le calcul a été fait comme si tous les ménages avaient un abonnement individuel alors qu'en réalité, la plupart des ménages pauvres vivent dans des immeubles collectifs sans facturation individuelle de l'eau froide.

### 3.5 Tarification des ressources

La tarification peut dépendre des volumes d'eau consommés et des caractéristiques socio-économiques des abonnés. De très nombreuses formules tarifaires sont utilisées (figure 2). Les tarifications dégressives impliquent que les premiers mètres cubes coûtent plus cher et les tarifications progressives que les derniers mètres cubes sont les plus chers.

Selon l'OCDE<sup>1</sup>, les tarifications de l'eau sont désormais utilisées pour atteindre simultanément des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. *La tendance générale est l'abandon des tarifications dégressives au profit de tarifications volumétriques pures ou de tarifications progressives qui sont plus favorables aux ménages pauvres.* La mise en place de tarifs sociaux de l'eau est unanimement recommandée<sup>36</sup> mais n'est pratiquée que dans environ la moitié des pays Membres de l'OCDE<sup>1</sup>. Ceci semble dû pour partie à l'inertie des décideurs, voire à leur croyance que l'eau est si bon marché que le problème d'une tarification sociale de l'eau ne se pose même pas.

#### *Tarification dégressive*

La tarification dégressive est souvent fondée sur un terme fixe et un terme proportionnel à la consommation par similitude avec les coûts des réseaux (investissement plus fonctionnement). Dans ce cas, les premiers mètres cubes consommés sont beaucoup plus chers que les derniers mètres cubes consommés (arrosage des jardins, nettoyage des véhicules et des trottoirs). Cette formule favorable aux gros utilisateurs encourage l'emploi de l'eau pour des usages peu valorisants. En contrepartie, elle rend plus difficile la vente de l'eau à un prix abordable aux petits consommateurs qui ont de faibles ressources.

Le terme fixe varie généralement en fonction du volume potentiel de consommation mais parfois aussi de la taille du logement ou de sa valeur (Canada, Islande, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande). Une forme d'aide aux ménages pauvres et autres groupes démunis consiste à *réduire autant que possible le terme fixe*, par exemple aux seuls coûts qui seraient évités si l'abonné cessait son abonnement (lecture et facturation). Pour le moins, il serait utile de moduler le terme fixe avec la taille du logement.

En *Catalogne* (Barcelone), le terme fixe des petits logements est six fois inférieur à ceux des grands logements. En *Australie*, les pensionnés bénéficient d'une réduction de moitié du terme fixe. En *Flandre*, le terme fixe a été réduit d'un facteur 2 pour les ménages à faible revenu ou avec handicapé avant sa suppression en 1997 et l'attribution d'une petite quantité gratuite d'eau.

Une autre forme d'aide consiste à réduire le prix unitaire des premières tranches de consommation. Ainsi, en *Wallonie*, le prix unitaire de la première tranche est de 20 francs belges par m<sup>3</sup> d'approvisionnement alors qu'il atteint 70 francs belges pour les consommations supplémentaires. En *Italie*, le prix des premiers 90 m<sup>3</sup> par an est moitié moins cher que le prix des autres et en *Australie*, les malades nécessitant une dialyse bénéficient de prix unitaires préférentiels. En *Turquie*, le prix unitaire de la première tranche (jusqu'à 120 m<sup>3</sup>/an) est 3.75 fois moins élevé que celui pour les grosses consommations (plus de 360 m<sup>3</sup>/an).

#### *Tarification volumétrique pure*

La tarification volumétrique pure ne comporte pas de terme fixe et le prix de l'eau varie linéairement avec la consommation. La tarification volumétrique peut être progressive ou dégressive lorsque le prix unitaire des consommations élevées d'eau diffère du prix unitaire des consommations faibles (figure 3).

Figure 2. Tarifications dégressives et progressives  
(prix égal pour la consommation moyenne de référence R)

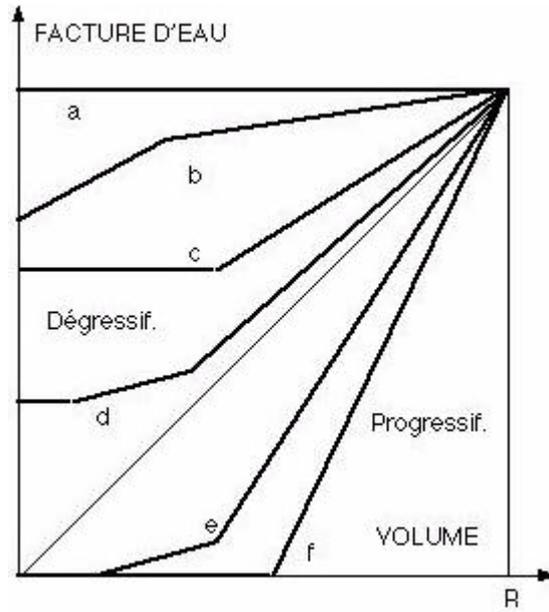
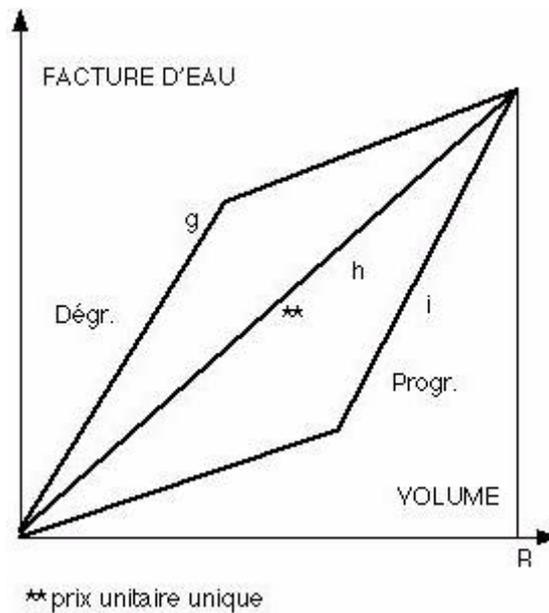


Figure 3. Tarification volumétrique



La suppression du terme fixe et la mise en place d'une tarification volumétrique pure répondent aux demandes répétées des organes représentatifs des consommateurs car il paraît inéquitable que les petits consommateurs – et surtout les ménages pauvres – payent leur eau plus cher que les gros consommateurs et que du fait d'une tarification dégressive l'eau utilisée pour nettoyer la voiture soit finalement moins chère que celle pour laver les enfants.

En France, le terme fixe représente environ 350 francs pour une dépense annuelle moyenne de 2 150 francs (120 m<sup>3</sup> par an), mais il existe de larges variations d'une commune à l'autre (tableau 6). Pour un bénéficiaire du RMI qui ne consommerait que 15 m<sup>3</sup> par an, le terme fixe représente 61% de la facture d'eau. Le prix moyen de l'eau pour cette personne pauvre est de 39 francs/m<sup>3</sup> au lieu de 18 francs/m<sup>3</sup> pour un ménage moyen.

La suppression généralisée du terme fixe nécessite une augmentation des prix unitaires dont l'amplitude pourrait être réduite si cette suppression ne concernait que les résidences principales ou les abonnés payant leur impôt sur le revenu dans la commune. Cette différenciation tarifaire est parfois difficile à mettre en œuvre car contraire à des principes d'égalité. L'avantage ne serait pas négligeable dans les communes ayant beaucoup de résidences secondaires où le maintien du terme fixe permettrait de mieux étaler le coût des infrastructures et ne pas les faire supporter principalement par les habitants généralement plus pauvres qui y vivent toute l'année.

Dans certains pays, le terme fixe dans une consommation typique familiale atteint des valeurs élevées dans une consommation typique familiale (Australie, 69% ; Pays-Bas, 65% ; Suède, 32%). Dans ces cas, la réduction du terme fixe devrait s'effectuer progressivement pour ne pas causer de variations trop rapides du prix unitaire.

Tableau 6. Prix de l'eau en France

	Abonnement Francs/an	Prix unitaire Francs/m <sup>3</sup>	Prix moyen Francs/m <sup>3a</sup>
Villes à abonnement élevé			
St Malo	1 115	26 <sup>b</sup>	54
Avignon	600	8	23
Toulon	600	15	30
Arles	500	15	28
Région parisienne			
Paris (rive droite)	100	14	16.5
Champigny/Marne	200	19	24
Evry	100	20	22.5
Autres villes			
Lyon	300	15	22.5
Lille, Roubaix, Tourcoing	200	18	23
Marseille <sup>c</sup>	0	18	18

a) Prix moyen par m<sup>3</sup> payé pour une consommation de 40 m<sup>3</sup>/an en 1997.

b) Le prix unitaire atteint 17 francs à Dreux et même à 33/francs/m<sup>3</sup> dans une petite commune.

c) Autres villes sans abonnement : Guéret, Lunéville, Annecy, Belfort.

Source : Que choisir, septembre 1998.

Comme il y a lieu d'encourager l'emploi de l'eau pour des raisons d'hygiène et de santé publique, il n'y a pas lieu de s'inquiéter des effets tarifaires du terme fixe sur les consommations inférieures à un seuil tel que 10 ou 15 m<sup>3</sup> par an et par personne. Pour promouvoir une consommation de 15 m<sup>3</sup> par an, on peut fortement abaisser le prix unitaire de l'eau de la première tranche sans nécessairement rendre l'eau gratuite. Ainsi, on pourrait choisir un terme fixe de 105 francs avec fourniture de 15 m<sup>3</sup> à 8 francs/m<sup>3</sup> plutôt que de facturer 15 m<sup>3</sup> à 15 francs/m<sup>3</sup> (225 francs). On pourrait même créer un minimum de perception de 185 francs (10 m<sup>3</sup>).

#### *Tarification progressive*

La tarification progressive est une tarification dans laquelle le prix du mètre cube d'eau augmente avec le niveau de consommation ; elle permet de réduire le prix de l'eau pour les besoins fondamentaux et décourage certaines utilisations jugées moins nécessaires. Elle encourage la collecte et l'utilisation de l'eau de pluie (lessive, arrosage des jardins) ainsi que le pompage des nappes souterraines.

La tarification progressive est utilisée dans des pays comme la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Mexique, le Portugal et la Turquie, notamment du fait de l'épuisement de la ressource. A *Barcelone*<sup>37</sup>, le prix unitaire de l'approvisionnement pour les consommations de plus de 192 m<sup>3</sup> par an est près du triple de celui pour les consommations de moins de 72 m<sup>3</sup> par an tandis que le prix unitaire de l'eau augmente de 118% entre les faibles et les fortes consommations. A *Athènes*, le prix unitaire de l'approvisionnement en eau augmente d'un facteur 7.7 entre les consommations de moins de 60 m<sup>3</sup> par an et celles de plus de 432 m<sup>3</sup> par an. A *Ankara*, le prix unitaire de l'eau augmente d'un facteur 3.75 entre les consommations de moins de 120 m<sup>3</sup> et celles de plus de 360 m<sup>3</sup> par an. En *Flandre* (Belgique), la tarification progressive prend la forme d'une tarification nulle pour les premiers mètres cubes et élevée au-delà. En Wallonie, le prix de l'approvisionnement en eau pour la deuxième tranche est 3.5 fois plus élevé que pour la première tranche.

La *France* qui utilise principalement une tarification dégressive à deux termes, envisage une tarification progressive de l'eau au bénéfice des très faibles consommations (moins de 36 m<sup>3</sup> par an)<sup>38</sup>.

Dans les immeubles collectifs sans compteurs individuels et en cas de tarification progressive, les ménages bénéficient peu des rabais sur les premières tranches et ils payent donc l'eau à un prix unitaire plus élevé. Ceci concerne en particulier les logements sociaux où vivent beaucoup de ménages pauvres. Une mesure sociale utile consisterait à faire en sorte que le prix de l'eau pour un ménage dans un immeuble locatif ou un grand ensemble ne soit pas supérieur à celui dans un logement individuel pour une même consommation de base, par exemple pour 60 m<sup>3</sup>/an.

#### *Tarification familiale*

Dans certains pays, la tarification prend explicitement en compte la taille de la famille, ce qui permet d'apporter une aide plus importante aux familles nombreuses et d'attribuer à chacun un quota égal d'eau à prix réduit.

Au *Luxembourg*, le tarif de base de l'approvisionnement en eau est applicable jusqu'à 60 m<sup>3</sup> par an pour une personne seule plus 40 m<sup>3</sup> par an par personne supplémentaire. A *Barcelone* (*Catalogne*), le plafond de la deuxième tranche tarifaire est augmenté de 28 m<sup>3</sup>/an à partir de la cinquième personne dans le ménage. Dans une commune luxembourgeoise, le prix unitaire de l'approvisionnement en eau est de 38 francs luxembourgeois/m<sup>3</sup> pour un ménage jusqu'à deux enfants, de 27/m<sup>3</sup> s'il y a trois enfants, de 23/m<sup>3</sup> s'il y a quatre enfants et de 19/m<sup>3</sup> s'il y a cinq enfants et plus. En *Angleterre*, les ménages pauvres bénéficient d'un tarif de faveur si leur consommation excède 100 m<sup>3</sup>/an.

### *Double prix de l'eau*

L'une des conclusions de l'analyse ci-dessus est l'intérêt de créer *deux prix pour l'eau*, l'un pour les usages fondamentaux et l'autre plus élevé pour les autres usages. Au lieu d'une tarification dégressive ou volumétrique (figure 4, courbe A), une tarification progressive (figure 4, courbe B) permettrait d'encourager les économies d'eau sans affecter les ménages pauvres.

Une autre approche consiste à créer deux prix, l'un pour des groupes spécifiés de personnes et l'autre pour la majorité des abonnés. La figure 5 montre la tarification volumétrique (B) pour l'ensemble des abonnés et une tarification progressive (C) pour les ménages pauvres. Cette approche est justifiée par le fait que le volume d'eau consommée dépend à la fois du niveau de revenu du ménage et de ses caractéristiques et habitudes<sup>39</sup> (une personne seule qui utilise peu d'eau peut être très riche et une famille pauvre avec beaucoup d'enfants peut consommer beaucoup d'eau pour des usages essentiels). Le groupe spécifié de personnes peut être le groupe des familles nombreuses, des malades nécessitant beaucoup d'eau pour leur traitement, des contribuables déclarant leurs revenus dans la commune et ayant plusieurs parts pour le calcul du quotient familial, des personnes physiques non imposées ou recevant des allocations sociales sous condition de ressource, des titulaires du RMI, des personnes physiques ayant leur résidence principale dans la commune et payant une faible taxe foncière, etc.

Le double prix de l'eau pose parfois un problème d'ordre juridique lorsqu'il introduit une sorte de discrimination tarifaire entre consommateurs d'un même réseau pour une même quantité d'eau consommée. Il ferait obstacle à la mise en œuvre du principe d'égalité des conditions d'accès à un service public. Cette objection ne semble pas insurmontable si le groupe de bénéficiaires est un groupe qui bénéficie déjà de conditions particulières du fait de politiques sociales ou familiales de l'État. En France, le même repas scolaire est vendu à des prix différents selon le niveau de revenu des parents et le même ticket de transport en train est vendu à un prix différent à un célibataire et à un père de famille nombreuse. De même, en matière fiscale, les propriétaires de condition modeste bénéficient après 75 ans d'une exonération de taxe foncière sur leur seule résidence principale. Au contraire, il serait difficile de vendre l'eau à un prix différent selon que l'abonné est restaurateur, exploitant de laverie, organisateur d'activités sportives, propriétaire d'un golf ou responsable d'une maison de retraite car cela introduirait des discriminations entre différentes activités commerciales.

Le double prix de l'eau permet de mener des politiques économiquement efficaces qui soient aussi socialement acceptables ; mais il se traduit bien évidemment par des transferts entre groupes de consommateurs, par exemple des transferts au détriment des grands consommateurs et au bénéfice des plus pauvres. La tarification sociale (figure 5) permet d'avantager un groupe de consommateurs sans créer de charges excessives pour les autres groupes. Cependant de tels transferts doivent rester limités pour éviter de financer la politique d'aide sociale de manière indirecte au moyen d'une contribution non fiscale sur le prix de l'eau. Les oppositions idéologiques sur ce sujet sont souvent sans rapport avec les montants des transferts<sup>12</sup>. Mais le problème se pose de manière très différente selon que le nombre de personnes aidées ne représente que 1 ou 2 pour cent des abonnés ou est nettement supérieur à 10%.

La pratique de deux prix selon le type de consommateur (segmentation du marché) ne devrait pas surprendre puisque l'eau en bouteille est déjà vendue à des prix très différents selon l'étiquette de même que beaucoup d'autres produits alimentaires et de biens de consommation (produits de marque et produits sans marque). La segmentation du marché de l'eau par les tarifs sociaux va dans le sens de la justice sociale mais n'assure pas le profit maximum au titulaire du monopole. Elle n'a rien d'anormal puisque, comme le dit la loi française sur l'eau<sup>40</sup>, "l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation" et n'est donc pas la propriété de quelques-uns. En outre, il est spécifié que "l'usage de l'eau appartient à tous" ce qui inclut les plus démunis.

Figure 4. **Double prix**  
 (le prix initial A est remplacé par le double prix B dans lequel les usages essentiels sont moins chers ; le prix total pour la consommation moyenne de référence R est inchangé)

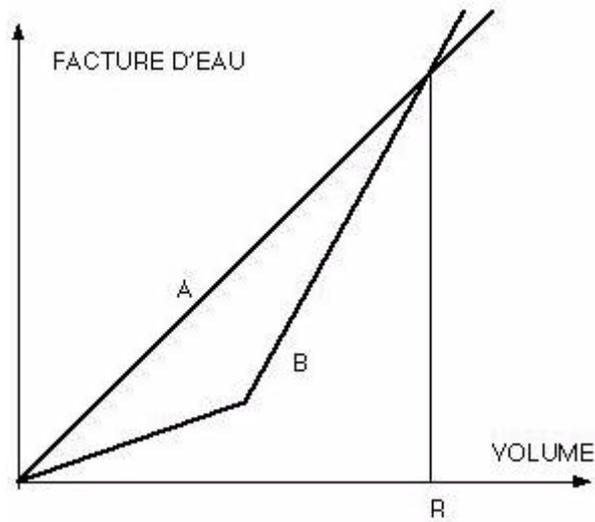
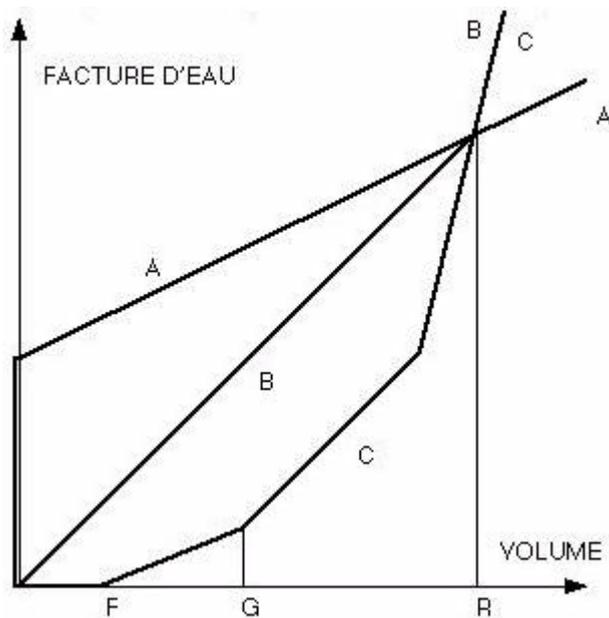


Figure 5. **Double prix**  
 (le prix initial A est remplacé par le double prix B et, pour les seuls ménages pauvres, par le prix progressif C, la position des points F et G varie, le cas échéant, avec la taille de la famille)



La mise en œuvre d'un prix social de l'eau, c'est-à-dire un prix plus faible pour certains groupes de consommateurs, atténue les problèmes financiers liés à la consommation d'eau par les pauvres mais ne les élimine pas. Les impayés d'eau seront moins nombreux mais ne disparaîtront pas, surtout si le risque de coupure d'eau en cas d'impayé est atténué par des mesures sociales efficaces d'apurement de factures d'eau (voir section 3.7).

#### *Facilités de paiement*

Dans beaucoup de pays, les distributeurs d'eau sont obligés de faire preuve de souplesse pour obtenir le paiement des factures d'eau et consentir un report temporaire ou un étalement des paiements lorsque l'abonné a des difficultés financières passagères. Cette politique "sociale" a des retombées positives sur l'image des distributeurs dans le public surtout sur l'image des sociétés privatisées d'eau. En Angleterre, (Northumbrian Water), les consommateurs qui le souhaitent reçoivent une carte spéciale de la société d'eau avec laquelle ils peuvent aisément payer leurs factures d'eau par petits montants en se présentant à la poste.

Dans le cas d'impayés chez des ménages sans ressources, le distributeur d'eau a parfois intérêt à abandonner sa créance plutôt qu'à poursuivre un recouvrement aussi illusoire que coûteux. En *Wallonie (Belgique)*, la Société wallonne de distribution d'eau a des contentieux d'impayés concernant environ 0.25% des abonnés.

### **3.6 Dispositions juridiques pour préserver l'accès à l'eau**

Lorsqu'un locataire ne paye pas son loyer et ses charges locatives ou qu'un consommateur ne paye pas son eau, le propriétaire ou la société distributrice d'eau cherche parfois à couper l'eau pour obtenir plus rapidement le paiement des créances en souffrance. Dans de nombreux pays, cette mesure radicale est illégale du moins tant qu'il n'y a pas de jugement exécutoire (Espagne<sup>41</sup>, Belgique<sup>42</sup>, France<sup>43</sup>). Il en résulte que l'accès à l'eau doit être maintenu pendant toute la procédure judiciaire qui peut être assez longue. Cette mesure procédurale bénéficie aux locataires ayant des difficultés financières passagères mais constitue une charge pour les propriétaires ou les sociétés d'eau qui subissent ainsi un accroissement des impayés. Une telle charge peut être mutualisée par l'assurance loyer ou par des aides publiques aux sociétés d'eau.

### **3.7 Aide sociale**

L'aide sociale intervient en amont en offrant des allocations à certaines catégories de personnes pauvres et en aval en apurant tout ou partie des impayés de certaines personnes sur une base individuelle. Elle est menée par les pouvoirs publics et les œuvres caritatives ou avec leur concours et au bon fonctionnement des entreprises de distribution d'eau. Les interventions des distributeurs d'eau au bénéfice des pauvres sans le concours des pouvoirs publics sont traitées à la section 3.4.

Les aides sociales sont la solution favorisée par les économistes "classiques" qui considèrent que les tarifications sociales de l'eau portent atteinte à l'efficacité économique du système de prix. Les distributeurs ont généralement tendance à renvoyer aux pouvoirs publics la charge de l'aide sociale pour l'eau.

#### *Aide en amont*

Dans les pays de l'OCDE, les ménages pauvres bénéficient généralement de l'aide sociale pour compléter leurs revenus et d'aides spécifiques au logement pour couvrir une partie des frais de logement

(versement direct de l'allocation au propriétaire dans certains cas). Le montant de l'aide au logement est calculé en tenant compte des charges mais souvent de façon forfaitaire, c'est-à-dire sans tenir compte de la réalité en matière de dépenses d'eau lorsque ces dépenses sont couvertes par les charges. Les mesures d'aide sociales et d'aide au logement contribuent au paiement des charges y compris les factures d'eau qui y sont incluses et au paiement des factures d'eau qui doivent être payées directement aux distributeurs.

Dans certains pays comme la *Finlande*<sup>44</sup>, la dépense relative à l'eau est prise explicitement en compte dans l'établissement de la subvention au logement. Plus de 7% de la population finlandaise bénéficie de cette subvention qui représente 0.39% du PNB et couvre 80% des coûts au-delà d'un plancher non subventionné.

En *Australie*, l'aide apportée par les sociétés d'eau aux ménages pauvres est financée par les contribuables car cette aide est remboursée par les municipalités à partir du budget d'aide sociale. Un tel transfert de charges va dans le sens de la clarté des comptes du distributeur d'eau mais fait disparaître la solidarité entre consommateurs.

Une autre modalité d'aide consisterait pour les organismes d'aide sociale à distribuer aux familles pauvres des "bons d'eau" ou des "coupons d'eau"<sup>45</sup> comme il existe des bons alimentaires et des bons de chauffage pour acquérir du combustible en hiver ou des allocations de rentrée scolaire. De tels bons permettent d'obtenir gratuitement un volume d'eau ou une réduction du prix sur l'eau consommée (bon de réduction). Ils pourraient être nominatifs et incessibles sauf auprès de la société distributrice d'eau qui ensuite en demanderait le remboursement à l'organe émetteur. Cette approche permettrait d'éviter les solutions fondées sur des interfinancements ou subventions croisées (double prix, section 3.5) et ferait apparaître de façon explicite le montant total des aides sociales pour l'eau. Les bons ou les allocations d'eau à très bas prix pourraient être financés par une taxe spécifique sur les distributeurs d'eau et/ou par les budgets des pouvoirs publics.

Moyennant l'instauration de ce mécanisme de bons ou d'un mécanisme d'effet équivalent, les distributeurs d'eau pourraient pratiquer leur politique tarifaire sans avoir à se soucier des aspects sociaux. Toutefois, ce genre de solution n'a suscité qu'un intérêt limité, en partie par manque de financement public. En effet, il est plus coûteux d'aider une classe de bénéficiaires que ceux parmi ces bénéficiaires qui expriment les besoins les plus aigus.

#### *Aide en aval*

L'aide en aval consiste à aider au cas par cas un abonné en difficulté financière en payant à sa place tout ou partie de la facture d'eau qu'il ne parvient pas à honorer. Cette aide n'est pas accordée dans tous les cas par les organes d'aide sociale chargés de faire la sélection. Elle peut prendre la forme d'un versement au créancier ou d'un abandon de créance par le distributeur d'eau ou l'ensemble des créanciers.

En *Belgique*, la Société wallonne de distribution d'eau<sup>46</sup> prend volontairement en charge les factures d'eau des personnes que lui indique l'aide sociale communale qui a un droit maximum de tirage par abonné mais n'en dépense que la moitié. Cette opération coûte 2.5 millions de francs français soit 0.3% du chiffre d'affaire et concerne environ quatre abonnés sur 1 000. Le distributeur d'eau apure le prix de l'approvisionnement en eau (assainissement exclus) soit 750 francs en moyenne par abonné assisté et 4 francs par abonné. Le petit nombre de personnes ayant des difficultés de paiement (moins de 1% de personnes aidées ou avec contentieux de recouvrement) est justifié par le fait que ce mécanisme ne concerne pas les habitats collectifs, et que le montant moyen annuel des factures d'eau n'est que de 1 600 francs par personne. Les taxes diverses y compris l'assainissement ne relèvent pas de ce mécanisme.

En France, l'accent est mis sur le maintien de la fourniture d'eau pour les consommateurs de bonne foi et sur l'apurement de certains impayés grâce à l'intervention financière des pouvoirs publics au niveau départemental ou municipal, des œuvres caritatives telles que le Secours catholique et par les entreprises intervenant dans la facturation de l'eau<sup>47</sup>. Du fait que les ménages pauvres vivent souvent en habitat collectif (HLM), les impayés d'eau pour motif de pauvreté sont très peu nombreux, de l'ordre de ¼ à ½%.

Dans le cas des habitats collectifs, les impayés des ménages pauvres portent sur le loyer, sur les abonnements d'électricité et de téléphone et sur les charges locatives dans lesquelles l'eau ne figure que pour une faible part. Le Fonds de solidarité pour le logement est le principal mécanisme d'intervention pour les charges locatives. Si les locataires d'immeubles de logements sociaux devaient payer leur eau directement, le nombre d'impayés et de coupures d'eau augmenterait considérablement car les ménages les plus pauvres se trouvent fréquemment dans des logements sociaux. Actuellement, les impayés de charges locatives sont une charge pour les propriétaires ou l'organe gestionnaire des logements sociaux.

Dans le cas des abonnés individuels ayant des difficultés financières, la Charte Solidarité-Eau<sup>48</sup> définit la politique actuelle qui est en voie de mise en œuvre. L'aide peut être fournie aux personnes ayant des difficultés temporaires par décision des Commissions Solidarité-Eau en voie de création dans les départements. Ce mécanisme ne concernera que peu de familles puisqu'il ne devrait pas coûter annuellement plus de 2 francs par abonné (qui paye en moyenne 2 000 francs/an), soit donc au plus une famille assistée pour 1 000 abonnés (soit quatre fois moins qu'en Belgique). Le coût global du dispositif d'abandon de créances ne devrait pas dépasser 60 millions de francs/an, soit 60 000 abonnés recevant 1 000 francs. Le coût pour le distributeur (environ 20 millions de francs) ne devrait pas dépasser 1 franc par abonné (soit quatre fois moins qu'en Belgique). Du fait du nombre réduit de bénéficiaires choisis au cas par cas, l'aide pourra être plus importante par personne aidée que si l'on versait une aide à une catégorie complète de bénéficiaires (aide en aval). Les frais administratifs du système d'abandon de créances ne sont négligeables vu le nombre d'intervenants par facture impayée. Des mécanismes similaires existent pour l'électricité et le téléphone en France<sup>49</sup>, Belgique<sup>50</sup> ou Irlande<sup>51</sup> (annexe 2).

Par ailleurs, il faut mentionner les actions importantes de secours des centres communaux d'action sociale qui interviennent directement auprès des régies communales pour le paiement de l'eau.

Une autre forme d'intervention consiste à prendre des mesures de réparation des fuites pour que les locataires ou occupants (squatters) n'aient pas à supporter des factures exagérément élevées du fait des fuites causées par la carence du propriétaire<sup>52</sup>.

#### *Mise en œuvre de la coupure d'eau*

Plus les impayés d'eau sont pris en charge et plus le volume des impayés risque d'augmenter. Ce risque financier doit être pris en charge par la collectivité ou les distributeurs lorsque la loi, le gouvernement ou la pratique des distributeurs n'autorise pas de procéder à des coupures. C'est notamment le cas au Royaume-Uni où le gouvernement a interdit les coupures que neuf compagnies privées sur 28 ne pratiquaient déjà plus. En Belgique, une évolution similaire est observée et, en France, l'eau n'est pas coupée aux ménages de bonne foi. Dans d'autres contextes, il faut se résoudre à couper l'eau du logement d'un mauvais payeur. Dans ce cas, il est nécessaire de prévoir la mise à disposition d'eau gratuite, par exemple à des fontaines dans le voisinage, de sorte que les ménages ainsi privés d'eau puissent néanmoins exercer leur droit à l'eau potable. Toutefois, il faut constater que dans la réalité, le nombre de coupures d'eau chez des ménages vivant en permanence dans leur logement est très faible. En France, il atteindrait environ un abonné sur mille chaque année parmi lesquels les ménages pauvres sont très peu nombreux du fait des interventions sociales. Les coupures affectent principalement des locaux inoccupés ou peu occupés, ou des abonnés négligents.

### 3.8 *Conseil et assistance juridique*

Dans le cas de communautés désavantagées dont l'approvisionnement en eau a été pollué ou risque de l'être, l'accès à une eau saine peut être amélioré en menant une action de conseil auprès de ces communautés afin d'encourager les propriétaires ou les vendeurs de logement à satisfaire à leurs obligations légales en matière de salubrité, les municipalités à jouer leur rôle de garant de la santé publique ou les autorités publiques ne pas tolérer des activités polluantes qui menacent les sources d'eau dont dépendent certaines populations. Les conseils peuvent porter sur l'analyse du problème et l'identification des remèdes, sur les possibilités qu'ont les citoyens de mieux faire connaître leurs souhaits auprès de diverses autorités, sur les actions qu'il est possible d'entamer au niveau des tribunaux, etc. Des fonds extérieurs aux communautés désavantagées sont souvent nécessaires pour financer des expertises ou les frais des procès. Aux États-Unis, le programme de "justice environnementale" créé par le Président Clinton<sup>20</sup> apporte une telle aide. Ainsi, l'EPA et le Département de la Justice ont poursuivi un promoteur qui n'avait pas installé les évacuations d'eaux usées.

## CONCLUSIONS

Le prix de l'eau potable au cours des dernières années dans certains pays de l'OCDE ou dans certaines régions de ces pays a atteint un niveau tel que les consommateurs commencent à s'inquiéter. Parmi les ménages pauvres de ces pays, l'eau n'est plus un poste négligeable des dépenses liées au logement. Aussi constate-t-on qu'un nombre important de ménages pauvres a désormais des incidents de paiement concernant les factures d'eau.

Les Gouvernements des pays Membres sont de plus en plus conscients des aspects sociaux de l'eau et la plupart d'entre eux commencent à prendre des mesures pour faciliter l'accès à l'eau pour tous. Ce rapport cherche à identifier diverses mesures qui visent à mettre en œuvre le "droit à l'eau" et, en particulier à rendre plus abordable le prix de l'eau pour les ménages les plus démunis.

Des approches sociales de tarification ont été pratiquées de longue date et sur une grande échelle dans le contexte des services publics de l'eau. En particulier, les pays de l'OCDE ont largement fait appel aux subventions pour l'approvisionnement et l'assainissement sans que l'eau ne paraisse onéreuse aux consommateurs.

La mise en œuvre progressive du principe utilisateur-payeur et la réduction corrélative des subventions devraient avoir des effets économiques très positifs sur la gestion des services d'eau. Il en est de même pour les nouvelles tarifications destinées à réduire les gaspillages et mieux responsabiliser les utilisateurs. Toutefois ces politiques sont parfois mises en place sans trop se préoccuper de la dimension sociale du développement durable, et en particulier de la frange la plus pauvre ou la plus défavorable des populations nationales.

En matière de tarification de l'eau potable, il apparaît de plus en plus nécessaire de décourager les consommations excessives et de faire une distinction entre les usages essentiels et les autres usages. A cette fin, il apparaît très souhaitable de *réduire autant que possible l'incidence du terme fixe* dans la tarification pour éviter que les petits consommateurs ne payent un prix trop élevé pour l'eau qu'ils utilisent pour des besoins essentiels et *d'augmenter le prix unitaire de l'eau aux niveaux élevés de consommation* lorsque l'eau devient une ressource rare.

La fourniture d'une quantité limitée *d'eau potable à très faible prix* est une approche particulièrement intéressante pour la mise en place d'une tarification progressive de l'eau qui prenne en compte les besoins des pauvres. Limitée aux résidences principales, aux familles nombreuses et éventuellement aux ménages pauvres, cette mesure sociale ne causerait qu'une augmentation faible du prix moyen de l'eau. La réduction du prix des faibles quantités et l'augmentation du prix des grosses quantités d'eau aurait un réel impact social et politique et permettrait de gérer l'eau de manière plus durable.

D'une manière générale et quelle que soit la politique tarifaire choisie, il faudra prendre en compte les revenus limités d'une petite partie de la population qui ne peut pas être privée d'eau ni soumise à des contraintes économiques additionnelles du fait du renchérissement continu de l'eau. Faute d'introduire des différenciations tarifaires fondées sur les revenus de l'abonné ou son état de pauvreté, il paraît possible pour le moins de tenir compte de la taille de la famille.

Le recours à une *double tarification de l'eau* paraît donc devoir s'imposer, afin de mieux prendre en compte les caractéristiques des ménages dans la tarification volumétrique sans affecter de manière significative la tarification de la majorité des consommateurs. Cette tarification augmentera évidemment le prix de l'eau pour les gros consommateurs mais la réduira pour les petits consommateurs. Dans le même esprit, il paraît utile d'instaurer des mécanismes de péréquation pour corriger les inégalités trop manifestes dans le prix de l'eau entre diverses régions ou communes d'un même pays.

La *poursuite des politiques de subvention en matière d'infrastructure d'eau* paraît très *nécessaire* pour continuer les travaux d'équipement dans le domaine de l'eau des régions rurales et permettre aux pays ou régions moins développés de l'OCDE de combler leur retard par rapport aux autres régions plus développées en matière de raccordement aux adductions d'eau, égouts et stations d'épuration. Toutefois le maintien de ces subventions au plan national ou international devrait être conditionné par un *ciblage précis des aides sur des groupes défavorisés* et par l'adoption et la mise en place progressive d'une politique de tarification efficace de la ressource afin que, dans un horizon temporel défini, l'eau soit vendue à son vrai prix et que les réseaux ne soient plus financés par les budgets publics.

La privatisation des activités du secteur de l'eau devrait permettre un certain désengagement des pouvoirs publics, la mobilisation de capitaux privés et une gestion plus efficace des réseaux. Une telle privatisation devrait être rendue possible par la loi dans les pays où des obstacles juridiques subsistent encore. Elle ne devrait pas être effectuée sans une prise en compte des *aspects sociaux de l'eau* par les sociétés privatisées. Les dispositions concernant la privatisation de l'eau, les régies ou les concessions devraient notamment prévoir que les sociétés d'eau :

- soient soumises à des contraintes spécifiques en vue d'assurer que l'eau reste abordable même pour les plus démunis ;
- puissent pratiquer des tarifs spéciaux qui prennent en compte les caractéristiques familiales ou les revenus faibles de certaines catégories de consommateurs ;
- soient autorisées à organiser des transferts financiers entre groupes de consommateurs au nom de la solidarité ;
- puissent dans certains cas recevoir des contributions des pouvoirs publics pour financer des programmes sociaux d'accès à l'eau pour les plus pauvres, qui seraient établis en partenariat avec les pouvoirs publics.

Même en cas de privatisation complète du secteur de l'eau, l'État devra continuer à jouer un rôle important pour veiller à ce que les règles instaurées pour garantir le droit à l'eau potable soient effectivement mises en œuvre et pour financer, le cas échéant, certains investissements coûteux ou dont l'amortissement pose problème. Une telle intervention se justifie aussi par le fait que l'État est garant du droit à la santé et que les populations défavorisées ne sont pas en mesure de défendre efficacement leurs droits à l'eau, à la santé et au logement qui sont inscrits dans les constitutions et les lois nationales. Par ailleurs, le coût d'une intervention pour des motifs d'ordre social est très faible au regard de la consommation d'eau.

## NOTES

1. L'OCDE a effectué des nombreuses enquêtes sur le prix de l'eau qui ont été publiées dans les rapports suivants :
  - Industrial Water Pricing, ENV/EPOC/GEEI(98)10
  - Agricultural Water Pricing, ENV/EPOC/GEEI(98)11
  - Household Water Pricing, ENV/EPOC/GEEI(98)12
  - Pricing of Water Services in OECD Countries, ENV/EPOC/GEEI(98)13
  - L'ouvrage récent de l'OCDE : "*The Price of Water. Trends in OECD countries*" contient une synthèse de ces travaux.
2. Henri Smets : Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles, Anuario de direito do ambiente Lisboa, 1998 (p.9-37).
3. OCDE : Gestion de l'eau : Performances et défis dans les pays de l'OCDE, 1998  
OCDE : Données OCDE sur l'environnement, Compendium 1999, 1999  
OCDE : Indicateurs d'environnement, 1998.
4. Le Center on Budget and Policy Priorities annonce que l'écart entre riches et pauvres aux États-Unis a atteint un niveau sans précédent depuis 1977. Le revenu moyen après impôts du cinquième le plus pauvre de la population a chuté de 10 000 dollars en 1977 à 8 800 dollars en 1999 (c'est-à-dire environ 5 400 francs/mois) alors que le revenu des plus riches a augmenté de 115%. *Le Monde*, 7/9/1999, p.22.
5. N. Legendre ; La condition de vie des pauvres, *Données sociales. La société française, 1999*. Voir aussi Mesurer la pauvreté, *Économie et statistique*, n°308-9-10, 1997. S. Lollivier et D. Verger : Une approche de la pauvreté par les conditions de vie. Doc. trav. INSEE, F 9701, 1997. Selon Lollivier, 12.5% de la population française est en état de pauvreté monétaire (moins de 3 500 francs par mois) et parmi elles, il y a 3.6% (c'est-à-dire 2.1 millions) qui en outre subissent la pauvreté subjective (difficulté à boucler les fins de mois). Cette population consiste pour 65% de locataires, pour 85% de personnes disposant de moins de 3 000 francs par mois par unité de consommation, pour 76% de personnes vivant en zone urbaine, pour 75% de français et pour 93% de personnes de moins de 65 ans. En 1984, 7.1% de la population française avait un revenu disponible inférieur à 50% du revenu médian, 3.9% inférieur à 40% du revenu médian, 2.2% inférieur à 30% du revenu médian et 1% inférieur à 20% du revenu médian. Le revenu disponible (après transferts et taxes) des ménages du premier décile de revenu est de 50 000 francs/an en 1990. Parmi les ménages de moins de 65 ans vivant avec moins de 4 500 francs/mois, 23% ont épisodiquement des retards de paiement pour leurs factures de gaz et d'électricité. (INSEE : *Économie et statistique*, n°8/9/10, 1997). La situation de pauvreté est bien plus grande dans les pays de l'Europe centrale et orientale. En 1997, il y avait 41% de pauvres en Ukraine, 38% en Russie, 33% en Bulgarie et 22% en Roumanie (BERD, 1998). Pour la Hongrie, 25 à 30% de la population en 1998 vivait en dessous du niveau de subsistance (100 dollars par mois).

6. Un dixième de la population française peut être considérée comme très mal logée (manque de confort sanitaire, etc.) ; environ 45 à 50% de ces ménages mal logés sont originaires de Turquie, du Maghreb et d'Afrique Noire. *Le Monde*, 22/6/1999.
7. *Le Monde*, 17/6/1999.
8. P. Roussel, Le prix de l'eau, *Confluences*, juillet 1999. Le prix de l'eau est passé de 1 229 francs/120 m<sup>3</sup> en 1992 à 1 974 francs/120 m<sup>3</sup> en 1997 (Mieux Vivre, mars 1999), soit une hausse de 61% à comparer à une hausse des prix de 11%. En franc constant de 1995, le prix de l'eau est passé de 8.5 francs en 1980 à 14.1 francs par m<sup>3</sup> en 1995, voir OCDE : *Examen des performances environnementales de la France*, 1997. En 1998, dans l'Agence Seine-Normandie, la facture moyenne de 2 130 francs/an (120 m<sup>3</sup> à 17.75 francs) se répartissait en 7.77 francs pour le prélèvement, 5.97 francs pour l'assainissement et 4.02 francs pour les redevances et taxes. Quarante pour cent des ménages payaient leur eau entre 13 et 24 francs/m<sup>3</sup> (le prix de l'eau variait de 2 à 35 francs selon les communes). En 1996, l'eau coûtait 12.8 francs par m<sup>3</sup> à Paris 16<sup>e</sup> et 18.8 francs par m<sup>3</sup> à Boulogne-Billancourt une commune contiguë. Selon *Les données économiques de l'environnement* (Rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, IFEN, juin 1999), les dépenses "eau" de la France en 1997 sont de 129.2 milliards de francs dont 58.3 pour mobiliser la ressource par des services collectifs (dont 27.9 payés par les ménages) et 60.9 milliards de francs pour l'assainissement-épuration (dont 46.8 pour l'assainissement collectif, 8.9 pour la gestion des eaux industrielles et 5.1 pour l'assainissement autonome des ménages). La quantité d'eau prélevée est de 98 m<sup>3</sup> par personne et par an dont 77 m<sup>3</sup> facturés.
9. *Chiffres clé de l'environnement*, IFEN, 1999.
10. Dans le budget des ménages en France, le poste "charges de distribution d'eau" (qui ne comprend pas l'assainissement, les redevances et taxes) est passé de 0.66% de la consommation nationale en 1980 à 0.85% en 1997. L'indice des volumes est passé de 100 à 113 et l'indice des prix de 100 à 337. La consommation "eau" est passée de 10.8 milliards de francs en 1980 à 24.4 en 1990, et à 41.3 milliards de francs en 1997. Entre 1990 et 1997, le poids relatif du poste distribution de l'eau dans le budget des ménages a augmenté de 35% alors que le poids relatif du poste "logement, eau, chaleur et électricité" n'a augmenté que de 18%. Luis Case : *La consommation des ménages en 1997*, INSEE Résultats, 1998. Entre 1990 et 1996, le revenu des ménages du premier décile a diminué de 2.7% et le revenu du deuxième décile de 0.3%, alors que celui des autres ménages a augmenté de 0.5% en moyenne. En 1988, 25% des Français considéraient que l'eau était chère et en 1995, ce pourcentage est devenu 60% selon le CREDOC. Soixante-neuf pour cent des Français ne sont pas enclins à faire des sacrifices financiers pour bénéficier d'une eau de meilleure qualité. Selon B. Maresca, la faiblesse des revenus incite les ménages à restreindre leur consommation d'eau (CREDOC, Cahier de recherche n°104, 1997). En Région wallonne, la consommation d'eau des ménages (120 litres/habitant/jour ou 44 m<sup>3</sup>/an) se répartit comme suit : chasse d'eau (36.3%), hygiène personnelle – bain, douche – (33%), lessive (13.5%), vaisselle (6.7%), nettoyage (4.1%), jardinage (4.1%), boisson et alimentation (2.4%). La consommation d'une administration belge a été évaluée à 14 m<sup>3</sup>/agent/an. A Stockholm (1995), la consommation d'eau des ménages est de 210 litres/habitant, la consommation industrielle est de 27 litres/habitant et la consommation publique (administration, rues, etc.) atteint 60 litres/habitant (20%).
11. *Données sociales*, 1999, p.449.
12. WHO : *Water and Health in Europe*, 1999 (p.114).  
S. Reiter. Transparency and customers' participation in water pricing policies. Lisbonne, sept. 1999.

Le nombre de suppression de raccordements a atteint 21 282 en 1991-92, mais est tombé à 1 129 en 1998-99 pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Selon cet auteur, le Conseil des clients de l'Ofwat anglaise est opposé à des factures plus faibles pour un grand nombre de clients ayant des faibles revenus qui seraient financées par les autres clients (ménages, entreprises, etc.).

13. USEPA : Information for States on Developing Affordability Criteria for Drinking Water, 1997, <http://www.epa.gov/OGWDW/ssaf-01.html>. Il ressort de cette étude que le prix de l'eau n'est pas jugé abordable s'il dépasse 2% des dépenses des ménages. Pour les ménages pauvres, la limite serait plus faible, de l'ordre de 1.25%. Environ 11% des ménages américains (revenus de moins de 10 000 dollars par an) jugent que le prix de l'eau est actuellement trop élevé ("burdensome").
14. Selon la Banque mondiale, le prix de l'approvisionnement en eau dans les villes du tiers monde en 1990 représente 30% du coût alors que pour l'électricité et le gaz, le ratio est 70% et 90%. La participation des usagers aux frais d'assainissement est dérisoire (5 à 10%). En Espagne, il y a des refus fréquents de payer l'eau et ses redevances (Examen des performances environnementales de l'Espagne, OCDE, 1996). Si l'eau est vendue à prix proche du prix réel en Catalogne (198 pesetas/m<sup>3</sup> au lieu de 259 pesetas/m<sup>3</sup> en 1996, soit 24% en dessous du prix réel), l'écart de prix ou subvention est de 50% à Madrid, de 65% en Andalousie, de 69% en Aragon et de 81% en Castille-Leon. Voir J. C. Verges, "Full Cost Pricing of Water in Spain", Hydropole 99, Marseille, juin 1999. Selon l'auteur, l'eau ne représente que 0.5% des dépenses des ménages espagnols.
15. Au cours des années 1984-92, le prix des logements a augmenté en France de 80% alors que les revenus en termes réels n'ont augmenté que de 33%. La part du loyer dans le budget des locataires est passée de 10.2% à 14.3%. Environ 1.4 million de ménages n'ont pas le confort sanitaire minimum (WC et bain ou douche). Ces logements (6.2% du parc) sont pour 30.6% en immeuble collectif. Cinquante-cinq pour cent sont habités par des personnes des deux premiers déciles de revenu et 51% par des occupants de plus de 64 ans et 57% par des personnes seules. Les deux tiers des occupants sont inactifs. INSEE, *Économie et Statistique*, 1995, n°8/9. En Belgique, entre 1961 et 1995, le budget des ménages pour l'habitation est passé de 18.3% à 26.4%.
16. OCDE : *Examen des performances environnementales du Mexique*, 1998. Sur 3.8 millions de logements dans la zone métropolitaine de Mexico City, 2.5 millions ont l'eau courante dans le logement et 3.3 millions sont raccordés aux égouts. Quarante-sept pour cent de la population des municipalités en dehors des capitales des États fédérés ne bénéficient en 1995 que d'un approvisionnement limité en eau potable (moins de 25% des ménages). En matière de service d'égouts, 72% de cette population ne disposent que d'un service réduit (moins de 25% des ménages raccordés). Pour les populations dans les capitales des États fédérés, le service d'eau potable est satisfaisant mais le service des égouts est encore insuffisant puisque 33% de ces populations n'ont qu'un service réduit (moins de 25% de ménages raccordés). *Décentralisation et infrastructure locale au Mexique*, OCDE, 1998.
17. OCDE : Examen des performances environnementales de la Turquie, 1999. Selon le Rapport sur le Développement Humain du PNUD (1998), 51% de la population n'a pas une eau saine et 20% n'a pas d'assainissement.
18. Nguyen Tien-Duc, *L'humanité mourra-t-elle de soif*, Hydrocom, Paris, 1999.
19. Un exemple de politique de tarification dans un pays en développement est donné par la Syrie. Son gouvernement a la responsabilité de mettre en œuvre une politique de récupération totale ou partielle des coûts de l'eau en tenant compte de l'impact social de cette politique et la situation des utilisateurs, en particulier les pauvres, en vue d'aboutir au développement durable. La proportion de financement

public relève du gouvernement. Voir Abdul Aziz Almasry : "The principle of the cost recovery of water projects and its application in Syria", Colloque Unesco sur les transferts interbassins d'eau, avril 1999.

20. En mars 1994, le Président Clinton a signé l'Ordre exécutif n°12 898 sur les actions fédérales pour promouvoir la justice environnementale dans les minorités et groupes de population à faible revenus (égalité d'exposition aux dégradations de l'environnement). Le Congrès a voté 315 millions de dollars pour 1993-98 au bénéfice du Texas et 20 millions de dollars au bénéfice du Nouveau-Mexique. Chaque agence fédérale doit identifier et porter remède aux effets négatifs de ses programmes, politiques et activités qui seraient particulièrement forts chez les pauvres ou dans les minorités, notamment en matière d'eau potable. L'une des questions traitées est l'intérêt d'établir des normes qui ne doivent pas se révéler trop coûteuses à mettre en œuvre pour les pauvres ("affordability"). Voir [www.epa.gov/reg5oh2o/sdw/fedreg2.htm](http://www.epa.gov/reg5oh2o/sdw/fedreg2.htm).
21. Dans l'affaire Zander contre Suède (25/11/93), la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les époux Zander avaient droit la fourniture gratuite d'eau de boisson du fait que leur puits avait été pollué par une entreprise voisine dûment autorisée à continuer et étendre son activité polluante.
22. La croissance de villes comme Istanbul a été de 21% entre 1985 et 1990. Chaque année, 1.2 millions de Turcs émigrent vers les villes alors que les autorités n'ont pas les moyens de construire les infrastructures appropriées. Entre 1990 et 1995, la zone métropolitaine de Mexico City est passée de 1.8 à 2.4 millions de logements (taux de croissance : 4.7%/an). La croissance prévue de Mexico City est de 16% entre 1995 et 2015.
23. Des villes comme Athènes, Istanbul, Ankara ou Mexico City sont affectées par une urbanisation en partie incontrôlée.
24. *L'eau et la santé dans les quartiers urbains défavorisés*, Édit. du GRET, Programme Solidarité Eau, Sophia Antipolis, 1994 (Compte rendu de la Table Ronde sur l'eau et la santé dans les quartiers défavorisés réunissant les experts de 40 pays et organisée à l'initiative de la France à la suite de la CNUED). Selon l'OMS, "environ 80% de toutes les maladies et plus d'un tiers des décès dans les pays en développement sont dus à la consommation d'eau contaminée et les maladies liées à l'eau empêchent en moyenne chaque individu de travailler pendant un dixième de sa vie" (p.21). La Lyonnaise des eaux a mis en place des solutions innovantes pour assurer la distribution d'eau et son financement dans des quartiers à bas revenus de pays en voie de développement. Voir Lyonnaise des Eaux : *Innover pour l'environnement*, Rapport 1999 et "Solutions alternatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement conventionnels dans les secteurs à faibles revenus", 1999.
25. En France, les gens du voyage (260 000 personnes dont 80 000 itinérants et 70 000 semi-sédentaires) ne disposent que de 10 000 emplacements sur des aires d'accueil. Comme seulement un quart des 1 739 communes de plus de 5 000 habitants dispose de telles aires que la loi Besson (loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement) leur impose de mettre en place, une révision de cette loi est en cours en vue d'autoriser le préfet à imposer aux communes de réaliser, à leurs frais, des aires d'accueil. *Le Monde*, 7/9/1999, p.12.
26. Bien que la France soit bien équipée en infrastructures dans le domaine des adductions (99% de la population connectée) et des assainissements (81% de la population connectée), la qualité de l'eau potable laisse parfois à désirer surtout dans les campagnes. Entre 1989 et 1991, environ 11.5 millions de personnes ont été exposées, au moins de façon intermittente, au risque de recevoir une eau non conforme aux normes microbiologiques (la population exposée à des eaux non conformes est de 6 millions pour les normes sur les nitrates et 1 million pour les normes sur les pesticides). Voir

OCDE : *Examen des performances environnementales de la France*, 1997. Selon le dernier bilan établi par la Direction générale de la santé (données 1995), 55% des Français ont reçu au moins un jour dans l'année une eau non potable. Pour 13% des Français, ces pics de pollution se sont produits plus de 30 jours par an. Pour 28% des Français, l'eau de ville est jugée à tort ou à raison comme étant peu sûre et 30% des Français ne boivent pas l'eau du robinet. En matière de nitrate, 12% des captages sont non potables (plus de 50 mg/l) et 25% dépassent 40 mg/l. En Italie, 18% des familles souffre de discontinuités persistantes dans l'approvisionnement en eau. En outre, les normes pour les coliformes ont été dépassées dans plus de 35% des contrôles en 1995 (*Water and Health in Europe*), WHO, 1999.

27. Aux États-Unis, la situation sanitaire dans les "colonias" situées principalement au voisinage de la frontière avec le Mexique est préoccupante car ces établissements humains sont sous-équipés. Le manque d'eau saine est tel que 90% de la population de certaines colonias souffrent de maladies liées à l'eau. Le problème des colonias concerne plus de 350 000 personnes au Texas (1 500 colonias) et 20 500 personnes au Nouveau-Mexique dans des communautés où le taux de personnes pauvres est environ le double de celui des États-Unis. Des investissements pour l'approvisionnement en eau sont en cours dans le cadre des programmes de justice environnementale. En 1997, le gouvernement américain a poursuivi un promoteur qui n'avait pas construit les infrastructures sanitaires promise aux acheteurs et l'a obligé à fournir sans retard aux acheteurs un approvisionnement en eau potable. Voir OCDE : *Examen des performances environnementales des États-Unis*, OCDE, 1996.
28. En Pologne, l'approvisionnement en eau des villes est satisfaisant mais beaucoup reste à faire pour les campagnes où seulement 24% des 14.5 millions d'habitants sont raccordés. Les autres habitants consomment une eau dont la qualité est jugée insuffisante dans la moitié des puits. Un prix faible de l'eau, l'absence de compteurs et le manque d'investissements contribuent à prolonger cette situation. Voir OCDE : *Examen des performances environnementales de la Pologne*, 1995.
29. L'OCDE comme l'Union européenne estiment que des considérations socio-économiques peuvent tempérer l'application du principe utilisateur-payeur. Dans le rapport "*La facturation des services publics aux usagers*" (PUMA n°22, 1998), l'OCDE présente la ligne directrice selon laquelle : "il conviendrait d'envisager de réduire les tarifs demandés aux usagers dans les cas particuliers où le recouvrement intégral des coûts représenterait pour eux une charge financière excessive. Cela peut s'appliquer particulièrement aux personnes de faibles revenus". Le projet initial de directive cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(97)614) prévoyait une exception pour la fourniture d'une quantité minimale d'eau pour les usages domestiques fondamentaux à un prix abordable (l'adoption de la directive est prévue pour 2000). Dans le cas des pays en développement, la Commission européenne est défavorable à la fourniture gratuite d'eau aux plus pauvres mais est favorable au double prix et aux subventions ciblées (voir "*Towards sustainable water resource management*", EC, Sept. 1998).
30. OCDE : Examen de performance environnementale de la République tchèque, 1999.
31. OCDE : *Examen des performances environnementales de la Turquie*, 1999. Dix ans plus tôt, dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1989 relative aux politiques de gestion des ressources en eau (C(89)12 Final), les préoccupations sociales de l'OCDE étaient plus faibles. Néanmoins, il était indiqué "A moins que la mise en œuvre d'autres politiques ne soit justifiée par de bonnes raisons, comme le désir d'avantager des groupes de consommateurs ou des territoires particuliers", il faudra respecter le principe utilisateur-payeur.
32. OCDE : Examen des performances environnementales de la Russie, 1999.

33. La députée française Nicole Bricq a fait la proposition de "mettre en place une tarification progressive de l'eau, accompagnée d'une gratuité pour les 15 premiers mètres cubes d'eau potable délivrés chaque année par personne domiciliée à l'adresse de raccordement". Elle considère qu'il faut "maintenir quoiqu'il arrive un approvisionnement minimum en eau pour les familles en difficulté". Voir "*Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement*", Rapport d'information n°1000, Assemblée nationale, 1998.
34. La nouvelle politique tarifaire de la ville de Cairns (Australie) est décrite dans le rapport "Cost effective study of two part tariffs", février 1998. Sur 40 000 abonnés payant environ 150 dollars australiens par an pour l'eau, 4 800 abonnés recevraient l'équivalent de 75 dollars australiens du fait qu'ils ont une famille nombreuse.
35. Les compteurs d'eau sont inexistantes ou peu utilisés dans les pays suivants : Irlande, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Norvège, Islande, États-Unis. Dans certains cas, ceci est justifié par le fait que l'eau est abondante et peu coûteuse et que les économies sur la ressource (de l'ordre de 25%) seraient faibles au regard des coûts de mesure et de tarification volumétrique.
36. Voir annexe 1. Dans son étude "Les mégapoles face à une crise de l'eau" (Unesco, 1996), le Prof. F. Valiron recommande la mise en place de tarifs sociaux. Il cite la Banque mondiale qui "a invité tous les États à adopter une tarification transférant une part de la charge du service (de l'eau) des plus pauvres aux plus riches". Selon la Banque mondiale, la charge sociale maximale pour l'eau dans les pays en développement ne devrait pas dépasser 2 à 3% du revenu des personnes appartenant au premier et au deuxième décile de revenu. Les bases sur lesquelles ces chiffres sont établis ne sont pas données.
37. A Barcelone, Madrid et Séville, la tarification de l'eau domestique est fondée sur un terme fixe et trois niveaux de prix unitaires en fonction du volume dont le plus faible (faible consommation) est "subventionné" par le plus élevé (forte consommation). La tarification pour les ménages de Barcelone depuis le 1/1/97 est de 425 francs + 4.8 francs/m<sup>3</sup> (TTC) pour la première tranche (moins de 36 m<sup>3</sup> par an). Le prix unitaire augmente pour atteindre 10.5 francs/m<sup>3</sup> pour les consommations de plus de 192 m<sup>3</sup>. La facture moyenne pour une consommation de 124 m<sup>3</sup> est de 1 211 francs (TTC) (9.8 francs/m<sup>3</sup>). A Séville, le prix unitaire applicable est le prix unitaire de la tranche atteinte, ce qui constitue un fort encouragement à des économies d'eau.
38. Sur la tarification progressive de l'eau en France, voir *Charte Solidarité-Eau et Données Économiques de l'Environnement* (Réf.10, p.53). La tarification à Rabat (Maroc) est basée sur trois prix unitaires : 0.78 dirham/m<sup>3</sup> pour les consommations inférieures à 120 m<sup>3</sup>/an, 2.07 dirhams/m<sup>3</sup> pour les consommations de 120 à 240 m<sup>3</sup>/an et 2.97 dirhams/m<sup>3</sup> pour les consommations supérieures à 240 m<sup>3</sup>/an. Le premier prix unitaire est inférieur au prix d'acquisition de l'eau (1.27 dirham/m<sup>3</sup>) (voir Coûts et prix de l'eau en ville, Presses Ponts et Chaussées, Paris, 1998). La tarification au Sénégal comporte un prix réduit pour la tranche 0-120 m<sup>3</sup>/an. A Nairobi, le prix unitaire augmente selon les tranches (7 shillings du Kenya/m<sup>3</sup> pour 0-108 m<sup>3</sup>/an et 14 shillings du Kenya/m<sup>3</sup> pour plus de 360 m<sup>3</sup>/an). (Voir F. Valiron, Gestion des eaux, volume 4, Presses Ponts et Chaussées, 1991).
39. Au Danemark, le huitième groupe de revenu disponible dépense 8.45 fois plus pour l'eau que le 1e groupe (qui a un revenu 15 fois inférieur). En Hongrie, l'écart de dépenses pour l'eau est un facteur 2.6 pour un écart de revenus de 3.5 entre le premier et le dixième décile. En Corée, les dépenses en eau des ménages varient de 6 700 wons à 11 800 wons entre le premier décile et le dixième décile de revenu. Ramenée aux dépenses de consommation des ménages, l'eau représente de 0.8% à 0.43% selon les déciles. En France, la consommation annuelle par habitant (1990, Île-de-France) varie selon le type de communes de 49.1 m<sup>3</sup>/an pour les communes avec dominante d'ouvriers salariés,

à 73.6 m<sup>3</sup>/an pour les communes avec dominante d'emplois du tertiaire supérieur et de services aux particuliers.

40. Loi n°92-3 du 3/1/1992 sur l'eau.
41. En Espagne, la jurisprudence interdit de couper l'eau à un client qui ne paye pas ses factures d'eau (mesure coercitive illégale avant jugement).
42. En Belgique, il existe une quantité minimale d'eau qui ne peut être enlevée aux personnes bénéficiant du minimum vital (minimex). Selon le décret du 20 décembre 1996 de la Région flamande, "chaque abonné a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir mener une vie humaine suivant le niveau de vie en vigueur (Art. 3).
43. En France, le TGI de Privas a refusé en janvier 1998 que la CISE coupe l'eau de ceux qui avaient consigné les sommes contestées chez un huissier. Les coupures d'eau chez les plus démunis sont encadrées par les lois sur le droit au logement (par exemple ex-loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés), sur le RMI (loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion) et sur la lutte contre les exclusions (voir Réf. 46). Selon la circulaire précitée, l'objectif est que l'expulsion pour impayé soit "non pas impossible mais limitée dans les faits aux locataires de mauvaise foi". Entre l'assignation tendant au constat de la résiliation du bail pour impayé (par huissier) et l'expulsion réelle avec recours éventuel au concours de la force publique, il peut en pratique s'écouler un à deux ans pendant lesquels tous les efforts sont faits pour résoudre le problème d'impayé de logement. Le Fonds de Solidarité-Logement intervient pour les impayés de charges dans une copropriété et le Fonds Solidarité-Eau lorsqu'il existe pour les impayés d'eau auprès des distributeurs. En outre, il faut mentionner le rôle direct sous forme de secours des Centres communaux d'actions sociales(CCAS), des Caisses d'allocations familiales, des Conseils généraux et des associations caritatives en cas d'impayés ainsi que celui du Fonds d'urgence sociale créée en janvier 1998. Dans certains départements existaient des dispositifs d'aide aux impayés de facture d'eau financés par les crédits précarité-pauvreté du ministère des Affaires sociales.
44. OECD ; The Battle against Exclusion. Social assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom, OECD, 1998.
45. En France, la ville de Dreux finance des coupons d'eau (390 coupons en 1997) grâce à une action conjointe de la Lyonnaise des Eaux (100 kF/an) et de la municipalité (100 kF/an). Ces coupons sont remis aux familles les plus défavorisées identifiées par le CCAS.
46. En Wallonie (Belgique), les ménages dont la consommation d'eau excède le forfait de l'abonnement peuvent recevoir sur demande adressée à leurs autorités communales une aide par enfant au-delà du troisième. La Société wallonne de distribution d'eau a mis en place un mécanisme autonome de Fonds social qui apure les factures d'eau (assainissement et taxe non compris) pour toute personne que lui signale les CPAS (Centre public d'aide sociale) gérés par les communes. Ce mécanisme créé sans législation ouvre aux communes un droit de tirage de 50 francs belges par abonné. Le CPAS décide des attributaires de cette aide et du montant de facture apuré. La limite supérieure apurée est de 7 000 francs belges par an et par personne (c'est-à-dire la consommation moyenne des abonnés) et le montant moyen est de 4 500 francs belges par an. Le crédit ouvert aux CPAS de 0.5% du chiffre d'affaire (soit 30 millions de francs belges) n'est utilisé que pour moitié. Les CPAS sont très satisfaits du système mis en place depuis quelques années. Dans une ville comme Nantes, le taux de recouvrement des factures d'eau avant l'ordre de fermeture est de 99% en 1996. Sur 130 000 factures

émises dans l'année, il y a environ 1 500 cas de contentieux (cas sociaux, surendettement, liquidation judiciaire, mauvais payeur, erreur de facturation, fuites, etc.) dont huit aboutissent à la fermeture de compteurs (la fermeture en hiver est interdite par la loi), 111 à des saisies, 707 à des annulations (remise pour fuite, erreur de relevé ou de facturation, etc.) et 725 à des échéanciers (paiements échelonnés dans le temps).

47. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions vise notamment à assurer le maintien de l'accès aux services essentiels aux conditions d'existence et à la dignité : eau, énergie et téléphone. Elle renforce le dispositif d'aide pour l'eau qui figurait déjà dans la loi n°92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle. Selon l'Art. 136 de la loi n°98-657, les Articles 43-5 et 43-6 de la loi n°92-722 deviennent : § 43.5 "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'Art. 43-6, § 43.6 : "Il est créé en faveur des familles et des personnes visées à l'Art. 43.5 un dispositif d'aide et de prévention pour faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'État et les distributeurs d'eau définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs".
48. Selon la Charte Solidarité-Eau conclue le 6 novembre 1996 entre l'État, l'Association des maires de France, le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, les usagers en situation de pauvreté ou de précarité signalés par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) devraient bénéficier temporairement du maintien de l'alimentation minimum en eau et de l'abandon de créances de tout ou partie de leurs factures d'eau lorsqu'elles ne peuvent s'en acquitter temporairement. La durée du maintien ne devrait pas dépasser le temps nécessaire à l'examen du dossier par la Commission Solidarité-Eau sans que ce délai puisse excéder trois mois. La circulaire n°97-100 du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la Charte Solidarité-Eau (*BO Min. Equip.*, n°1161, Vol.97-23, 1997) organise les Commissions départementales Solidarité-Eau associant décideurs, citoyens et distributeurs d'eau et chargées de l'examen des dossiers individuels de personnes démunies demandant l'abandon de créances au bénéfice des services de distribution d'eau. La mesure de report des interruptions de service coûterait près de 60 millions de francs par an pour les impayés d'eau. Le maximum de créances abandonnées ne devrait pas dépasser 2 francs par abonné dont 1 franc à charge des distributeurs d'eau. L'État et les collectivités prennent en charge les redevances et les taxes y compris l'assainissement (voir aussi la circulaire interministérielle du 13 novembre 1997 sur le fonctionnement des Commissions Solidarité-Eau). Le bilan en date du 10/12/1998 établi par l'UNIOPSS fait apparaître que les Commissions Solidarité-Eau sont peu nombreuses et travaillent en parallèle avec de nombreuses autres structures d'aide sociale. A la mi-1999, moins de la moitié des départements auraient leur Commission Solidarité-Eau. Le traitement égalitaire des dossiers à travers la France reste un objectif à atteindre. La fourniture de secours est une technique mieux comprise que l'abandon de créances.
49. Dans le même esprit, EDF a créé et finance à concurrence de 75 millions de francs sur 200 millions par an des commissions départementales pauvreté-précarité qui ont aidé 120 000 foyers à payer leurs factures d'électricité en 1997 ; d'autre part, les abonnés en difficulté se voient proposer le maintien d'une fourniture de 3 kW. Les commissions EDF manquent de personnel pour traiter tous les dossiers. Un mécanisme de tarifs spéciaux pour les plus démunis (2.8 millions) sur demande expresse est en voie de constitution chez France Télécom. Les impayés de téléphone seraient pris en charge par l'ensemble des opérateurs de téléphone fixe. En cas de difficulté, la ligne téléphonique est mise en service restreint et la coupure n'a lieu qu'après instruction du dossier par la commission

départementale correspondante. La loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle procède de la même logique d'aide aux démunis. Elle concerne 150 000 personnes sans couverture de base et 6 millions de personnes sans couverture complémentaire et ayant moins de 3 500 francs de revenu mensuel. Sa mise en œuvre coûtera 9 000 millions de francs par an et évitera que 14% des français ne renoncent chaque année à des soins pour manque de couverture médicale (le recours au médecin chez les pauvres est inférieur de 20% à la moyenne alors que l'état de santé est moins bon). Le projet de loi français de privatisation de l'électricité (1999) prévoit un tarif de faveur pour les pauvres (au moins 200 000 foyers). Les dettes fiscales des ménages comptant un chômeur seraient effacées à titre exceptionnel et sur demande. Cette mesure concerne 250 000 ménages et coûteraient plus de 1 milliard de francs.

50. En Belgique, les distributeurs d'électricité et de gaz ont signé des conventions tripartites avec les communes et les CPAS et abondent un fonds d'entraide créé en 1995 (aides de 175 millions de francs belges pour l'électricité et 122 millions pour le gaz en 1997). Un tarif particulier pour les "petites fournitures" a été créé. Des limiteurs de puissance (6A ou 1.3 kWh) et des compteurs à pré-paiement ont été installés dans des cas particuliers. Les coupures de gaz et l'électricité ont été interdites du 15/12/97 au 15/2/98 (hiver).
51. En Irlande, les familles pauvres et les personnes âgées (220 000) reçoivent une allocation spéciale de chauffage et d'électricité pour un montant de 75 millions de livres par an payé par le ministère des Affaires sociales et de la famille (2 500 francs/an par personne). En outre, les ménages pauvres qui ne peuvent plus utiliser le charbon bitumineux (remplacé par un combustible sans fumée tel que l'anthracite qui est plus cher) reçoivent 3 livres par semaine pendant les mois d'hiver (coût 8.8 millions de livres). Ce programme concerne Dublin depuis 1990 (6 millions de livres), Cork depuis 1995 (1.6 million de livres) et cinq autres villes où le charbon bitumineux a été interdit afin de réduire les émissions de fumées.
52. A Paris, une association de bienfaisance, Aquassistance, a fait réparer les fuites de canalisation d'un squat afin que les occupants n'aient pas à supporter des factures excessives d'eau. Suite à cette intervention humanitaire, les occupants payent des factures normales.

## ANNEXE 1

### LE DROIT A L'EAU POTABLE POUR TOUS

Le droit à l'eau potable est le droit pour chacun de bénéficier d'une eau saine à un prix abordable en quantité suffisante pour satisfaire à ses besoins fondamentaux. Il ne s'agit que d'une quantité limitée d'eau qui ne doit pas nécessairement être gratuite. Ce droit est de plus en plus reconnu tant au niveau national qu'international. Il est mis en œuvre à plus de 90% dans les pays de l'OCDE et à près de 100% dans les grandes villes.

Le droit à l'eau potable peut être assimilé à un droit de l'homme. Il découle du droit à la santé, du droit au logement, du droit à des conditions décentes de vie et du droit à un environnement sain. Ces divers droits figurent notamment dans la Charte sociale européenne révisée (Strasbourg, 1996) et dans les constitutions de nombreux pays.

Les citations qui suivent montrent comment ce droit est perçu et quelle est sa portée réelle.

- Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (Art. 25) :

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

Bien que l'eau ne soit pas mentionnée explicitement dans la liste, le droit à l'eau fait évidemment partie des droits protégés.

- En 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise que :

"Les États ... reconnaissent le **droit** qu'à **toute** personne de jouir du meilleur état de **santé** physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. Les mesures que les États prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer : ... b) l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu" ...

- En 1969, la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social met l'accent sur "la réalisation des principaux objectifs suivants :

10.f) "procurer à **tous**, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des **services collectifs** satisfaisants".

- En 1977, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'eau (Mar del Plata), il a été convenu que :

"All people have **a right** to have access to drinking water".

- En 1979, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes stipule que :

"Les États leur assurent :

h) de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications".

- En 1981, les Nations Unies ont lancé une décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement pour mettre en vigueur l'objectif que :

"all people, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have **the right** to access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs".

Pendant cette décennie, l'eau potable pour tous a été considérée comme une priorité des Gouvernements. Aussi, une part importante de l'aide au développement y a été consacrée.

En 1984, les États membres de l'OMS/Euro adoptent une Politique de Santé pour Tous. Selon l'objectif 20 :

"D'ici l'an 2000, **toutes** les populations de la Région devraient disposer d'un approvisionnement satisfaisant en eau potable".

- En 1989, selon la Convention sur les droits de l'enfant, il est admis que les États doivent prendre les mesures appropriées pour "fournir une eau de boisson saine" à l'enfant.
- La Convention de l'OIT de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants précise que :

"les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés" (Art. 15.1).

Ce texte signifie notamment qu'il n'est pas permis de porter une atteinte grave à la ressource en eau située sur les terres sauvegardées.

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

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

- En 1992, lors de la Conférence de Rio (CNUED), les Gouvernements adoptent la Déclaration de Rio selon laquelle :

"les êtres humains ... ont **droit à une vie saine** et productive en harmonie avec la nature".

Ils adoptent également le Programme Action 21 selon lequel il faut :

"faire en sorte qu'en l'an 2000 au plus tard, **tous les citoyens** disposent d'au moins 40 litres d'eau salubre et que 75% d'entre eux bénéficient des services d'assainissement à leur domicile ou au voisinage de celui-ci".

Il faut bien noter que ce texte ne vise que les citoyens.

Le Programme Action 21 comporte de nombreuses indications sur les objectifs et moyens à mettre en œuvre pour concrétiser le droit à l'eau potable.

§ 3.8 "Governments... should establish measures which will directly or indirectly : ...

p) provide the **poor** with access to freshwater and sanitation"

§ 6.12 "to ensure **universal access to safe drinking water**"

§ 7.42d "promote policies aimed at recovering the actual cost of infrastructure services while at the same time recognizing the need to find suitable approaches (including subsidies) to **extend basic services to all households**".

§ 18.8 "Priority must be given to ... the satisfaction of **basic human needs** for drinking water, health protection and food security. For any water utilization beyond this, freshwater resources have to be considered as an economic good with an opportunity cost in alternative uses".

§ 18.18 "In developing and using water resources, priority has to be given to the satisfaction of **basic needs** and the safeguarding of ecosystems. Beyond these requirements, however, water users should be charged appropriately".

§ 18.26 "Charging mechanisms should however, reflect as far as possible both the true cost of water when used as an economic good and **the ability of the communities to pay**".

- En 1993, l'UICN développe un "International Covenant on Environment and Development" qui comporte la règle selon laquelle les États devraient porter "particular attention to the satisfaction of basic human needs, such as drinking water and food".
- En février 1994, Madame Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville déclare au cours d'une réunion internationale organisée par la France :

"le libre accès à une eau saine est un **droit de l'homme** quel que soit le degré ou la forme de l'urbanisation".

Ensuite la réunion a adopté les Recommandations de Sophia Antipolis aux termes desquelles :

"Toute personne, quelles que soient ses conditions de vie ou ses ressources, a le **droit imprescriptible** de boire une eau saine" ;

"Des mécanismes de **péréquation** entre les différentes couches de population urbaine doivent être mis en place. Une part de subvention peut cependant s'avérer nécessaire".

- En 1994, la Conférence internationale sur la population et le développement adopte les Principes du Caire qui comprennent le Principe 2 selon lequel :

"Les êtres humains... ont **droit** à une vie **saine** et productive en harmonie avec la nature.... Les individus ont droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leur famille, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un **approvisionnement en eau et un système d'assainissement adéquats**".

- En avril 1997, le Symposium sur l'eau, la ville et l'urbanisme organisé par l'Académie de l'eau (France) et le Programme Hydrologique International de l'Unesco adopte la Déclaration de Paris selon laquelle :

"Une politique sage de tarification de l'eau reconnaissant la valeur économique de l'eau mais ayant aussi une **sensibilité sociale** représente une composante essentielle. Des subventions mal conçues favorisant l'urbain au détriment de la population rurale, ou les résidents les plus aisés au détriment des moins favorisés (qui pourraient acheter l'eau auprès des vendeurs) ne devraient plus subsister".

- En décembre 1997, les ministres chargés de l'eau, de l'urbanisme et de l'environnement de la région Afrique inscrivent dans leur Déclaration du Cap :

"La promotion de l'application de tarifs réalistes pour l'eau et les services d'hygiène accompagnés d'une **tarification préférentielle pour les groupes à bas revenus**, par exemple des avantages tarifaires, des péréquations, etc."

- En janvier 1998, la Conférence de Harare "Stratégie de gestion de l'eau" organisée dans le cadre de la Commission pour le développement durable conclut que :

"Si l'on veut que la fourniture d'eau soit durable, il faut que tous les coûts en soient couverts. Des **subventions** pour des groupes spécifiques, généralement les plus **pauvres**, peuvent être considérées comme souhaitables dans certains pays".

- Lors de sa sixième réunion (New York, avril 1998), la Commission pour le développement durable des Nations Unies adopte une décision 6/1 selon laquelle :

"Cost recovery should be gradually phased in by water utilities, taking into account the specific conditions of each country. Transparent subsidies for specific groups, particularly **people living in poverty**, are required in some countries".

Selon la Commission, le développement durable est "un modèle de développement qui permet de satisfaire les besoins d'une génération, **en commençant par ceux des plus démunis**, sans compromettre la possibilité pour les générations suivantes de satisfaire les leurs".

- En mars 1998, la Conférence internationale eau et développement durable (CIEDD), réunie à Paris à l'Unesco, adopte une déclaration selon laquelle :

"La mise en place progressive du recouvrement des coûts directs et indirects des services, tout en **protégeant les utilisateurs à bas revenu**, devrait être encouragée".

L'Atelier n°3 sur les moyens de financement appropriés a conclu qu'il fallait "prendre, de manière transparente, les mesures nécessaires, notamment de **péréquation**, pour éviter une gestion des services conduisant à une limitation de l'accès à l'eau pour les usagers à bas revenu".

- Le même mois, lors du Forum de dialogue international sur "La politique mondiale de l'eau, coopération pour la gestion transfrontière des ressources en eau" organisé par la Fondation allemande pour le développement international, une Déclaration dite de Petersberg est adoptée selon laquelle :

"L'eau devrait être considérée comme un bien économique et collectif. En utilisant les instruments économiques, il convient de concilier de manière harmonieuse les objectifs économiques, **sociaux** et environnementaux. Cela implique que ces instruments soient soigneusement sélectionnés et utilisés compte dûment tenu des objectifs de **justice sociale** et de la politique environnementale tout en contribuant au recouvrement des coûts grâce à des tarifs d'eau appropriés. L'utilisation de ces instruments devra également tenir compte des effets négatifs subis par les **ménages à faible revenu**".

- En mars 1999, la Commission de l'UE introduit une nouvelle proposition de directive cadre pour une nouvelle politique communautaire dans le domaine de l'eau qui traite en autres de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Le texte précise que les "États Membres peuvent tenir compte des effets **sociaux**, environnementaux et économiques de la récupération".
- Au Colloque Eau, solidarité et développement durable (Paris, mars 1999), le sénateur Pelletier, ancien médiateur de la République, déclare : "le principe utilisateur-payeur est très important, même si des **subventions** sont à prévoir pour financer les mécanismes de solidarité mis en place au bénéfice des plus **démunis**".
- En avril 1999, le Conseil européen du Droit de l'Environnement adopte à Madère une Déclaration sur la gestion durable des ressources en eau qui se prononce en faveur d'un :

"**droit** pour chacun d'accéder à l'eau potable".

Selon l'Art. 7 de la Déclaration de Madère,

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

Selon l'Art. 10, des exceptions au principe utilisateur-payeur peuvent être consenties "en ce qui concerne l'eau destinée à des besoins humains essentiels". De plus,

"Lorsqu'il est décidé de réduire les subventions en matière d'eau, il faut prévoir des périodes de transition et introduire des exceptions justifiées par des considérations **sociales**".

- En juin 1999, le Protocole sur l'eau et la santé (Londres) instaure le but de fournir :

"l'accès **de tous** à l'eau potable"

et se réfère au principe de

"l'accès **équitable** à l'eau" à "**tous** les habitants notamment aux personnes **défavorisées ou socialement exclues**" (Art. 5.1).

Le Protocole reconnaît dans son préambule que :

"la disponibilité d'eau en quantité et d'une qualité suffisante pour répondre aux besoins fondamentaux de l'homme est **indispensable** aussi bien pour une amélioration de la santé que pour un **développement durable**".

\* \* \* \*

Le **droit social national** connaît de longue date des mesures particulières pour faire face aux difficultés financières temporaires auxquelles sont confrontées les pauvres (appelés en droit français, personnes défavorisées, démunies, impécunieuses, à faible ressource, les plus démunies, en situation de précarité, en situation d'exclusion, etc.). Rares sont les dispositions spécifiques concernant l'eau car les dépenses d'eau ne représentent qu'une faible part des dépenses des ménages pour le logement, le chauffage, l'eau et l'électricité (environ 7%).

Néanmoins quelques droits nationaux reconnaissent explicitement le droit à l'eau potable, organisent l'accès à l'eau pour les plus démunis ou organisent le paiement des factures d'eau.

#### *France*

Selon l'Art. 43-5 de la loi française n°92-722 du 29 juillet 1992 modifiée par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998, "toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a **droit à une aide** de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau".

La mise en œuvre effective de ce droit pose encore des problèmes pratiques (modalités, financement, personnel, etc.). Pour l'essentiel, les mesures en vigueur relèvent de l'aide sociale et ne visent que les cas les plus dramatiques (voir notes 47 et 48). Cette aide pour le paiement des factures d'eau est financée conjointement par les distributeurs d'eau, les pouvoirs publics et les œuvres caritatives.

Récemment, la France a créé un Observatoire de la **pauvreté** et de l'exclusion sociale.

#### *Belgique*

La loi du 8 juillet 1976 concernant les centres publics d'aide sociale (CPAS) prescrit que :

"Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une **vie conforme à la dignité humaine** (Art. 1)".

Selon le Décret du 14 mai 1996 de la Région flamande, l'un des objectifs du fonds est de "soutenir la politique communale pour restaurer la **qualité de la vie et l'environnement** dans les **milieux défavorisés**" (Art. 3.1).

Selon l'Art. 3 du Décret du 20 décembre 1996 de la Région flamande, "chaque abonné a **droit à une fourniture minimale** et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir mener une vie humaine suivant le niveau de vie en vigueur".

Selon l'Art. 1.2 du Décret du 15 avril 1999 de la Région wallonne relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau, "toute personne a le **droit** de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé".

Le droit des distributeurs d'eau de fixer librement le prix de l'eau "ne fait pas obstacle à l'établissement par la Région, d'un **tarif social** accordé aux personnes physiques dans les conditions et

selon les modalités établies par le Gouvernement" (Art. 4.2). La nouvelle société publique pour la gestion de l'eau est chargée d'étudier "les principes et critères applicables à une fourniture **universelle** de l'eau et à une **tarification sociale** adaptée" (Art. 6.2.5).

#### *Royaume-Uni*

L'obligation faite aux compagnies d'eau d'instaurer des tarifs sociaux apparaît également dans un Rapport officiel anglais (A better quality of life, a strategy for sustainable development for the UK, 1999). Le Gouvernement du Royaume-Uni a demandé aux compagnies de développer des systèmes tarifaires qui distinguent l'eau utilisée pour des usages essentiels et l'eau pour d'autres usages afin d'instaurer "a fair charging system". Il est aussi précisé que :

"People and firms must be able to **afford** the water they need, and families should face neither hardship because of water bills nor disconnection".

Cette nouvelle orientation gouvernementale laisse transparaître les problèmes sociaux sérieux créés par la privatisation de l'eau au Royaume-Uni. Selon ce rapport officiel, "Development which ignores the essential needs of the poorest people, whether in this country or abroad, is not sustainable at all".

"Development which ignores the essential needs of the poorest people, whether in this country or abroad, is not sustainable at all".

#### *Autres pays*

Ainsi qu'il apparaît dans le rapport, il existe des pratiques tarifaires favorables aux personnes pauvres dans plusieurs pays. L'État dépense beaucoup pour financer les infrastructures concernant l'eau, mais ne recueille pas souvent des redevances en quantité suffisante pour équilibrer les dépenses publiques pour l'eau. Bien que les subventions diminuent, elles restent souvent présentes.

\* \* \* \*

## ANNEXE 2

### EXEMPLE DE TARIFICATION SOCIALE

La fourniture d'eau potable à des conditions favorables aux personnes défavorisées obéit à la même logique que la fourniture d'électricité bien que l'eau soit bien plus que l'électricité un bien social. Pour l'électricité, le projet de loi français en discussion établit clairement les principes suivants :

- droit à l'électricité pour tous ;
- péréquation géographique (des prix) ;
- maintien temporaire de la fourniture même en cas d'usage ;
- principe utilisateur-payeur avec solidarité entre les ménages ;
- tarif de faveur pour les défavorisés ;
- prises en charge par les entreprises de distribution des coûts liés à la mission de cohésion sociale (et non par l'État).

#### **Projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, 1999.**

Art. 1. "Le service public de l'électricité ... concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous ... Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité ..."

Art. 2. III. "La mission de fourniture d'électricité consiste à assurer sur l'ensemble du territoire :

- 1°) la fourniture d'électricité aux [consommateurs domestiques] en concourant à la cohésion sociale, au moyen de la péréquation géographique nationale des tarifs, de la garantie de maintien temporaire de la fourniture d'énergie instituée par l'Art. 43.5 de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion et du dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité par l'Art. 43-6 de la même loi ..."

Art. 4. I. "Les tarifs de vente de l'électricité aux [consommateurs domestiques] traduisent les coûts de revient supportés par Électricité de France au titre de ces usagers, en y intégrant notamment les dépenses de développement du service public pour ces usagers, et en évitant des subventions en faveur des [gros consommateurs].

Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une première tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité".

Art. 2. III. "Les charges résultant de la mission de cohésion sociale sont réparties entre les organismes de distribution dans les conditions prévues au II. de l'Art. 5 de la présente loi".

Art. 5. II. "Ces charges comprennent :

- 2°) la participation au dispositif institué en faveur des personnes en situation de pauvreté ou de précarité ;

- 3°) la participation, dans le cadre de la contribution à la sécurité publique, aux moyens mis en œuvre dans les quartiers en difficulté pour renforcer la présence du service public et contribuer à la médiation sociale".