

LE DROIT À L'EAU DEVIENDRA-T-IL JAMAIS UN DROIT DE L'HOMME ?

Henri Smets, Membre de l'Académie de l'Eau

Comme le disait le député Jean-Paul Chanteguet, Président de la Commission du développement durable, « le droit à l'eau est un droit pour tous... sauf pour les pauvres ».

En septembre 2013, Jean Glavany et cinq autres députés représentant l'UDI, le PRG, le PS, le Front de Gauche et EELV ont déposé à l'Assemblée nationale une Proposition de loi en faveur de la mise en œuvre effective du droit à l'eau (PPL intergroupe N°1375). Le député Michel Lesage a été nommé Rapporteur pour ce texte et a entamé les auditions.

Cette proposition de loi prend en compte une proposition déposée en 2012 par la députée M.G. Buffet (PPL N°121) ainsi que les propositions de plusieurs ONG (OBUSASS, France Libertés et Coalition Eau). Elle vise à créer le droit à une aide pour l'eau égale au montant du dépassement éventuel des dépenses d'eau pour les besoins essentiels au delà de 3% des ressources disponibles de l'utilisateur.

Cette proposition soutenue par les ONG n'a toutefois reçu des professionnels de l'eau, des distributeurs publics ou privés, qu'un accueil « nuancé ». Ils sont favorables au droit à l'eau mais ils ne souhaitent pas rouvrir les débats avant la fin de la période d'expérimentation sur des questions traitées dans la loi Brottes (N°2013-312). Ils sont pour le droit à l'eau mais pas pour des taxes nouvelles sur l'eau en vue de financer les aides pour l'eau. Si l'on suivait cette approche, l'avenir du droit de l'homme à l'eau ne se déciderait pas au mieux avant 2018, c.-à-d. au cours de la prochaine législature.

La PPL N°1375 fait l'objet de débats et sera très certainement amendée avant son adoption. D'ailleurs, les auteurs de la PPL au moment même du dépôt de la PPL ont déclaré avoir « la volonté d'amender tel ou tel point » de la PPL déposée. La PPL devrait être rendue conforme à l'article 40 de la Constitution qui n'autorise pas les PPL qui augmentent les charges publiques. Elle pourrait offrir plus de marges de manœuvre aux collectivités et ne devrait pas impliquer des dépenses significatives. Les modalités de mise en œuvre devraient être ajustées en fonction du choix de la source de financement, choix qui reste à faire.

Pour devenir plus acceptable, la proposition de loi sur le droit à l'eau devrait sans doute être moins ambitieuse et se concentrer sur un petit nombre d'éléments nouveaux en évitant les questions traitées dans la loi Brottes.

Le droit à l'eau que tout le monde reconnaît, mériterait d'être mieux défini car aujourd'hui, malgré les différentes lois en vigueur, ce droit reste un droit largement fictif, un droit de l'homme sans définition, un droit social sans obligations précises.

Des dispositions législatives nouvelles sont nécessaires sans tarder pour permettre la mise en œuvre effective du droit à l'eau en France.

- a) La France a reconnu officiellement et à plusieurs reprises depuis 2010 au niveau international le droit à l'eau en tant que droit de l'homme mais n'a pris aucune mesure pour faire reconnaître ce droit comme un droit de l'homme dans son ordre juridique interne.
- b) La loi LEMA de 2006 avait créé un droit d'accès à l'eau à un prix abordable mais le prix abordable n'est toujours pas défini.
- c) Le Code de l'action sociale et des familles avait ouvert un droit à une aide pour l'eau des plus démunis mais ne fournit pas les critères pour identifier les bénéficiaires. Dès lors, le montant des aides distribuées pour payer l'eau varie très largement selon le lieu où habite l'utilisateur.
- d) Alors que les municipalités ont de grandes responsabilités en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement, elles ne peuvent pas subventionner les actions des services de l'eau pour rendre l'eau plus abordable pour les plus déshérités.

Il manque en France une loi sur le droit de l'homme à l'eau qui reprendrait la partie principale de la PPL N°1375 mais pas certaines modalités de mise en oeuvre. Cette loi confirmerait que le droit à l'eau est un droit de l'homme, elle décrirait ce que signifie le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Elle préciserait ce que les collectivités devraient faire au bénéfice de ceux qui n'ont pas de branchement à l'eau ou de ceux pour qui le tarif municipal de l'eau cause des difficultés économiques (dépassement du seuil des 3% des ressources). Elle autoriserait les financements publics des mesures sociales et encouragerait les subventions pour promouvoir les actions de solidarité. Plus limitée dans sa portée, cette loi n'induirait qu'une dépense faible. Elle pourrait être proposée par le Gouvernement en se basant sur la PPL N°1375 et bénéficier alors d'une augmentation d'une taxe existante. Cette taxe pourrait notamment apporter une aide aux municipalités qui ont des besoins importants d'aide pour l'eau.

Cette loi devrait aboutir à apporter une aide pour l'eau d'un million de ménages qui sont soumis à des prix de l'eau excessifs au regard de leurs ressources. Dans ce but, elle ferait appel à des systèmes peu coûteux d'aide préventive choisis par chaque collectivité en fonction de la réalité locale. Elle viserait aussi à « garantir aux personnes exclues du service de l'eau un accès à l'eau potable pour leurs besoins vitaux » (Jean Launay, Président du Comité National de l'Eau).

A titre d'exemple, l'Académie de l'Eau a proposé un texte simple de nature à réunir l'assentiment général. Il cherche à améliorer l'accès à l'eau pour les plus défavorisés et traite de questions importantes non couvertes par la loi Brottes tout en laissant une large autonomie aux collectivités sur le choix des moyens de mise en oeuvre. L'incidence économique éventuelle de ces propositions est très limitée (à peine 0.5% du prix de l'eau) et serait bien inférieure à l'effet de l'augmentation de la TVA sur l'assainissement.

Que pensez-vous des dispositions législatives ci-dessous ? Sont-elles souhaitables ? Font-elles double emploi ? Sont-elles trop timides ou trop ambitieuses ? Faut-il en préciser la portée ?

PRINCIPALES PROPOSITIONS DE L'ACADEMIE DE L'EAU (le texte complet est sur le site de l'Académie de l'Eau)

1. Droit de l'homme à l'eau

1.1 Définition

Au titre I (Dispositions générales) du livre III (Protection de la santé et environnement) de la première partie du code de la santé publique, il est inséré un nouveau Chapitre III intitulé « Droit de l'homme à l'eau » contenant trois articles ainsi rédigés :

« Art. L 1320-1. – Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, ci-après le « droit à l'eau, » est un droit de l'Homme reconnu et garanti par l'État.

Ce droit doit permettre à chacun d'avoir accès sans discrimination, sans difficultés particulières d'accessibilité et dans des conditions compatibles avec ses ressources à un approvisionnement suffisant d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques ainsi que, dans tous les domaines de la vie, à un assainissement qui soit sans risque, hygiénique, sûr et acceptable, qui préserve l'intimité et qui garantisse la dignité. Il comprend aussi le droit pour chacun d'utiliser dans des conditions compatibles avec ses ressources les services et réseaux d'assainissement.

L'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, dans le cadre de leurs compétences, concourent à la mise en œuvre du droit à l'eau. Ils veillent notamment à la satisfaction des besoins essentiels en eau potable des personnes sans branchement à un réseau d'eau potable et des personnes pour qui le montant de la facture d'eau potable et d'assainissement pour les besoins essentiels est élevé au regard de leurs ressources. Ils promeuvent une extension des réseaux dans les limites d'une gestion rationnelle et non-discriminatoire et prennent les mesures adaptées pour maintenir la satisfaction des besoins prioritaires de la population en matière de consommation d'eau et d'assainissement lors des situations de crise. »

1.2 Equipements sanitaires pour les populations vulnérables

« Art. L 1320-2. – Les communes ou leurs groupements ayant compétence prennent les dispositions pour satisfaire au plan communal ou intercommunal et avec le soutien éventuel d'autres collectivités et du département les besoins essentiels dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement des populations résidant sur leur territoire qui sont sans branchement à l'eau potable. A cet effet, elles prennent les mesures nécessaires compte tenu des besoins au niveau local en vue de l'alimentation en eau potable de ces populations et de la protection de l'hygiène.

En vue de mettre en œuvre le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, les communes installent et entretiennent des points d'eau potable répartis de façon équilibrée sur le territoire aggloméré de la commune et destinés à l'accès public, gratuit et non discriminatoire à l'eau potable.

Elles examinent périodiquement si les mesures prises en matière de toilettes et de douches publiques sont adéquates compte tenu des besoins des populations démunies afin d'assurer la salubrité publique et la dignité de tous. Elles font appel, le cas échéant, à des équipements sanitaires existant dans des bâtiments et équipements communaux ou subventionnés par la commune et peuvent bénéficier de subventions pour la création de nouveaux équipements sanitaires pour répondre aux besoins des populations démunies. »

1.3 Mise en œuvre du droit à un prix abordable

« Art. L 1320-3. – Les communes ou leurs groupements ayant compétence prennent les dispositions pour satisfaire au plan communal ou intercommunal et avec le soutien éventuel d'autres collectivités et du département les besoins essentiels dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement des populations résidant sur leur territoire dont les dépenses forfaitaires d'eau représentent une fraction significative de leur ressources disponibles. A cet effet, elles prennent conjointement avec les services de l'eau et de l'assainissement et en liaison avec les services sociaux des mesures de nature tarifaire et des mesures d'aide préventive pour l'eau. Ces mesures sont financées par péréquation interne et par des subventions. »

2. Bénéficiaires des aides préventives pour l'eau

Insérer après l'art. L 115-3 du Code de l'action sociale et des familles, un article L 115-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L 115-3-1 – L'aide à laquelle une personne ou famille ayant des difficultés particulières a droit au titre de l'alinéa premier de l'article L115-3 pour disposer de l'eau potable nécessaire à ses besoins essentiels peut prendre la forme d'une réduction tarifaire ou d'une allocation eau.

Aux fins de cet article, le volume d'eau potable pour les besoins essentiels d'un ménage est fixée après avis du Comité National de l'Eau par décret en Conseil d'Etat à un niveau qui ne peut être inférieur à 36 m³/an multiplié par le nombre d'unités de consommation (uc) du ménage tel qu'utilisé pour le calcul du RSA Socle.

Sont considérées comme éprouvant des difficultés particulières au sens de cet article, les ménages dont les dépenses forfaitaires d'eau potable pour les besoins essentiels dépassent de façon significative la fraction de **3% de leurs ressources disponibles**.

Par « dépenses forfaitaires d'eau », on entend les dépenses d'eau potable et d'assainissement collectif pour satisfaire les besoins essentiels en eau d'un ménage, toutes taxes, redevances et contributions comprises après déduction des aides préventives et des déductions tarifaires éventuellement reçues pour alléger spécifiquement ces dépenses, l'aide prévue à l'alinéa premier ci-dessus n'étant pas comprise. »

3. Subventions des mesures d'aide préventive prises par les services d'eau et d'assainissement

Dans l'article L 2224-2 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa autorisant les municipalités à financer en tout ou pour partie les aides préventives pour l'eau par des subventions versées aux services de l'eau et de l'assainissement, ce

qui permet de réduire la répercussion sur l'ensemble des abonnés des mesures de solidarité pour l'eau et l'assainissement prises par ces services.