

La difficile émergence du droit à l'eau, de sa reconnaissance internationale à sa mise en œuvre à l'échelle nationale : les cas de la France et du Royaume-Uni

« Il y aura toujours des indigents dans le pays... »¹

Depuis le milieu des années 1970, les pays industrialisés connaissent des changements socio-économiques qui engendrent de nouvelles formes de précarité. Celles-ci se manifestent en particulier par une « pauvreté en eau ». À travers les exemples de la France et du Royaume-Uni, il est intéressant d'évaluer la portée et les limites de l'énoncé du droit humain à l'eau proclamé par l'Organisation des Nations Unies puis le Conseil des droits de l'Homme en 2010.

A

près bien des remous et négociations entre les États et les instances onusiennes, le droit à l'eau a été hissé officiellement au rang de droit humain de la personne par la résolution de l'Organisation des Nations Unies (ONU) du 28 juillet 2010, puis entériné par le Conseil des droits de l'Homme le 30 septembre 2010 (photo 1).

Si la reconnaissance d'un droit humain fondamental à l'eau a fini par s'imposer à l'échelle de la planète, son acceptation n'a pas été immédiate dans le secteur de l'eau. Elle résulte d'un compromis et d'un processus de négociations qui s'étale sur une trentaine d'années aux niveaux international et national, et intervient dans un contexte culturel particulier, celui de la « citadelle technique » (Tsanga Tabi, 2009), caractérisé par le primat de rationalités technico-marchandes² qui de fait

rennent en conflit avec le principe même d'un « droit social » à l'eau.

Ainsi, au niveau international, la question du droit à l'eau relève d'un débat normatif et idéologique. Ses défenseurs, revendiquant le caractère de bien essentiel et vital de l'eau et la nécessité d'un accès à l'eau pour tous, y voient un outil de lutte contre la pauvreté et les inégalités d'accès à l'eau. Ils en font aussi un moyen de palier les conséquences sociales de la diffusion à l'échelle planétaire du principe néolibéral de « marchandisation de l'eau ».

Au niveau national et notamment dans les pays développés, paradoxalement, le droit à l'eau est apparu dans un contexte où la desserte en eau des populations est un acquis, et les exigences de protection de l'environnement intégrées aux politiques de l'eau. Quels sont donc les facteurs qui participent à l'émergence d'un droit à l'eau dans ces pays ? Comment ce nouveau droit à l'eau rendu officiel au niveau international est-il instrumentalisé à l'échelle nationale ? Quelle en est la teneur et les problèmes soulevés ? C'est ce que nous examinons dans cet article en nous inspirant des cas de la France et du Royaume-Uni considérés en Europe comme des pays pionniers de la mise en œuvre du droit à l'eau.

1. Livre du Deutéronome 15-11 (a), La Bible, version Louis Segond.

2. En effet, les contraintes réglementaires, techniques et économiques liées à l'impératif de santé publique et à la structure en réseau du service d'une part, et au caractère marchand de la fourniture d'eau d'autre part, sur-déterminent le fonctionnement du service.



1 En 2010, l'ONU a hissé officiellement le droit à l'eau au rang de droit humain de la personne.

L'émergence et les principes du droit à l'eau en France et au Royaume-Uni

L'énoncé du droit humain à l'eau (DHE) au niveau international est une suite de textes officiels qui l'établissent d'abord de manière implicite avant d'en faire un droit explicite. Le contenu du DHE et son cadrage progressif sur le plan institutionnel et légal sont résumés dans l'encadré 1. Quoique le droit international à l'eau dans sa version actuelle ait acquis un statut de droit humain substantiel explicite, il ne contraint pas les États signataires³ et les laisse libres de mettre en œuvre cette nouvelle exigence du droit humain à l'eau.

De ce point de vue, la France et le Royaume-Uni qui figurent parmi les premiers pays en Europe à s'être saisi de cet enjeu, sont des cas d'observation et d'analyse intéressants de la mise en œuvre de ce nouveau droit et des questions qu'elle soulève.

L'inscription du DHE dans le champ des services publics d'eau en France et au Royaume-Uni : de la prise en compte du phénomène de pauvreté en eau à la recherche de solutions institutionnelles

L'émergence et la construction du droit à l'eau en France et au Royaume-Uni sont liées à une série de facteurs socio-économiques et institutionnels renvoyant à la montée d'un phénomène nouveau dans le secteur de l'eau et à sa formalisation, celui de la pauvreté en eau, ainsi qu'à une évolution des solutions institutionnelles et légales conçues pour régler ce problème.

3. 122 voix pour, 41 abstentions émanant pour la plupart de pays développés et 0 voix contre.

1 CADRAGE INSTITUTIONNEL ET LÉGAL DU DROIT HUMAIN À L'EAU AU NIVEAU INTERNATIONAL

Les premiers balbutiements du droit à l'eau trouvent leur origine dans une série de textes de référence sur les droits de l'homme : l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1996 à travers le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé ; l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui consacre le droit à la vie.

En 1977, le droit à l'eau est défini au niveau international lors de la Conférence des Nations Unies sur l'eau de la Mar del Plata : « tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels ».

Le droit à l'eau et le droit à l'assainissement ont ensuite été débattus et reconnus dans une série de conférences internationales telles la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1979 (article 14, paragraphe 2), et la Convention relative aux droits de l'enfant en 1989 (article 24, paragraphe 2) ainsi que dans d'autres forums internationaux sur la santé, le développement durable et l'environnement.

En 2003, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels chargé de surveiller l'application du PIDESC (le CODESC) précise le contenu du droit à l'eau et en déduit les obligations. C'est cette définition qui fait aujourd'hui autorité en droit international (Golay, 2009 ; Goudreau et Rancourt, 2004). Ainsi, dans l'Observation générale n° 15, il est signifié que l'eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non pas essentiellement comme un bien économique et il doit aussi être exercé dans des conditions de durabilité, afin que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier. Ainsi, c'est « le droit à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun » (CODESC, Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau, E/C.12/2002/11, paragraphe 3, adoptée le 20 janvier 2003).

Le 28 juillet 2010, après bien des remous politiques, l'ONU par une résolution dont l'énoncé ne diffère pas de la formulation du CODESC, hisse officiellement l'accès à l'eau au rang de droit humain de la personne.

Le 30 septembre 2010, la résolution onusienne du DHE du 28 juillet 2010 est entérinée par le Conseil des droits de l'Homme.

► La montée et la formalisation d'un phénomène nouveau : la pauvreté en eau

L'émergence du DHE en France et au Royaume-Uni est corrélée à l'apparition et à la mise en mots par les acteurs d'une réalité sociale jusque-là non perçue : « la pauvreté en eau » (Fitch et Price, 2002) résultant de l'effet croisé de la précarité accrue de certaines catégories d'usagers et de l'inflation du prix de l'eau.

Sur un plan sémantique, la nouvelle catégorie de « pauvres en eau » s'inspire d'une classification similaire issue du secteur de l'énergie et formalisée par le monde académique : « les précaires en énergie »⁴ qui émergent au Royaume-Uni dans les années 1970-1980, et qui désignent les personnes qui n'ont pas assez d'argent pour payer leurs factures d'énergie et le cortège des difficultés qui en ressortent : impayés et coupures d'eau. De fait, le lien établi entre la notion d'accessibilité financière au service et celle d'un droit au service (impensé jusque là au Royaume-Uni) a naturellement élargi le débat à la population concernée. Ainsi émerge au début des années 1990 en France et au Royaume-Uni entre autres, une figure nouvelle de l'utilisateur : celle du « pauvre en eau », dont il s'agit alors précisément de définir les limites tout comme les droits, afin de leur donner une consistance appuyée sur des législations, des principes ou des pratiques.

Sur un plan quantitatif, dans la continuité des débats qui avaient amené le gouvernement britannique à déterminer un seuil de « précarité énergétique », des chercheurs proposent un seuil similaire pour le cas de l'eau. Les « pauvres en eau » deviennent une catégorie officielle d'utilisateurs mesurable et qualifient désormais ceux dont la dépense en eau excède le seuil des 3 % du revenu disponible. Le phénomène est interprété économiquement en termes de « capacité à payer » et les tenants de cette approche l'abordent en termes d'accessibilité financière (*affordability*).

Sur un plan factuel, l'apparition de cette nouvelle catégorie a diverses causes qui, localement, ne sont pas nécessairement corrélées à l'émergence du concept de droit à l'eau en construction au plan international. Le phénomène de pauvreté en eau résulte des effets délétères de la précarisation, de la hausse des factures, des changements de tarification. Ainsi, dans le cas qui nous intéresse, on assiste à deux mouvements :

– d'une part, les changements socio-économiques qui affectent les économies des pays industrialisés depuis le milieu des années 1970, font émerger une pauvreté persistante associée à des formes de précarité nouvelles : pauvreté des actifs avec des répercussions se faisant ressentir en particulier dans les familles monoparentales, pauvreté des enfants et des jeunes qu'on retrouvera de plus en plus parmi les sans domiciles fixes (SDF). La France compte ainsi près de 7,8 millions de personnes pauvres, soit près de 13 % de la population⁵ (INSEE,

2008) tandis que le Royaume-Uni affiche un taux de pauvreté de 19 %⁶ (Eurostat, 2008) cité parmi les taux plus élevés des grands pays d'Europe ;

– d'autre part, le prix de l'eau augmente plus vite que l'inflation aussi bien en France qu'au Royaume-Uni. En France, l'écart entre le taux d'accroissement cumulé du prix de l'eau comparativement à celui du coût de la vie est de 30 % entre 1994 et 2007 et l'on est resté dans une dynamique de hausse du prix de l'eau. Au Royaume-Uni, en termes réels, le prix de l'eau a augmenté de 42 % depuis le début de la privatisation de l'eau de 1989 avec d'importantes disparités régionales.

La combinaison de ces deux éléments se répercute sur des segments entiers de populations et aura des conséquences notables dans les services d'eau. La recrudescence des impayés d'eau et les coupures d'eau qui s'en suivent, vont rendre visible les difficultés d'accès à ce service public essentiel, marquant ainsi l'irruption du « social » dans l'univers des services publics d'eau. En France, où les statistiques sur la question sont plutôt rares, les situations de « pauvreté en eau » sont estimées à plus d'un million de foyers d'après certains analystes. Au Royaume-Uni, les données sociales les plus récentes (*Family Resources Survey*, 2006-2007) permettent d'établir un taux de pauvreté en eau des familles anglaises de 14,6 %, soit environ la moitié des 4,3 millions de ménages en situation d'impayés recensés en 2008.

Par ailleurs, les études existantes laissent entendre une accentuation à venir de la pauvreté en eau : au Royaume-Uni, ce taux pourrait atteindre 20,3 % de la population en 2015 en raison de l'augmentation des coûts environnementaux. En France, alors qu'en 2000, l'Inspection générale des affaires sociales dénonce 20 000 coupures d'eau pratiquées par les distributeurs d'eau pour motif de précarité, en 2007, la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)⁷ indique que 30 800 dossiers ont été traités dans le cadre des conventions signées avec les dispositifs de solidarité en eau. Ce chiffre est passé à 33 500 en 2008, soit une hausse de 9 % en un an.

C'est dans ce contexte que va poindre l'idée d'un droit à l'eau non sans difficultés et après bien des tâtonnements en termes de modes de résolution et de mise en œuvre.

La recherche de solutions institutionnelles : de la réparation du problème de l'exclusion au service à une approche fondée sur l'idée de droit à l'eau

Lorsque surgit la question sociale de l'eau sur la scène publique au milieu des années 1990 en France et juste après la privatisation de l'eau en 1989 au Royaume-Uni, le problème est appréhendé en termes d'exclusion sociale en France et de conséquences de la privatisation au Royaume-Uni.

4. Situation d'un usager dont la dépense pour l'énergie est supérieure à 10 % du revenu disponible (après paiement du loyer). Ce seuil correspondait aux dépenses moyennes des trois premiers déciles de revenu.

5. Au seuil de 60 % du revenu médian, soit l'équivalent de 948 euros par mois.

6. À 60 % du revenu médian également.

7. Fédération qui regroupe les principaux opérateurs d'eau privés en France ainsi que quelques indépendants.

Dans un premier temps, la résolution du problème relève d'une approche essentiellement curative. L'approche en termes de droit humain à l'eau est récente en France, (à partir de 2002) et son énoncé juridique en cours d'élaboration, connaît un tournant en 2006 avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). Au Royaume-Uni, il n'est pas quasiment pas fait référence à la notion de droit à l'eau dans les nombreux rapports et études disponibles et c'est plutôt en termes d'accessibilité financière (*water affordability*) des ménages pauvres et d'équité de l'accès à l'eau que le problème est posé.

L'approche curative du problème de l'inégal accès et du maintien à l'eau des populations pauvres

Sur le fond, les dispositifs curatifs des problèmes d'accès à l'eau en France et au Royaume-Uni se ressemblent, mais différent sur la forme.

Les caractéristiques institutionnelles, financières et techniques des dispositifs en question sont résumées dans le tableau 1.

En France, à l'origine, la prise en charge des factures d'eau impayées va dépendre des structures caritatives et dans une moindre mesure des politiques sociales locales par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale. À partir de 1992, le problème des impayés d'eau est inscrit à l'agenda du politique et en 1996, une politique publique de maintien de la fourniture d'eau au profit des publics vulnérables est mise en place.

En 2004, dans un contexte de désengagement de l'État, les lois de décentralisation intègrent ce dispositif au Fonds de solidarité pour le logement (FSL)⁸, la politique sociale départementale de maintien aux services publics essentiels (logement, eau, énergie et téléphone) gérée par le conseil général. Le décret d'application de la loi en question interdit les coupures d'eau par les distributeurs

entre novembre et mars pour les familles qui ont bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une attribution d'aide.

Au Royaume-Uni, quoiqu'il s'agisse d'un dispositif essentiellement volontaire, plusieurs compagnies d'eau anglaises financent des fonds mécènes, les « *Charitable Trust Funds* », dédiés à aider ponctuellement les ménages pauvres à régler leurs impayés d'eau. Une brochure du *British Gas Energy Trust* recensait en 2006 une dizaine de compagnies d'eau⁹ impliquées dans de tels dispositifs (sur les onze compagnies régionales d'eau). Les fonds sont saisis par l'intermédiaire des « *Citizen's Advice Bureau* », centres d'assistance au citoyen et relais locaux de l'action sociale.

Les bilans établis de part et d'autre mettent en avant la faible efficacité de ces dispositifs curatifs. En France, seulement soixante-cinq mille ménages pauvres ont été aidés en 2009, soixante mille en 2008, pour un montant représentant 8,5 millions d'euros, tandis que 15 % du territoire n'est pas encore couvert par le FSL (rapport législatif du Sénat sur les dispositions existant en matière de solidarité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement des particuliers, 2010). Les gestionnaires privés des services d'eau, qui desservent près de 75 % de la population, indiquent de leur côté avoir traité trente mille dossiers et consenti en 2009 deux millions d'euros par an en abandons de créance concernant les seuls abonnés individuels (proposition de loi du 2 février 2010 relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers). Au Royaume-Uni, malgré l'action notable des fonds mécènes en eau en termes de justice sociale, leur intervention reste très restrictive (dédiée au plus pauvres des pauvres). À titre d'exemple, entre avril 2007 et mars 2008, le fonds charitable de la compagnie d'eau *Seven Trent* avait traité 11 710 demandes (en moyenne

1 Philosophie des dispositifs curatifs d'aide au maintien au service des pauvres en eau.

| | Dispositif « FSL » français (Fonds de solidarité pour le logement) | Les « Charitable Trust Funds » anglais |
|------------------------------------|---|---|
| Caractéristiques institutionnelles | Dispositif public*, national, obligatoire à partir du moment où il est saisi par l'usager, piloté par les conseils généraux. | Dispositif privé, volontaire, local, laissé à l'initiative des compagnies d'eau. |
| Caractéristiques financières | Financement public majoritaire (¾ conseils généraux, ¼ prix de l'eau). | Financement exclusivement privé, issu des compagnies d'eau. |
| Principes | Principe d'un droit à une aide ponctuelle et partielle aux impayés d'eau. Interdiction partielle des coupures d'eau. Réservé aux ménages en situation de pauvreté critique. | Principe d'aide aux impayés d'eau à caractère unique. Réservé aux foyers en situation de pauvreté critique. |

* Mais non exclusif car coexistant avec l'action des associations caritatives qui ont joué un rôle clé dans l'inscription sur l'agenda du politique des problèmes d'accès à l'eau.

8. Réforme introduite par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et dont le décret d'application a été publié en mars 2005.

9. Yorkshire Water, Thames Water, Three Valleys Water, Severn Trent, Tendring Hundred Water, Folkestone & Dover Water, Bournemouth & West, Mid Kent Water et Hampshire Water de South East Water, Portsmouth Water, Dwr Cymru Welsh Water Anglian Water.

▶ 1 000 demandes/mois) pour un montant total d'aides accordées de 3 696 473 livres sterling.

Ces limites amèneront les acteurs à penser à d'autres voies de résolution de la pauvreté en eau.

L'approche par le droit à l'eau : les dispositions législatives relatives à ce nouveau droit en France et au Royaume-Uni

L'approche du « droit à l'eau » en France diffère de celle conçue au Royaume-Uni. D'un côté, la France mise sur le principe de liberté des communes et sur la bonne volonté des acteurs, ce qui se traduit sur le plan juridique par un droit à l'eau « mou ». De l'autre, le système britannique adopte d'emblée une approche préventive, et si au niveau du discours, il n'est pas question de « droit à l'eau », les mesures juridiques prises par le gouvernement sont plus tranchées.

En France

Entre le principe de réparation sous-tendu par le FSL et celui d'un droit à l'eau qu'introduit la réforme de 2006 de la loi sur l'eau les milieux aquatiques (LEMA), il y a une distance traduisant un cheminement des débats sur la solidarité. Désormais, l'article 1^{er} de cette loi stipule que

🔗 PRINCIPALES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES DU DHE EN COURS EN FRANCE

La traduction juridique française du DHE selon l'article 1^{er} de la LEMA est une reprise littérale de la définition de l'Observation générale n° 15 du CODESC de 2003. Elle propose deux modalités (curative et préventive) de l'accès social à l'eau.

- Le volet énoncé dans la première proposition de loi dite loi Cambon a été adopté au Sénat le 11 février 2010 et parue au Journal Officiel le 08 février 2011 (loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement). Cette loi prend acte des limites et de l'inefficacité du système curatif existant et précise dans son article 1^{er} que « les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes [...] le montant ne peut excéder 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues » (soit environ 50 millions d'euros).

La mesure reste volontaire. Sa nouveauté réside dans l'assise légale qu'elle entend donner au financement par le prix de l'eau des aides aux impayés d'eau et dans l'élargissement de la mesure d'aide aux familles non-abonnées du service d'eau (ce statut de non-abonné au service d'eau concerne les familles résidant en habitat collectif dont les dépenses en eau sont estimées et intégrées aux charges locatives par le bailleur de l'immeuble, l'abonné au service.), et qui étaient jusque-là exclues du système d'aide.

- Le vote du volet préventif du dispositif législatif a été reporté aux discussions de la loi de finances de 2012. Il a pour objet la mise en place d'une « allocation solidarité eau » qui viserait essentiellement à ramener la facture des pauvres en eau en-dessous du seuil de pauvreté en eau de 3 %. Le financement de cette mesure à nouveau passe par le prix de l'eau (0,5 % des ventes d'eau annuelles). Les opérateurs privés et publics peuvent contribuer au financement de ce fond sur la base du volontariat.

- Enfin, depuis la fin de l'année 2010, des réflexions sont menées au niveau national pour compléter cet arsenal réglementaire et lui adjoindre une disposition visant la mise en place de dispositifs publics d'accès à l'eau et d'hygiène à l'attention des populations marginalisées (sans-abris, squatters et gens du voyage).

« l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Un groupe de travail créé au sein du Comité national de l'eau et constitué de représentants nationaux des principales parties prenantes de la gestion de l'eau, rédige le projet de texte de loi en vue de concrétiser le droit à l'eau.

Au Royaume-Uni

Deux mesures à caractère éminemment préventif cadrent l'accès à l'eau des populations, une loi nationale anti-déconnexion d'une part et une série de mesures à caractère tarifaire ou à caractère social visant à augmenter la capacité à payer des ménages pauvres d'autre part¹⁰.

Le volet réglementaire du dispositif de prévention des problèmes d'accessibilité financière à l'eau repose sur l'interdiction de couper l'eau en cas d'impayés votée en 1999. Cela étant, si les usagers restent connectés au service, cette disposition n'affranchit pas pour autant l'usager ni le service d'avoir à trouver une solution financière pour régler les impayés.

Le « *Water Sure Scheme* » constitue le deuxième élément de cet agencement légal. C'est la première mesure tarifaire à visée sociale mise en place en 2000 au niveau national par le gouvernement. Elle plafonne le montant de la facture d'eau des ménages démunis au niveau de la moyenne régionale. Ce tarif vise les allocataires de prestations sociales, atteints d'affections médicales nécessitant des usages en eau spécifiques, ou ayant plus de trois enfants à charge. Seuls les ménages possédant un compteur d'eau sont susceptibles d'en bénéficier. Le taux de recours au *Water Sure* est très faible mais il a augmenté les dernières années. Sur trois cent mille ménages éligibles au niveau national, on ne comptait que vingt-neuf mille bénéficiaires en 2009 (Walker report, 2009). Le coût de cette mesure sociale s'élève à 0,40 livres sterling par ménage et par an. Des campagnes de promotion du *Water Sure* sont menées pour informer et améliorer le taux de recours à ce dispositif national.

Pour compléter ce tableau des mesures sociales préventives conçues au Royaume-Uni, il nous faut souligner le mouvement de tarification sociale de nature volontaire et lancé à l'initiative des compagnies d'eau qui tend à se diffuser au niveau national.

La mise en œuvre du droit à l'eau et débats soulevés

La mise en place du DHE dans les deux pays étudiés est progressive, contingente car dépendante des caractéristiques contextuelles locales de la pauvreté en eau, et

10. Il convient également de prendre en compte l'« *income support* », complément de revenu introduit à la fin des années 1980 en remplacement du « *Supplementary Benefit* ». Son montant est indexé à l'évolution du coût de la vie. Il lui est reproché de n'avoir pas reflété l'augmentation du prix de l'eau.

de la bonne volonté politique et autres acteurs de l'eau. Elle s'appuie dans les faits sur un mix de mesures curatives et préventives.

L'expérience française : des initiatives locales et éparées de solidarité sociale

Dans un paysage où l'émiettement communal se traduit par un nombre élevé de services d'eau (35 000 services¹¹), l'expérience française du droit à l'eau reste un phénomène éparé. Cela étant, le mouvement de légalisation du droit à l'eau engagé depuis la parution de l'article 1^{er} de la LEMA et la mise en application des décrets en cours peut laisser supposer dans les années à venir, une diffusion des initiatives de la part des collectivités locales. Déjà, certaines villes, avant l'apparition des mesures réglementaires récentes, avaient initié des dispositifs locaux de DHE telle la ville de Niort, l'une des premières villes à expérimenter un tarif social (2009) parallèlement à des mesures curatives pilotées par le centre communal d'action sociale (CCAS). On peut également citer les villes de Libourne et de Séquestre qui à leur tour ont mis en place des tarifs à visée sociale. Mais d'autres villes ont une expérience plus ancienne de la solidarité sociale à l'instar de la ville de Vannes où l'opérateur public dès 1992 impulse un partenariat local avec le CCAS local et la trésorerie municipale destiné à identifier et à aider les populations présentant des impayés d'eau et en difficulté financière (2 % des usagers).

Du côté des grandes agglomérations, la ville de Paris qui n'a pas opté pour un tarif social de l'eau, a engagé depuis son retour en gestion publique début 2009, une démarche volontariste du droit à l'eau : une allocation de solidarité pour l'eau de 80 euros en moyenne¹², financée par les impôts locaux a ainsi été initiée et allouée en 2010 à plus de 41 000 foyers (20 % des populations estimées pauvres en eau). Cette mesure préventive est complétée par une participation financière au FSL local assise sur le prix de l'eau. Elle concernait 5 005 bénéficiaires en 2008. Au-delà, l'une des spécificités du dispositif de DHE parisien réside dans l'action de mise à disposition de bornes fontaines gratuites pour répondre au besoin en eau des publics marginalisés (population des sans domiciles fixes). Les points d'accès gratuit à l'eau ont été doublés (953 en 2011) et renforcés par un réseau de toilettes publiques entretenues et gratuites.

D'autres grandes collectivités s'inscrivent dans ce mouvement : ainsi le Syndicat des eaux d'Ile de France, structure gestionnaire de 142 communes réparties sur 7 départements d'Ile de France (excepté Paris) vient d'annoncer (avril 2011) un programme d'aide d'urgence, curatif et préventif des pauvres en eau de son territoire.

11. Correspondant à 14 376 services d'eau potable, 17 686 services d'assainissement collectif et 3 297 services d'assainissement non collectif (source Onema, cité par la Cour des Comptes dans son rapport public annuel de 2011 sur les services publics d'eau et d'assainissement).

12. Soit l'équivalent du quart de leur facture d'eau.

L'expérience britannique : des mesures opportunistes de tarification sociale

Comparativement à la France, le Royaume-Uni, dont la gestion de l'eau est organisée à l'échelle régionale, ne compte qu'une dizaine de compagnies d'eau. Aussi, le social et les initiatives associées prennent-ils de fait une autre ampleur.

La mise en œuvre du dispositif national du *Water Sure* n'a pour le moment que peu d'effets : le taux de recours est très faible : sur trois cent mille ménages éligibles au niveau national, on ne comptait que vingt-neuf mille bénéficiaires en 2009 avec un coût de mise en œuvre du *Water Sure* estimé à 0,40 livres sterling par ménage et par an.

C'est davantage la pratique par certaines compagnies d'eau de formules tarifaires à visée sociale qui compose le volet dynamique des mesures préventives du « droit anglais à l'eau ». Certes, ces mesures ont une visée opportuniste dans la mesure où elles visent à atténuer l'impact de la pauvreté en eau sur les rentrées financières du service. Cependant, elles intègrent un objectif social d'amélioration de l'accessibilité financière au service des pauvres en eau. Ainsi en est-il d'Anglian Water, Wessex Water, Dŵr Cymru, Veolia Water South East et United Utilities.

Ainsi, Wessex Water qui dessert l'une des régions les plus touchées par la pauvreté en eau, a mis en place en 2004 un tarif social, l'« *Assist tarif* » calqué sur le système local de taxes. La compagnie d'eau a ainsi défini cinq classes tarifaires où les ménages sont affectés en fonction de leur situation de pauvreté. Le montant annuel de la facture d'eau et l'assainissement payé par l'utilisateur pauvre en eau varie entre 92 livres sterling et 398 livres sterling, soit l'équivalent de 22 % à 97 % du *Watersure*.

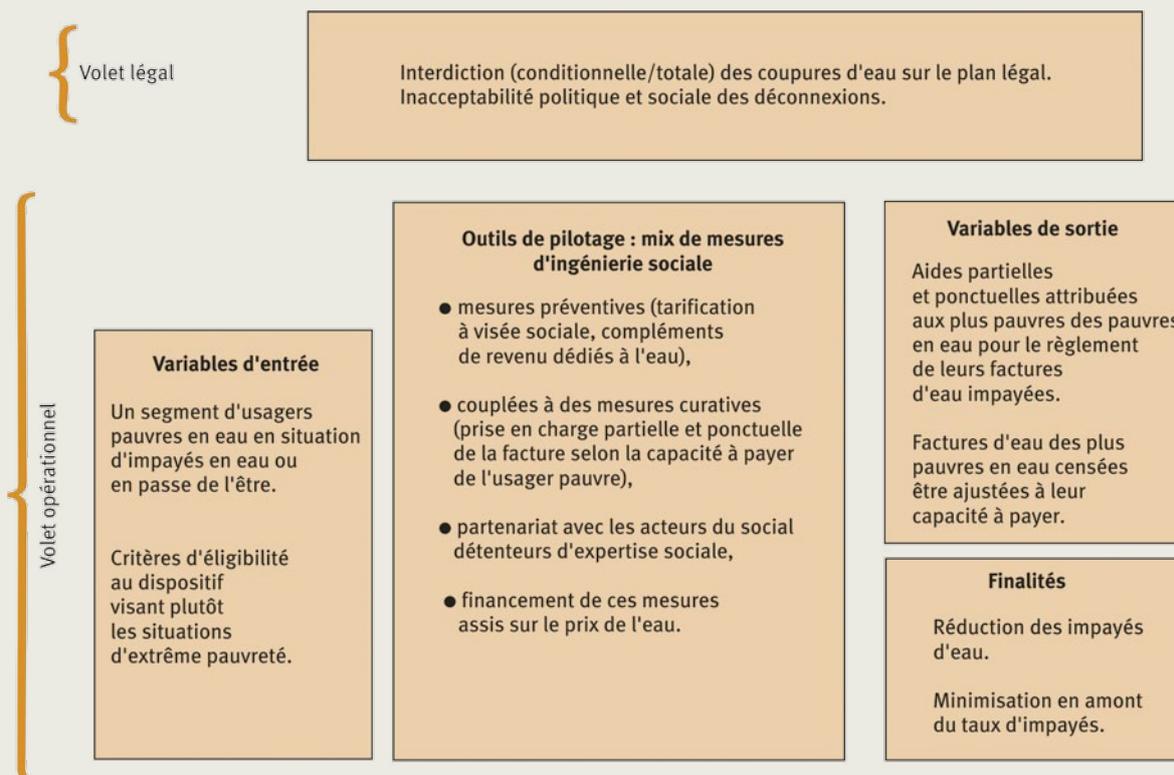
En 2010, on comptait 6 000 ménages bénéficiaires de l'« *Assist tarif* » à Wessex water (June return, Ofwat, 2010). Un comité issu de la cellule sociale de traitement des impayés se réunit une fois par semaine pour statuer sur les cas « délicats » (environ trente cas par mois).

Ces tarifs sociaux sont combinés à d'autres mesures d'ingénieries sociales (plans d'étalement et de remise des impayés d'eau antérieurs), ceci dans un contexte de généralisation du comptage de l'eau qui assoit désormais la facturation sur les volumes d'eau consommés.

Les éléments institutionnels et empiriques du DHE décrits précédemment et leur traduction en termes de dispositifs dans les deux pays étudiés aboutissent à une construction dont les éléments convergents peuvent être retracés dans la figure 1.

Au total, le principe du DHE à l'œuvre dans l'univers de l'accès marchand à l'eau vise par son socle réglementaire le maintien de l'accès à l'eau des populations pauvres en eau, selon des degrés de coercition variables, mais il n'entend pas pour autant régler le problème de solvabilisation des ménages pauvres en eau. En effet, les premiers éléments d'évaluation dont nous disposons renvoient à une logique d'assistance et d'attribution d'aides selon un principe de droits quérables non permanents,

1 Principales composantes des dispositifs du droit humain à l'eau en France et au Royaume-Uni.



► c'est-à-dire dont les bénéficiaires ne le deviennent qu'à partir du moment où ils s'en enquêtent, et censé jouer un rôle de filet social de sécurité ponctuel dont les modalités sont laissées à l'entière liberté des acteurs du terrain. C'est cette caractéristique qui fait du contenu actuel du DHE un droit « mou ».

De fait, le DHE reste un droit non opposable et non judiciaire pour les bénéficiaires potentiels et soulève sur un plan pratique un certain nombre de questions.

Questions posées par la mise en œuvre du droit à l'eau

Trois variables clés du droit à l'eau qui apparaissent comme centrales dans les expériences étudiées, alimentent les débats relatifs à la mise en œuvre et l'effectivité du DHE :

- le financement du droit à l'eau et son corollaire, la responsabilité de la charge morale et financière qui en découle ;
- le calibrage du volume vital en eau à définir pour répondre au besoin en eau sous-tendu ;
- les critères à retenir pour définir et cibler les pauvres en eau.

Qui doit supporter l'effort de solidarité du DHE ?

Dans le contexte actuel de tensions budgétaires et de désengagement de l'État, d'impact marginal des mesures privées ou publiques d'aide au règlement des factures, il ressort que les évolutions en cours s'orientent vers une prise en charge de la solidarité assise sur le prix de l'eau

ainsi qu'en témoignent le débat en cours sur les subventions croisées inhérentes aux tarifs sociaux au Royaume-Uni et les dernières évolutions législatives en France. On s'acheminerait ainsi vers une version « marchande » du droit à l'eau qui fait porter la charge morale et financière de la solidarité sur les usagers d'eau potable sans que ne ce soit débattue la question de la responsabilité financière du droit à l'eau.

En effet, alors qu'au Royaume-Uni, le problème est posé en termes de soutenabilité économique des mesures sociales pour les usagers (l'Ofwat a fixé un seuil de tolérance des subventions croisées sous-tendue par les tarifs sociaux à 10 livres sterling par abonné, et la France, à 1 % du chiffre d'affaire du service), une enquête récente laisse entendre que seulement 39 % des usagers adhèrent au principe d'un financement de la solidarité assis sur la facture d'eau, et ce pour un seuil maximal de subventions croisées de 2 livres sterling par abonné (Andy White¹³, CC Water, juillet, 2009). Par ailleurs, il ressort du terrain, un appel à l'État de la part des gestionnaires et des usagers.

Il nous semble cependant qu'il n'est pas possible de sortir de ce schéma « opportuniste » de la solidarité qui n'engage que les usagers, s'il n'y a pas de débat public et de volonté collective d'aboutir à la définition d'un référentiel partagé sur la solidarité dans l'univers

13. Manager politique du *Consumer Council for Water*, responsable de la politique globale de la région Nord de l'Angleterre et spécialiste des questions de tarification et d'accessibilité financière en Angleterre et dans le Pays de Galles.

technico-marchand de la gestion de l'eau. C'est là une condition préalable à la mise en débat d'un aspect plus délicat : celui d'un partage équitable de la rente de monopole de l'eau. Ainsi, en France, on voit émerger dans les discussions sur l'eau, l'idée encore inexplorée de « profit acceptable ou raisonnable » comme nouvelle valeur à associer à la gestion de l'eau et susceptibles d'induire de nouvelles formes de solidarité à privilégier.

Quel volume vital en eau pour satisfaire le droit humain à l'eau ?

Le second enjeu clé que sous-tend la mise en œuvre du droit à l'eau et dont dépend l'efficacité des mesures prises, concerne la définition du volume minimal vital en eau à retenir pour satisfaire le droit à l'eau. Parmi les études menées pour cerner les besoins en eau des populations pauvres, différentes valeurs ont été avancées. Les experts de l'Organisation mondiale de la santé (2003) par exemple ont fixé à 50 litres d'eau par jour et par personne la quantité d'eau minimale nécessaire pour vivre et combler les besoins liés à l'hygiène corporelle et domestique. D'autres (organisations non gouvernementales et chercheurs) ont défendu une vision plus extensive du droit à l'eau incluant les équipements sanitaires et faisant ainsi varier le volume vital en eau entre 3 à 80 litres par personne et par jour. Le volume vital minimal en eau défini par le Syndicat des eaux du Vivier de la ville de Niort est de 20 m³ par ménage et par an, soit environ 55 litres par jour et par ménage, postulant de fait un niveau de consommation en eau relativement faible des ménages pauvres inévitablement lié à des considérations budgétaires et financières. De fait, les hypothèses sur les niveaux de consommation d'eau des pauvres sont très controversées.

Sur un plan pratique, cette critique renvoie sur le fond à un déficit de connaissance des consommations d'eau de cette catégorie de ménages pauvres. L'internalisation du suivi des « données sociales » observée au sein des services constitue certainement une possibilité offerte aux gestionnaires pour mieux connaître les usages en eau des ménages pauvres dont l'identification par ailleurs pose problème sur un plan pratique.

Quels critères de qualification et de ciblage de la figure du « pauvre en eau » ?

Si la formalisation de la catégorie des pauvres en eau a permis d'appréhender la nouvelle figure sociale de l'usager d'eau sur un plan analytique, sa qualification et sa quantification restent un sujet de discussion.

En effet, d'autres approches tentent d'appréhender la population en question à partir des perceptions subjectives qu'ont les usagers de leur situation financière et soulignent la nature complexe du problème. Ainsi, le seuil officiel de 3 % (des dépenses d'eau du revenu disponible) contribuerait à masquer des situations plus extrêmes (dépenses pouvant excéder les 10 % du revenu disponible). Les débats soulevés par cette approche quantitative des situations de pauvreté en eau dépassent par conséquent le principe de seuil pour s'intéresser au droit au service perçu en termes de citoyenneté sociale, de

principes de justice, d'équité et de redistribution. Ainsi, qu'un droit à l'eau soit reconnu désormais aux usagers ne règle pas la question de la solvabilisation des « pauvres en eau » alors même que le discours officiel revendique l'individualisation des coûts. Aussi, l'amélioration de l'accessibilité financière des ménages à l'eau fait-elle partie des dispositions prévues par la nouvelle loi britannique sur l'eau.

L'exemple de la compagnie *Wessex Water* au Royaume-Uni illustre bien le problème. Une évaluation du dispositif de DHE que nous avons menée montre qu'en 2010, il n'y avait que 7 % de ménages pauvres en eau qui bénéficiaient des modalités du droit à l'eau sur les 100 320 ménages qui présentent des problèmes d'accessibilité financière à l'eau. En effet, pour des raisons financières évidentes, le tarif social se fonde initialement sur une hypothèse de 7 000 ménages considérés comme les plus nécessiteux. Par ailleurs, l'accès au *Water Sure* ne concerne que les seuls ménages pauvres qui sont passés au nouveau système de tarification au volume, alors que 59 % des impayés du service concerne les ménages relevant de l'ancien système de facturation. Au final, on se retrouve avec une version du droit à l'eau qui coexiste avec un volume de dettes en eau à caractère chronique et difficiles à résorber.

Conclusion

Entre la reconnaissance internationale du droit humain à l'eau comme principe de citoyenneté sociale des usagers d'eau et l'effectivité de ce droit, il y a un fossé. Celui-ci est marqué, d'une part, par l'existence ou non d'une volonté politique pour asseoir un DHE sur des bases nationales légales consistantes. Il relève, d'autre part, de la capacité des managers à penser et organiser la solidarité dans un univers réglé par le critère de l'accès marchand au service.

Dans les faits, la mise en œuvre du droit humain à l'eau qui s'entremêle malaisément aux préoccupations classiques du service public d'eau est une construction locale dont les principales variables d'action rentrent en conflit d'intérêt avec les rationalités techniques et marchandes dominantes qui impriment des convergences fortes d'un dispositif national à un autre.

Quelles pistes de progressions envisager dans l'état actuel des choses ?

Il nous semble, au regard des éléments d'analyse mis en avant, que l'une des premières voies d'avancée utile réside dans un véritable diagnostic quantitatif et qualitatif du problème de pauvreté en eau, en particulier en France où cette réalité est très mal cernée. Quelle pertinence donner à un dispositif dont les objectifs et les moyens se fondent sur une intention qui méconnaît l'ampleur du problème à résoudre et les caractéristiques de la population à cibler autant sur le plan socio-économiques qu'en termes d'usages en eau ? Cette exigence de diagnostic est un préalable indispensable à la fois pour définir les objectifs de solidarité à atteindre, et pour penser les solutions

▶ adaptées. À cet égard, les outils d'évaluation *a priori* et *a posteriori* de ces dispositifs présentent un intérêt certain pour avancer dans la connaissance du problème et des effets possibles des mesures prises. Cela nécessite aussi un échange d'informations entre les acteurs du social et les acteurs de l'eau, et la possibilité sur le plan légal de recouper les fichiers entre eux.

En second lieu, alors que les dispositifs légaux de DHE laissent le terrain libre de penser sur le fonds les modalités de solidarité, et ne prétendent pas régler la question de la solvabilisation des pauvres en eau, il importe *a minima* et sur le plan légal, de s'accorder en amont sur la définition de la solidarité à mettre en œuvre. De ce point de vue, il conviendrait de réfléchir à un référentiel partagé de la solidarité, en considérant le principe pourtant revendiqué de « responsabilité sociale¹⁴ » des services d'eau, dans le cadre de débats publics locaux réunissant l'ensemble des parties prenantes de l'eau.

À l'aube de sa consécration en tant que droit humain fondamental et alors que la France s'est faite le promoteur de cette version marchande du DHE au Forum mondial de l'eau de 2012, ce modèle de DHE soulève un certain nombre de questions en termes de recours et de responsabilité morale et financière. Les attributs du droit à l'eau conférés à l'utilisateur « pauvre en eau » se réfèrent à un droit quérable, à un droit non permanent, non opposable et non judiciaire qui ne dédouanent pas les dispositifs conçus d'avoir à résoudre le problème de la solvabilisation de cette nouvelle figure citoyenne de l'utilisateur d'eau. ■

14. En effet, le débat sur la « responsabilité sociale de l'entreprise » revendiqué depuis peu par le secteur privé de l'eau, est ancien. Il remonte au début des années 1970 avec les réflexions sur l'éthique et le profit d'Arrow K., puis s'est prolongé avec les travaux entre autres, d'Evan, W.M. et Freeman R.E. (1993) sur la théorie des parties prenantes.

Les auteurs

**Marie TSANGA TABI
et Jeanne GREMME**

Irstea, centre de Lyon-ENGEES,
UMR GESTE, Gestion territoriale
de l'eau et de l'environnement,
1 quai Koch, BP 61039,
67070 Strasbourg Cedex

✉ marie.tsanga@engees.unistra.fr

✉ jeanne.gremmel@engees.unistra.fr

Remerciements

Nous remercions nos collègues Rémy BARBIER et Marielle MONTGINOUL pour leurs remarques qui nous ont aidées à clarifier notre propos.

QUELQUES RÉFÉRENCES CLÉS...

📄 FITCH, M., PRICE, H., 2002, *Water poverty in England and Wales*, Chartered Institute of Environmental Health, <http://www.puaf.org.uk/>

📄 GOLAY, C., 2009, *Le droit à l'eau*, Cahier Critique n° 6 du CETIM, 18 p., http://www.agirpourlesdesc.org/IMG/pdf_cahier_6.pdf

📄 Rapport législatif du Sénat 2010 sur la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers, 2010, 39 p.

📄 SMETS, H., 2008, *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France, Un premier bilan*, Académie de l'Eau, disponible en ligne sur le site de l'Académie.

📄 TSANGA TABI, M., 2009, Les services publics d'eau face à la vulnérabilité sociale des populations : vers un nouveau modèle de management des services publics essentiels ?, *FLUX*, n° 2-3, p. 94-109.



La mise en oeuvre du droit à l'eau permettra-t-elle de lutter contre les inégalités d'accès à ce bien essentiel et vital pour tous les hommes ?