



PROPOSITION DE LOI

« DROIT À L'EAU »

Première lecture



La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mercredi 31 mars 2021, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le rapport de M. Gérard Lahellec sur **la proposition de loi visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité**, déposée par Mme Marie-Claude Varailas et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

Ce texte vise à affirmer le **droit à l'eau potable et à l'assainissement pour chaque personne**, qui comprend, d'une part, le droit à disposer d'une quantité d'eau quotidienne pour répondre à ses besoins élémentaires et, d'autre part, le droit d'accéder aux équipements permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité. Il prévoit une obligation pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans un délai de cinq ans, **d'installer et d'entretenir des équipements de distribution gratuite d'eau potable** ainsi que des toilettes publiques et des douches gratuites pour les collectivités au-delà d'un certain seuil démographique. Il instaure enfin la **gratuité d'un volume d'eau potable** pour l'alimentation et l'hygiène de chaque personne physique.

La commission a salué cette initiative, qui poursuit l'objectif louable de l'accès à l'eau, ressource essentielle à la vie et aux activités humaines : **la lutte contre toutes les formes de « pauvreté en eau »** doit être encouragée.

Pour autant, considérant que les dispositions législatives depuis les lois « Brottes » de 2013 et « Engagement et proximité » de 2019 permettent d'ores et déjà la **mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau** ainsi que l'**instauration de la gratuité d'un volume d'eau** et qu'il est préférable de **laisser aux collectivités territoriales la liberté de mettre en œuvre la politique sociale en matière d'eau et d'assainissement** qui leur paraît la plus appropriée à l'échelle de leur territoire, sans fixer d'obligations qui s'appliqueraient indistinctement à l'ensemble d'entre elles, la commission **n'a pas adopté de texte**.



1. LE DROIT À L'EAU : UN ENJEU MONDIAL, DES PROBLÉMATIQUES LOCALES

A. UN DROIT ESSENTIEL CONSACRÉ PAR PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES MAIS AUQUEL DES POPULATIONS ENTIÈRES N'ACCÈDENT PAS

1. Un droit à l'eau en voie d'affirmation progressive

a) Le droit à l'eau, une ambition partagée à l'échelle internationale

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est inscrit dans plusieurs traités internationaux, notamment des traités relatifs aux droits humains de certaines catégories de personnes, comme la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1989 ou la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006.

Sa première reconnaissance mondiale remonte à l'adoption, le **28 juillet 2010**, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une résolution qui reconnaît le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un « **droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme** ». Les Nations Unies lui ont donné un fondement juridique international en déclarant que ce droit faisait partie du « *droit à un niveau de vie suffisant* ».

Certains pays sont allés plus loin, en **constitutionnalisant le droit à l'eau**, à l'instar de l'**Uruguay**. L'article 47 de la constitution uruguayenne, révisée et adoptée par référendum en 2004, stipule que « *l'eau est une ressource naturelle essentielle à la vie. L'accès aux services d'eau potable et d'assainissement constitue un droit humain fondamental* ». La **Slovénie** a également inscrit le 17 novembre 2016 au sommet de son ordre juridique interne le droit d'accès à une eau potable non privatisée, en consacrant les **ressources en eau comme « un bien public géré par l'État [destiné] en premier lieu à assurer l'approvisionnement durable en eau potable de la population** ».

Enfin, le droit à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène constitue l'objectif n° 6 des dix-sept « **Objectifs 2030 de développement durable** » (ODD) adoptés par les États membres des Nations Unies, qui vise à « **garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable** ».

b) Une reconnaissance européenne du droit à l'eau émergente depuis une vingtaine d'années

Au niveau européen, la Cour de Justice de l'Union européenne a considéré en 2012, dans sa formation la plus solennelle, que l'accès à l'eau potable est un **enjeu majeur en termes de santé, de développement et d'environnement**.

Cette ambition a inspiré la révision de la **directive européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine** publiée le 23 décembre 2020, qui découle de la toute première initiative citoyenne européenne (ICE), « *Right2water* ».

Parmi les objectifs de la directive révisée, outre la protection de la santé humaine des contaminations des eaux destinées à la consommation humaine, figure l'**amélioration de l'accès aux eaux destinées à la consommation humaine**. Son article 16 dispose notamment que les États membres « *en tenant compte des perspectives et des circonstances locales, régionales et culturelles en matière de distribution de l'eau, prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les États membres* ».

c) Le droit à l'eau en France, une ressource commune timidement consacrée dans notre droit

En France, l'eau s'est progressivement affirmée dans la sphère juridique comme une ressource commune, dont le droit doit protéger l'égal accès pour tous.

Depuis la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, cette ressource est considérée en France comme appartenant au « **patrimoine commun de la nation** ». Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion

de se prononcer sur la constitutionnalité de l'**interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales, issue notamment de la loi « DALO »¹ et de la loi « Brottes »²**. Le juge constitutionnel a saisi cette occasion pour assimiler le droit d'accès à l'eau à un **besoin essentiel de la personne** (décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015 « Société SAUR SAS »).

2. Un droit peu effectif en pratique, auquel un trop grand nombre de personnes n'accèdent pas, y compris en France

Les données de l'accès à l'eau et à l'assainissement au niveau international sont **alarmantes, particulièrement dans les pays en développement**. Selon le Baromètre 2020 de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, établi par Solidarités International, **2,2 milliards d'êtres humains n'ont toujours pas un accès sécurisé à l'eau potable** (soit 29 % de la population mondiale), 4,2 milliards n'ont pas accès à l'assainissement (soit 55 % de la population mondiale) et 2,6 millions de personnes, principalement des enfants de moins de cinq ans, meurent chaque année de maladies liées à l'eau insalubre.

En France, la situation est bien plus satisfaisante. Situé en zone tempérée et bénéficiant d'une pluviométrie satisfaisante, notre pays dispose d'une **quantité d'eau suffisante pour ses différents usages**, même si lors d'épisodes de sécheresse sévère, des mesures d'économies s'imposent.

On estime toutefois à environ **235 000 le nombre de personnes privées aujourd'hui en France d'un accès permanent à l'eau**.

B. UN DROIT QUE LE LÉGISLATEUR NATIONAL A CONSACRÉ SANS POUR AUTANT EN AVOIR GARANTI L'EFFECTIVITÉ

1. Malgré des dispositions législatives qui favorisent l'accès à l'eau pour tous...

Reconnu tardivement, par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite « LEMA »), le droit autonome d'accès à l'eau prévoit que *« chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »*.

Cette affirmation de portée générale a constitué depuis lors **la base juridique** pour la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs visant à rendre effectif ce droit à l'eau, à l'instar de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 précitée qui a introduit la possibilité pour les collectivités compétentes de mettre en place des expérimentations *« en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau »* et **interdit les coupures d'eau ainsi que les réductions de débit par les distributeurs en cas de non-paiement des factures d'eau, et ce sans condition de ressources**.

La loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, initiée par notre collègue Christian Cambon, a par ailleurs instauré un **système d'aide au règlement des factures d'eau et d'assainissement en faveur des plus démunis**³, garantissant ainsi un accès continu à ces services vitaux.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

³ Codifié à l'article L. 2224-12-3-1 du code général des collectivités territoriales.

Dispositions législatives relatives à la tarification sociale de l'eau

L'expérimentation de **tarification sociale de l'eau a été pérennisée** par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, et généralisée pour toutes les collectivités volontaires, avec un panel de possibilités d'intervention laissées à l'initiative des collectivités :

- définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer ;
- attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ;
- aide à l'accès à l'eau ;
- accompagnement pour des mesures d'économie d'eau ;
- tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée.

Par ailleurs, cette même loi a introduit une disposition qui prévoit que « *la tarification de l'eau potable aux abonnés domestiques peut tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable et de l'assainissement pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en prévoyant un tarif progressif pouvant inclure **une première tranche de consommation gratuite*** » (article L. 2224-12- 4 du CGCT).

2. Un trop grand nombre de personnes ne bénéficiant toujours pas d'un accès à l'eau satisfaisant en France

Le **droit à l'eau est une réalité pour la grande majorité** de la population française. En effet, près de 99 % des personnes sont aujourd'hui raccordées à un réseau de distribution d'eau. Si le raccordement aux réseaux sanitaires et de distribution d'eau est assuré pour une très grande majorité de nos concitoyens, des **catégories de citoyens ne bénéficient néanmoins toujours pas d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions satisfaisantes**.

a) La France compte toujours un grand nombre de personnes privées d'un accès permanent à l'eau

Le nombre des exclus de l'eau est toujours élevé en France : en 2013, l'Insee dénombrait **204 000 logements privés de confort sanitaire**, c'est-à-dire d'eau courante, de W.C. intérieurs et d'installations sanitaires et l'Organisation mondiale de la santé estime que 1,4 million de Français métropolitains ne bénéficient pas en 2019 d'un accès à l'eau géré en toute sécurité.

Le 25^e rapport sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre estime à 143 000 le nombre de personnes sans domicile fixe, 91 000 qui vivent dans des habitats de fortune en France, 16 000 personnes dans 497 bidonvilles, 208 000 gens du voyage mal logés et 24 000 personnes hébergées dans des foyers de migrants.

b) Les impayés de facture d'eau, un signe de précarité sociale qui ne trompe pas

La variabilité du prix de l'eau en France entraîne un taux d'effort budgétaire différent selon le lieu de résidence. Le **prix de l'eau** correspond à la somme du prix moyen de l'eau potable et du prix moyen de l'assainissement collectif. C'est le prix du service (prélèvement, traitement, distribution et entretien des réseaux idoines) qui est facturé à l'utilisateur : il est fixé localement par la collectivité, la commune ou le syndicat d'eau potable ou d'assainissement auquel elle a confié l'organisation du service, le cas échéant en application d'un contrat de délégation de service à une société privée.

La variabilité du prix de l'eau en France

Selon une enquête portant sur 130 communes réalisée par l'association « 60 millions de consommateurs » publiée le 25 mars 2021, le **prix de l'eau en France a augmenté de 10,7 % en moyenne depuis dix ans**. De 2011 à 2020, la croissance moyenne du prix de l'eau a ainsi dépassé le rythme de l'inflation hors tabac. Le prix moyen du mètre cube d'eau présente des **écarts allant du simple au quintuple** selon les villes, de 1,45 euro/m³ à Antibes à 8 euros à Mamoudzou (Mayotte).

En 2018, pour une consommation moyenne par ménage de 120 m³, le prix de l'eau s'élève en **moyenne à 4,08 € TTC par m³** (contre 4,03 en 2017). Il se divise à part équivalente entre l'eau potable (2,05 €/m³) et l'assainissement collectif (2,03 €/m³), ce qui représente une facture moyenne de 489,60 € par an¹.

c) Les aides de plus en plus volontaristes des collectivités

Ainsi que l'indique le Conseil d'État dans son rapport sur « l'eau et son droit », pendant longtemps, « *le droit d'accès à l'eau [a été réduit] à un droit à l'aide en cas d'impayé et à un encadrement de la coupure d'eau* ». La **prise en charge des factures d'eau impayées** a initialement dépendu des politiques sociales locales, par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS). Les mesures curatives, qui interviennent une fois la facture d'eau émise, visent essentiellement **l'aide partielle ou la résorption ponctuelle des impayés d'eau des ménages demandeurs**. Ces aides ne présentent pas de caractère automatique, elles sont attribuées à la demande des ménages, ce qui explique les taux de non-recours élevés.

Les lois « Brottes » et « Engagement et proximité » ont instauré des dispositifs d'aide préventive, avec notamment la possibilité de la **tarification sociale de l'eau**, d'abord sous forme d'une expérimentation, élargie en 2019 à l'ensemble des collectivités territoriales qui le souhaitent.

Les aides préventives prévoient soit une tarification intégrant une première tranche dite sociale universelle, comportant un volume d'eau donné à tarif réduit, soit une allocation eau.

Le rapport 2020 de l'expérimentation de la loi « Brottes » fournit des éléments de bilan quantitatif concernant les mesures préventives mises en œuvre :



Ce même rapport indique que **l'instauration de tarifs sociaux est néanmoins contrainte par l'existence de compteurs individuels**. Les montants moyens d'allocation eau attribués varient de 22 € à 78 € et concernent selon les territoires qui l'appliquent entre 500 et 19 000 bénéficiaires.

3. Une nécessité renforcée par la crise sanitaire

La situation sanitaire dégradée du fait de la pandémie de COVID-19 qui dure depuis mars 2020 a démontré **l'importance vitale de l'assainissement et de l'hygiène**, afin de prévenir et de contrôler les maladies. L'hygiène des mains est une recommandation récurrente des instances sanitaires mondiales et nationales : se laver les mains est l'une des manières les plus efficaces d'empêcher la propagation d'agents pathogènes et de prévenir les infections.

L'épidémie fait **ressortir avec force la nécessité de l'accès à l'eau pour tous** afin de respecter les gestes barrières et les préconisations en matière d'hygiène publique. Le droit effectif à l'eau est dans cette optique un moyen de sortir plus vite de la situation épidémique où nous nous trouvons.

¹ La France reste toutefois un des pays européens où l'eau est la moins chère, avec ses 4,08 euros/m³ en moyenne contre 5,21 euros en Allemagne et 6,61 euros au Danemark, selon les chiffres 2017 de l'Office international de l'eau.

2. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LE DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT PAR DES MESURES DÉCLINÉES AU PLUS PRÈS DES BESOINS ET DES TERRITOIRES

La présente proposition de loi entend **garantir à tous un accès à l'eau potable et à l'assainissement** (article 1^{er}), défini comme le droit, pour chaque personne physique, de disposer chaque jour gratuitement d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins élémentaires et d'accéder aux équipements lui permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité.

Afin d'assurer l'effectivité de ce droit, elle comporte deux mesures : la **mise à disposition gratuite d'équipements** de distribution d'eau et d'assainissement pour les personnes qui en ont besoin (article 2) et la **gratuité de l'accès à l'eau et à l'assainissement** pour les volumes d'eau répondant aux **besoins essentiels des ménages** (article 3).

Le rapporteur de la commission ne peut qu'être favorable à ces avancées dont les modalités d'application aux collectivités territoriales ne sont toutefois pas aisées à mettre en œuvre. Les efforts en faveur de l'accès de tous à l'eau devraient réunir l'ensemble des volontés, afin que **l'eau cesse d'être une ressource à laquelle certaines personnes n'ont pas accès de manière pérenne et sécurisée**.

A. L'affirmation d'un droit à l'eau potable et à l'assainissement (article 1^{er}), un objectif légitime mais une mise en œuvre malaisée

La commission **partage l'objectif** de cet article. Elle constate cependant que **le droit à l'eau est déjà consacré par le code de l'environnement** selon lequel « *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* » (article L. 210-1).

De plus, la distribution de l'eau, qui incombe aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, entraîne des **charges de gestion** (coût d'adduction, de traitement, d'assainissement et entretien des réseaux) que les collectivités facturent aux usagers. L'instauration de la gratuité induirait des déficits de gestion au détriment de certains consommateurs. De plus, la commission craint que la gratuité d'une ressource limitée ne génère des comportements de gaspillage, alors qu'il est **essentiel de préserver cette ressource, dans le cadre d'une gestion économe**.

Pour ces raisons, la commission **n'a pas adopté cet article**.

B. La mise à disposition gratuite d'équipements sanitaires et de distribution d'eau par le bloc communal, une mesure inadaptée aux réalités locales

Pour la commission, la mise en œuvre de ces obligations nouvelles reposerait sur les collectivités et leurs groupements, sans qu'il soit tenu compte des **différences territoriales**. Certaines collectivités ont déjà développé un accès à l'eau gratuite en installant des bornes-fontaines, pour répondre aux problématiques propres à leur population et tenir compte des besoins locaux, qui peuvent varier d'un territoire à l'autre en fonction du climat, de la densité, de l'urbanisme, de la structure des habitats, etc.

Le respect de ces obligations **entraînerait de nouvelles charges financières pour l'ensemble des collectivités**, qu'elles auraient à assumer indépendamment de l'existence d'un besoin ou d'une nécessité locale. La commission estime préférable que chaque collectivité puisse déterminer librement la nécessité ou non d'installer ces équipements d'accès à l'eau, en vertu du **principe de subsidiarité**.

Pour ces raisons, la **commission n'a pas adopté cet article**.

C. LA GRATUITÉ DE L'ACCÈS À L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT POUR LES BESOINS ESSENTIELS DES MÉNAGES (ARTICLE 3)

La commission n'est **pas favorable à l'instauration de la gratuité de volumes d'eau potable pour tous, indépendamment de la composition et des capacités financières des ménages**. Le bilan des expériences menées en ce sens, notamment en Flandre (Belgique) de 1997 à 2016, a mis en évidence un certain nombre d'**effets pervers** : la gratuité a augmenté le coût marginal de l'eau, n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'équité et a généré des formes de surconsommation.

La commission relève par ailleurs que la fixation d'une volumétrie d'eau unique pour couvrir les besoins essentiels est **source de complexité**, alors qu'il existe de **fortes disparités de consommation d'un endroit à l'autre du territoire**. Le choix d'un volume unique n'offre pas la **souplesse nécessaire pour tenir compte des usages envisagés** (boisson, cuisine et/ou hygiène), du nombre de personnes composant le ménage et du type d'habitat. La quantité d'eau nécessaire aux besoins essentiels est d'une certaine façon une donnée relative, dépendante du climat, de la physiologie individuelle ainsi que des usages sociaux et des habitudes des ménages.

Pour ces raisons, la commission **n'a pas adopté cet article**.



Jean-François Longeot
Sénateur (UC) du Doubs
Président



Gérard Lahellec
Sénateur (CRCE) des Côtes d'Armor
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-375.html>