



N° 2982

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT (n° 2305), *relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers*,

PAR M. GUY GEOFFROY,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : **228 rectifié, 242, 243** (2009-2010), T.A. **59** (2010-2011).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE DISPOSITIF ACTUEL DE SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ACCÈS À L'EAU POTABLE RESTE FONDÉ SUR L'AIDE AU RÈGLEMENT DES FACTURES	7
A. L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE L'ALIMENTATION EN EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EST CONFIÉE AUX COMMUNES.....	7
1. La compétence d'organisation des services d'eau et d'assainissement s'exerce au niveau communal.....	7
2. La composition du prix de l'eau et ses modulations possibles.....	9
B. LA RECONNAISSANCE DU « DROIT À L'EAU » EST UNE AVANCÉE RELATIVEMENT RÉCENTE.....	11
1. Le droit à l'eau est un droit indirectement protégé par la Constitution et les textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme.....	11
2. Le droit à l'eau a été explicitement reconnu par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.....	12
3. L'eau est reconnue comme faisant partie des moyens minimaux nécessaires à l'existence.....	13
C. LA GARANTIE DE L'ACCÈS À L'EAU POUR TOUS REPOSE ACTUELLEMENT ESSENTIELLEMENT SUR LES AIDES DÉLIVRÉES PAR LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT.....	14
1. Le dispositif du fonds de solidarité pour le logement.....	14
2. L'action sociale des communes peut aussi prendre en charge l'accès à l'eau.....	17
II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT AMPLIFIE LES MOYENS DU DISPOSITIF ACTUEL SANS PRÉVOIR DE MÉCANISME PRÉVENTIF DE GARANTIE DE L'ACCÈS À L'EAU	19
A. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI DÉGAGE DES MOYENS SUBSTANTIELS POUR ASSURER LA SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'EAU.....	19
1. Une proposition initiale destinée à aider les communes.....	19
2. Le dispositif adopté par le Sénat.....	20
B. LA RÉDACTION ADOPTÉE PAR LE SÉNAT POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE PAR L'AJOUT D'UN VOLET PRÉVENTIF.....	23

1. Le droit de l'eau ne prévoit pas de tarification ou d'aide sociale pour le règlement des factures.....	23
2. Le mécanisme de plafonnement de la facture d'eau par l'intermédiaire d'une allocation différentielle pourrait difficilement être mis en place sans un coût de gestion raisonnable.....	24
3. La création d'une tarification sociale de l'eau pourrait apparaître comme une alternative si un mécanisme équitable de mise en œuvre était élaboré.....	27
DISCUSSION GÉNÉRALE	33
EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article unique</i> (art. L. 2224-12-3-1, L. 2571-2 L. 2572-40 et L. 6213-7 du code général des collectivités territoriales) : Subvention des opérateurs des services publics d'eau potable et d'assainissement au fonds de solidarité pour le logement	35
<i>Article additionnel après l'article unique</i> : Rapport au Parlement sur la mise en place d'une allocation de solidarité pour l'eau	36
<i>Titre</i>	36
TABLEAU COMPARATIF	39
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	43
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	49

MESDAMES, MESSIEURS,

Insaisissable et fuyante, l'eau apparaît comme « saisie par le droit » au cours des dernières années. Depuis que la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a affirmé le « droit à l'eau », les études se sont multipliées sur ce fluide qui est indispensable à toute vie, mais qui apparaît aujourd'hui tellement précieux et en danger. La perspective de « guerres de l'eau » justifie que la communauté internationale se préoccupe de mettre sur pied un droit international de l'eau, permettant à tous d'avoir un accès équitable à cette ressource.

Ainsi, pour ne citer que les études parues ces deux dernières années, le Conseil d'État s'est penché dans son rapport public sur « *l'eau et son droit* »⁽¹⁾; le Conseil économique, social et environnemental a rendu un avis sur « *les usages domestiques de l'eau* »⁽²⁾; quant au Comité national de l'eau, il a rendu de nombreux avis, dont l'un sur l'accès à l'eau des personnes démunies⁽³⁾.

La présente proposition de loi n'a pas pour objectif de revenir sur ces excellentes études auxquelles on pourra utilement se référer, ni de remettre en chantier la gestion de l'eau, fortement modernisée par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006. Elle cherche essentiellement à mettre en œuvre le principe fixé alors d'un droit « *d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

Depuis vingt ans, le mécanisme de garantie du droit à l'eau a essentiellement reposé sur une solvabilisation *a posteriori* des ménages rencontrant des difficultés pour le paiement de leur facture d'eau. Face aux difficultés de fonctionnement et à l'inégalité devant ce mécanisme, la proposition de loi adoptée par le Sénat a cherché à accroître les moyens mis à sa disposition.

Pourtant, il importe aussi de réfléchir à la mise en place, en amont, d'un mécanisme destiné à permettre aux ménages les plus en difficulté de ne pas avoir à arbitrer en défaveur d'une facture d'eau, même si elle ne représente selon l'INSEE que 0,8 % du budget moyen des ménages français, et 1 % du budget des ménages du premier décile.

Si l'eau représente un besoin essentiel, il convient en effet de ne pas en survaloriser l'importance, au regard d'autres enjeux sociaux. Ainsi, les personnes les plus fragiles rencontrent hélas souvent beaucoup d'autres difficultés

(1) Conseil d'État, Rapport public 2010 - Volume 2 : *L'eau et son droit*, juin 2010.

(2) Avis du CESE, « *les usages domestiques de l'eau* », présenté au nom de la section du cadre de vie par M. Paul de Viguier le 29 avril 2009.

(3) Comité national de l'eau, Séance du 15 décembre 2009, Avis sur l'accès à l'eau des personnes démunies, délibération n° 2009-12.

d'existence que juste le paiement de leur consommation d'eau. La question des impayés d'eau représente un poids financier relativement faible, moins de 0,7 % du total des factures. Ainsi, s'il est important de garantir l'accès à l'eau des personnes sans domicile, il convient aussi de le faire dans le cadre d'une prise en charge intégrée, car il ne saurait y avoir d'accès à l'eau sans garantie de pouvoir disposer d'un logement décent doté d'un robinet.

Le texte adopté par le Sénat le 11 février dernier, dont est saisie notre commission, est issu de la proposition de loi n° 228 rectifiée de M. Christian Cambon et plusieurs de ses collègues relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers. Son examen par la commission des Affaires économiques du Sénat a conduit à une évolution du dispositif qui relève désormais plutôt de la solidarité entre les usagers du service public de l'eau, appelés indirectement à financer une contribution sur leur facture, afin de permettre aux fonds de solidarité pour le logement de mettre en œuvre une réelle solvabilisation des ménages en difficulté.

Votre rapporteur constate qu'alors que des dispositifs de tarification sociale existent pour le gaz, l'électricité et le téléphone, aucun mécanisme ne prévoit une aide *a priori* des ménages les plus fragiles pour les aider à régler eux-mêmes leur dépenses d'eau. C'est pourquoi il souhaiterait compléter la présente proposition d'un volet préventif, mais en s'assurant que sa mise en œuvre serait suffisamment étudiée pour apporter des vraies solutions sans complexité et coût de gestion disproportionnés, et sans mise en place de nouvelles inéquités pour résorber celles existantes.

Il vous propose aussi de ne pas augmenter la contribution volontaire prévue par le Sénat, qui semble être suffisamment importante pour financer les aides curatives et préventives envisageables.

Ainsi, l'objectif est bien de retrouver le double mécanisme de solidarité envisagé par les auteurs de cette proposition : solidarité entre les usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement, mais aussi solidarité entre les communes et leurs groupements en charge de l'organisation de ces services publics, confrontés à des degrés divers aux difficultés d'une frange de leur population face au poids financier inégal de ces services pourtant essentiels.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL DE SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ACCÈS À L'EAU POTABLE RESTE FONDÉ SUR L'AIDE AU RÈGLEMENT DES FACTURES

A. L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE L'ALIMENTATION EN EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EST CONFIEE AUX COMMUNES

1. La compétence d'organisation des services d'eau et d'assainissement s'exerce au niveau communal

En France, les services d'eau et d'assainissement sont des services publics locaux relevant de la compétence des communes ou des intercommunalités, qui assurent le rôle d'autorité organisatrice.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), **les communes disposaient d'un monopole de fait** pour mettre en œuvre la compétence de l'eau, puisqu'elles seules pouvaient délivrer les autorisations d'occupation du domaine public indispensable pour l'établissement des réseaux de distribution d'eau potable et de collectes des eaux usées. Cependant, aucun texte ne conférait juridiquement aux communes l'exclusivité de la compétence de mise en place et de gestion d'un réseau de distribution d'eau.

La LEMA a consacré une compétence exclusive des communes pour produire et distribuer l'eau potable, tout en sauvegardant l'existence des structures publiques existantes avant son entrée en vigueur. Elle a ainsi introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un article L. 2224-7-1, modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui dispose que *« les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. »*

Les services publics de la gestion de l'eau sont de deux types, définis par les articles L. 2224-7 et L. 2224-8 du CGCT :

– la production, le traitement, la protection, le transport, le stockage et la distribution d'eau potable font partie du **service public de l'eau potable** ;

– le raccordement, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que leur contrôle, constituent le **service public de l'assainissement**.

Confirmant une jurisprudence administrative ancienne, la LEMA a défini les services publics d'eau comme des *« services publics à caractère industriel et*

commercial » (SPIC) dans une disposition codifiée à l'article L. 2224-11 du CGCT.

Les communes, ou leur groupements (syndicats ou établissements public de coopération intercommunale) lorsque leur est déléguée la compétence de gestion de ces services, disposent du choix du mode de gestion du service public de l'eau, directe ou déléguée.

En tant que SPIC, les services d'eau peuvent être gérés selon deux formes lorsque la collectivité a fait le choix de la **gestion directe** :

– la **régie dotée de la personnalité morale** et de l'autonomie financière est un établissement distinct de la collectivité qui l'a créée. Elle peut alors posséder un patrimoine propre constitué des biens dont la dote cette collectivité. Elle est administrée par un conseil d'administration. Le service de l'eau est géré de façon autonome, le budget et les tarifs étant votés par le conseil d'administration de la régie ;

– la **régie dotée de la seule autonomie financière** bénéficie d'une individualisation budgétaire et comptable au sein de sa collectivité d'origine. Elle dispose d'un budget propre, mais non d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité. Elle est placée sous l'autorité du maire ou président de la collectivité, représentant légal et ordonnateur de la régie.

Lorsque la collectivité a opté pour une **délégation de service public du service** d'eau potable ou d'assainissement, celle-ci prend la forme d'un contrat de délégation de service public par lequel la personne publique transfère la mission de maîtrise d'ouvrage portant sur les ouvrages désignés au contrat, qui peut être une concession ou un affermage :

– la **concession** se distingue de l'affermage par la prise en charge par le concessionnaire (souvent une société privée) **non seulement des frais d'exploitation et d'entretien courant mais également des investissements**. Le concessionnaire se rémunère directement auprès de l'usager par une redevance fixée dans le contrat de concession, révisable selon une formule de variation proposée dans le contrat et utilisant les principaux indices publiés par l'INSEE. Bien que d'autres sources de financement puissent être autorisées, la jurisprudence considère, depuis l'arrêt du Conseil d'État de 1996 *Préfet des Bouches du Rhône*, qu'il y a concession quand la rémunération est tout de même « substantiellement assurée par le résultat d'exploitation du service. ». Le risque d'exploitation est assumé par le contractant, puisque sa rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation ;

– dans le cadre de l'affermage, la collectivité délégante assure les investissements, **le fermier supporte les frais d'exploitation et d'entretien courant**. Pour couvrir les investissements nécessaires au maintien du patrimoine la collectivité vote chaque année une part du tarif qui lui reviendra (la « surtaxe »). Le fermier est chargé de recouvrer cette part auprès de l'abonné par la facture

d'eau et de la restituer à la collectivité dans un délai fixé contractuellement (entre trois et six mois).

Au total, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques recense plus de 35 000 services d'eau potable et d'assainissement collectif⁽¹⁾.

2. La composition du prix de l'eau et ses modulations possibles

a. Le principe du financement de l'eau par l'utilisateur

Les comptes des SPIC devant être équilibrés en recettes et en dépenses, les budgets des services de distribution d'eau sont toujours séparés du budget de la collectivité ou du groupement en charge de son organisation.

Ce **principe d'individualisation budgétaire** se justifie par la nécessité d'évaluer le coût du service fourni à l'utilisateur, lequel correspond à la contribution qui est demandée à ce dernier pour le service rendu, mais aussi d'éviter que le budget général des communes prennent en charge les dépenses afférentes aux services de l'eau : les dépenses d'organisation des services de l'eau doivent être entièrement assumées par l'utilisateur et non par le contribuable, principe mis en place par l'article 9 de la directive-cadre européenne sur l'eau⁽²⁾, qui pose le principe utilisateur-payeur dans le domaine de l'eau.

Cette disposition a une portée extrêmement large : elle ne concerne pas les seuls services d'eau potable, mais tous les usages de l'eau, notamment les pompages dans les nappes et eaux superficielles ou l'usage à fin de production hydroélectrique ou de refroidissement des centrales nucléaires. Ce sont surtout ces derniers usages qui n'étaient pas systématiquement tarifés en fonction du coût.

La fourniture à titre gratuit d'eau potable est donc désormais explicitement interdite, par une disposition de la LEMA codifiée à l'article L. 2224-12-1 du CGCT. Seule la consommation dans le cadre de la lutte contre les incendies n'est pas facturable, l'article L. 2224-12-1 prévoyant en effet dans son dernier alinéa qu'il n'est pas applicable aux consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public.

b. La décomposition du prix de l'eau

Dans le prix du service d'eau, comme dans celui de l'assainissement, l'article L. 2224-12-4 du CGCT distingue une **partie fixe, l'abonnement, et une partie variable calculée en fonction des volumes consommés**.

En application des principes de la directive-cadre européenne sur l'eau, la tarification du service public de la distribution d'eau potable se doit ainsi d'être

(1) Chiffres tirés de l'enquête réalisée par le BIPE pour la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, « les services publics d'eau et d'assainissement en France », mars 2010.

(2) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

proportionnée aux volumes consommés. En outre, dans un but social, la part fixe est désormais plafonnée par arrêté ministériel. L'arrêté du 6 août 2007 a ainsi plafonné le montant de l'abonnement à 40 % du coût du service dans les communes urbaines et 50 % dans les communes rurales, sur la base d'une consommation annuelle de 120 mètres cubes, plafonnement porté respectivement à 30 % du montant total de la facturation dans les villes et 40 % dans les communes rurales depuis le 1^{er} janvier 2010, pour une mise en application par les communes ou groupements responsables au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

La présentation de cet encadrement de la part fixe comme une garantie pour l'usager est contestée par un certain nombre d'associations. En s'appuyant sur une enquête de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN), elles font en effet observer que le montant moyen de la part fixe (hors redevance pollution destinée aux agences de l'eau) s'établissait seulement à 18 % en moyenne en 2004 (15 % dans les villes, 30 % dans les communes rurales). Cette moyenne masque toutefois de fortes disparités régionales puisque dans les communes dotées d'un assainissement collectif le coût de l'abonnement moyen varie de 26 euros en Île-de-France à 109 euros en Corse. Le niveau de consommation individuelle est aussi variable : il est de 122 litres par jour et par personne dans le Nord-Pas-de-Calais et de 239 litres par jour et par personne en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

La facturation totale du service de l'eau a atteint 12,3 milliards d'euros en 2008 ⁽¹⁾. Selon l'INSEE, les dépenses relatives à l'eau et à l'assainissement des ménages français représentent 0,8 % de leur budget en 2008, proportion stable depuis 16 ans. Le prix moyen du mètre cube s'élève à 3,17 euros en 2008.

c. Les modulations du prix de l'eau prévues par la loi

L'article L. 2224-12-4 du CGCT, introduit par l'article 57 de la LEMA, prévoit dans son quatrième paragraphe la possibilité pour le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales de moduler les tarifs du service public de l'eau selon les saisons, « *dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé* ».

Depuis le 1^{er} janvier 2010, il est aussi possible, pour les communes ou leurs groupements, **d'instaurer une tarification progressive du prix de l'eau**. Ainsi, sous réserve des règles de plafonnement du montant de la part fixe, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi, soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif, dans le respect de l'article 9 de la directive européenne du 23 octobre 2000 relatif à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

En revanche, les possibilités de tarification dégressive ont été strictement encadrées par la LEMA. Ce n'est en effet que dans l'hypothèse où plus de 70 %

(1) Chiffres tirés de l'enquête réalisée par le BIPE pour la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, « les services publics d'eau et d'assainissement en France », mars 2010.

du prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux qu'un tarif dégressif peut être établi par le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales.

B. LA RECONNAISSANCE DU « DROIT À L'EAU » EST UNE AVANCÉE RELATIVEMENT RÉCENTE

1. Le droit à l'eau est un droit indirectement protégé par la Constitution et les textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme

Le droit à l'eau a été **tardivement pris en compte comme un droit essentiel de la personne humaine** : la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution du 10 décembre 1948, mentionne dans son article 25 le droit à la santé et à l'alimentation, ce qu'y peut inclure l'eau. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 n'évoque directement ni le droit à l'eau et à l'assainissement ni le droit de l'eau.

Cependant, la jurisprudence de la **Cour européenne des droits de l'Homme** ⁽¹⁾ a rattaché le droit à une eau saine à l'article 8 qui protège la vie privée et familiale : il s'agit donc là d'une déclinaison au droit à l'eau du raisonnement appliqué au droit à un environnement sain. La Cour a aussi eu l'occasion de condamner les atteintes portées à des ressources en eau en les considérant comme des violations du droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du Protocole n° 1.

Les textes constitutionnels français, que ce soit la Déclaration des droits de l'Homme, le Préambule de la Constitution de 1946 ou le texte constitutionnel du 4 octobre 1958, ont longtemps ignoré le droit à l'eau.

Cependant, le Conseil constitutionnel a progressivement dégagé un « **droit-créance d'accès à l'eau** » ⁽²⁾, pouvant être indirectement rattaché à deux normes constitutionnelles : le droit au logement et à la protection de la santé publique.

Le droit à l'eau potable est ainsi inséparable du droit au logement décent, progressivement affirmé par le législateur à partir des années 1980 ⁽³⁾ et

(1) Voir notamment l'affaire *Zander c/ Suède*, 25 novembre 1993 : une décharge publique avait provoqué la pollution d'un puits. Il a été jugé à cette occasion que le droit de jouir de l'eau de son puits pour la boisson constituait un élément du droit de propriété protégé par la Convention.

(2) Conseil d'État, Rapport public 2010 - Volume 2 : L'eau et son droit, juin 2010.

(3) Cité par la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (« Le droit à l'habitat est un droit fondamental ») puis par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, le droit au logement est l'objet principal de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui affirme que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 1995. Le Conseil constitutionnel a en effet déduit des 10^e et 11^e alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » (décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995).

Le droit à l'eau potable pourrait également être indirectement rattaché à la protection de la santé publique, autre élément du bloc de constitutionnalité procédant explicitement du 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel la nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». Le Conseil constitutionnel a conféré à la protection de la santé publique le statut d'objectif à valeur constitutionnelle (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993).

La Charte de l'environnement de 2004 a modifié les règles constitutionnelles encadrant la définition et la mise en œuvre de la politique de l'eau sur plusieurs points le cadre juridique applicable au droit de l'eau.

L'eau entre incontestablement dans les prévisions de l'article premier de la Charte proclamant le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Dans la logique du renvoi à la Charte opéré par le Préambule de la Constitution, le Conseil constitutionnel a estimé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement avait valeur constitutionnelle (décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008). Il revient ainsi à la loi de définir les « *conditions* » ou « *les conditions et les limites* » des obligations que les articles 3, 4 ou 7 de la Charte prévoient. Le Conseil d'État a ainsi annulé pour incompétence le décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme en tant qu'il intervenait dans une des matières désormais réservées au législateur.

2. Le droit à l'eau a été explicitement reconnu par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006

La LEMA a consacré dans son article premier **l'existence d'un droit à l'eau pour tous**, introduit à l'article L. 210-1 du code de l'environnement, qui fixe trois grands principes :

– un principe de **non-appropriabilité de la ressource collective que représente l'eau** : « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* » ;

– un principe d'accès de chacun à l'eau : « *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* » ;

– un principe **d'imputation du coût de l'eau à ses utilisateurs** : « *Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.* »

Il convient ainsi de noter que ce droit d'accès à l'eau potable **ne comprend que ce qui est nécessaire aux besoins essentiels que représentent l'hygiène ou l'alimentation** et non les usages de type récréatif que constituent notamment le jardinage ou le remplissage d'une piscine.

Il ne s'agit pas d'une mise à disposition gratuite d'une quantité minimale d'eau, qui est pratiquée dans certains pays comme à Malte⁽¹⁾, mais à des « *conditions économiquement acceptables par tous* ». Cependant, ce principe n'a connu qu'une mise en œuvre partielle, que la présente proposition de loi peut permettre d'étendre.

3. L'eau est reconnue comme faisant partie des moyens minimaux nécessaires à l'existence

Issu de l'article 2 de loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement.* »

La mise en œuvre de cet article est assurée par la **loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement** et repose sur l'intervention des fonds de solidarité pour le logement (FSL) mais aussi des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS).

(1) Sur cette île quasiment dépourvue de ressources en eau douce, les 15 premiers mètres cube par personne sont gratuits ; cependant, les 15 mètres cubes suivants ne sont subventionnés à hauteur de 85 % que pour les ménages à faibles revenus.

C. LA GARANTIE DE L'ACCÈS À L'EAU POUR TOUS REPOSE ACTUELLEMENT ESSENTIELLEMENT SUR LES AIDES DÉLIVRÉES PAR LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

Ce dispositif de solvabilisation des ménages en situation de précarité afin de leur permettre de régler les dépenses de logement, mais aussi de moyens nécessaires à l'existence comme l'eau, repose sur l'intervention des FSL, gérés par les départements en liaison avec les CCAS-CIAS.

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 organise **le droit à une aide et non d'une obligation d'aide**. Ainsi, il est nécessaire que les personnes en situation de difficulté saisissent les services sociaux pour qu'un dispositif d'aide leur soit proposé.

De ce fait, les **insuffisances du dispositif ont été fréquemment soulignées**, notamment s'agissant des difficultés pour les populations concernées de connaître leurs droits à une aide, l'existence d'une structure dédiée à la solvabilisation et l'organisation administrative pour en bénéficier, malgré l'obligation faite aux débiteurs, par le décret n° 2008-720 du 13 août 2008, de rappeler son existence dans les relances suite à un incident de paiement.

Par ailleurs, les dispositifs d'aides ne doivent pas enfermer les bénéficiaires potentiels dans des procédures administratives complexes, les obligeant à exposer inutilement à des tiers leurs difficultés, qu'elles soient temporaires ou plus pérennes.

1. Le dispositif du fonds de solidarité pour le logement

a. Un fonds pour accorder des aides financières aux ménages en difficulté afin de financer le logement et les services nécessaires à l'existence

L'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 sur la mise en oeuvre du droit au logement institue un fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans chaque département.

Les FSL sont placés sous la responsabilité des conseils généraux, qui en assurent la majeure partie le financement. Les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent aussi participer au financement du FSL.

Le FSL a pour mission d'accorder des « **aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes [...] se trouvant dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.** ».

Cette définition inclut tous les types d'occupations : propriétaires, copropriétaires, locataires, sous-locataires. Dans la pratique, peu de propriétaires

sont aidés par le FSL parce qu'ils ignorent souvent qu'ils peuvent bénéficier de ce mécanisme. Étant aussi compétent pour aider aux paiements des frais annexes au logement tels que les charges locatives, le FSL peut ainsi solvabiliser les « obligations relatives au paiement des fournitures d'eau » en aidant à la prise en charge des impayés des abonnés vis-à-vis de leurs distributeurs d'eau ou d'énergie, mais également la part des charges de copropriété concernant la fourniture d'eau ou d'énergie pour les personnes en habitat collectif ne disposant pas d'un raccordement individuel.

Les conditions d'octroi des aides et les modalités de gestion du fonds sont fixées par un règlement intérieur, élaboré et adopté par le conseil général après avis du comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD⁽¹⁾), coprésidé par le préfet et le président du Conseil général.

Les critères d'intervention des FSL doivent toutefois respecter les dispositions figurant à l'article 6-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 qui visent à garantir un socle minimal de droit pour tous les ménages sur l'ensemble du territoire. Il est notamment précisé que les conditions d'éligibilité ne peuvent prendre en compte que le niveau de ressources (et non le type de ressources) et le décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux FSL indique d'ailleurs que toutes les ressources doivent être prises en compte dans ce calcul des ressources. Cela interdit donc de conditionner l'aide du FSL au bénéfice d'une prestation sociale particulière. Dès lors, les personnes ou familles ne bénéficiant pas d'une aide personnelle au logement ne sont pas exclues du bénéfice des aides des FSL.

b. Un dispositif de maintien de la fourniture pendant l'instruction du dossier

L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit les modalités permettant qu'« ***en cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide*** » du FSL.

Le décret n° 2008-720 du 13 août 2008 interdit ainsi les coupures d'eau en cas de saisine du FSL ou lorsque celui-ci a aidé le foyer au cours des douze derniers mois, quelles qu'aient été les modalités de cette aide.

Par ailleurs, si un bénéficiaire d'un tarif social ou d'une aide du FSL connaît un incident de paiement, le décret précité prévoit que le fournisseur l'invite à saisir les services sociaux et, sauf opposition de sa part, transmet les informations utiles aux services sociaux départementaux, au centre communal ou

(1) Ce plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) définit, pour chaque département, les mesures destinées à permettre aux personnes ou aux familles en situation de précarité d'accéder à un logement ou de s'y maintenir, et de disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

intercommunal d'action sociale (CCAS-CIAS) ou, à défaut, au maire de la commune du lieu de résidence.

Seules les seules données nécessaires à l'appréciation de sa situation sont communiquées : nom et adresse du débiteur, type d'abonnement, montant de sa dette en valeur ainsi que de période de consommation correspondante.

2. Le fonctionnement actuel du volet « eau » du FSL a montré ses limites

Depuis le recentrage du dispositif par l'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **les aides financières aux ménages au titre du FSL s'élèvent à environ 225 millions d'euros par an**. 500 000 foyers ont été aidés financièrement par le FSL en 2006, sur lesquels 60 000 l'ont été au titre du volet « eau ». En 2009, le chiffre est resté stable, soit 65 000 familles aidées au titre de l'eau.

Cependant, seuls les trois-quarts des FSL interviennent aujourd'hui dans le domaine de l'eau, alors que cette mission n'a rien d'optionnelle : aujourd'hui, 73 FSL ⁽¹⁾ prévoient dans leur règlement intérieur d'intervenir pour des impayés d'eau.

Alors même que la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 interdit une telle conditionnalité, dans les faits **les FSL ne semblent intervenir que lorsqu'une convention prévoit les modalités de la participation financière des distributeurs d'eau**, d'énergie et de téléphone au dispositif.

En effet, pour les abonnés au service d'eau, le dispositif d'aide mis en place par convention entre les FSL et les délégataires est fondé sur des abandons de créance.

Les délégataires de service public, qui desservent 75 % de la population, ont indiqué avoir traité 38 000 dossiers et consenti **2,8 millions d'euros d'abandon de créances** en 2009, cette modalité restant la plus pratiquée par les distributeurs : selon les termes d'une convention signée en 2000 entre l'État, l'AMF et la fédération nationale des collectivités concédantes et régies, ces derniers se sont engagés à pouvoir procéder à des **abandons de créances à hauteur de 3 millions d'euros par an**, avec une contribution maximale déterminée sur la base de 0,2049 euro par abonné et par an. Cependant, la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) estime que **les frais administratifs de gestion de ce mécanisme se sont élevés dans le même temps à 7 millions d'euros**. Le délai de traitement de la demande est de quatre mois au maximum.

(1) Selon les chiffres de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E).

Dans ce cadre, seules les personnes disposant d'un abonnement individuel à un service d'eau ont été aidées par le volet « eau » des FSL. Cela représentait environ 60 000 ménages aidés, pour un montant de 8,5 millions d'euros en 2008.

Les personnes en immeubles collectifs d'habitation, sans abonnement individuel, sont aidées à régler leur frais d'accès à l'eau **dans le cadre de l'enveloppe du FSL destinée au paiement des charges locatives**. Ce mécanisme général qui concerne 43 % des logements en France a attribué des aides financières pour un montant de 225,6 millions d'euros en 2008 ; la demande d'aide aux impayés relève du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), alors que les services d'eau ne peuvent abonder que le volet « eau » des FSL.

Selon les documents du Congrès National des FSL, en avril 2009, 70 conventions départementales avaient été signées entre les départements et les professionnels de l'eau, 18 autres départements étant en cours de discussion.

Le caractère obligatoire de l'aide aux familles en difficulté dans le domaine de l'eau n'est donc que partiellement assuré par le dispositif en vigueur.

Ainsi de nombreux élus plaident pour que soient complétés les moyens ouverts aux services publics de l'eau et de l'assainissement par le législateur pour développer une action sociale sur la facture d'eau en faveur de nos concitoyens les plus démunis.

2. L'action sociale des communes peut aussi prendre en charge l'accès à l'eau

a. La possibilité de déléguer à la commune la gestion d'une partie du FSL

Si la gestion du FSL est bien une compétence départementale, l'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu, à l'initiative du conseil général, la possibilité d'une délégation du FSL à la commune au moyen d'une convention.

Le décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement prévoit que les communes et établissements publics de coopération intercommunale rendent alors compte chaque année au conseil général de l'activité des fonds locaux qu'ils gèrent.

Dans ce cadre, les communes peuvent, de leur côté, conclure un accord avec leur délégataire de distribution d'eau pour prévoir l'abandon de certaines créances, si ce dernier n'a pas déjà signé de convention avec le département.

b. Le rôle subsidiaire laissé à l'action sociale au niveau communal

Si la loi confie aux FSL l'aide aux personnes ayant des difficultés à payer leur facture d'eau, d'autres textes législatifs autorisent les autres échelons de collectivités à agir.

Si la loi confie ainsi essentiellement au FSL, géré par le département ou pour son compte, l'aide aux personnes ayant des difficultés à payer leur facture d'eau, force est de constater que les FSL ne jouent pas toujours pleinement leur rôle. Les compétences définies par la loi sont mises en œuvre de façon variable selon les départements, le volet eau ne constituant qu'une activité marginale des FSL. En outre, un quart des FSL ne distribuent aucune aide dans le domaine de l'eau.

Si les obligations spécifiques des différentes collectivités restent à préciser pour la mise en œuvre du droit à l'eau, elles peuvent agir, si elles le souhaitent, dans le cadre de leurs compétences actuelles, la LEMA ayant confié aux communes la compétence en matière de distribution d'eau potable et les règles relatives aux redevances d'eau potable.

En outre, au cours des débats lors de l'examen de la loi précitée, la ministre de l'écologie et du développement durable a estimé que l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles **donnait la possibilité aux collectivités d'aider les personnes démunies à accéder à l'eau**. Cet article peut ainsi autoriser les municipalités à fournir une aide à des personnes démunies sans attendre qu'elles aient des factures d'eau impayées.

Les modalités d'intervention possibles pour la commune se doivent d'éviter de mettre en place des mécanismes qui feraient double emploi avec le volet eau des FSL, pour lequel le département seul est compétent.

La commune peut en revanche, par exemple, prendre en charge à titre préventif une partie du paiement du service de l'eau des plus démunis (comme le fait déjà sur son budget la Ville de Paris pour l'électricité) qui serait financée par le CCAS ou le CIAS.

Les autorités municipales peuvent également négocier avec le distributeur d'eau pour limiter le droit de celui-ci à couper l'eau en cas d'impayés par des ménages démunis, droit qui figure normalement dans les contrats de délégation ou dans les règlements de service. Il en résultera un coût additionnel pour le distributeur qu'il faudra éventuellement compenser, car le distributeur perdra la possibilité de procéder sans délai excessif à des coupures d'eau.

Enfin, la coupure pourrait être subordonnée à l'obligation de créer une alimentation par un dispositif de borne-fontaine, sur demande de l'autorité administrative ou municipale.

II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT AMPLIFIE LES MOYENS DU DISPOSITIF ACTUEL SANS PRÉVOIR DE MÉCANISME PRÉVENTIF DE GARANTIE DE L'ACCÈS À L'EAU

A. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI DÉGAGE DES MOYENS SUBSTANTIELS POUR ASSURER LA SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'EAU

1. Une proposition initiale destinée à aider les communes

Le texte initial visait à mettre en œuvre le **droit d'accès à l'eau potable** en organisant une **contribution des distributeurs d'eau, dans la limite de 1 % de leurs recettes**, aux **communes et centres communaux et intercommunaux d'action sociale**, afin de leur permettre d'aider les personnes en difficulté à régler leurs factures d'eau.

Dans le cadre de son examen, la commission des Affaires économiques du Sénat a choisi avec justesse de **transférer cette possibilité de versement de cette contribution au FSL**, dont la gestion est moins disparate et inégale sur le territoire. Par ailleurs, **le département reste l'échelon disposant de la compétence pour mettre en œuvre l'aide sociale obligatoire**, le niveau communal étant plutôt en charge de l'aide sociale facultative.

L'article 6-3 de la loi de 1990 prévoit d'ores et déjà qu'« *une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement.* »

Cependant, selon les auteurs de la proposition, les sommes allouées au volet « eau » des FSL ne permettent pas d'assumer ces aides sociales car les concours financiers des distributeurs ne peuvent servir qu'à aider les abonnés directs à un service de distribution d'eau, les personnes logées en habitat collectif (43 % des logements en France selon l'INSEE) payant leur facture d'eau dans le cadre de leurs charges locatives, relevant d'une autre enveloppe du FSL.

Enfin, **certaines collectivités délégantes souhaitent inscrire, dans le contrat de délégation, une participation du délégataire au financement des aides** nécessaires pour garantir l'accès à l'eau pour tous. Toutefois, au vu du droit actuel, la légalité d'une telle pratique contractuelle pourrait être contestée puisqu'en vertu de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales : « *les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation.* »

2. Le dispositif adopté par le Sénat

Le texte adopté par le Sénat ne correspond plus au titre de la proposition de loi initiale : celle-ci souhaitait favoriser l'entraide des communes pour aider au paiement des factures d'eau des populations en difficulté, **le dispositif adopté met en place une solidarité des gestionnaires de services de distribution d'eau, et donc *in fine* de leurs usagers**, pour garantir le droit à l'eau.

L'article unique de la proposition de loi introduit, par un nouvel article inséré dans la section II du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, **la possibilité pour les opérateurs en charge des services publics d'eau potable et d'assainissement de verser volontairement une subvention au fonds de solidarité pour le logement d'un montant ne pouvant excéder 0,5 % des redevances perçues hors taxes.**

a. La mise en œuvre du droit à l'eau par une aide du fonds de solidarité pour le logement

Les **trois premiers alinéas** visent à mettre en œuvre le principe inscrit à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que *« toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement »*, en confortant le rôle attribué au FSL par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

La rédaction adoptée par le Sénat reprend largement les dispositions de ces textes, en **introduisant des dispositions relevant du domaine social dans une section du code consacrée aux modalités de gestion des services public d'eau potable et d'assainissement.**

Votre rapporteur vous propose donc de revenir à une rédaction mettant en place cette subvention dans le cadre des dispositions relatives à la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement, en renvoyant les dispositions de nature sociale déjà inscrites dans les textes précités.

b. La création d'une contribution volontaire et encadrée des opérateurs

Le financement de cette aide sociale aux familles en difficulté serait assuré par **une contribution volontaire et plafonnée des opérateurs des services publics de fourniture d'eau potable et d'assainissement** prévue par l'**alinéa 4**.

L'article 6-3 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement prévoit d'ores et déjà qu' *« une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, d'autre part, afin de définir*

le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement. »

Cependant, la légalité d'éventuelles clauses insérées dans le contrat de délégation des services d'eau ou d'assainissement, prévoyant une participation du délégataire au financement du FSL, la proposition prévoit donc la possibilité pour les **opérateurs de l'eau de verser une contribution volontaire, plafonnée à 0,5 % du total hors taxe des redevances** pour fourniture d'eau potable et d'assainissement.

Celles-ci sont estimées à 10 milliards d'euros hors taxe en 2009 selon la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau ; aussi le montant global de ces contributions pourrait représenter **jusqu'à 50 millions d'euros par an**.

Les **représentants des opérateurs de l'eau** (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) et Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)) ont confirmé à votre rapporteur qu'ils étaient **favorables à la mise en place d'une telle contribution**, tout en insistant sur le choix fait de la contractualisation plutôt que d'un prélèvement de nature fiscale.

Pour mémoire, l'ensemble des aides financières aux ménages au titre du FSL ⁽¹⁾ s'élèvent à environ 225 millions d'euros par an ; dans le cadre de son volet « eau », 65 000 familles ont été aidées et les délégataires (qui desservent près de 75 % de la population) ont traité 38 000 dossiers et consenti 2,8 millions d'euros en abandon de créance concernant les seuls abonnés individuels en 2009. Le rapporteur du Sénat estime que les abandons de créance pour les seuls abonnés directs en situation d'impayés compte tenu de difficultés financières représenterait de 10 à 20 millions d'euros par an.

Votre rapporteur estime donc que le prélèvement prévu par le Sénat est très ambitieux, car il représenterait 23 % du total des aides distribuées actuellement par les FSL ; cependant, **il vous propose de conserver ce pourcentage** afin que ce financement puisse aussi servir à la mise en place d'un dispositif préventif.

c. Un avis obligatoire du maire sur l'attribution des aides

Reliquat du dispositif envisagé par la proposition de loi initiale, l'alinéa 5 confie au maire de la commune de résidence un triple rôle :

— de **saisine**, le maire pouvant de sa propre initiative appeler l'attention du FSL sur un dossier d'un de ses administrés ;

— **d'information**, les dossiers de demande d'aide de ses administrés au titre du volet « eau » du FSL lui étant communiqués ;

(1) *Qui concernent aussi bien le financement du dépôt de garantie ou d'une éventuelle caution, les frais liés à l'entrée dans le logement, que l'aide au paiement des loyers, des charges locatives, des remboursements d'emprunt ou des factures impayées d'énergie, d'eau et de téléphone.*

— **d’avis simple préalable**, puisqu’il disposerait d’un délai d’un mois pour donner se prononcer sur l’attribution d’une aide ; à défaut de réponse, cet avis serait réputé favorable.

Ces dispositions sont cependant **soit redondantes soit incompatibles avec le dispositif de gestion du FSL** prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 :

— en matière de saisine, il est déjà prévu que le FSL puisse être saisi directement par les personnes en difficulté ou « *avec [leur] accord, par toute personne ou organisme y ayant intérêt ou vocation* », ce qui inclut notamment les centres communaux ou intercommunaux d’action sociale (article 6-2) ;

— en termes d’information des autorités municipales, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent participer au financement du FSL (article 6-3) et peuvent demander au conseil général la création d’un fonds local dont ils prendraient en charge la gestion et l’attribution des aides sur délégation du FSL (article 7) ; le décret n° 2008-720 du 13 août 2008 prévoit aussi que si un bénéficiaire d’un tarif social ou d’une aide du FSL connaît un incident de paiement, le fournisseur commence par l’inviter à saisir les services sociaux et, sauf opposition de sa part, transmet les informations utiles aux services sociaux départementaux, au centre communal ou intercommunal d’action sociale (CCAS-CIAS) ou, à défaut, au maire de la commune du lieu de résidence ;

— en ce qui concerne la délivrance d’un avis, la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 interdit que les décisions d’octroi des aides du FSL reposent sur d’autres éléments que le niveau de patrimoine ou de ressources des personnes et l’importance et la nature des difficultés qu’elles rencontrent (article 6-1). Toute décision de refus doit être motivée (article 6-2) et peut donc faire l’objet d’un recours juridictionnel ; un avis défavorable du maire présentant une motivation insuffisante ou inadaptée pourrait conduire à l’annulation de la décision de refus.

Ces dispositions nécessiteraient donc d’être revues et adaptées pour ne pas remettre en cause les principes fixés visant au respect de la personne aidée ; par ailleurs, il ne serait pas souhaitable que le volet « eau » fasse l’objet d’un traitement différencié par rapport au dispositif général du FSL. C’est pourquoi ces dispositions de cette nature trouveraient davantage leur place dans une révision de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

d. Une application différenciée outre-mer

Les dispositions de la proposition de loi seraient applicables à l’ensemble des opérateurs de services d’eau potable et d’assainissement présents en métropole, les départements et régions d’outre-mer ainsi que les collectivités

soumises au régime de l'identité législative⁽¹⁾. Cependant, les alinéas 6 à 9 excluent son application dans trois collectivités d'outre-mer :

— à Saint-Barthélemy, où la collectivité territoriale est seule compétente en matière de logement (article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales)⁽²⁾ ;

— à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui est compétente en matière de logement (article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales)⁽³⁾ et où ne s'applique pas la loi n°90-449 du 31 mai 1990 ;

— à Mayotte, où les dispositions de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et le dispositif de FSL ne sont actuellement pas applicables ; cependant, le projet de loi relatif au Département de Mayotte prévoit que des ordonnances prises dans le cadre de l'article 38 de la Constitution pourront rendre applicable à Mayotte, avec d'éventuelles adaptations justifiées par les contraintes locales, certaines législations, dont la loi du 31 mai 1990. **Il conviendrait donc de prévoir que ses dispositions seront applicables à partir de la création d'un FSL à Mayotte.**

B. LA RÉDACTION ADOPTÉE PAR LE SÉNAT POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE PAR L'AJOUT D'UN VOLET PRÉVENTIF

1. Le droit de l'eau ne prévoit pas de tarification ou d'aide sociale pour le règlement des factures

Aujourd'hui l'aide aux foyers les plus modestes en matière de solidarité dans le domaine de l'accès à l'eau repose essentiellement sur un dispositif « curatif » qui permet de faciliter l'aide au paiement des factures d'eau des personnes en situation d'impayés, en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et de la famille. Le texte issu des délibérations du Sénat renforce ce dispositif, sans en modifier l'architecture.

Cependant, alors que le droit à l'eau a été affirmé par la LEMA, sa mise en oeuvre par une garantie d'accès à l'eau potable « *dans des conditions économiquement acceptables pour tous* » n'a pas fait l'objet d'une traduction juridique.

Or les autres services publics de « fluides » proposent tous un **mécanisme préventif d'aide** afin de permettre aux personnes démunies un accès à ces

(1) Mayotte (depuis le 1^{er} janvier 2008), Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

(2) La mention expresse de cette exclusion n'est pourtant pas nécessaire, l'article L.O. 6213-1 prévoyant que les lois nationales intervenant dans les matières relevant de la compétence de la collectivité territoriale ne sont pas applicables à Saint-Barthélemy.

(3) L'article L.O. 6413-1 prévoyant que les lois nationales intervenant dans les matières relevant de la compétence de la collectivité territoriale ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.

services qualifiés par les différentes dispositions législatives de « **produit de première nécessité** » :

— pour le téléphone, il s'agit de la réduction sociale téléphonique prévue par l'article R. 20-34 du code des postes et des communications électroniques ;

— pour l'électricité, il s'agit du « tarif de première nécessité », prévu par l'article 4 de la loi n° 200-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

— pour le gaz naturel, il s'agit du « tarif spécial de solidarité » instauré par l'article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

— pour le fuel, la « prime à la cuve » a pu être instaurée certaines années par la loi de finances initiale, au vu de l'augmentation des tarifs des produits pétroliers.

Face à l'absence de dispositif équivalent pour l'eau, le Comité national de l'eau (CNE) a mené un concertation, qui a donné lieu à un avis lors de sa réunion du 15 décembre 2009⁽¹⁾. Cet organisme consultatif suggère au législateur la création d'un mécanisme préventif afin d'aider aux paiements des factures d'eau.

2. Le mécanisme de plafonnement de la facture d'eau par l'intermédiaire d'une allocation différentielle pourrait difficilement être mis en place sans un coût de gestion raisonnable

L'avis du CNE reprend les propositions faites dans une étude de l'association « *Observatoire des usagers de l'assainissement d'Île-de-France* » (OBUSASS). Ses conclusions ont inspiré la proposition de loi n° 2117 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau, déposée le 27 novembre 2009 par les députés communistes et du Parti de gauche⁽²⁾ et la proposition de loi visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau déposée en novembre 2010 par M. André Flajolet⁽³⁾.

Ces travaux prennent comme base de référence une recommandation du Programme des Nations Unies pour le Développement⁽⁴⁾, qui préconise que pour

(1) Comité national de l'eau, *Séance du 15 décembre 2009, Avis sur l'accès à l'eau des personnes démunies, délibération n° 2009-12.*

(2) *Proposition de loi de Mme Marie-George Buffet et M. André Chassaigne et plusieurs de leurs collègues visant à mettre en oeuvre le droit à l'eau, n° 2117, déposée le 27 novembre 2009.*

(3) *Proposition de loi de M. André Flajolet et plusieurs de ses collègues visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau, n° 2973, déposée le 18 novembre 2010.*

(4) *Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Rapport mondial sur le développement humain 2006, Au-delà de la pénurie : Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau. Parmi les objectifs du Millénaire pour le développement, adoptées par les Nations Unies en 2000, figure celui de « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ».*

que l'eau représente une dépense abordable, la part des ressources d'un ménage consacrée à la fourniture en eau ne devrait pas dépasser 3 % de ses revenus ⁽¹⁾.

a. Le dispositif envisagé : une taxe et une allocation

Ces travaux proposent de créer une **taxe**, dénommée « contribution au service de l'eau », prélevée sur les redevances perçues par les services d'eau et d'assainissement, à l'exception des redevances perçues au titre des missions de contrôle, d'entretien ou de réhabilitation de l'assainissement non collectif, au taux de 0,5 %. Cette taxe serait collectée par les agences de l'eau (anciennement agences de bassin), qui perçoivent déjà des redevances auprès des usagers (redevances de prélèvement, redevances de pollution). Comme la base imposée serait de 10 milliards d'euros, cette taxe pourrait représenter 50 millions d'euros, soit une somme équivalente à celle collectée dans le cadre de la contribution volontaire proposée.

Ce mode de prélèvement ne semble pas de nature à poser de difficultés particulière, au contraire du volet redistribution.

Les différentes propositions envisagent en effet la création d'une **allocation différentielle** dénommée « allocation de solidarité pour l'eau », qui couvrirait la fraction de la facture d'eau dépassant les 3 % du revenu d'un ménage, non pas calculée sur la base réelle mais sur une **estimation correspondant à une consommation forfaitaire en fonction du nombre de personnes composant le foyer** (les auteurs de l'étude proposaient 50 mètres cubes par unité de consommation) à laquelle serait appliquée un prix moyen communal ou départemental.

b. Un mécanisme onéreux à mettre en place pour des effets limités

Si le prix de l'eau varie en France du simple au double suivant les régions – selon l'OBUSASS, en Île-de-France, le coût du mètre cube irait de 2,89 € à Paris à 5,54 € à Auvers-sur-Oise – selon l'INSEE, en 2008, la facture d'eau moyenne par ménage est de 317 euros par an, soit 0,8 % du revenu moyen, avec un prix moyen du mètre cube facturé de 3,17 euros.

Le foyer moyen français susceptible d'être aidé, qui comprend 2,3 personnes selon l'INSEE, peut s'assimiler à un ménage composé de deux adultes et un enfant ou d'un adulte et deux enfants, ne disposant pas de revenu propre mais bénéficiant du revenu de solidarité active ; son revenu annuel serait dans les deux cas de 9 938 euros par an. Une facture de 317 euros représenterait donc 3,19 % de son revenu ; l'allocation différentielle devrait permettre de plafonner sa contribution à 298 euros, ce qui implique de lui verser une allocation annuelle de 19 euros. Si l'on examine les chiffres avancés, seuls les célibataires,

(1) Les institutions financières comme la Banque mondiale ou l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques préconisent que le montant de la facture n'excède pas 4 à 5 % du revenu moyen du ménage (et non de son revenu déterminé individuellement).

situés dans une zone où le prix de l'eau est de près du double de la moyenne, seraient susceptibles de recevoir une allocation significative de l'ordre de 150 euros par an.

Or pour déterminer cette aide, il serait préalablement nécessaire de connaître annuellement :

— le montant estimé de la facture d'eau : cependant, les chiffres cités montrent qu'une estimation sur la base d'un prix moyen départemental risque de ne pas permettre de prendre en compte les zones de distribution où le prix unitaire est élevé, où les ménages peuvent se trouver en difficulté du fait de leur facture d'eau ; quant à prendre comme référence la facture réelle, pour les 43 % des ménages en habitat collectif, celle-ci est incluse dans les charges locatives, et consommation de chaque foyer n'est pas toujours individualisée ;

— le nombre de personnes à la charge du ménage, avec les justificatifs nécessaires ;

— l'ensemble des revenus du ménage, ce qui nécessitera la détermination précise de son assiette et la fourniture des justificatifs nécessaires.

La proposition initiale présentée par l'OBUSASS au CNE suggérait de faire de cette contribution un complément des allocations logement existantes, afin de limiter les coûts de gestion. Cependant, les caisses d'allocations familiales qui les distribuent ne s'estiment pas en mesure d'assumer cette tâche supplémentaire. De même, dans sa contribution, l'Assemblée des Départements de France (ADF), constatant qu'aucune étude d'impact n'a été présentée permettant d'évaluer les conséquences financières et organisationnelles de la proposition d'une nouvelle allocation, se déclare **défavorable à ce qu'elle puisse être distribuée par les conseils généraux via les FSL. La création d'une allocation autonome nécessiterait donc la mise en place d'une gestion administrative** pouvant être comparée à celle nécessaire à la gestion des minima sociaux, pour distribuer 50 millions d'euros d'allocations.

Par ailleurs, cette allocation risque de ne pas apporter de solution au problème de la méconnaissance par le public visé d'un dispositif complexe et ne pourrait, au mieux, que se traduire par une aide individuelle de quelques dizaines d'euros.

Enfin, ce mécanisme laisse entier le problème de l'affectation de l'allocation à son objet, sachant que les problèmes rencontrés par les populations défavorisées ne se limite pas au paiement de leur facture d'eau. Si celle-ci représente 0,8 % du budget des ménages⁽¹⁾, il convient de relativiser son importance : le budget « eau » reste moins important que le budget moyen des

(1) La baisse de 1 à 1,5 % des volumes consommés étant compensée par le renchérissement des traitements nécessaires à l'obtention d'une qualité sanitaire et environnementale demandant analyses et traitements poussés : aussi les opérateurs de l'eau craignent-ils d'être confrontés dans quelques années à une situation de « crises des ciseaux ».

ménages consacré à l'énergie (3,9 % du budget) ou aux télécommunications (2,4 %).

C'est pourquoi les **collectivités territoriales organisatrices comme les délégataires de service public plaident pour un mécanisme simple, basé sur un prélèvement contractualisé sur des bases harmonisées et un système de distribution à coût limité**, plutôt qu'un système complexe qui **obligerait les opérateurs de l'eau à entrer dans la gestion des problèmes sociaux des usagers**, ce qui n'est pas leur métier.

c. L'accès à l'eau des personnes sans domicile doit se faire dans le cadre d'une démarche intégrée de prise en charge

Le Comité national de l'eau, comme le Conseil d'État, ont appelé dans leurs récentes études à travailler sur la question de l'accès à l'eau des personnes sans domicile, que ce soit les personnes sans domicile fixe, les occupants d'habitat précaires et les gens du voyage.

Comme le remarque le Conseil d'État, « *pour les 100 000 sans-abri vivant en France, l'accès à l'eau n'est pas assuré dans des conditions satisfaisantes, d'où parfois l'utilisation par eux des bouches d'incendie ou des points d'eau situés dans les cimetières soit pour s'alimenter, soit pour se laver.* »⁽¹⁾

Votre rapporteur souscrit aux suggestions faites de réinstallation de fontaines publiques dans l'espace public, ainsi que de bains-douches municipaux, qui permettrait à ces populations d'accéder plus aisément à l'eau potable. Cependant, il considère que leur prise en charge doit faire l'objet d'un dispositif intégré, dans lequel l'eau n'est qu'un élément parmi d'autres, et toute mesure législative peu appropriée. **Afin de mettre en œuvre le droit à l'eau, il conviendrait de mieux garantir le droit à un logement décent, comprenant le droit à disposer des services tels que l'eau courante et l'assainissement.**

3. La création d'une tarification sociale de l'eau pourrait apparaître comme une alternative si un mécanisme équitable de mise en œuvre était élaboré

Face à ce souci de garantir aux plus démunis l'accès aux éléments matériels nécessaires à l'existence, une autre solution est actuellement pratiquée pour la fourniture de gaz, d'électricité et de téléphone : l'instauration d'une tarification sociale, qui permet à des ménages en dessous d'un certain seuil de revenus de bénéficier d'un tarif adapté sur une première tranche de consommation. Une telle proposition avait déjà été faite en 2008 par les corapporteurs du rapport d'information sur l'application de la LEMA⁽²⁾. Elle est préconisée par des

(1) Conseil d'État, Rapport public 2010 - Volume 2 : L'eau et son droit, juin 2010.

(2) Rapport n° 626, déposé en application de l'article 86 alinéa 8 du règlement, par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur la mise en application de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, déposé le 23 janvier 2008 par MM. André Flajolet et André Chassaigne.

organisations internationales telles que l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques ⁽¹⁾.

a. Une tarification sociale limiterait les coûts de gestion, sans régler tous les problèmes de mise en œuvre du dispositif

Une tarification sociale, destinée uniquement aux plus démunis, pourrait ainsi apporter une solution qui n'impliquerait pas de remettre en cause la détermination du prix de l'eau par la collectivité territoriale. Elle pourrait prendre l'aspect d'une réduction sur le prix du mètre cube, fixe ou dépendant du nombre de personnes composant le foyer ⁽²⁾, ou comme le suggère le Conseil économique, social et environnemental dans un avis présenté le 29 avril 2009 par M. Paul de Viguier ⁽³⁾, d'une réduction sur le prix de l'abonnement ⁽⁴⁾.

Un système progressif applicable à tous a été à bon droit écarté par le Conseil économique, social et environnemental car elle n'aurait pas l'effet redistributif souhaité : alors que les usagers visés – ceux dont la facture d'eau dépasse 3 % de leur revenu – représentent au plus 1 % des consommateurs, tous bénéficieraient du tarif réduit ou de la gratuité de la première tranche, y compris les plus aisés ⁽⁵⁾. C'est pourquoi il convient de prévoir un système qui se focalise sur les populations en difficulté.

Contrairement au modèle précédent, **cette solution ne nécessite pas de mettre en place une administration, mais obligerait les distributeurs d'eau à mettre en place une tarification progressive pour cette catégorie d'abonnés**, le cas échéant pour une quantité « personnalisée » car dépendant du nombre d'unités de consommation présents dans le foyer.

Les frais de gestion de ce dispositif pourraient être limités par l'adoption d'un dispositif et de critères cohérents avec les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Cependant, selon la FP2E, **les coûts de gestion de la facturation et de la relation client représenteraient déjà un tiers du coût du service** ; toute complexification des 35 000 systèmes de facturation différents engendrerait un surcoût non évalué à ce jour.

Il serait nécessaire de prévoir **un mécanisme permettant d'appliquer cette tarification sociale aux habitants résidant dans des immeubles collectifs** et ne disposant donc pas de compteur individuel (43 % des logements en France

(1) *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau, OCDE 2003.*

De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement, OCDE 2009.

(2) *Tels les 50 mètres cubes par unité de consommation proposée par la proposition de loi n° 2117.*

(3) *Avis du CESE, « les usages domestiques de l'eau », présenté le 29 avril 2009.*

(4) *Il pourrait aussi être prévu un plafonnement du coût d'ouverture/création et fermeture d'un compteur d'eau, qui selon le document « Pour un droit effectif à l'eau et à l'assainissement » de la CLCV (Consommation Logement Cadre de vie) peut s'élever jusqu'à 250 euros, avec une moyenne de l'ordre de 50 euros.*

(5) *Un tel système est en vigueur à Malte, où les 15 premiers mètres cubes par personne sont gratuits ; cependant, les 15 mètres cubes suivants ne sont subventionnés à hauteur de 85 % que pour les ménages à faibles revenus.*

selon l'INSEE). Un mécanisme de reversement forfaitaire, tel qu'il existe pour le tarif social du gaz, pourrait permettre de fournir une solution acceptable. Cependant votre rapporteur pencherait plutôt pour une communication directe par les syndicats aux opérateurs de l'eau des bénéficiaires devant se faire appliquer la tarification sociale sur la facture globale, **ce qui nécessiterait la coopération active de tous les acteurs de la chaîne de facturation.**

Enfin, ce mécanisme pourrait favoriser la solidarité entre communes et opérateurs de l'eau, comme le prévoyait la proposition de loi initiale, en mutualisant les charges liées à la tarification sociale : les frais relatifs à celles-ci pourraient être déduits de la contribution volontaire prévue par le dispositif adopté par le Sénat.

b. Le poids relatif de la facture d'eau dans le budget des ménages tient autant à un coût unitaire inégal sur le territoire qu'au manque de ressources des personnes en situation de fragilité

Le modèle proposé de tarification sociale ne garantira pas le plafonnement de la facture d'eau par rapport aux revenus du ménage. Cependant, cette importance relative de la dépense liée à l'eau provient aussi bien du numérateur (prix unitaire de l'eau et consommation réelle) que du dénominateur (montant des revenus du foyer).

Ainsi lorsqu'on aborde la question du poids de la dépense individuelle pour l'eau, se fait jour un constat qui fait toujours l'objet d'une incompréhension de la part de nos concitoyens : si certaines personnes se trouvent payer une facture d'eau représentant une part plus importante de leur revenu, c'est autant parce que ce revenu est faible par rapport à la moyenne que parce que le **prix de l'eau (raccordement et prix au mètre cube) présente de fortes variations suivant les zones géographiques.** Or ce sont les contraintes particulières d'approvisionnement qui expliquent largement la disparité des prix de base de l'eau. Au contraire, les autres fluides, tels que le gaz, l'électricité ou le téléphone, font l'objet de tarifs uniformes sur l'ensemble du territoire. **Derrière le débat sur le tarif social de l'eau et le droit à l'eau à un prix supportable, déterminé de manière absolue ou relative, se cache donc le débat sur l'inégalité et de l'opacité du prix de l'eau sur le territoire.**

En effet, nos concitoyens ont du mal à comprendre pourquoi les prix de l'eau pratiqués par les 35 000 opérateurs de l'eau du territoire peuvent aller du simple au double, entre les régions alpines où la ressource est abondante et les régions de l'Ouest comme la Bretagne, confrontée à une dégradation de la qualité de la ressource en eau.

Outre ces facteurs géographiques et techniques, les élus locaux peuvent également faire des choix différents quant au niveau de qualité et de

performance qu'ils attendent de leur service. Des nombreux facteurs influencent ainsi le prix de l'eau :

— les facteurs géographiques (qualité de la ressource conditionnant le traitement de la potabilisation, topographie des lieux, densité de l'habitat) ;

— les facteurs techniques (qualité et sensibilité du milieu récepteur des eaux usées dépolluées, niveau de sécurisation de la ressource) ;

— les facteurs sociologiques (consommation moyenne des abonnés, saisonnalité de la population) ;

— les facteurs de gouvernance (politique patrimoniale décidée par la collectivité, mode de planification des investissements, niveau de conformité des installations) ;

— le niveau de qualité du service (accueil, information et assistance téléphonique à la clientèle, modes d'envoi et de règlement des factures, continuité du service).

Pour répondre à ces critiques récurrentes, la LEMA a prévu deux grands types de mesures.

D'une part, elle prévoit un **effort national de transparence** en confiant à l'ONEMA une mission de rassemblement des données sur l'eau, dont son prix, et une appréciation sur le rapport qualité/prix par le Comité national de l'eau.

D'autre part, au plan local, elle impose **l'intervention d'un règlement de service** (article L. 2224-12 du CGCT), acte réglementaire adopté par l'assemblée délibérante et applicable quel que soit le mode de gestion retenu, qui doit définir, en fonction des conditions locales, les prestations assurées et les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. Toute fourniture d'eau fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante (art. L. 2224-12-1 nouveau du CGCT). Ce règlement est obligatoirement communiqué à tout nouvel abonné et mis à la disposition des usagers. Si ces dispositions permettent d'assurer localement le respect de l'égalité de traitement entre usagers appartenant à une même catégorie, elle n'apporte aucune réponse aux disparités de tarif ou de règlements de service entre communes.

Un avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté le 29 avril 2009 par M. Paul de Viguierie⁽¹⁾, esquisse des propositions sur ce sujet, notamment pour l'outre-mer, tout en reconnaissant que :

— la recherche du meilleur prix s'effectue au niveau le plus adapté de gestion, à priori l'échelon intercommunal, afin de mutualiser aussi efficacement

⁽¹⁾ Avis du CESE, « les usages domestiques de l'eau », présenté au nom de la section du cadre de vie par M. Paul de Viguierie le 29 avril 2009.

que possible la charge des coûts fixes et de définir clairement les missions et performances du service ;

— le prix de l'eau, fixé par la collectivité gestionnaire qui définit les missions du service, détermine les prix et décide librement du mode de gestion, doit demeurer territorialisé ;

— une réflexion pour la mise en place de nouveaux modes de rémunération des services d'eau et d'assainissement devrait être menée en cohérence avec l'ensemble de leurs missions d'intérêt général ; celles-ci ne peuvent être rémunérées par un accroissement des volumes consommés et facturés ;

— une tarification sociale, qui reposerait sur l'aide d'une public clairement défini, doit être mise en place ; compte tenu des difficultés qu'il y aurait à mettre en place une tarification sociale *stricto sensu*, il propose de prévoir, si cette option doit être retenue, l'exonération de tout ou partie de la part fixe ;

— la pertinence de la mise en œuvre de la contribution volontaire prévue par la proposition de loi, comprenant la participation des régies, ainsi qu'une généralisation de la mise en place des volet « eau » au sein des FSL, avec mise en place des conventions dans les départements qui n'en ont pas encore.

Votre rapporteur ne peut souscrire à cette démarche, qui restera encore à faire comprendre et évoluer, après l'examen de cette proposition de loi.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 24 novembre 2010, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers (n° 2305) (M. Guy Geoffroy, rapporteur).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Jacques Valax. Ce texte, non susceptible de rendre effectif le droit à l'eau, est manifestement insuffisant. Le rapporteur nous dit qu'il reviendra au Gouvernement de faire des propositions dans le domaine préventif ; pour notre part, nous considérons qu'il faudrait adopter dès à présent des amendements à véritable portée sociale.

Nous aurions aimé – et nous déposerons sans nul doute des amendements sur ce point – discuter du véritable enjeu, à savoir la tarification sociale de l'eau. Il faudrait selon nous poser comme principe que les premiers mètres cubes d'eau, correspondant aux besoins de première nécessité, sont facturés à un prix très bas ; les personnes qui voudraient consommer de grandes quantités – par exemple pour remplir une piscine – pourraient le faire à un coût beaucoup plus élevé. Je souhaite que nous prenions le temps de réfléchir à cette question. Peut-être pourrait-on reporter à une date ultérieure la discussion de ce texte car nous allons disposer de moins d'une huitaine de jours pour déposer des amendements.

M. Olivier Dussopt. Comme l'a indiqué le rapporteur, déjà de nombreux CCAS et CIAS aident les ménages qui ont des difficultés pour régler leur facture d'eau. Cette proposition de loi sénatoriale, certes intéressante mais très inaboutie, est fondée sur un principe de solidarité volontaire des communes.

La politique des services de l'eau qui ont mis en place des tarifs très bas pour les premiers mètres cubes consommés est présentée comme n'ayant d'intérêt que pour la protection de l'environnement, à travers la récompense apportée aux ménages économes dans leur consommation d'eau. Or il ne faut pas négliger l'aide aux ménages nécessiteux. N'écartons pas trop rapidement cette tarification progressive, que j'ai moi-même mise en place dans ma commune ; la gratuité sur les vingt premiers mètres cubes assure la consommation vitale annuelle des personnes âgées vivant seules avec le minimum vieillesse.

Le fait que la contribution soit volontaire et limitée à 0,5 % – initialement à 1 % – du montant des redevances et versée par la commune au gestionnaire du fonds de solidarité est un élément important car entre l'examen du texte au Sénat – sur lequel les sénateurs socialistes se sont abstenus – et aujourd'hui, le contexte a beaucoup changé. Le budget des dotations de l'État aux collectivités récemment adopté ne peut que freiner nos ardeurs en matière de contributions volontaires.

Une tarification sociale me paraît nécessaire. L'amendement de M. Flajolet n'est qu'une amorce. Allons vers un système préventif : plutôt que des

aides *a posteriori*, faisons en sorte que la tarification tienne compte de la situation individuelle des ménages.

M. Alain Cacheux. Il existe une tarification sociale pour l'énergie et pour le téléphone, mais actuellement rien n'est prévu pour assurer l'accès à l'eau, reconnu par la LEMA comme un droit fondamental.

Le dispositif proposé dans ce texte a un caractère curatif. En cela, il rejoint ce qui se pratique déjà : de nombreux dossiers traités par le FSL se soldent par des abandons de créances par les gestionnaires. En revanche, nous manquons à l'évidence d'un dispositif préventif. Cette proposition de loi mériterait donc d'être considérablement enrichie, notamment à partir des réflexions du Comité national de l'eau.

Mais il faut aussi se poser la question de la mise en œuvre d'un tel dispositif préventif. La communauté urbaine de Lille a ainsi souhaité mettre en place un dispositif social : nous avons fait appel aux caisses d'allocations familiales, afin qu'elles le gèrent en coordination avec les aides au logement, mais elles nous ont opposé un refus, au vu de l'encombrement de leur plan de charge.

M. le rapporteur. Nous devons être pragmatiques. Actuellement, les FSL interviennent en faveur du paiement des factures d'eau dans 73 départements ; les CCAS et les CIAS sont également appelés à intervenir dans ce domaine. La proposition de loi sénatoriale constitue une avancée importante, en officialisant l'action curative et en permettant qu'elle soit financée de manière solidaire par une contribution volontaire.

Mais il faut aller plus loin, et le travail effectué par le Comité national de l'eau est une bonne base. L'amendement que je vous proposerai lors de la réunion de la Commission en application de l'article 88 du Règlement amorcera la mise en place d'une tarification sociale de l'eau. Si nous souhaitons que les choses avancent, nous devons voter ce texte et demander au Gouvernement de nous faire prochainement ses propositions. Il faut savoir que les opérateurs de l'eau, qu'il s'agisse des grands distributeurs représentés par la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) ou des communes regroupées au sein de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), sont d'accord sur le principe d'une contribution contractualisée à hauteur de 1 % des redevances perçues – 0,5 % pour le dispositif préventif et 0,5 % pour le curatif. Par ailleurs, tous les dispositifs, en particulier celui proposé par l'amendement Flajolet, seront complexes à mettre en œuvre en raison de leur coût et du dispositif administratif à élaborer ; cela doit nous inciter à envisager de futurs prolongements à ce texte.

*

* *

La Commission passe ensuite à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(art. L. 2224-12-3-1, L. 2571-2 L. 2572-40 et L. 6213-7 du code général des collectivités territoriales)

Subvention des opérateurs des services publics d'eau potable et d'assainissement au fonds de solidarité pour le logement

La proposition adoptée par le Sénat **crée une contribution volontaire au FSL** : le nouvel article L. 2224-12-3-1 qui détaille comment les gestionnaires des services de distribution d'eau peuvent **volontairement** verser une subvention au FSL.

Il s'agit donc d'un concours financier volontaire : en effet, une contribution obligatoire relèverait du droit fiscal. Cependant, cette aide volontaire pourra dorénavant faire l'objet de clauses inscrites par les communes ou EPCI dans les conventions de délégation de service public.

Cette contribution serait plafonnée à 0,5 % des recettes hors taxes : selon le rapporteur de la commission des Affaires économiques du Sénat, le taux de 1 % proposé par les auteurs de la proposition de loi, correspondrait en fait à l'ensemble des abandons de créance auxquelles procèdent habituellement les opérateurs de l'eau (dans des cas tels que ceux de cessation d'activité, mise en règlement judiciaire ou départ sans adresse) et est donc bien supérieur au taux correspondant aux seuls abandons de créance pour les abonnés directs en situation d'impayés compte tenu de difficultés financières, qu'il estime à 0,1 - 0,2 % du total des redevances dues. Cependant, ce chiffre doit être doublé pour prendre en compte la part « eau » des impayés de charges dans l'habitat collectif, qui ne sont pas connus des distributeurs d'eau. Au regard du total des factures réglées par les particuliers, cette contribution pourrait dégager jusqu'à **50 millions d'euros par an**.

La proposition organise **une consultation obligatoire du maire** : reliquat de la proposition de loi initiale, l'alinéa 5 prévoit que chaque demande d'aide du FSL est communiquée au maire, qui dispose d'un délai d'un mois pour donner un avis. Par ailleurs, il peut de sa propre initiative saisir le FSL d'une demande d'aide

Enfin, elle prévoit **une application différenciée outre-mer** : les quatre derniers alinéas du texte prévoient que ses dispositions ne sont pas applicables à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, où la loi du 31 mai 1990 et le dispositif du FSL ne s'appliquent pas, et à Saint-Barthélemy, où la collectivité territoriale est seule compétente en matière de logement.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 3 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement rédactionnel vise à supprimer les répétitions présentes dans le texte adopté par le Sénat par rapport aux dispositions déjà prévues par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 4, rédactionnel, du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement CL 5 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de supprimer l'alinéa 5 relatif au rôle du maire, dont les dispositions sont soit redondantes, soit incompatibles avec le dispositif actuel de gestion du FSL.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de coordination et de précision du rapporteur CL 6, CL 7 et CL 8.*

*Enfin, elle **adopte** l'amendement CL 9 du rapporteur fixant la date d'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2012.*

Article additionnel après l'article unique

**Rapport au Parlement sur la mise en place
d'une allocation de solidarité pour l'eau**

La Commission examine l'amendement CL 2 de M. André Flajolet, portant article additionnel après l'article unique.

M. le rapporteur. Cet amendement, issu du travail du Comité national de l'eau et cosigné par un certain nombre d'entre nous dont votre rapporteur, demande au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport précisant les dispositions qu'il envisage pour mettre en place un volet préventif.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Titre

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 11 du rapporteur simplifiant le titre de la proposition de loi.*

*

* *

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Code de l'action sociale et des familles	<p>Proposition de loi relative à la solidarité <i>des communes</i> dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement <i>des particuliers</i></p> <p>Article unique</p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Après l'article L. 2224-12-3, il est inséré un article L. 2224-12-3-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Proposition de loi relative à la solidarité dans <i>les domaines</i> de l'alimentation en eau et de l'assainissement</p> <p>(amendement CL11)</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. – Le ...</p> <p>1° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
<i>Art. L. 115-3. – Cf. annexe.</i>	<p>« <i>Art. L. 2224-12-3-1.</i> – Pour contribuer au financement des aides attribuées en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles pour permettre à toute personne ou famille, résidant en immeuble individuel ou en immeuble collectif d'habitation et éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, de disposer de la fourniture d'eau, les communes ou leurs groupements chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement, les déléguaires chargés de la gestion de ces services en application de l'article L. 1411-1 ainsi que les régies constituées en application de l'article L. 2221-10 peuvent attribuer une subvention au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement mentionné à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.</p>	<p>« <i>Art. L. 2224-12-3-1.</i> – Les <i>gestionnaires</i> des services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement <i>afin de financer les aides financières relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées</i> à l'article 6 ...</p>
Code général des collectivités territoriales	<p>« Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues <i>par le service d'eau ou d'assainissement.</i></p>	<p>(amendement CL3)</p> <p>... perçues.</p> <p>(amendement CL4)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>2° Le I de l'article L. 2572-40 est ainsi rédigé :</p>	<p>2° Le I de l'article L. 2564-41 est ...</p>
<p><i>Art. L. 2572-40.</i> – I. – Les articles L. 2224-7 à L. 2224-12-5 sont applicables aux communes de Mayotte.</p>	<p>« I. – Les articles L. 2224-7 à L. 2224-12-3, L. 2224-12-4 et L. 2224-12-5 sont applicables aux communes de Mayotte. » ;</p>	<p>Alinéa supprimé (amendement CL5)</p> <p>« , à l'exception de l'article L. 2224-12-3-1, qui est applicable à compter de la création à Mayotte du Fonds de solidarité pour le logement prévu par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 » ;</p>
<p><i>Art. L. 2571-2.</i> – Les articles L. 2113-1 à L. 2113-26 et les articles L. 2224-12-4 et L. 2224-12-5 ne sont pas applicables aux communes de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>3° À l'article L. 2571-2, avant la référence : « L. 2224-12-4 », est ajoutée la référence : « L. 2224-12-3-1, » ;</p>	<p>(amendement CL7)</p> <p>3° <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 6213-7.</i> – Sans préjudice de l'exercice de ses compétences par la collectivité de Saint-Barthélemy, sont applicables les dispositions suivantes du présent code :</p>	<p>4° Au 2° de l'article L. 6213-7, après les mots : « titres I^{er} », sont insérés les mots : « , à l'exception de l'article L. 2224-12-3-1, ».</p>	<p>4° ... « titres I^{er}, II », sont ... (amendement CL8)</p>
<p>1° Première partie : livres II, III, IV et V ;</p>		<p>II <i>(nouveau)</i>. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.</p>
<p>2° Deuxième partie : titres I^{er}, II et V du livre II ;</p>		<p>(amendement CL9)</p>
		<p>Article 2 <i>(nouveau)</i></p> <p>Dans un délai de trois mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l'application d'une</p>

Texte en vigueur

—

Texte adopté par le Sénat

—

Texte adopté par la Commission

—

allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale.

(amendement CL2)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code de l'action sociale et des familles	44
<i>Art. L. 115-3.</i>	
Code général des collectivités territoriales	44
<i>Art. L. 1411-1 et L. 2221-10.</i>	
Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement	45
<i>Art. 6.</i>	

Code de l'action sociale et des familles

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

En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique restreint comporte la possibilité, depuis un poste fixe, de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits, et d'urgence.

Du 1^{er} novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année.

Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, le fournisseur d'électricité, de chaleur, de gaz ou le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue à défaut de règlement.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 1411-1. – Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Les garanties professionnelles sont appréciées notamment dans la personne des associés et au vu des garanties professionnelles réunies en son sein. Les sociétés en cours de constitution ou nouvellement créées peuvent être admises à présenter une offre dans les mêmes conditions que les sociétés existantes.

La commission mentionnée à l'article L. 1411-5 dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue aux articles L. 5212-1 à L. 5212-4 du code du travail et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.

La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur.

Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégataire qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire.

Art. L. 2221-10. – Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.

Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article ainsi que les modalités particulières applicables aux régies créées pour l'exploitation de services d'intérêt public à caractère administratif.

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Art. 6. – Il est créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement.

Le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1^{er} et qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou qui, occupant régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Les dettes au titre des impayés de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone peuvent être prises en charge par le fonds de solidarité pour le logement si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau logement.

Le fonds de solidarité est également destiné à accorder des aides à des personnes propriétaires occupantes au sens du second alinéa de l'article L. 615-4-1 du code de la construction et de l'habitation, qui remplissent les conditions de l'article 1^{er} de la présente loi et se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement de leurs charges collectives, si le logement dont ils ont la propriété ou la jouissance est situé dans un groupe d'immeubles bâtis ou un ensemble immobilier faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le fonds de solidarité logement peut, en outre, accorder des aides à ces mêmes propriétaires occupants qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au remboursement d'emprunts contractés pour l'acquisition de leur logement.

Le fonds de solidarité peut également accorder des aides à des personnes propriétaires occupants, qui remplissent les conditions de l'article 1^{er} de la présente loi et se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement de leurs charges collectives, ou aux remboursements d'emprunts contractés pour l'acquisition du logement dont ils ont la propriété ou la jouissance si celui-ci est situé dans le périmètre d'une

opération programmée d'amélioration de l'habitat définie à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, limitée à un groupe d'immeubles bâtis en sociétés d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot ou soumis au régime de la copropriété.

Le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement. Il peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er ou qui leur accordent une garantie.

Ces aides peuvent être accordées soit directement aux bénéficiaires, soit par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes défavorisées.

Les instances locales mentionnées à l'article 4 peuvent assurer la mise en œuvre des actions engagées par le fonds de solidarité.

Les mesures d'accompagnement social donnent lieu à l'établissement de conventions conclues par le département avec les organismes ou associations qui les exécutent. Les organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être partie à ces conventions. Ces conventions prévoient les conditions d'évaluation des mesures d'accompagnement social lié au logement et les modalités selon lesquelles le bailleur dans le patrimoine duquel des locataires ont bénéficié de ces mesures est associé à cette évaluation.

Le fonds de solidarité peut également accorder une aide destinée à financer les suppléments de dépenses de gestion aux associations, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale qui sous-louent des logements à des personnes mentionnées à l'article 1^{er} ou qui en assurent la gestion immobilière pour le compte de propriétaires. Cette aide peut aussi être accordée, selon des critères financiers et sociaux définis par le règlement intérieur du fonds de solidarité, aux organismes ci-dessus et aux bailleurs sociaux qui louent directement des logements à des personnes mentionnées à l'article 1^{er}. Elle ne peut porter sur les logements bénéficiant de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL2 présenté par MM. André Flajolet, Jacques Alain Bénisti, Marc Bernier, Jérôme Bignon, Jean-Marie Binetruy, Étienne Blanc, Jean-Yves Bony, Mme Françoise Branget, M. Xavier Breton, Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, MM. Yves Censi, Dino Ciniéri, Georges Colombier, Alain Cousin, Jean-Pierre Decool, Lucien Degauchy, Jean Dionis du Séjour, Jacques Domergue, Jean-Pierre Door, Yannick Favennec, Daniel Fidelin, Jean-Claude Flory, Sauveur Gandolfi-Scheit, Guy Geoffroy, Bernard Gérard, Franck Gilard, Michel Grall, Louis Guédon, Sébastien Huyghe, Paul Jeanneteau, Marc Joulaud, Mme Geneviève Levy, M. Lionnel Luca, Mmes Christine Marin, Muriel Marland-Militello, MM. Jean-Philippe Maurer, Christian Ménard, Pierre Morel-A-L’Huissier, Alain Moyne-Bressand, Jean-Marc Nesme, Jean-Pierre Nicolas, Bertrand Pancher, Bernard Perrut, Michel Piron, Mme Josette Pons, MM. Frédéric Reiss, Jacques Remiller, Arnaud Richard, François Rochebloine, Jean-Marie Rolland, Francis Saint-Léger, Jean-Pierre Soisson, Daniel Spagnou, Lionel Tardy, Jean-Charles Taugourdeau, René-Paul Victoria, Philippe Vitel, Michel Voisin et André Wojciechowski :

Après l’article unique

Insérer l’article suivant :

« Dans un délai de trois mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l’application d’une allocation de solidarité pour l’eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d’eau potable et d’assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d’eau au titre de la résidence principale. »

Amendement CL3 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

Rédiger ainsi l’alinéa 3 :

« *Art. L. 2224-12-3-1.* – Les gestionnaires des services publics d’eau et d’assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de financer les aides financières relatives au paiement des fournitures d’eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l’article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »

Amendement CL4 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

À l’alinéa 4, supprimer les mots « par le service d’eau ou d’assainissement ».

Amendement CL5 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

Supprimer l’alinéa 5.

Amendement CL6 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

À l’alinéa 6, substituer à la référence : « L. 2572-40 » la référence : « L. 2564-41 ».

Amendement CL7 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « ainsi rédigé » les mots « complété par les mots » et rédiger ainsi l'alinéa 7 : « , à l'exception de l'article L. 2224-12-3-1, qui est applicable à compter de la création à Mayotte du fonds de solidarité pour le logement prévu par la loi n °90-449 du 31 mai 1990 ».

Amendement CL8 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

À l'alinéa 9, substituer aux mots : « titres I^{er} » les mots : « titres I^{er}, II ».

Amendement CL9 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article unique

Après l'alinéa 9, insérer l'alinéa suivant :

« II. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012. »

Amendement CL11 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Titre

Rédiger ainsi le titre de la proposition de loi :

« Proposition de loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement »

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ⁽¹⁾

— Madame Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

- **Comité national de l'eau**

— Monsieur André FLAJOLET, président, député du Pas-de-Calais

- **Fédération professionnelle des entreprises de l'eau**

— Monsieur Marc RENEAUME, président

— Madame Béatrice ARBELOT, déléguée générale

- **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies**

— Monsieur Michel DESMARS, chef du département de l'eau et de l'assainissement

(1) L'Assemblée des Départements de France (ADF), sollicitée pour une audition, a préféré adresser au rapporteur une contribution écrite en réponse aux questions qu'il projetait de poser à ses représentants.