

23 novembre 2010

Commission des lois

Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de
l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers
(n° 2305)

Amendements soumis à la commission

NB : Les amendements enregistrés et qui ont été déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution par le président de la commission ne sont pas diffusés.

SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU (N° 2305)

AMENDEMENT

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 locatives 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.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel, destiné à supprimer les répétitions par rapport aux dispositions déjà prévues par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et par le code de l'action sociale et des familles.

CL4

SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU (N° 2305)

A M E N D E M E N T

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

ARTICLE UNIQUE

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

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

AMENDEMENT

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Supprimer l'alinéa 5.

EXPOSÉ SOMMAIRE

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 ;

— **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 **redondantes ou 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) ;

(CL5)

— en terme d'information, 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 par ailleurs 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 ; ainsi, celle-ci doit toujours être en mesure de refuser de voir son dossier transmis aux services sociaux ou au maire.

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.

Sans remettre en cause le rôle essentiel du maire dans la connaissance du terrain et la gestion de l'action sociale au niveau local, il apparaît que des dispositions de cette nature trouveraient plus leur place dans une révision de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 et non dans la section du code général des collectivités territoriales consacrée à la tarification des services d'eau et d'assainissement.

CL6

SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU (N° 2305)

AMENDEMENT

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 6, substituer à la référence :

« L. 2572-40 »

la référence :

« L. 2564-41 ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de coordination : le projet de loi relatif au Département de Mayotte a renuméroté cet article.

AMENDEMENT

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

ARTICLE UNIQUE

A l'alinéa 6, substituer au mot :

« 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 ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

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 en vigueur à Mayotte ; 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, avec d'éventuelles adaptations justifiées par les spécificités locales, certaines législations dont la loi du 31 mai 1990.

Il conviendrait donc de prévoir que les dispositions relatives à la contribution volontaire des opérateurs de l'eau seront applicables à partir de la création d'un FSL à Mayotte.

AMENDEMENT

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 9, substituer aux mots :

« titres I^{er} »

les mots :

« titres I^{er}, II ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision.

SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU (N° 2305)

AM E N D E M E N T

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

ARTICLE UNIQUE

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

« 5° Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2012. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Avant l'entrée en vigueur du dispositif prévu, il convient de prévoir un temps de mise en place des conventions et des modifications du système de facturation des opérateurs de l'eau.

ALIMENTATION EN EAU (N° 2305)

AMENDEMENT

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 Cinieri, 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 Moyné-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

ARTICLE ADDITIONNEL

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.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement demande au Gouvernement de réfléchir à la création d'une allocation de solidarité pour l'eau, prévue par une proposition de loi et soutenue par le Comité national de l'eau.

L'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a introduit le « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous » (article L. 210-1 du code de l'environnement), marquant en cela la volonté du législateur de reconnaître le caractère fondamental de l'accès à l'eau, bien essentiel à la vie et la dignité des personnes.

(CL2)

Toutefois, cette reconnaissance de ce droit d'accès à l'eau ne s'est pas encore traduite par une mise en œuvre effective et généralisée. Certes, un système d'aide « curative » existe pour intervenir dans les situations d'impayés de factures d'eau, au travers des fonds de solidarité logements gérés par les conseils généraux. Néanmoins, cette intervention, nécessaire pour apporter une réponse aux situations les plus complexes ou aux accidents de la vie, ne permet pas d'assurer une mise en œuvre complète et équitable de ce droit d'accès à l'eau au niveau national. La proposition de loi du sénateur Cambon adoptée le 11 février 2010 en première lecture au Sénat après un travail important conduit en commission du développement durable pour mettre en cohérence ce projet avec le dispositif existant, prévoit de renforcer ce dispositif curatif en permettant aux services d'eau et d'assainissement de financer, sur une base volontaire, les fonds de solidarité logement. Cette proposition, qui présente une avancée significative, ne saurait toutefois répondre pleinement aux difficultés et aux attentes des abonnés en situation de précarité et des services désireux de voir se mettre en place un dispositif complémentaire basé sur une aide dite « préventive ».

En effet, si l'eau ne représente pas un des premiers postes de dépense des ménages (en moyenne moins de 1 % du revenu des ménages français) et si le prix au mètre cube reste abordable pour la majorité de la population (3 euros par mètre cube en moyenne au niveau national), la facture d'eau peut constituer une charge importante pour de nombreux usagers en France. Le poids de la facture d'eau peut ainsi dépasser 7 % des revenus pour les ménages aux minima sociaux.

De plus, la disparité des prix de l'eau entre communes ou services, prix qui peut dépasser 6 €/m³ par endroit, amplifie ce déséquilibre social des usagers précaires vis-à-vis de leur facture d'eau en fonction de leur lieu de résidence.

Fort de ce constat, le Comité national de l'eau a conduit en 2009, au travers de son comité consultatif sur le prix et la qualité de services publics d'eau et d'assainissement, un certain nombre d'auditions d'acteurs et d'experts du domaine. Ce travail a notamment pris en compte les propositions formulées par l'observatoire des usagers de l'assainissement d'Île-de-France (OBUSASS) et reprises dans la proposition de loi des élus communistes et républicains sur ce thème. Il a abouti à un vœu adopté à l'unanimité lors de la réunion du Comité national de l'eau de décembre 2009 demandant l'examen des modalités de mise en œuvre d'un dispositif préventif d'aides à l'accès à l'eau.

Le dispositif proposé fait suite à ces travaux et son élaboration a fait l'objet d'une concertation avec les principaux acteurs et parlementaires représentés au comité national au travers d'une table ronde organisée sous l'égide du ministère en charge de l'écologie et animée par le président du Conseil national de l'eau. Il vise à donner une existence concrète au principe de l'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en créant le droit à une aide attribuée sous conditions de ressources. Cette proposition de loi crée un article L. 2224-12-3-1 dans le code général des collectivités territoriales, à la section relative à l'eau et l'assainissement. L'objectif de ce dispositif, qui peut être qualifié de « préventif », vise à limiter le poids de la facture d'eau, évaluée pour le foyer en fonction de sa composition et de son

(CL2)

lieu de résidence, à 3 % de ses revenus réels. Afin de ne pas inciter à une consommation déraisonnable d'eau, ce calcul se baserait sur une estimation de la facture d'eau correspondant à une consommation forfaitaire d'eau fonction du nombre de personnes au foyer et non pas la facture réelle. Le prix de l'eau (incluant l'assainissement collectif) retenu dans le calcul serait le prix moyen communal ou départemental, en fonction de leur facilité d'accès.

Le I de cet article L. 2224-12-3-1 crée l'aide, dénommée allocation de solidarité pour l'eau. Le III expose les critères de calcul de cet aide selon les principes évoqués ci-dessus.

Le financement de ce dispositif est décrit au II de cet article. Il serait assuré par la création d'une taxe, dénommée contribution au service public 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, à savoir les montants des factures d'eau, hors taxes et redevances des organismes publics. Il est proposé de fixer le taux de cette contribution à 0,5 %, le montant attendu du fonds collecté étant de l'ordre de 50 millions d'euros. Les services seraient ainsi les assujettis de cette taxe. Cette taxe serait répercutée par les services sur leurs abonnés, après déduction des contributions volontaires des collectivités ou délégataires. À cette fin, le I *bis* de la proposition de loi permet aux communes de participer à cette contribution au service public de l'eau en prenant en charge à la place du service d'eau ou d'assainissement tout ou partie du montant de cette taxe. Cette contribution serait recouvrée par les agences de l'eau et, dans les départements d'outre-mer, par les offices de l'eau, à l'image de ce qui est déjà pratiqué pour certaines redevances environnementales, puis reversée par ces derniers au fonds national d'aide au logement. L'allocation de solidarité eau serait alors financée à hauteur des montants collectés par la contribution au service public de l'eau. Le II de la proposition de loi modifie les articles du code de la construction et de l'habitation relatifs au fonds national d'aide au logement à cette fin.

Le III prévoit l'entrée en vigueur du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2012.

Afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre de ce dispositif et dans la continuité des travaux qu'il a engagés jusqu'à présent, le comité national de l'eau se voit confier au IV la mission d'évaluer périodiquement sa mise en œuvre.

De même, le CNE est saisi d'un autre volet de la solidarité, celui de l'accès à l'eau pour les populations sans domicile identifié.

Enfin, les articles V, VI et VII excluent l'application de ce dispositif respectivement à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy. Ce dispositif n'est pas non plus applicable à Saint-Martin et aux territoires d'outre-mer sans qu'il soit besoin de le préciser.

Ainsi, ce système préventif d'aide au paiement des factures d'eau permettrait de répondre en amont aux difficultés rencontrées par les ménages les plus démunis même si les dispositions curatives, via l'intervention des fonds de solidarité logement, doivent demeurer face aux « accidents de la vie ». La mise en place de ce système préventif n'est donc pas exclusive du maintien de mesures curatives d'aide aux impayés mais complémentaire.

CL11

SOLIDARITÉ DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU (N° 2305)

AMENDEMENT

présenté par M. Guy Geoffroy,
rapporteur

TITRE

Le titre de la proposition est ainsi rédigé :

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

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

Le texte, tel qu'adopté par le Sénat, vise plus à garantir la solidarité entre citoyens et usagers des services publics de l'eau qu'entre les communes.