



HAL
open science

Le débordement du social dans l'univers des services publics essentiels et nouvelles formes de solidarité : réflexions autour du droit à l'eau et sa mise en œuvre

Marie Tsanga Tabi, Jeanne Gremmel

► To cite this version:

Marie Tsanga Tabi, Jeanne Gremmel. Le débordement du social dans l'univers des services publics essentiels et nouvelles formes de solidarité : réflexions autour du droit à l'eau et sa mise en œuvre. Quatrième congrès de l'Association française de sociologie, Jul 2011, Grenoble, France. halshs-00688724

HAL Id: halshs-00688724

<https://shs.hal.science/halshs-00688724v1>

Submitted on 18 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

Le débordement du social dans l'univers des services publics essentiels et nouvelles formes de solidarité : réflexions autour du droit à l'eau et sa mise en œuvre

Marie Tsanga Tabi
(Irstea-ENGEES, UMR GESTE)
marie.tsanga@engees.unistra.fr
Jeanne Gremmel
(Irstea-ENGEES, UMR GESTE)
j.gremmel@gmail.com

n° 2012-1

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rt6-afs.org

**Le débordement du social dans l'univers des services publics
essentiels et nouvelles formes de solidarité : réflexions autour du
droit à l'eau et sa mise en œuvre¹**

Tsanga Tabi Marie (Irstea-ENGEES, UMR GESTE)

Jeanne Gremmel (Irstea-ENGEES, UMR GESTE)

¹ Les auteures remercient les relecteurs des WP du réseau pour leurs remarques qui ont contribué à affiner leur propos.

Il y aura toujours des indigents dans le pays. C'est pourquoi, je te donne ce commandement : Tu ouvriras ta main à ton frère, au pauvre et à l'indigent dans ton pays » Livre du Deutéronome 15-11²

Introduction :

L'organisation de la solidarité à l'œuvre depuis près de deux décennies dans le domaine de l'accès aux biens publics essentiels est un point d'entrée intéressant pour analyser les nouvelles trajectoires de la solidarité confrontée aux formes contemporaines de pauvreté.

En effet, alors que d'un côté, les institutions sociales sous l'influence de la diffusion de la nouvelle gestion publique se doivent d'innover sur le plan managérial en vue de faire face aux formes contemporaines de la pauvreté, dans le champ des services publics essentiels, c'est le mouvement inverse que l'on observe. C'est le social qui fait irruption et qui déborde dans l'univers marchand et technique des services, confrontant ceux-ci à un nouvel objet jusque-là extérieur à leur organisation. Face au phénomène de « pauvreté en eau » (Fitch & Price, 2002, Sawkins & Dickie, 2005) caractérisant l'exclusion de l'accès à l'eau des populations pauvres, va émerger une nouvelle catégorie de droit sociaux subsidiaires, le droit à l'eau, hissé officiellement au rang de droit humain de la personne depuis la récente résolution de l'ONU du 28 juillet 2010 et entériné par le Conseil des droits de l'Homme le 30 septembre 2010.

C'est à l'analyse de ce droit humain à l'eau comme modalité particulière d'organisation de la solidarité que nous nous intéressons.

Après avoir situé la problématique du droit humain à l'eau (DHE), ses conditions d'émergence et son contenu dans le cas qui nous intéresse (partie I), nous mettrons en évidence les caractéristiques de ce nouveau modèle de solidarité en nous appuyant sur ses constituants juridiques et institutionnels et sur des travaux empiriques menés en France et en Angleterre (partie II). Nous engagerons enfin une discussion autour des principaux débats soulevés par cette nouvelle voie de résolution des problèmes de solidarité.

I – Emergence du droit humain à l'eau, problématique et contenu

Les conditions d'émergence du DHE en France et en Angleterre relèvent de deux facteurs conjoints qui vont rendre visible un phénomène nouveau « la pauvreté en eau » à partir des années 1980.

I.1. Nouvelles formes de pauvreté et irruption du social dans le champ des services publics d'eau

« La pauvreté en eau » est le résultat de deux facteurs croisés : la pauvreté accrue de certaines catégories d'usagers et l'inflation du prix de l'eau.

- Les changements socio-économiques qui affectent les économies des pays industrialisés depuis le milieu des années 1970 font émerger une pauvreté persistante associée à des formes de précarité nouvelles : pauvreté des actifs avec des répercussions se faisant ressentir en particulier dans les familles mono-parentales, pauvreté des enfants et des jeunes qu'on retrouvera de plus en plus parmi les sans domiciles fixes (SDF). L'explication résulte alors non plus de la survenance d'accidents conjoncturels des trajectoires individuelles mais d'une défaillance des mécanismes de régulation du marché du travail et d'une désorganisation des

² La Bible, version Louis Segond.

solidarités traditionnelles. La France compte ainsi près de 7,8 millions de personnes pauvres, soit près de 13% de la population³ avec 3,7 millions de travailleurs pauvres (Insee, 2008) tandis que l'Angleterre affiche un taux de pauvreté de 19 %⁴ (Eurostat, 2008) cité parmi les taux plus élevés des grands pays d'Europe.

- Par ailleurs, le prix de l'eau augmente plus vite que l'inflation aussi bien en France qu'en Angleterre. En France, l'écart entre le taux d'accroissement cumulé du prix de l'eau comparativement à celui du coût de la vie est de 30% entre 1994 et 2007 (Smets, 2008). Si cet écart s'est réduit entre 2001 et 2007 du fait de la mise en concurrence des contrats de délégation aux compagnies privées, on est resté malgré tout dans une dynamique de hausse du prix de l'eau. En Angleterre, en termes réels, le prix de l'eau a augmenté de 42% depuis le début de la privatisation de l'eau de 1989 (Walker Report, 2009) avec d'importantes disparités régionales d'une compagnie d'eau régionale à une autre.

La combinaison de ces deux éléments va se répercuter sur des segments entiers de populations. Les « pauvres en eau » constituent désormais une catégorie officielle nouvelle pour désigner ceux dont la dépense en eau excède le seuil des 3%⁵ du revenu disponible. En France, où les statistiques sur la question sont rares, les situations de « pauvreté en eau »⁶ persistent et sont estimées à près d'un million de foyers (Reynaud, 2007). En Angleterre, on compte 14,6% de familles pauvres en eau (Family Resources Survey, 2006-2007, Snell & Bradshaw, 2009). Le Consumer Council for water (CCwater), organisme représentant les usagers d'eau au Royaume-Uni, estimait que les prévisions de pauvreté en eau pourraient concerner 20,3% de la population en 2015 en raison de l'augmentation prévue des coûts environnementaux dans la facture d'eau.

Ce phénomène de pauvreté en eau aura alors des conséquences notables dans les services. La recrudescence des impayés d'eau et leur ampleur inédite, les coupures d'eau qui vont suivre, vont rendre visible les difficultés d'accès à ce service public essentiel et marquer l'irruption du « social » dans l'univers des services publics d'eau.

Ainsi en France en 2000, l'Inspection Générale des Affaires Sociales dénonce 20 000 coupures d'eau pratiquées par les distributeurs d'eau pour motif de précarité (Rapport de l'IGAS-IGE, 2001). En 2007, la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)⁷ indique que 30 800 dossiers ont été traités dans le cadre des conventions signées avec les dispositifs de solidarité en eau. Un an plus tard (2008), ce chiffre augmente de 9% (Aqua, Lettre de la FP2E, 2009).

En Angleterre, les impayés d'eau en 2008, atteignent le chiffre record de 930 million de livres et concernent 4,3 millions de ménages, dont la moitié serait liée à des situations de pauvreté avérée (Walker report, 2009).

³ Au seuil de 60% du revenu médian, soit l'équivalent de 948 €/mois.

⁴ A 60 % du revenu médian également

⁵ Calculé en prenant en compte la part des dépenses en eau sur le 1^{er} décile inférieur du revenu des ménages, le seuil de 3% est une convention établie par des chercheurs anglais (Fitch & Price, 2002), dans la continuité des débats qui avaient amené le gouvernement anglais à déterminer un seuil de « précarité énergétique ». Ils proposeront ainsi un seuil similaire pour le cas de l'eau.

⁶ avec de fortes disparités régionales autant en France qu'en Angleterre.

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

C'est dans ce contexte que se construit le problème public de la solidarité dans le secteur de l'eau en termes de droit humain à l'eau. Il est le fruit d'un assez long processus de négociation entre acteurs qui intervient à la fois au niveau de diverses instances internationales et au niveau national en France et en Angleterre.

I.2. Problématique de la solidarité dans l'univers des services publics essentiels : la construction du principe d'un droit humain à l'eau.

Que ce soit au niveau international ou national, l'inscription de l'idée d'un DHE dans le secteur de l'eau comme instrument de solidarité n'a pas été immédiate ni même consensuelle. Elle est le résultat d'un processus qui s'étale sur une trentaine d'années et qui marque des stades différenciés de perception et d'organisation de la solidarité. De plus, cette construction du DHE intervient dans un contexte culturel particulier, celui de la « citadelle technique » (Tsanga Tabi, 2003), caractérisé par le primat des rationalités technico-marchandes qui de fait rentrent en conflit avec le principe même d'un « droit social » à l'eau.

2.1. Les scènes du débat et de formulation du droit à l'eau.

Alors que dans l'espace européen, il se construit un droit communautaire sous l'influence du mouvement de libéralisation des services publics qui institue les services d'intérêt économique général⁸, cette construction ignore soigneusement la question du droit à l'eau. En effet, les débats européens se focalisent sur le droit « de » l'eau considéré d'un point de vue environnemental (rapport du Conseil d'Etat, 2010). En fait, ce n'est que très tardivement (mars 2010) que l'Union Européenne dans une déclaration reconnaît l'existence d'obligations en matière de droits de l'homme en lien avec l'accès à l'eau (Déclaration du 22 mars 2010 de la Haute Représentante du Conseil de l'Union Européenne commémorant la Journée mondiale de l'eau).

Parallèlement au niveau international, la question du droit « à » l'eau émerge et relève d'un débat normatif et idéologique. Dans les pays en développement en particulier, le droit à l'eau apparaît comme une contestation à la diffusion du principe de « marchandisation de l'eau » à l'échelle planétaire et de ses conséquences sociales.

Sur un plan formel, les débats sur le droit à l'eau se déroulent sur des scènes multiples à l'occasion de diverses conférences internationales traitant des droits de l'homme, droit à l'alimentation et à la santé, du développement durable ou de l'eau et en particulier dans le cadre des éditions successives des forums mondiaux de l'eau. Ces lieux de débat font intervenir une diversité d'acteurs impliqués dans la gestion de l'eau : l'Onu et ses diverses instances internationales, des organisations de la société civile, des ONG⁹, des associations

⁸ Quoique les directives européennes aient majoritairement ouverts à la concurrence les services d'intérêt économique général correspondant aux services en réseau libéralisés (transport, communication, énergie...), pour certains (télécoms, énergie), des obligations de fourniture appelées « service universel » leur sont imposées. Celles-ci équivalent à un ensemble minimal de services d'une qualité spécifiée accessible à tous les utilisateurs finals, à un prix abordable compte tenu des conditions nationales spécifiques, sans distorsion de concurrence (Directive « service universel » 2002/22/CE). Pour autant, il n'est pas question d'un droit au service.

⁹ Dans leur article sur le mouvement du « New Right Advocacy », Nelson & Dorsey (2007) expliquent que de plus en plus de donateurs et ONG se positionnent en avocats du droit à l'eau tels le Département Anglais pour le développement International (DFID) ou encore l'Organisme Suédois du Développement International (SIDA) qui font explicitement référence aux droits humains des personnes (droit à l'eau, droit à la santé...) dans leur agenda politique et leur stratégies d'aide bilatérale.

caritatives, le secteur privé de l'eau, des représentants d'Etats et des chercheurs. Ainsi, alors que le Conseil Mondial de l'eau¹⁰ publie un ouvrage sur le droit à l'eau en 2006¹¹, la Déclaration des Chefs d'Etat du 5^{ème} forum d'Istanbul (2009), considérée comme document officiel majeur de cet événement, ne reconnaît pas l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un « droit humain » mais comme un « besoin humain ». Une contre-déclaration proclamant le contraire sera signée par vingt pays sous l'impulsion d'Etats latino-américains.

Mais c'est surtout à partir 2003, lorsque le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (le CODESC) adopte aux Nations Unies l'observation générale n° 15 sur le droit à l'eau (cf encadré 1), que les discussions sur le droit à l'eau prennent un tournant décisif.

Entre 2003 et 2008, et avant la résolution de l'Onu de juillet 2010, les États, les organisations internationales et la société civile se sont positionnés par rapport à l'Observation générale n°15. Avec la création du Conseil des droits de l'homme en juin 2006, la position des divers acteurs sur le droit à l'eau s'est focalisée sur le mandat donné à la Haut-commissaire aux droits de l'homme en 2006, puis sur celui confié en 2008 à l'experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (Golay, 2009).

De ces discussions, il ressort au final trois niveaux d'arguments en faveur du droit à l'eau :

- une justification naturelle du droit à l'eau qui se fonde en premier lieu sur le caractère de bien essentiel et vital de l'eau et qui revendique la nécessité d'un accès à l'eau pour tous (P. Gleick, 1996, 1999) ;
- un argument qui considère le droit à l'eau comme outil de lutte contre la pauvreté et les inégalités d'accès à l'eau (OMS 2003 ; PNUD 2006 ; Smets 2008 et les nombreuses ONG investies sur ce terrain)
- une approche du droit à l'eau comme nouveau référentiel susceptible d'inspirer un modèle de gestion de l'eau capable de palier aux déficiences du modèle néo-libéral de gestion de l'eau (Petrella 2002, Bond, 2004, Bond & Dugard 2008, Dugard 2010)

Aussi, loin de traduire un consensus, l'énoncé du droit à l'eau formalisé renvoie in fine à une forme d'arrangement institutionnel tel que l'entendent Arts & alii¹², (2000) en raison d'une part du statut ambivalent de l'eau (bien public essentiel versus bien marchandise) et de la conflictualité des enjeux associés à la gestion de l'eau d'autre part.

L'énoncé du DHE au niveau international et son cadrage sur le plan institutionnel et légal sont présentés dans l'encadré qui suit.

¹⁰ Créée en 1996, le Conseil Mondial de l'Eau, défenseur du modèle libéral de gestion de l'eau et organisateur du Forum mondial de l'eau, est une institution fondée par l'Association Internationale des Ressources en Eau (IWRA), ONG scientifique créée en 1972 et fédérant 45 pays.

¹¹ C. Dubreuil : Le droit à l'eau. Du concept à la mise en œuvre, Conseil Mondial de l'eau, 2006

¹² Le concept d'arrangement institutionnel au sens de Arts & alii est constitué de quatre dimensions interconnectées : la coalition des acteurs majoritaires, leurs ressources, les règles du jeu, les discours portés par les acteurs qui vont influencer la problématisation et la dynamique de construction de l'objet mis en discussion.

Encadré 1 : Cadrage institutionnel et légal du droit humain à l'eau au niveau international et obligations corrélatives des Etats

L'énoncé du droit humain à l'eau est une suite de textes officiels qui l'établissent d'abord *de manière implicite* : article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1996 à travers le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé ; article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui consacre le droit à la vie.

C'est **en 1977** au niveau international que véritablement le droit à l'eau est défini *de manière explicite* lors de la Conférence des Nations Unies sur l'eau de la Mar del Plata. Au cours de cette conférence, les Etats ont déclaré que « *tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels* ».

Le droit à l'eau et le droit à l'assainissement ont ensuite été reconnus dans différents forums nationaux et internationaux. On peut citer la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1979¹³, la convention relative aux droits de l'enfant en 1989¹⁴, celle sur l'eau et l'environnement (1977, 1981, 1984, 1992, 1993), les conférences sur la population et le développement (1994), sur l'eau, la ville et l'urbanisme (1997), sur l'eau et le développement durable (1998), sur l'eau et la santé (1999).

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

Les obligations relatives aux Etats qui en découlent sont de trois ordres : celle de *respecter le droit à l'eau, de le protéger et de lui donner effet*.

- L'obligation de respecter le droit à l'eau implique que les Etats ne doivent pas interférer dans l'exercice du droit à l'eau.
- L'obligation de protéger le droit à l'eau implique que les Etats doivent empêcher les tierces parties plus puissantes, comme les entreprises transnationales, d'interférer dans l'exercice du droit à l'eau.
- L'obligation de donner effet au droit à l'eau implique que les Etats prennent des mesures positives pour faciliter le droit à l'eau de leur population et distribuer de l'eau en cas de catastrophes.

¹³ article 14, paragraphe 2

¹⁴ article 24, paragraphe 2

¹⁵ CODESC, *Observation générale n°15 sur le droit à l'eau*, E/C.12/2002/11, § 3, adoptée le 20 janvier 2003.

Le 28 juillet 2010, après bien des remous politiques, l'Onu par une résolution dont l'énoncé ne diffère pas de la formulation du CODESC, hisse officiellement l'accès à l'eau au rang de droit humain de la personne. Toutefois, quoique le droit international à l'eau dans sa version actuelle ait acquis un statut de droit humain substantiel explicite, la résolution ne contraint pas les Etats signataires¹⁶ et les laisse libres de mettre en œuvre cette exigence éthique et universelle du droit humain à l'eau.

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

2.2. La construction du droit humain à l'eau en France et en Angleterre.

En France, l'idée du droit à l'eau a du faire son chemin et pendant longtemps elle n'aura pas droit de cité dans le discours des opérateurs en particulier et de certains hommes politiques ; elle date de la réforme de 2006 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)¹⁷. A l'origine, lorsque surgit la question sociale de l'eau sur la scène publique au milieu des années 1990 en France et juste après la privatisation de l'eau en 1989 en Angleterre, le problème est appréhendé en termes d'exclusion sociale en France (Lenoir, 1974), et des conséquences de la privatisation en Angleterre (Ernst, 1994). Aussi, dans un premier temps, les modes de résolution du problème relèvent d'une approche essentiellement curative visant à corriger les accidents de parcours des trajectoires des individus subissant les effets de la précarisation de leurs conditions de vie. L'approche en termes de droit humain à l'eau est récente, en France notamment (à partir de 2002) et son énoncé juridique en cours d'élaboration. En Angleterre, il n'est pas quasiment pas fait référence à la notion de droit à l'eau dans les nombreux rapports et études disponibles et c'est plutôt en termes d'accessibilité financière (water affordability) des ménages pauvres et d'équité de l'accès à l'eau que le problème est posé.

Pour autant, que ce soit en France ou en Angleterre, on est dans une construction du droit à l'eau qui tire sa source de la montée de revendications sociales (associations nationales ou locales de type militant ou caritatif¹⁸) en faveur du maintien à l'eau des populations non solvables, marquée par ailleurs par l'inacceptabilité politique des coupures d'eau.

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

Sur le fond, les dispositifs curatifs des problèmes d'accès à l'eau en France et en Angleterre se ressemblent, mais diffèrent sur la forme.

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

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

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

¹⁷ Le principe d'un droit à l'eau avait déjà été évoqué lors du projet de réforme de la loi sur l'eau non abouti de 2002.

¹⁸ Tel le collectif national militant Attac (Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens) ou le collectif ALERTE représentant le secteur caritatif et qui a joué un rôle clé dans l'inscription sur l'agenda du politique des problèmes d'accès à l'eau en France. Outre le CCWater en Angleterre, on peut citer des organisations militantes telles la British Medical Association, le Child Poverty Action Group, le Centre for Utility Consumer Law ou encore le Public Utility Access Forum.

	<i>Dispositif « FSL » français</i>	<i>Les « Charitable Trust Funds » anglais</i>
Caractéristiques institutionnelles	Dispositif public ¹⁹ , national, obligatoire à partir du moment où il est saisi par l'utilisateur, piloté par les Conseils Généraux	Dispositif privé, volontaire, local, laissé à l'initiative des compagnies d'eau
Caractéristiques financières	Financement public majoritaire (3/4 Conseil Généraux, 1/4 prix de l'eau)	Financement exclusivement privé, issu des compagnies d'eau
Principes	Principe d'un droit à une aide ponctuelle et partielle aux impayés d'eau Interdiction partielle des coupures d'eau Réservé aux ménages en situation de pauvreté critique	Principe d'aide aux impayés d'eau à caractère unique Réservé aux foyers en situation de pauvreté critique

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

En 2004, dans un contexte de désengagement de l'Etat, les lois de décentralisation intègrent ce dispositif au Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)²⁰, la politique sociale départementale de maintien aux services publics essentiels (logement, eau, énergie et téléphone). Le décret d'application de la loi en question interdit les coupures d'eau par les distributeurs entre novembre et mars pour les familles qui ont bénéficié, dans les 12 derniers mois, d'une attribution d'aide.

En Angleterre, quoiqu'il s'agisse d'un dispositif essentiellement volontaire, plusieurs compagnies d'eau anglaises financent des fonds mécènes, les « *Charitable Trust Funds* », dédiés à aider ponctuellement les ménages pauvres à régler leurs impayés d'eau. Une brochure du British Gas Energy Trust recensait en 2006 une dizaine de compagnies d'eau²¹ impliquées dans de tels dispositifs (sur les onze compagnies régionales d'eau). Les fonds sont saisis par l'intermédiaire des « *Citizen's Advice Bureau* », centres d'assistance au citoyen et relais locaux de l'action sociale.

Les bilans établis de part et d'autre mettent en avant la faible efficacité de ces dispositifs curatifs. En France, seulement 65 000 ménages pauvres ont été aidés en 2009 et 15% du territoire n'est pas encore couvert par le FSL (rapport législatif du Sénat sur les dispositions existant en matière de solidarité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement des particuliers, 2010). En Angleterre, malgré l'action notable des fonds mécènes en eau en termes de justice sociale, leur intervention reste très restrictive (dédiée au plus pauvres des pauvres). A titre d'exemple, entre avril 2007 et mars 2008, le fonds charitable de la

¹⁹ mais non exclusif car coexistant avec l'action des associations caritatives.

²⁰ Réforme introduite par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et dont le décret d'application a été publié en mars 2005.

²¹ Yorkshire Water, Thames Water, Three Valleys Water, Severn Trent, Tendring Hundred Water, Folkestone & Dover Water, Bournemouth & West, Mid Kent Water et Hampshire Water de South East Water,- Portsmouth Water, Dwr Cymru Welsh Water Anglian Water.

compagnie d'eau Seven Trent avait traité 11 710 demandes (en moyenne 1000 demandes/mois) pour un montant total d'aides accordées de £3 696 473.

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

B. Les dispositions législatives relatives au droit à l'eau : des perceptions différenciées du « droit à l'eau ».

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

a) En France,

Entre le principe de réparation sous-tendu par le FSL et celui d'un droit à l'eau qu'introduit la LEMA, il y a une distance traduisant un cheminement des débats sur la solidarité. Désormais, l'article 1^{er} de cette loi stipule que « *l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Un groupe de travail créé au sein du Comité National de l'Eau²² et constitué de représentants nationaux des principales parties prenantes de la gestion de l'eau, rédige le projet de texte de loi en vue de concrétiser le droit à l'eau (proposition de loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, cf encadré n°2).

Encadré 2 : Principales dispositions réglementaires du DHE en cours en France

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

- Le **volet curatif** énoncé dans la 1^{ère} proposition de loi²³ dite loi Cambon a été adopté au Sénat le 11 février 2010 et parue au JO le 08 février 2011. Il correspond à une refonte du système curatif existant dont l'inefficacité et les limites sont dénoncées (rapport de l'IGAS et de l'IGE, 2001, Tsanga T, Le Palabe, 2007, Smets, 2008). La loi précise dans son article 1er que « *les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes [...] Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement*

²² Le comité national de l'eau est constitué des représentants des collectivités locales, des socio-professionnels de l'eau, des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs, de l'Etat et de ses établissements publics. Il est consulté sur les grands projets relatifs à la gestion de l'eau

²³ Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, parue au JO le 8 février 2011.

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 » (soit environ 50 millions d'euros).

Le **volet préventif** du dispositif législatif porté par le député André Flajolet a également été discuté avec la loi Cambon lors de la séance du 1^{er} décembre 2010, mais son vote a été reporté aux discussions de la prochaine loi de finances de 2012. Il entend garantir a priori l'effectivité du principe de DHE. Il a pour objet la mise en place d'une « allocation solidarité eau » qui viserait essentiellement à ramener la facture des pauvres en eau en-dessous du seuil de pauvreté en eau de 3%. Le financement de cette mesure à nouveau passe par le prix de l'eau (0,5% des ventes d'eau annuelles)

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

Pour les acteurs de l'eau, ces mesures restent volontaires. La nouveauté réside dans l'assise légale que la loi entend donner au financement par le prix de l'eau des aides aux impayés d'eau, donnant ainsi la possibilité aux maires, d'exercer leur pleine responsabilité en matière de solidarité sur leur territoire. L'autre élément neuf relève de l'élargissement de la mesure d'aide aux familles non-abonnées directement au service d'eau²⁴ et qui étaient jusque-là exclues du système d'aide aux impayés d'eau.

b) En Angleterre

A l'inverse de la France, le contexte dans lequel opèrent les compagnies d'eau anglaises est « plus libre » dans la mesure où la privatisation a déconnecté la gestion de l'eau de l'ingérence du politique.

Cela étant, l'industrie de l'eau est régulée au plan national par l'Ofwat censé préserver à la fois les intérêts de l'industrie de l'eau et ceux des consommateurs. En l'occurrence, l'évolution du prix de l'eau est plafonnée par l'Ofwat, juge et arbitre des politiques de l'eau régionales. Par ailleurs, une association nationale de défense des consommateurs d'eau, le « Consumer Council for Water » représente les intérêts des usagers d'eau sur un plan institutionnel.

Deux mesures à caractère éminemment préventif cadrent l'accès à l'eau des populations, une loi nationale anti-déconnection d'une part et une série de mesures à caractère tarifaire ou à caractère social visant à augmenter la capacité à payer des ménages pauvres d'autre part²⁵.

Le volet réglementaire du dispositif de prévention des problèmes d'accessibilité financière à l'eau repose sur l'interdiction de couper l'eau en cas d'impayés votée en 1999. En effet, les

²⁴ Ce statut de non-abonné au service d'eau concerne les familles résidant en habitat collectif dont les dépenses en eau sont estimées et intégrées aux charges locatives par le bailleur de l'immeuble, l'abonné au service.

²⁵ Il convient également de prendre en compte « l'income support », complément de revenu introduit à la fin des années 1980 en remplacement du "Supplementary Benefit". Son montant est indexé à l'évolution du coût de la vie. Il lui est reproché de n'avoir pas reflété l'augmentation du prix de l'eau.

pratiques de coupures d'eau²⁶ qui avaient suivi la privatisation de l'industrie de l'eau avaient fait l'objet d'une forte controverse au Royaume-Uni, tant pour des raisons sociales que de santé. Cette question devint rapidement un important problème de relations publiques questionnant la « légitimité morale » des entreprises d'eau (Hall, 2002) et revendiquant le caractère indispensable de la fourniture d'eau potable pour la vie humaine, l'hygiène et la santé. Cela étant, si les usagers restent connectés au service, cette disposition n'affranchit pas pour autant l'utilisateur ni le service d'avoir à trouver une solution financière pour régler les impayés.

Le « Water Sure Scheme » constitue le 2^{ème} élément de cet agencement légal. C'est la 1^{ère} mesure tarifaire à visée sociale mise en place en 2000 au niveau national par le gouvernement. Résultant de débats initiés entre les instances gouvernementales (DEFRA²⁷), les groupes parlementaires, les instances de représentation des consommateurs et le régulateur sur la nécessité d'aider les populations vulnérables à payer leurs factures d'eau, le Water Sure plafonne le montant de la facture d'eau des ménages démunis au niveau de la moyenne régionale. Ce tarif vise les allocataires de prestations sociales, atteints d'affections médicales nécessitant des usages en eau spécifiques, ou ayant plus de 3 enfants à charge. Seuls les ménages possédant un compteur d'eau sont susceptibles d'en bénéficier.

Le taux de recours au Water Sure est très faible mais il a augmenté les dernières années. Sur 300 000 ménages éligibles au niveau national, on ne comptait que 29 000 bénéficiaires en 2009 (Walker report, 2009). Le coût de cette mesure sociale s'élève à £0,40 /ménage/an. Des campagnes de promotion du Water Sure sont menées pour informer et améliorer le taux de recours à ce dispositif national.

Pour compléter ce tableau des mesures sociales préventives conçues en Angleterre, il faut souligner le mouvement de tarification sociale lancé à l'initiative des compagnies d'eau qui tend à diffuser au niveau national. Quoique ces pratiques ne relèvent en rien des dispositions réglementaires existantes, elles trouvent une justification dans l'insoutenabilité qu'a prise au niveau de certains services, la répercussion des impayés d'eau sur la facture d'eau du fait de l'augmentation des provisions réalisées pour créances irrécouvrables.

II – Implémentation du droit humain à l'eau en France et en Angleterre et caractérisation du modèle de solidarité à l'œuvre

Quoique les cas étudiés ne soient pas strictement représentatifs des modèles existants sur le plan national (il n'y a pas de FSL à Niort ni de Charitable Trust Fund à Wessex), les services d'eau qui constituent notre terrain d'étude à savoir la ville de Niort pour la France et la région du Wessex pour l'Angleterre rassemblent des caractéristiques qui en font des cas intéressants pour illustrer notre propos d'un point de vue analytique :

- Tout d'abord, il s'agissait de disposer de cas de services d'eau confrontés à des phénomènes avérés de pauvreté en eau, et ayant mis en place des dispositifs de DHE qui soient significatifs et observables. L'exemple de la ville de Niort et de la région du Wessex correspondent tous les deux à des contextes de taux de pauvreté en eau considérés comme élevés et aux effets marqués ;

²⁶ Entre 1989 et 1991 par exemple, le nombre de coupures d'eau en Angleterre et au Pays de Galles passe de 8 426 à 21 282 (O. Coutard, 1999).

²⁷ Department for Environment, Food and Rural Affairs.

- L'intérêt en second lieu des initiatives locales de construction et d'implémentation de dispositifs de DHE étudiés, réside dans l'engagement social manifesté par les services d'eau identifiées et leur caractère pionnier. Le récit de l'exercice de la solidarité de la ville de Niort, qui a inspiré en partie le modèle du droit à l'eau en cours d'élaboration au niveau national, est riche en enseignements. Le cas de Wessex Water pour sa part est cité en exemple en Angleterre ;
- Enfin, il s'agissait de comparer deux modèles de gestion de l'eau renvoyant à des contextes différenciées d'exercice de la solidarité. En effet, quoiqu'ils soient considérés comme exemple de « démonstration » de la participation du privé dans l'approvisionnement en eau des pays de l'OCDE (Bakker, 2004), les modèles de gestion de l'eau français et anglais ont cependant leur particularité. En France où le référentiel de l'action publique donne une place centrale à la notion de service public et au critère d'intérêt général, on est dans une gestion privée de l'eau majoritaire sans privatisation des infrastructures,²⁸ qui co-habite avec une gestion publique de l'eau (cas de la ville de Niort) où le principe de l'accès marchand au service demeure la règle. En Angleterre en revanche, la privatisation du système (investissement et exploitation) est totale et la vision libertarienne du service public à l'œuvre s'appuie sur les mécanismes de marché et défend en théorie du moins les libertés publiques, le régime représentatif, la liberté d'expression, les droits individuels et la propriété privée. Aussi, le choix de comparer un cas français de gestion publique de l'eau à un cas anglais de gestion privée de l'eau procédait de l'hypothèse a priori que les dissemblances culturelles et idéologique présentes soient susceptibles de rendre compte de perceptions et de formes différenciées d'implémentation de la solidarité.

Notre matériau d'analyse provient d'interviews menées en face à face en 2009 avec différents acteurs impliqués dans les dispositifs de DHE étudiés ainsi que de données quantitatives collectées sur le terrain ou sur les sites internet de l'Ofwat et de CCWater.

II. 1. Caractéristiques de la situation de pauvreté en eau sur les terrains étudiés

Située dans le département des Deux-Sèvres, le *Syndicat des Eaux du Vivier* (le SEV) structure intercommunale en régie²⁹, dessert une population d'environ 75 000 habitants (35 000 ménages) sur un territoire composé de cinq communes³⁰ dont la ville de Niort. Le phénomène de pauvreté en eau résulte de l'effet croisé de différents facteurs.

En premier lieu, des contraintes environnementales (problèmes de nitrates et pesticides et contexte de manque d'eau)³¹ et économiques (baisse des consommations d'eau de 20% depuis les 5 dernières années³²) ont entraîné une augmentation du prix de l'eau importante. La part

²⁸ Celles-ci restent propriété des collectivités locales. Environ 71 % de la population est desservie par une compagnie privée. Le reste de la population est desservie par des opérateurs publics dont la présence contribue à instaurer un contrepois à la gestion privée de l'eau.

²⁹ La notion de « régie » renvoie au mode de gestion municipal ou public où le service public est assuré par un gestionnaire public par opposition au mode de gestion privé faisant intervenir des compagnies d'eau privées.

³⁰ Niort, Coulon, Magné, Bessines et la commune d'Aiffres

³¹ En 2005, le syndicat a dû faire face à une sécheresse centennale qui a imposé un fonctionnement en mode « gestion de crise »

³² et donc des ventes d'eau !

eau potable a augmenté de 7 à 9% par an entre 2005 et 2009 tandis que la part assainissement³³ a crû de près de 60% entre 2002 et 2008. La facture d'eau moyenne annuelle s'élève à 420 €³⁴/ménage (chiffre 2009) et se situe en deçà de la moyenne nationale des dépenses en eau des ménages estimée à 319 €/an.

Parallèlement à ces évolutions, le niveau de vie d'une partie croissante de la population du département s'est dégradé en raison de la crise socio-économique, en particulier dans la ville de Niort où la part de la population couverte par les principaux minima sociaux³⁵ et celle vivant dans un foyer allocataire à bas revenus³⁶ est la plus élevée de la communauté d'agglomération de Niort atteignant respectivement 9 % et 14 % (Conseil Régional de Poitou-Charentes-DRASS-IAAT-ORS, février 2009).³⁷ S'il n'existe pour le moment aucune mesure officielle de la pauvreté en eau, l'analyse de données du Centre Communal d'action sociale (CCAS) nous ont permis d'établir un taux de pauvreté en eau de 47% parmi la population demandeuse d'aide, approximé par extrapolation à un taux situé entre 5 et 7 % des ménages de la ville.

L'élément déclencheur de la mobilisation des acteurs de l'eau autour de la question sociale de l'accès à l'eau intervient au cours des années 2000. Les impayés de factures d'eau des ménages pauvres flambent (multipliés par 5 entre 2004 et 2009) atteignant une côte d'alerte en 2009 (15% des recettes) jugée intolérable par les élus de la ville et par le gestionnaire du service.

« Un service d'eau ne peut pas avoir à gérer autant d'impayés, ce sont des milliers d'euros qui sont en jeu ! Les impayés sont forcément payés par quelqu'un quelque part, pour l'instant, c'est le budget de l'eau ...et ce sont les autres usagers qui payent de toutes les manières » (Extrait de l'interview de l'élue Présidente du SEV, adjointe au maire, déléguée à l'Environnement et aux questions de l'eau et des déchets, août, 2009).

Du côté du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la ville de Niort, on observe un afflux inédit de demandes d'aides pour impayés d'eau. En effet, depuis le début des années 2000, la part du budget consacré à la prise en charge des impayés d'eau n'a cessé d'augmenter, faisant de cette rubrique la dépense la plus importante des dépenses du budget du CCAS. En 2009, la situation s'emballe : alors qu'on est qu'en milieu d'année, le CCAS a épuisé son enveloppe budgétaire et l'on est déjà à 338 ménages aidés. Face à cette flambée des demandes d'aides, le CCAS tire la sonnette d'alarme et alerte le syndicat des Eaux.

Dans la région du Wessex, la compagnie privée *Wessex Water* fournit de l'eau potable à 1,3 million d'usagers (528 000 ménages) et assainit les eaux usées de 2,6 million de

³³ Quoique le service public de l'eau géré par le SEV et le service public d'assainissement collectif géré par une autre structure la CAN (Communauté d'Agglomération de Niort) soient des entités distinctes, ils figurent sur une facture unique payée par l'utilisateur.

³⁴ Facture moyenne établie pour 120 m³ d'eau et correspondant à un ménage moyen de 4 personnes.

³⁵ Revenu minimum d'insertion (RMI), Allocation de Parent Isolé (API), Allocation aux Adultes Handicapé (AAH), Allocation Supplémentaire Vieillesse (ASV).

³⁶ Allocataire à bas revenu : Allocataire ayant son revenu par Unité de Consommation (RUC) inférieur à la moitié du revenu médian par Unité de Consommation (UC) de la population (hors personnes de 65 ans et plus) soit 734,99 euros en 2004.

³⁷ Statistiques établies à partir de données 2004.

consommateurs sur un territoire comprenant Bristol, Bath, Somerset, Wiltshire, South Gloucestershire, Dorset et une partie du Hampshire. Le processus de facturation au volume³⁸ est en cours et concerne 51% des ménages, soit l'équivalent de 38% des volumes d'eau domestiques facturés.

Outre les enjeux liés à la ressource en eau, ici aussi, la même série de facteurs structurels et contextuels est à l'œuvre.

Le prix de l'eau du service qui figure parmi les plus élevés de l'Angleterre, a connu des augmentations importantes en raison des nombreux programmes d'investissement du service. En 2010, la facture moyenne d'eau et d'assainissement qui a augmenté de £20 entre 2009 et 2010, atteint les £412 (Consumer Council for Water, 2009), soit 21% plus chère que la moyenne établie à £339 (Ofwat, 2010). De fait, la question de l'accessibilité financière à l'eau pose problème localement :

« Affordability of charge has been something within Wessex we long consider to be an issue. We like to think of ourselves as being kind of at the forefront in the UK perhaps of pushing it as an issue, we've been doing so for many years in part because our bills in our area are relatively high, compared to the UK average ».
(Extrait de l'interview du responsable de la politique tarifaire de Wessex Water, juillet 2009)

Par ailleurs, quoique la région figure parmi les plus favorisées de l'Angleterre sur le plan socio-économique, le taux de pauvres en eau, estimé à 19% est le 2^{ème} plus élevé en Angleterre après le pays de Galles. On y rencontre en effet des poches de pauvreté en eau concentrées dans les zones urbaines (Bristol, Wiltshire et Dorset) d'où émanent environ chaque mois près de 300 demandes d'application du nouveau « tarif social ».

“If you map our debtors and postcodes on a regional map, you'll see them primarily in some of the town areas, the real urban areas, such as central Bristol is very difficult, and we've got some areas, towns in Wiltshire some towns down in Dorset where you can see pockets of debt” (source identique)

Le niveau des taux d'impayés inférieurs à 48 mois³⁹, qui ne cesse d'augmenter est considérable : 14,26 % du chiffre d'affaire domestique en 2008 ; 15,08 % en 2009 ; et 16,36% en 2010 (Ofwat, June Returns). La moitié de ces impayés sont des dettes à moins d'un an avec un impact sur le prix de l'eau (5% des coûts d'exploitation)⁴⁰ de plus en plus difficilement acceptable autant du côté du régulateur que de celui des usagers.

C'est dans ce contexte que Wessex Water met en place une action sociale destinée à lutter contre les problèmes de pauvreté en eau.

II. 2. Modalités et variables d'action des dispositifs du droit à l'eau mis en œuvre sur les deux terrains étudiés : la théorie de l'action du DHE

³⁸ Contrairement à beaucoup de pays d'Europe, le système de facturation de l'eau en Angleterre reposait jusque-là sur la valeur locative du logement. Depuis quelques années, les compagnies ont entrepris de modifier ce système pour l'asseoir sur les volumes consommés.

³⁹ Assez paradoxalement, l'information sur les taux d'impayés n'est pas une donnée mise en avant par les compagnies d'eau. Cependant, on peut retrouver les chiffres sur le site de l'Ofwat.

⁴⁰ D'après les données financières fournies au régulateur en juin 2010 (June returns for Ofwat)

Afin de cerner au mieux la rationalité des mesures prises, il est utile de retracer la « théorie de l'action »⁴¹ (Meny et Thoënic, 1989, Duran 2000) sous-tendue par les dispositifs d'action collective étudiés. En effet, de manière implicite ou explicite, il est question de changer le cours des événements. Ainsi, les acteurs en présence endossent bien une « théorie » de l'action à déployer que l'on situe en termes de « *théorie du changement social* » et qui renvoie à la formulation du problème à résoudre et des solutions à mettre en œuvre qu'il nous faut reconstituer pour les besoins de notre réflexion.

2.1. La « théorie de l'action »

La théorie de l'action conçue par les acteurs n'est pas explicite, car au-delà des textes réglementaires et des discours, il n'existe aucun document, aucune analyse qui présente de manière structurée les principes qui fondent l'action du droit à l'eau sur un plan stratégique et opérationnel, ainsi que les hypothèses et effets du changement attendu. La rationalité du dispositif du droit à l'eau que nous mettons en évidence résulte d'un processus de reconstruction et d'interprétation, de mise en évidence de principes que nous dégagons en particulier de l'analyse du matériau collecté et des interviews menés sur le terrain.

2.1.1. *Enoncé du problème et hypothèses de la ville de Niort : la mise en place d'un « bouclier social »⁴² pour combattre la pauvreté en eau*

Les premières discussions entre acteurs s'enclenchent en 2007 à un moment où aucune disposition légale de mise en application de la LEMA n'a été déclinée au niveau national. Elles réunissent l'ensemble des parties prenantes à la résolution du problème : les acteurs de l'eau (le directeur du service public d'eau et la directrice du service public d'assainissement), les acteurs de l'action sociale locale (le directeur du CCAS), les acteurs politique et d'autres acteurs intermédiaires (représentants du logement collectif et du FSL qui n'intervient pas encore dans la prise en charge des impayés d'eau)

Lors des échanges et des négociations qui s'engagent, si différents enjeux portés par chacune des parties prenantes représentées sont à l'œuvre, l'un des défis majeurs consiste à poser le problème dans des termes susceptibles d'induire une théorie de l'action publique cohérente. Il s'agit en effet d'organiser une politique pertinente de suivi des impayés d'eau et de mesures sociales, non limitée au territoire de la ville de Niort mais cohérente avec le territoire de desserte du syndicat, c'est-à-dire élargi à l'ensemble des autres communes.

Pour rassembler et fédérer les acteurs autour d'un tel projet, le directeur du SEV va être l'homme orchestre du projet local de « droit à l'eau », *l'entrepreneur politique* (Mény, Thoënic, 1989)⁴³ au sens entendu par les analystes des politiques publiques : « *c'est lui*

⁴¹ Notion que nous empruntons aux analystes des politiques publiques. Elle renvoie à la démarche de conceptualisation du dispositif par les acteurs et nous sert à cadrer notre réflexion sur un plan conceptuel.

⁴² Expression que nous empruntons aux acteurs locaux impliqués dans le processus du droit local à l'eau à Niort.

⁴³ La notion d'entrepreneur politique désigne l'acteur qui sur le marché politique, à l'instar d'un entrepreneur, va mobiliser un ensemble de ressources et mettre en œuvre des stratégies pour faire prendre en compte et en considération un nouvel enjeu par une autorité publique (Mény & Thoënic, 1989).

l'élément mobilisateur, sans le directeur du SEV, ce projet n'aurait pas pu voir le jour, il a tout préparé et savait qu'il pouvait compter sur mon soutien et celui de Mme le Maire . » (Extrait de l'interview de l'élue Présidente du SEV, adjointe au maire, déléguée à l'Environnement et aux questions de l'eau et des déchets, août, 2009).

Le contenu du droit local à l'eau qui s'élabore tout au long des trois années de discussions se fonde sur un mix d'approches qui s'appuie sur les réponses déjà existantes tout en initiant de nouvelles solutions. Ainsi, deux composantes constituent le « bouclier social » point d'orgue de la conception du dispositif :

- Une *composante à portée curative* assise sur le dispositif d'aide du CCAS existant, mais inscrite à terme dans une perspective territoriale élargie au département. Une contribution financière du service d'eau pouvant atteindre 1% de ses recettes est prévue. La saisine de ce dispositif intervient à la demande de l'utilisateur en situation d'impayé. L'éligibilité est fonction de critères restrictifs et validée après une évaluation fine de la situation socio-économique du demandeur. Il s'agit de proposer une aide à tout ménage dont la facture d'eau atteint le seuil de 3% du revenu disponible mensuel (pour une consommation moyenne de 120 m³) afin d'éviter toute poursuite ou coupure d'eau. Ce « bouclier social » est censé s'ajuster chaque année en fonction du prix de l'eau et du revenu des ménages.
- Une *composante à portée préventive*, assise sur une nouvelle politique tarifaire de l'eau à visée sociale. Pour prévenir les impayés d'eau, une tarification par bloc croissant comprenant une première tranche à un prix bas calquée sur un volume d'eau permettant de satisfaire les besoins essentiels minimums (25 litres/jour/habitant), et correspondant à une première tranche comprise entre 0 à 20 m³, est mise en place. Le prix de cette 1^{ère} tranche fixé à 0,89 € le m³ en 2009 pour l'eau potable, représente 62 % du prix de l'eau 2008 et 58% du prix de la seconde tranche tarifaire de 2009. En assainissement, le « prix unitaire social » est à 1,12 €/m³, soit 64% du prix payé en 2008 et 66% du prix de la seconde tranche de 2009.

Trois hypothèses sous-tendent la théorie de l'action à l'œuvre :

- L'amélioration du recouvrement par le Trésorier public des impayés d'eau va contribuer à abaisser le niveau actuel des impayés,
- Le calibrage de la tranche sociale universelle en termes de volume d'eau minimum va toucher le public cible et faire baisser la facture d'eau des pauvres en eau,
- Les élus politiques du service public d'assainissement vont adhérer au principe de solidarité supra-locale et s'impliquer financièrement.

Par ailleurs, et c'est là un fait nouveau, le service se dote d'une cellule sociale (1 agent à temps complet) pour mettre en place un suivi en interne des ménages pauvres en difficulté de paiement.

2.1.2. La politique sociale de Wessex Water pour combattre la pauvreté en eau

A Wessex Water, les réflexions sur les problèmes d'accessibilité financière à l'eau datent de 2004 et ont conduit à la mise en place d'une politique sociale relevant d'une politique de développement durable plus globale.

« We have at least 5 years made a real, much more concerted effort on affordability which is why I think we're ahead of the other companies because we have a very big corporate responsibility, a very big social agenda, very big sustainability agenda. We've always said that we don't believe that people should be denied access to water because of affordability issues ». (Extrait de l'interview de Sue Lindsay, head of consumer affairs for Wessex Water, July 2009).

Cadré en amont par la loi d'interdiction de coupure d'eau, le contenu de la politique sociale de la compagnie est explicite et mobilise un effectif dédié d'une dizaine de personnes. Il s'agit en liaison avec des acteurs du social : des agences de conseil de gestion des dettes (debt advisors) et les bureaux locaux de conseil aux citoyens (les Citizen Bureau Advisors : CBAs) de fournir une aide au règlement de la facture d'eau en vue de « *remettre le consommateur sur les rails* » (getting you back on track). L'implication des partenaires sociaux externes est financée par la compagnie.

L'objectif sous-tendu par la théorie de l'action : améliorer l'accessibilité financière des pauvres en eau au service, entend minimiser le coût des subventions croisées associées, principal objet de débat avec l'Ofwat, l'organisme régulateur. Par ailleurs, cette théorie de l'action s'appuie sur une estimation a priori du besoin de solidarité à satisfaire (7000 cas de pauvreté critique en eau) et sur des hypothèses d'efficacité a priori du principe de facturation au volume et des mécanismes tarifaires utilisés pour inciter aux économies d'eau. Les acteurs postulent également que les différentes mesures d'ingénierie sociale à l'œuvre vont ré-inciter au règlement de la facture d'eau.

Ce dispositif local de solidarité repose sur trois variables clés :

- Le recours au système national du Water-Sure ;
- Le recours à un tarif d'assistance : « l'Assist tarif » proposé par Wessex Water aux ménages pauvres en eau répondant à des critères d'éligibilité préalablement définis ;
- La mise en place en parallèle d'un processus de résorption des arriérés d'impayés d'eau des ménages pauvres dans le cadre d'un programme plus global de recouvrement de l'ensemble des impayés du service d'eau.

La saisine du « Watersure » s'effectue soit par l'intermédiaire des partenaires sociaux externes qui relayent la demande des ménages auprès du service d'eau après une étude approfondie de leur situation financière ; soit par le biais de la cellule sociale de la compagnie. Son montant qui correspond à la facture d'eau moyenne régionale s'élève à £414 pour l'eau et l'assainissement et ne s'applique qu'aux ménages pauvres qui sont passés au nouveau système de facturation au volume. Il est accordé aux familles allocataires des minimas sociaux et aux ménages ayant à charge 3 enfants de moins de 19 ans ou concernés par des affections médicales nécessitant un usage en eau spécifique. Si en 2003 le nombre de recours est de 202 ménages bénéficiaires, on passe à 1117 ménages en 2010.

La saisine de « l'Assist tarif » s'effectue « à la demande » selon les mêmes modalités (externes ou internes) que pour le « Watersure ». La brochure de présentation du programme d'aide au paiement des factures précise que l'Assist tarif est réservé aux ménages allocataires des minimas sociaux « en difficulté financière critique » mais à la différence du Watersure, il s'applique quelque soit le système de facturation du ménage (valeur locative et au volume).

L'examen de la demande des ménages passe par une analyse approfondie de l'ensemble des dépenses et dettes du ménage (le formulaire de demande comprend 12 pages à compléter)

dans le but d'aboutir à un accord de paiement résultant de la capacité à payer du ménage. Le ménage est alors affecté à l'une des 5 classes⁴⁴ du tarif d'assistance dont le montant annuel pour l'eau et l'assainissement varie entre £ 92 (1^{er} niveau) et £ 398 (le dernier niveau) soit l'équivalent de 22 % à 97% du Watersure.

On compte à ce jour 6000 ménages bénéficiaires de « l'Assist tarif » à Wessex water (June return, Ofwat, 2010). Un comité issu de la cellule sociale de traitement des impayés se réunit 1 fois/semaine pour statuer sur les cas « délicats » (environ 30 cas/mois).

En parallèle, un plan d'étalement et de remise des impayés d'eau antérieurs est négocié avec le ménage bénéficiaire du « Watersure » ou de « l'Assist tarif » dans le cadre des programmes « Restart » ou « Restart Plus ». Sur le fond, ce programme concerne plus largement les personnes ayant des impayés d'eau et « *qui se battent pour payer leur facture d'eau du fait de leurs difficultés financières extrêmes* » selon l'expression en usage dans la compagnie.

La philosophie « back on track » du programme « Restart » consiste à réinsérer l'utilisateur débiteur parmi les usagers « fidèles » au règlement de leur facture d'eau dans l'espace de 2 années. Il s'agit d'un plan d'apurement sur 2 ans de la dette en eau qui est proposé au ménage et où celui-ci s'engage à régler une part échelonnée de ses arriérés et de sa facture d'eau courante en fonction de sa situation financière. Le respect de cet engagement à la fin de la 1^{ère} année donne lieu à un effacement d'une partie de la dette d'eau équivalente au montant payé par le ménage, et idem à la fin de la 2nde année. Au bout de la 2^{ème} année, le ménage a apuré sa dette et « est de nouveau sur les rails » l'année suivante.

Le programme Restart Plus est proposé aux ménages dont le niveau de pauvreté ne permet pas d'envisager une « remise sur les rails » dans le cadre d'un programme Restart. Il est alors proposé au ménage un plan d'apurement de leur arriérés d'impayés où celui-ci contribue à hauteur de ce que sa situation financière lui permet quelque que soit le faible niveau de sa participation. Un effacement de la dette peut être proposé comme alternative pour permettre à l'utilisateur de recommencer à payer sa facture d'eau.

Comme dans le cas de la ville de Niort, la cellule sociale s'investit dans un suivi individualisé de la situation des ménages bénéficiaires de leur politique sociale, inaugurant ainsi une gestion de données sociales sur le service public d'eau jusque-là inexistante.

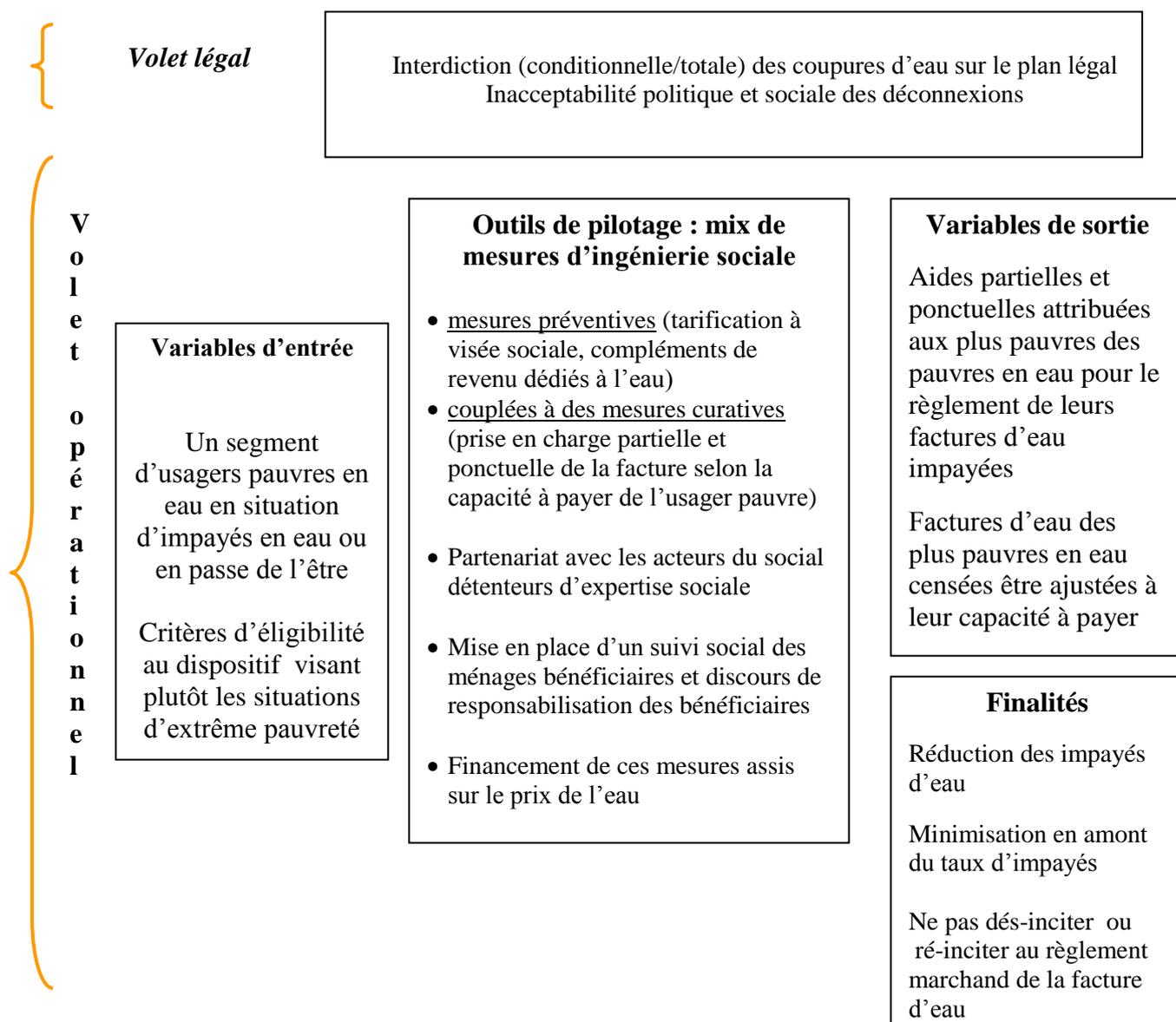
On ne dispose pas de données sur le nombre de ménages concernés par ce programme de recouvrement des arriérés d'eau sur les 88 000 abonnés en situation d'impayés, on sait en revanche que le volume des dettes en eau effacées qui représentait 0,4 % du chiffre d'affaire de la compagnie en 2003 a atteint 1% en 2010 (Ofwat, June return, 2010). Sur son site web, le service mentionne que 14 ménages sur 15 engagés dans les programmes Restart auraient réussi à tenir leur engagement et seraient sortis de la catégorie des débiteurs du service.

La réussite de l'expérience sociale de Wessex Water a fait école et est citée en exemple par l'Ofwat. La compagnie a ainsi reçu le prix du meilleur service au consommateur en janvier 2009 de la part d'une association caritative et d'une association de conseil aux consommateurs. Ce prix récompense leur démarche reconnue comme faisant partie des meilleures pratiques de gestion de la dette des consommateurs.

⁴⁴ calqué sur le système local de taxes qui est un impôt progressif fonction de la richesse des ménages.

Au final, de l'analyse des deux dispositifs de solidarité que nous venons de mener, il est possible de reconstituer une théorie de l'action du DHE assise sur des hypothèses, variables d'action et finalités dont nous présentons les éléments convergents dans le graphique suivant :

Schéma 1 : La «théorie de l'action » des dispositifs du droit humain à l'eau dans les services étudiés



Au-delà du principe général du DHE ici à l'œuvre qui vise par son socle réglementaire le maintien de l'accès à l'eau des populations pauvres en eau, la théorie de l'action mobilisée ici a recours aux critères et modalités d'action à l'œuvre dans le domaine de l'action sociale pour une finalité de recouvrement et de minimisation des impayés d'eau. Nous sommes en effet face à une logique d'assistance et d'attribution d'aides selon un principe de droits quérables censé jouer un rôle de filet social de sécurité ponctuel (le credo « remettre le consommateur sur les rails ») en raison de son insertion dans l'univers de l'accès marchand au service. En effet, l'enjeu qui transcende les mesures d'ingénierie sociale déployées par les acteurs vise à ré-inciter (dans le cas anglais) ou ne pas dés-inciter (dans le cas français) au règlement

marchand de la facture dans un contexte où les ménages pauvres ont accumulé des dettes en eau en raison du maintien légal au service notamment en Angleterre où les impayés compris entre 36 et 48 mois représentent la moitié de ces dettes en eau. En proposant des solutions allant d'une prise en charge partielle et ponctuelle des impayés des populations les plus démunies, à un effacement de la dette, en passant par des mesures tarifaires dédiées aux pauvres en vue de prévenir en amont ces impayés, l'objectif visé entend faire des ménages pauvres de bon payeurs en vue de résorber les impayés existants. Dans les deux cas, ce projet de réinsertion des pauvres en eau par la voie marchande de l'accès au service repose sur une hypothèse de pauvreté conjoncturelle en eau, et sollicite le prix de l'eau pour en financer les mécanismes.

Nous tenterons à présent sur la base de ces éléments d'analyse de caractériser le modèle particulier de solidarité qui se dégage des dispositifs de droits humains étudiés.

III. Caractérisation du modèle de solidarité sous-tendu par les dispositifs du droit humain à l'eau étudiés et discussions

A priori, l'introduction de la notion de droit humain fondamental dans l'univers technico-marchand des services d'eau aurait pu laisser entendre des formes de rupture des modes de fonctionnement de l'accès au service si l'on s'en tient à l'idéal de solidarité universelle que comprend le principe de droit en question. L'approche conceptuelle du droit à l'eau par les acteurs et les éléments factuels du dispositif révèlent cependant une réalité où les cultures inhérentes aux mondes dont sont issus les acteurs (technico-marchandes d'une part et sociales de l'autre) se croisent dans un partenariat fonctionnel sans pour autant s'affranchir des logiques d'action respectives à chaque univers. On aboutit au final à une forme hybride d'exercice de la solidarité où se mêlent des finalités d'inclusion sociale et d'inclusion marchande sans parvenir à résoudre le problème initial de pauvreté en eau.

3.1. Le DHE : un modèle de solidarité multi-culturel et hybride

Deux traits majeurs caractérisent le modèle de solidarité sous-jacent aux dispositifs de DHE étudiés :

- son caractère hybride qui fait co-habiter des mécanismes d'inclusion sociale et d'inclusion marchande aux effets a priori divergents ;
- sa multi-culturalité qui relève d'un mode partenarial d'acteurs dont les logiques et représentations du monde relèvent d'univers différenciés, celui de la citadelle technique et celui de l'action sociale et qui mêle des modalités non-marchandes de prise en charge de la solidarité à des modalités marchandes d'accès au service

En effet, deux mécanismes de solidarité sont à l'œuvre dans la conception et l'implémentation du DHE étudié (cf schéma 2 suivant) :

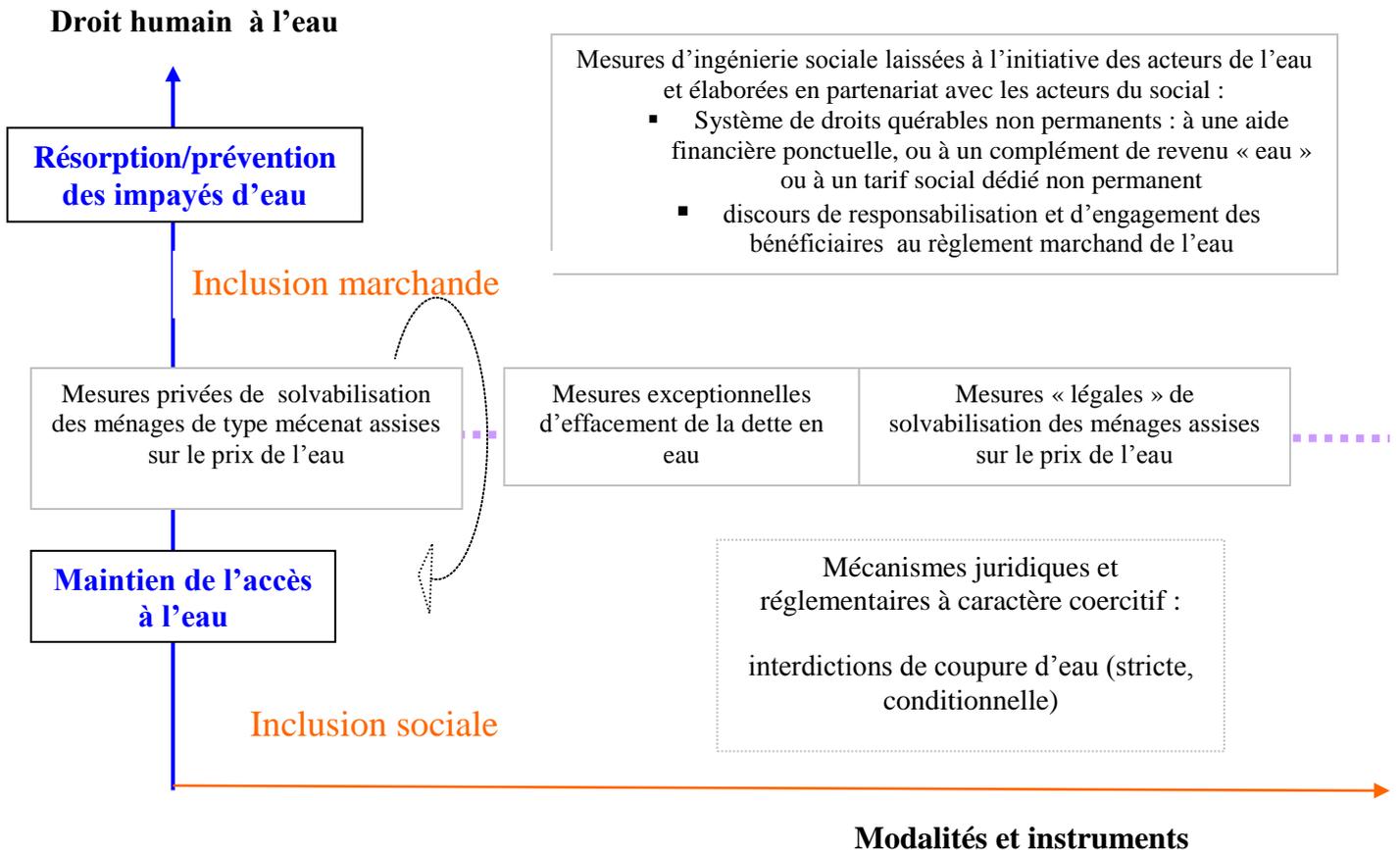
- *un mécanisme d'inclusion sociale* au sens où l'ont décrit les analystes de l'action sociale post-moderne (A. Saloojee, 2003)⁴⁵ et qui vise ici le maintien des personnes vulnérables au bien essentiel et vital à la vie qu'est l'eau en instituant une solidarité qui passe par une juridicisation de l'accès à l'eau. Cette saisie de l'accès à l'eau par le droit institue une forme de droit à l'eau de fait en raison de l'intégration de ces droits au système juridique et politique qui rend possible leur application. C'est notamment le cas en Angleterre où le caractère coercitif et formel des interdictions de coupure d'eau imposé aux compagnies d'eau confère de fait un caractère de droit substantiel à

⁴⁵ Au mieux, l'inclusion sociale se penche sur les droits, les responsabilités, la citoyenneté et la restructuration des relations entre les groupes marginalisés et les institutions de la société

l'eau (Goulay , 2009) alors que les acteurs institutionnels et gestionnaires se refusent à parler de « droit à l'eau » en raison de la prégnance des valeurs libérales dans le référentiel de gestion de l'eau. En France en revanche où l'interdépendance sociale relève de la doctrine du service public considéré comme projet de société et vision du monde où la question de la solidarité fait principe (Chevallier,1997), le droit à l'eau reste sur le plan politique local d'application volontaire et est conditionné par la saisine des dispositifs de solidarité existants et l'octroi d'une aide antérieure, et dans les faits l'effectivité du droit à l'eau n'est pas garantie.

- *Un mécanisme d'inclusion marchande* entendu comme maintien à l'eau par le respect de la norme de l'accès marchand au service et qui passe par un objectif de prévention ou de résorption des impayés d'eau des ménages pauvres en eau. Cette modalité d'inclusion repose sur des mesures d'ingénierie sociale laissées à l'initiative des compagnies d'eau en Angleterre, des élus locaux et des managers des services en France. Dans le schéma d'action associé, on fait l'hypothèse implicite que l'inclusion par la voie marchande de l'accès au service contribuera à l'inclusion sociale. On comprend mieux l' enrôlement du manager du service public et le rôle particulier « d'entrepreneur politique » qu'il joue dans les deux cas étudiés pour initier le dispositif local de DHE. Ce qui rend particulier l'exercice de la solidarité à ce niveau c'est la conflictualité de fait qui existe entre la prise en charge d'un tel enjeu de solidarité et les impératifs économiques et environnementaux de plus en plus contraignants et propres au fonctionnement des services d'eau. L'internalisation dans le service d'eau de cet objet nouveau, la solidarité endiguée initialement dans le champ de l'action publique sociale et qui « déborde » en son sein (Jeannot, 1998), n'affranchit pas les acteurs de leurs logiques d'action. Le partenariat de gestion de la solidarité à l'œuvre relève au final d'un processus d'attribution de droits quérables non permanents destiné à lever la suspicion permanente de mauvais payeur envers les bénéficiaires du droit qui ne le deviennent qu'à partir du moment où ils apportent la preuve de leur condition critique de pauvre en eau. De fait, le mécanisme d'inclusion marchande censé participer à l'exercice du DHE devient problématique tant que la question centrale du financement des mesures d'ingénierie sociale et de la solvabilisation des ménages pauvres reste non résolue.

Schéma 2 : Principes et constituants du modèle hybride de solidarité sous-jacent aux dispositifs du « droit humain à l'eau » mis en œuvre dans les services publics étudiés



En effet, le DHE par son mécanisme d'inclusion sociale qui vise le maintien à l'eau, n'entend pas régler de fait le problème des impayés d'eau générés par les ménages pauvres en eau et son corollaire, la solvabilisation de ces derniers. C'est notamment cette caractéristique qui en fait jusque-là un droit « mou » dans la mesure où la règle de loi ne précisait rien quant à ses implications financières et opérationnelles et laisse la liberté aux acteurs du terrain. De plus, le DHE reste un droit non opposable et non judiciaire pour les bénéficiaires potentiels notamment en France. Dans un contexte de tensions budgétaires et de désengagement de l'Etat, d'impact marginal des mesures privées d'aide au règlement des factures (Charitable Trust funds en Angleterre) ou publiques (les FSL en France), les évolutions en cours s'orientent vers des mesures de prise en charge de la solidarité assises sur le prix de l'eau ainsi qu'en témoignent les dernières évolutions législatives en France. On s'acheminerait ainsi vers une version « marchande » du droit à l'eau qui fait porter la charge morale et financière de la solidarité sur les usagers d'eau potable. Pour autant, l'instrumentalisation de cette version du DHE comme outil de la solidarité se révèle impuissante à faire face au défi de la pauvreté en eau.

3.2. Un modèle de droit humain à l'eau qui ne parvient pas à résoudre le problème de la pauvreté en eau

Dans le cas de Wessex water, il n'y a pour le moment que 7% de ménages pauvres en eau qui bénéficient de ce droit à l'eau (Water Sure et Assist tarif) sur les 100 320 ménages qui présentent des problèmes d'accessibilité financière à l'eau. En effet, pour des raisons financières évidentes, le dispositif de l'Assist tarif se fonde initialement sur une hypothèse de 7000 ménages considérés comme les plus nécessiteux (interview menés avec la responsable de la politique sociale et le responsable de la politique tarifaire de Wessex Water, juillet 2009). Par ailleurs, l'accès au WaterSure ne concerne que les seuls ménages pauvres qui sont passés au nouveau système de tarification au volume, alors que 59 % des impayés du service concerne les ménages relevant de l'ancien système de facturation. Ici l'hypothèse sous-jacente renvoie à l'idée d'une tarification au volume ayant des effets sociaux supérieurs au système tarifaire reposant sur la valeur locative des logements, en raison du lien de cause à effet induit entre une facturation au volume et le niveau des consommations d'eau des pauvres.

Dans la ville de Niort, où il n'est permis d'évaluer les résultats qu'au regard du dispositif curatif (le volet préventif à l'œuvre depuis 2009 n'ayant pas encore été évalué), sur les 2030 ménages pauvres en eau que nous avons estimés, ce sont 300 ménages en moyenne (soit 13%) qui bénéficient d'une aide ponctuelle et partielle de leur facture d'eau.

De fait, *que ce soit à Niort où dans la région de Wessex*, on se retrouve au final avec une version du droit à l'eau qui co-existe avec un volume de dettes en eau à caractère chronique et difficiles à résorber. On comprend mieux alors la philosophie « restart » du programme de gestion des dettes d'eau intégré au dispositif de droit à l'eau du service d'eau de la région de Wessex d'une part, et le choix que fait d'autre part le service d'eau de Niort, d'universaliser la tranche tarifaire pour pouvoir atteindre de cette manière l'ensemble des ménages susceptibles d'appartenir au segment des pauvres en eau. Et c'est notamment sur ce point que la théorie de la mise en œuvre du droit à l'eau française diffère de l'approche anglaise. En effet, si la politique de ciblage des ménages bénéficiaires du dispositif anglais repose sur des critères d'éligibilité qui valide l'effectivité de la situation de pauvreté du ménage (et notamment d'extrême pauvreté), en France, on s'oriente sur le plan national vers des mécanismes de ciblage qui prévoient sur le principe de n'exclure aucun pauvre en eau, mais dont l'inconvénient, est d'induire un coût plus élevé du système de prise en charge de la solidarité dans la mesure où la mesure sociale serait censée s'appliquer à l'ensemble des ménages pauvres en eau.

Aussi, dans le contexte de paupérisation croissante qui affecte une partie des populations en Europe, au vu par ailleurs de ces premiers éléments d'évaluation de l'expérience anglaise étudiée, et d'ici que nous disposions d'éléments d'évaluation du volet préventif du dispositif en cours à Niort, une grosse incertitude demeure quant à la capacité de ces dispositifs de DHE à garantir le maintien de l'accès à l'eau des pauvres en eau en France ou à résorber les impayés générés par le maintien effectif de ceux-ci à l'eau en Angleterre. Dans l'état actuel des modalités d'attribution du DHE, celui-ci ne touche que les cas critiques (une partie ?) des pauvres en eau.

3. 3. Discussions et conclusions : quelle durabilité de cette version « marchande » de la solidarité dans l'eau implémentée en France et en Angleterre ?

L'implémentation du droit humain à l'eau dans l'univers technico-marchand des services publics d'eau étudiés nous renvoie dans son principe et ses résultats, à une réalité fort éloignée de ce qu'aurait pu laisser entendre la récente proclamation d'un droit universel à

l'eau reconnu pour chaque être humain) et son corollaire, l'effectivité de ce droit en France notamment.

Formellement, dans les deux cas étudiés, le statut juridique que prend ce droit humain substantiel réajuste sur le plan social l'accès à l'eau des ménages vulnérables qui ne satisfont plus au critère de l'accès marchand en imposant⁴⁶ le maintien de la fourniture d'eau en situation d'impayés. Il est important de relever que cette disposition réglementaire constitue une avancée en soi dans la mesure où elle constitue une mesure de régulation sociale de l'accès à l'eau qui prend acte d'une réalité inéluctable que Feldstein (1972) a bien souligné : « tout tarif a des conséquences sociales ». En effet, Feldstein considérait l'absence de prise en compte de cette vérité dans la construction tarifaire des biens publics comme un déficit de la théorie économique en vigueur.

Le décalage observé entre les réponses apportées par ce modèle de solidarité et l'ampleur du problème à résoudre nous renvoie de fait aux limites de cette version marchande du droit à l'eau et pose un certain nombre de questions que nous voulons aborder à présent.

3.1. Quelle est la portée de la version marchande actuelle du droit à l'eau dans les pays étudiés ?

La configuration particulière de la version actuelle du droit à l'eau qui fait co-exister un droit à l'eau avec la persistance d'impayés chroniques, amène à douter de la capacité de ce dispositif à venir à bout du problème de la pauvreté en eau et de ses conséquences induites. Deux raisons au moins peuvent être avancées :

La 1^{ère} tient à l'énoncé du problème et à la justesse des hypothèses retenues par les acteurs dans la théorie de l'action sous-tendue par la mise en œuvre du droit à l'eau. Pour illustrer notre propos, nous reprendrons deux des hypothèses formulées qui déterminent les résultats obtenus : celle concernant l'ampleur et la nature (conjoncturelle ou pas) de la vulnérabilité sociale et celle relative à la consommation en eau des ménages pauvres et à la détermination du « minimum vital ». En effet, ce que modifie fondamentalement l'approche par le droit humain à l'eau dans la gestion des services, c'est qu'elle amène les acteurs à considérer deux questions nouvelles : celle de la capacité à payer des ménages, ce qui implique de cerner la nature des difficultés socio-économiques des usagers, et celle du minimum vital en eau à accorder aux populations dans le cadre des mesures tarifaires nouvelles.

L'hypothèse retenue quant à l'ampleur et à la nature (conjoncturelle versus structurelle) de la pauvreté en eau dans les constructions locales du droit à l'eau n'est pas anodine : elle détermine la soutenabilité et la durabilité du dispositif du droit à l'eau conçu pour faire face à l'ampleur du problème à résoudre. Dans le cas particulier de Wessex Water, il est évident que le dimensionnement des mesures sociales prises n'a pas pour ambition de résoudre l'intégralité de la pauvreté en eau rencontrée sur son territoire pour des raisons à la fois d'acceptabilité sociale de la mesure par les autres acteurs de l'eau (les usagers et le régulateur), mais aussi à cause de la soutenabilité économique de la mesure. En effet, la question du seuil tolérable des coûts de gestion induits par le dispositif du droit à l'eau dans les pays étudiés se pose : en France, les dispositions en cours ont fixé ce seuil à 1% du chiffre d'affaire des services tandis que dans le cas de Wessex water, les coûts de gestion des dettes d'eau en 2010, plus ceux relatifs à la mise en œuvre du WaterSure et à l'effacement des dettes équivalent à 2% du chiffre d'affaire avec en outre des provisions constituées pour créances

⁴⁶ Avec un degré d'application du maintien de la fourniture d'eau aux pauvres beaucoup moins coercitif en France qu'en Angleterre ainsi que nous le mentionnions déjà plus haut.

irrécouvrables représentant 5% des coûts d'exploitation⁴⁷ pour l'eau et 7% pour l'assainissement (Ofwat, June returns, 2010). Pour l'instant, dans la mesure où c'est l'utilisateur qui finance ces mesures sociales, la question du seuil de soutenabilité économique se pose uniquement en termes de subventions croisées induites pour celui-ci : « *All the research that we've done to date is that customers don't think social tariff funded through bills would be acceptable. We found that only 39% would consider a £2 cross subsidy between customers acceptable* ». (Andy White⁴⁸, CC Water, July, 2009)

Il est certain cependant que le coût du droit à l'eau envisagé à l'échelle réelle des problèmes d'accès à l'eau, ou fondé sur une hypothèse d'amplification du phénomène de pauvreté en eau atteindrait rapidement un seuil inadmissible pour l'utilisateur s'il devait en supporter seul le poids. Aussi, dans le cadre de cette version marchande du droit à l'eau marqué en outre par un désengagement général de l'Etat central, il n'est pas surprenant que là où le taux de pauvreté des ménages est important, les managers des services d'eau aient eu recours à des solutions techniques radicales en l'occurrence les compteurs à prépaiement pour « éradiquer » les impayés d'eau. C'est typiquement ce qui s'est passé dans certaines grandes villes d'Afrique du Sud (Johannesbourg, le Cap), pays pourtant considéré comme modèle du droit à l'eau (attribution universelle et gratuite de 200 litres d'eau/jour/foyer) où malgré cela, le développement des compteurs à prépaiement a été massif⁴⁹ et dénoncé comme outils au service de la marchandisation de l'eau (Bond, 2003, McDonald and Ruiters, 2005). D'autres analystes, voient dans cette approche marchande du droit à l'eau une « version diluée » du droit humain à l'eau, qui s'accommode finalement des lois du marché (Bakker, 2007)

Dans le même ordre d'idées, cet ensemble d'éléments nous permet de mieux situer les enjeux autour du volume minimal vital en eau défini dans le cadre des politiques tarifaires sociales. Parmi les études menées pour cerner les besoins en eau des populations pauvres, différentes valeurs ont été avancées. Les experts de l'OMS (2003) par exemple ont fixé à 50 litres d'eau/jour et par personne la quantité d'eau minimale nécessaire pour vivre et combler les besoins liés à l'hygiène corporelle et domestique. D'autres (ONG et chercheurs) ont défendu une vision plus extensive du droit à l'eau non limitée strictement aux besoins essentiels de la personne humaine mais incluant les équipements sanitaires faisant ainsi varier la consommation d'eau nécessaire à la satisfaction des besoins fondamentaux entre 3 à 80 litres/personne/jour (P. Gleick, 1996, 1999). Le volume vital minimal en eau sur lequel le SEV de la ville de Niort fonde sa définition du bloc tarifaire social, retient l'hypothèse de 20 m³/ménage/an soit environ 55 l/jour/ménage postulant de fait un niveau de consommation en eau relativement faible des ménages pauvres inévitablement lié à des considérations budgétaires et financières. De fait, cette hypothèse sur les niveaux de consommation d'eau des pauvres est aussi celle qui a alimenté les critiques sur l'application du droit à l'eau. Dans l'exemple de l'Afrique du Sud, cette question a donné lieu à un débat national sur la pertinence du volume basique en eau, considéré comme inadapté à la réalité de consommation en eau des ménages pauvres (Bond & Dugard 2008). A cet égard, la jurisprudence inédite de la Haute Cour de Johannesburg relative à *l'affaire Mazibuko*⁵⁰ dont le jugement intervenu le

⁴⁷ Hors gestion du patrimoine.

⁴⁸ Policy Manager with the Consumer Council for Water, responsible for the Northern region of England in terms of overall policy but also specialist across England and Wales on fare charging and affordability.

⁴⁹ D'après J. Aubriot (2009), sur les 8 millions de compteurs à prépaiement installés dans le monde, 6 millions l'ont été en Afrique du Sud.

⁵⁰ Affaire qui opposa cinq citoyens de la banlieue pauvre de Phiri, soutenus par un mouvement de lutte contre les effets négatifs et discriminants de la politique de l'eau aux pauvres, à la municipalité de

30 avril 2008 obligea la municipalité à fournir aux requérants et aux résidents de la banlieue de Phiri concernés 50 litres d'eau par personne et par jour en sus du volume basique, n'est pas anodin. Sur un plan pratique, cette critique renvoie sur le fond à un déficit de connaissance des consommations en eau de ce segment de ménages pauvres au sein des services d'eau. La tendance à internaliser le suivi des « données sociales » relatives aux ménages pauvres, observée dans le cadre de nos études de cas, constitue de fait une possibilité offerte aux managers pour mieux connaître les usages en eau des ménages pauvres. Parmi les raisons évoquées dans le débat en cours en Angleterre sur le passage au comptage de l'eau, il est aussi question de mieux connaître les usages en eau des consommateurs pour asseoir des tarifications pertinentes et incitatives.

Aussi, dans l'état actuel du fonctionnement du droit à l'eau étudié, l'espoir d'une réelle résolution du problème est ténu et relève d'une autre échelle ainsi que le faisait remarquer notre interlocuteur du CCWater "*We think that social tariffs through water companies can provide some help to a small number of customers, but we think that the government really needs to do something more fundamental than that. It can help, the schemes the companies are introducing. But we would like to see a government solution, and that's the only way I think that you would really address the problem*" (référence identique à la précédente).

Pour notre part, et sans qu'il soit question d'ignorer l'argument du représentant du CCWater interviewé, nous défendons l'idée qu'en réalité, c'est davantage à l'épreuve du social et à l'idée de solidarité sous-jacente que sont confrontés les services publics d'eau, notamment dans leur dimension technico-marchande. En d'autres termes, c'est à la mesure de la capacité des acteurs politiques, managers et citoyens à « penser » la solidarité sociale comme dimension à part entière de la gestion de ce bien public essentiel que dépendra l'efficacité de la résolution de la pauvreté en eau. Nous y voyons la 2^{ème} explication, primordiale selon nous, aux limites de la construction du droit à l'eau mis en place.

3.2. *Quelle place à la solidarité sociale dans le monde technico-marchand de la gestion de l'eau ?*

Quoique nous ayons affaire sur le principe à des conceptions différenciées de la solidarité en France et en Angleterre⁵¹, il ressort cependant du terrain, un appel à l'Etat dont la politique actuelle est plutôt de se désengager financièrement. Pour autant, les représentations dominantes de la gestion de l'eau renvoient de fait à un dilemme inextricable, celui de la mise en compatibilité du social avec les dimensions technico-économiques et environnementales de la gestion de l'eau. En effet, nous l'avons déjà évoqué, la difficulté des services publics à afficher clairement la prise en charge des enjeux de solidarité face à des impératifs économiques et environnementaux de plus en plus contraignants est un fait établi. Dans ces

Johannesbourg. Le collectif remettait en cause la politique de l'eau aux pauvres expérimentée sur cette banlieue de Soweto qui avait pour enjeu de limiter la fourniture d'eau des habitants aux 200 litres/jour requis par famille dans le cadre de la politique publique de fourniture d'eau minimale gratuite, en posant des compteurs à pré-paiement qui déconnectaient de fait les usagers ne pouvant se permettre de consommer au-delà de ce volume pour des raisons économiques.

⁵¹ Alors que la solidarité relève à part entière de la doctrine de service public et s'inscrit comme projet de société, la vision anglo-saxonne de la solidarité en revanche, s'imprègne de la tradition rawlsienne où le libéralisme égalitaire fonde les liens sociaux en dehors de l'Etat et fait reposer la solidarité exclusivement sur des valeurs partagées par les individus. Ici, la cohésion sociale est supposée être le résultat quasi-automatique de la somme des ajustements constants entre les multiples intérêts de la société civile (Ion, 1995).

conditions, la question du « social » réinterroge le mode de fonctionnement dominant des services ancré majoritairement sur des rationalités techniciennes, marchandes et environnementales (Strobel et Kaysergruber, 1996 ; Gadrey, 1998 ; Ernst 1994, Fitch & Price 2002, Jordan, 2008). Alors que l'ancien système de facturation de l'eau anglais intégrait une forme de justice sociale, le glissement vers la facturation au volume sous le motif des économies d'eau rend bien compte de la nature des enjeux à l'œuvre : *"What we have in the UK is a system where the old system of charging which is based on the rating of your house, rather than the amount of water that you've used, **effectively built in some level of social protection in water charges**, because generally the wealthier that you were, the bigger house that you had, the higher the rating and the higher your bill"* (responsable de tarification à Wessex Water, juillet 2009).

Il en résulte de fait un droit à l'eau pris en étau entre une vision du service fondée d'une part sur le « paradigme de l'accès marchand » (Tsanga Tabi, 2003) et sur le principe d'un « néolibéralisme vert » (Goldman 2005 cité par Bakker, 2007) défendu par les environnementalistes marchands. Comment situer dans un tel cadre de représentations la place et le rôle de la solidarité dans l'accès à l'eau ? Il nous semble qu'il n'est pas possible de répondre à cette question s'il n'y a pas de vrai débat public sur la question et la volonté d'aboutir à la définition d'un référentiel partagé sur la solidarité dans l'univers particulier de la gestion de l'eau. Il nous paraît important que les managers aillent au-delà de schémas « opportunistes » de la solidarité qui n'engagent que les usagers ainsi que le faisait observer un des acteurs institutionnels de la gestion de l'eau anglaise : *« We support social tariffs as being a way that companies can help in a small way some customers in particular need. Some companies fund those through their profits, others fund them through customer bills and we very much favour the first one where companies are using their own profits to support those rather than sharing the costs with other customers »* (Andy White⁵², CC Water, July, 2009).

Les modalités de la version marchande du « droit à l'eau » mise en œuvre que nous avons étudiées nous renvoient à une vision de la solidarité supportée par les seuls usagers où l'effort de solidarité fourni par les uns (les usagers) continue à alimenter les dérives techniciennes et financières des autres (managers et actionnaires) visant à capter la rente de monopole. Dans un registre de l'action publique où l'eau relève de la catégorie des biens publics essentiels, cette situation pose un véritable problème d'éthique et de justice sociale qui renvoie au débat théorique et idéologique toujours d'actualité sur la nature du bien eau et « l'idéal de gestion et de valeurs censées s'y rattacher ». Ainsi, en France, on voit émerger dans les débats sur l'eau, l'idée nouvelle de « profit acceptable ou de profit raisonnable » comme nouvelle valeur à associer à la gestion de l'eau et susceptibles d'induire de nouvelles formes de solidarité à privilégier. La question de la mesure et du partage de la rente de monopole liée à la gestion de ce bien public essentiel que représente l'eau constitue à ce jour, l'un des points du débat de la gestion de l'eau encore ignoré qui permettrait de sortir du schéma « marchand » du droit à l'eau financé uniquement par une hausse du prix de l'eau supportée par le seul usager.

⁵² Responsable de la politique du Consumer Council for Water, a en charge la région Nord de l'Angleterre et est aussi spécialiste des questions de justice et d'équité tarifaire au niveau national.

Eléments de bibliographie :

Aubriot J. (2010), Les compteurs à prépaiement ; moyen technique de réinventer la citoyenneté des urbains pauvres dans l'Afrique du Sud démocratique ?, Colloque ED, version provisoire du 1^{er} janvier 2010, 7 p.

Bakker (K.), (2004), *An uncooperative commodity: Privatizing Water in England and Wales*, Oxford University Press, Oxford

Bakker (K.) (2007), The "Commons" versus the "Commodity" : alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global South, *Antipode*, 39(3), pp 431-455

Bond, P., (2004), Water Commodification and Decommodification Narratives : Pricing and Policy Debates from Johannesburg to Kyoto to Cancun and Back, *Capitalism nature socialism* volume 15 number1, pp 7-25

Bond P. and Dugard J; (2008) b, Water, human rights and social conflicts : South African experiences, *Law, Social justice & Global development* 1: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/2008_1/bond_dugard.

Chevallier J., 1997, *Le service public*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 4^e éd.

Coutard (O.), (1999), L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne, *Flux*, Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires n°36-37, pp.7-15

Conseil d'État (2010) : "L'eau et son droit", Rapport public, Études et documents du Conseil d'État

Destremau (B.), Messu (M.), (2008), Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local, *Revue française de science politique*, Volume 58, pp. 713-742.

Dugard J. (2010), Can human right transcend the commercialisation of water in South Africa ? Soweto's legal fight for an equitable water policy, *Review of Radical Political Economics*, pp 175-194

Ernst (J.), (1994), Whose Utility? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain, *Public Policy and Management*, Open University Press,

Fahmy E., Gordon D., (2005), La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne, *Economie et Statistiques* n° 383-384-385, pp 109-130

Feldstein, M. S. (1972). "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices." *The American Economic Review*, 62 (1): 5.

Feldstein, M. S. (1972). "Equity and Efficiency in the Public Sector Pricing : the Optimal Two-Part Tariff." *Quarterly Journal of Economics*, 86 (2): 13.

Fitch (M.), Price (H.), (2002), *Water poverty in England and Wales*, Chartered Institute of Environmental Health, <http://www.puaf.org.uk/>.

Gadrey J., *Les prestations sociales de La Poste: sous la coordination de La Poste*, 1998, 32 p.

Gleick P., (1998), The human right to water, *Water Policy*, 1, pp 487-503

Gleick P., (1996), Basic water requirements for human activities : meeting basic needs, *Water International*, 21, pp 83-92

Golay C. (2009), Le droit à l'eau, Cahier Critique n°6 du CETIM, 18 pages, http://www.agirpourlesdesc.org/IMG/pdf_cahier_6.pdf

Goudreau F., Rancourt M-E., (2004), Le droit à l'eau potable face à la pratique des États, .mémoire de maîtrise en droit international et en politique internationale, Université du Québec à Montréal, 2004, 31 p

Hall D., (2002), La représentation des consommateurs dans les services d'eau au Royaume-Uni, *Flux n°48/49* Avril – Septembre, pp. 47-61

Jeannot (G.), (1996), « When Non-social Public Services Take Care », in Schulze (H.-J.) et Wirth (W.), (eds.), *Who Cares? Social Service Organizations and their Users*, London, Cassel, , p. 63-75

Jeannot (G.), (1998), *Les usagers du service public*, PUF, Paris

Jordan B., 2008, *Welfare and Well-being : Social Value in Public Policy*, Policy Press, Bristol,

Lenoir (R.), (1974), *Les exclus*, Editions du Seuil, Paris

Nelson & Dorsey (2007) : “New Rights Advocacy in a Global Public Domain”, *European Journal of International Relations*, vol. 13 no. 2 , p 187-216

Ofwat June return 2010 ,
http://www.ofwat.gov.uk/regulating/junereturn/jrhistoricdata/prs_web_jr10

OCDE (2003). *Social Issues in the provision and pricing of water services*, 211 p

Paugam (S.), (dir.), (2007), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, PUF, Paris

Prasad, N. (2008) *Social Policies and private sector participation in water supply: beyond regulation* Palgrave Macmillan, Basingstoke for *Journal of Social Policy and Administration*, pp 96-98

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

Rawls (J.), (1971), *Théorie de la justice*, trad. par Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987

Reynaud (A.), (2007), Social policies and private sector participation in water supply – the case of France, UNSRID

Saloojee A., 2003, Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship, Perspectives on social inclusion, Laidlaw Foundation working paper series, 24 p.

Sawkins, (J.W.), Dickie, (V.A.), (2005), Affordability of Household Water Services in Great Britain, *Journal of the Chartered Institution of Water and Environmental Management*, vol 19, No. 3, pp207-213

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

Snell, C. and Bradshaw, J. (2009) Water Affordability in England and Wales: A report prepared for CCWater, [disponible en ligne <http://www.ccwater.org.uk/server.php?show=nav.444>]

Strobel (P.), (1995), Services publics et cohésion sociale, *Recherches et Prévisions*, n°. 42, pp. 7-16

Strobel P. et D. Kaisergruber, 1996, "Service public, fin de siècle. Contraintes européennes et défi de la pauvreté," in *Le service public en recherche, quelle modernisation*, L. d. française, ed: sous la direction de Catherine Grémion et Robert Fraisse, pp 21-38.

Sanderson I., (2000), Access to services, in Policy responses to social exclusion, towards inclusion ?; ed by Janie Percy-Smith, pp 130-147

Sementelli A.J (2008), Naming water : understanding how nomenclature influences rights and policy choices, *Public Works Management & Policy*, 13:4, pp 4 -11

Tsanga Tabi M. (2006), « Entre client-centrisme et droit à l'eau : le dilemme posé par l'utilisateur non solvable dans la gestion des services publics marchands », *Revue Politiques et Management Public*, vol 24, n° 4, pp 69-87.

Tsanga Tabi M. (2009) : « Les services publics d'eau face à la vulnérabilité sociale des populations : vers un nouveau modèle de management des services publics essentiels ? », *FLUX*, n°2-3 pp.94-109.

Tsanga Tabi M., (2011), Implementing human right to water in Europe: lessons from French and British experiences, *Implementing the Human Right to Water in the West*, Willamette University College of Law, Oregon, 3-5 february 2011, 26 p.

Wertherly P. (1996), Basic needs and social policies, *Revue of Critical Social Policy*, vol. 16, 45, pp 44-65