

RT 6 Protection sociale, Politiques sociales et Solidarités

## Les Politiques sociales aux prises avec le « Naturel »? : Tensions et ambivalences

---

### **Le droit humain à l'eau aux prises avec l'action sociale locale en France : apories et débats posés par la mise en œuvre d'un concept naturaliste**

[marie.tsanga@engees.unistra.fr](mailto:marie.tsanga@engees.unistra.fr), [bornand.elvire@gmail.com](mailto:bornand.elvire@gmail.com)

*« O vous qui changez le droit en absinthe, et qui foulez à terre la justice! »  
Amos 5-7 (La Bible, Ancien Testament)*

#### **Introduction**

La percée récente de la protection de l'accès aux biens essentiels à la vie par la reconnaissance et la mise en œuvre de droits humains fondamentaux est probablement l'une des formes contemporaines les plus symboliques de l'évolution des conceptions de la protection de la vie même de l'être humain. Pourtant, l'accès à l'eau qui a été érigé en droit humain en juillet 2010 par la communauté internationale reste une question en chantier tant au niveau conceptuel, juridique que dans sa mise en œuvre. Pour les uns, l'accès à l'eau relève par essence d'un droit naturel que les institutions se doivent de faire respecter, pour les autres, l'accès à l'eau ressort d'une banale logique d'accès à un service industriel et marchand dont l'impayé est une dette due au fournisseur et susceptible de prise en charge sociale pour maintenir l'accès à l'eau.

Face à ces deux conceptions qui s'opposent, on est confronté à une réalité complexe où ce qui relève d'une nécessité physiologique (ne pas être privé d'eau pour satisfaire ses besoins essentiels), se confronte à deux dynamiques pour partie contradictoire et issues :

- de représentations d'acteurs et de stratégies territorialisées de l'action sociale locale qui ignorent ou peinent à intégrer cette dimension essentielle de l'accès à l'eau ;
- d'une exigence politico-technique visant à instaurer un cadre local expérimental normatif définissant des modalités d'accès social à l'eau et des conditions d'accès et d'éligibilité.

Nous nous proposons dans cet article de montrer en quoi la mise en application de dispositifs d'accès social à l'eau centrés sur le droit à l'eau est révélateur des tensions et contradictions à l'œuvre au sein des politiques sociales et de points d'achoppement (partenariats publics privés) qui vont à l'encontre des principes naturalistes de l'accès à l'eau. Nous verrons que dans le contexte particulier de l'accès marchand à l'eau, les intérêts territoriaux et les intérêts d'acteurs, les schémas explicatifs de la pauvreté et les catégories de l'action sociale mobilisées par les acteurs aboutissent à occulter et à disqualifier l'argument de la nécessité physiologique pourtant considéré comme cause première dans la justification des droits humains fondamentaux.

## I – La construction sociale du droit à l'eau : entre droit naturel et droit commercial de l'accès à l'eau

L'importance des débats que cristallise le droit à l'eau témoigne d'une difficulté à situer l'accès à l'eau dans notre société post-moderne. L'idée que l'accès à l'eau relève de principes naturalistes qui induit des normes spécifiques en matière de droit d'usage s'oppose et interfère avec l'argument défendu par d'autres de bien industriel et commercial.

### A. L'accès à l'eau comme droit naturel de l'homme

La théorie du droit naturel (en latin jus naturale) trouve son fondement dans les lois naturelles qui selon ses défenseurs précèdent le droit (positif). Elle renvoie à un précepte premier, précepte de la loi naturelle (au sens de T.d'Aquin), ie immuable, « *les préceptes premiers et communs sont ceux qui nous apparaissent évidents par eux-mêmes* » L. Charrette (1981). Cette idée de droit naturel que l'on trouve dès l'antiquité est considérée comme le droit le plus ancien. Il peut être défini comme « *règle considérée conforme à la nature (de l'homme et des choses) et à ce titre reconnu comme droit idéal* » Cornu (2007) cité par Duhautoy (2015).

Les racines de cette école du droit naturel qui fonde les règles de justice sur ce que dicte une certaine vision de la nature humaine ou de la vie en société, ont eu dès leur origine un fondement philosophique, sociologique et théologique et la vision de la loi naturelle qu'elles sous-tendent a varié selon les courants de pensée et les périodes historiques.

A côté de la conception classique de Platon et d'Aristote du droit naturel qui a consisté à traiter également les personnes -et seulement celles-là-, qui appartiennent à la même catégorie (Coutu, 1988), la vision ancienne d'inspiration judéo-chrétienne qui a prévalu à l'époque médiévale pense la règle de droit (la loi) par rapport à sa finalité à accomplir : ce qui est bon ou bien dont le principe transcendant émane du divin (le Déca-logos<sup>1</sup>). Le droit recherche le bien, c'est la grande source du droit naturel. Samuel de Pufendorf (1632-1694), juriste et philosophe allemand du droit naturel dira que « *tout ce qui contribue nécessairement à une sociabilité universelle (société paisible avec tous les autres), doit être tenu pour prescrit par le droit naturel et tout ce qui la trouble doit, au contraire être censé défendu par le même droit* ». <sup>2</sup>

La conception moderne et laïque du droit naturel qu'a introduit Grotius (1583-1645) met l'accent sur l'idéal rationnel : c'est la raison humaine qui par déduction permet d'établir les règles de base du droit naturel. Le droit naturel doit viser l'égalité formelle entre tous les êtres humains. Cette réélaboration fut le point central d'une théorisation que l'on désigne par le terme de « jusnaturalisme ».

S'agissant de l'accès à l'eau, ressource naturelle et patrimoine de l'humanité, il existe pour beaucoup de juristes un droit naturel de l'eau considéré comme bien commun (Duhautoy, 2015). Les « Institutes » de l'empereur byzantin Justinien (527-565 ap J-C) affirmaient qu'en vertu du droit naturel, certaines choses sont communes à tout le monde et parmi ces choses communes à tout le monde de droit naturel figure « *l'air, l'eau qui coule, la mer, et par une suite les rivages de la mer* » <sup>3</sup>. C'est notamment de ce statut de bien commun de l'eau dont la propriété n'est à personne que découle l'idée reprise sur le plan juridique, de ressource accessible à tous dont aucun être humain ne devrait être privé. E. Carathéodory, juriste du 19<sup>e</sup> siècle, dira que le libre accès à ce don précieux de la nature pour tous ceux qui en ont besoin, constitue un devoir humain et une obligation de droit naturel. Ainsi, dès les temps les plus anciens, l'accès à l'eau.

---

<sup>1</sup> Les dix commandements

<sup>2</sup> Cité par F. Duhautoy, p 578.

<sup>3</sup> Ibid, p 576.

Ce principe naturaliste de l'accès commun de tous à l'eau comme bien commun a inspiré la coutume locale de bien de sociétés et a inscrit le principe d'un droit d'usage de l'eau par tous dans le système juridique relatif à la ressource en eau de la plupart des pays. En France, ce droit d'usage universel de l'eau est posé par l'article 1<sup>er</sup> de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006.

L'appréhension de l'accès à l'eau par le prisme des droits humains s'appuie sur deux autres arguments de type naturaliste :

- Le constat que l'eau participe à la vie l'être humain. En effet, le corps humain est constitué pour près de 70 % d'eau et les fonctions de l'eau dans le corps humain sont essentielles sur le plan anatomique et physiologique ;
- Le caractère nécessaire et vital de l'eau à la santé de tout être humain, qui permet d'établir un lien direct de cause à effet entre l'eau et la santé humaine.

Selon l'OMS, 80% des maladies et 1/3 des décès dans les PVD soit 30 000 personnes/jours, sont liés à de l'ingestion d'eau contaminée. Que l'eau vienne à manquer et la santé se dégrade, les fleuves et la végétation s'assèchent et peu à peu la vie disparaît. Accéder à une eau saine relève des besoins physiologiques de base de l'être humain au sens évoqué par A. Maslow (1940). Dire que l'eau est un besoin humain fondamental dont la satisfaction est un impératif propre à toute société humaine n'a en soi rien d'extraordinaire, si ce n'est d'y voir un énoncé qui se rapporte à la conservation de la vie humaine ayant valeur de précepte premier et général se rattachant à une loi naturelle (T. d'Aquin, 1935). De fait, il est peu d'objet dont la signification soit aussi puissante que l'eau pour symboliser la vie. Pour autant, ce n'est qu'en 1977, lors de la conférence sur l'eau de Mar del Plata, que pour la 1ère fois, l'accès à l'eau est qualifié de droit à l'eau.

C'est sur ces constats que se sont appuyés les organes de l'ONU dédiés aux droits de l'homme, pour formaliser et faire reconnaître le droit à l'eau comme un droit de l'homme.

En 2002, le Comité des Droits Economiques sociaux et culturels (CODESC) affirme dans le 1<sup>er</sup> paragraphe de son observation générale n° 15, que « *l'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public, elle est essentielle à la vie et à la santé* », et en déduit au paragraphe 20 que « *le droit à l'eau* » est un « *droit fondamental* ».

En 2004, le comité consultatif des droits de l'homme, s'inspirant de cette observation générale n° 15 du CODESC sur le droit à l'eau, adopte à l'unanimité une résolution qui affirme que « *le droit à l'eau est un droit de l'homme individuel et collectif et est étroitement lié aux autres droits* ». Suite aux travaux d'experts indépendants<sup>4</sup> mandatés par le Conseil des droits de l'Homme entre 2008 et 2009 pour examiner les obligations concrètes des Etats envers les droits de l'Homme relatifs à l'eau et à l'assainissement, l'Assemblée Générale de l'ONU va officiellement reconnaître le droit à l'eau comme droit de l'homme en juillet 2010.

Les résolutions de 2011 et 2012 du Conseil des Droits de l'Homme (de l'ONU) qui vont suivre, vont insister sur les obligations positives des Etats en matière de protection de ce droit à l'eau en particulier pour les zones non desservies en équipements et pour les personnes les plus défavorisées et marginalisées.

## B. *Les revendications de la société civile pour faire de l'accès à l'eau un droit naturel*

L'amplification des mouvements de revendications de la société civile pour faire de l'accès à l'eau un droit humain et auquel on assiste depuis au moins deux décennies, témoignent d'un retour en force

---

<sup>4</sup> Le rapport de mission confiée pour trois années à Catarina de Albuquerque a joué un rôle important dans les réflexions menées par l'ONU sur la question du droit à l'eau et en particulier sur le droit corollaire à l'assainissement.

des arguments naturalistes en faveur de l'accès à l'eau. Ces revendications qui interviennent dans un contexte de diffusion à l'échelle de la planète, du modèle de l'accès marchand à l'eau remettent en cause l'idéologie de la marchandisation de l'eau dont les effets s'exercent au détriment des publics pauvres. En effet, la prédominance des intérêts économiques privés des multinationales dans la gestion de l'eau et les dérives qui en découlent (dépolitisation de la gestion de l'eau, hausse ininterrompue du prix de l'eau et exclusion du service des plus pauvres) font l'objet d'une controverse récurrente à la fois sur la scène internationale et nationale. Pour nombre d'ONG, mouvement altermondialistes et universitaires (Petrella 2002, Bond, 2004, Bond & Dugard 2008), la nature et le statut de l'eau (bien commun, ressource naturelle et service public) en font un bien à part qui ne peut en aucun cas être traité comme une marchandise source de profit. De fait, le caractère de bien essentiel et vital de l'eau rend nécessaire le principe d'un accès à l'eau pour tous et justifie le principe d'un droit à l'eau universel. Selon Coutu (1981), par rapport à l'approche historique des droits naturels, la résurgence des droits humains fondamentaux rend compte de la revendication de nouveaux droits naturels. Ces droits fondamentaux sont l'expression de la philosophie du "droit naturel", inspirée de toutes les luttes qui ont tenu à rappeler que l'être humain a des droits inaliénables, inhérents à sa "nature humaine" (cf la Déclaration universelle des droits de l'homme).

D'autres partisans du droit humain à l'eau (OMS 2003, PNUD 2006, Smets 2008 et les nombreuses ONG présentes dans les PVD) considèrent le droit à l'eau comme un outil de lutte contre la pauvreté et les inégalités d'accès à l'eau. Dans les pays industrialisés, cette approche du droit à l'eau ressort d'une question plus globale et largement débattue : celle des droits sociaux dans un contexte où l'émergence de nouvelles formes de pauvreté se manifeste par l'exclusion des populations vulnérables d'un ensemble de services publics essentiels dont l'eau.

De cet ensemble d'éléments de définition et d'analyse, il est possible de dégager trois critères naturalistes propres à l'accès à l'eau et relevant de son affiliation au droit naturel :

- L'idée d'un droit d'usage universel à l'eau bien essentiel à la vie et à l'eau bien commun qui s'applique à tout être humain. L'Afrique du Sud à cet égard a joué un rôle pionnier en inscrivant ce principe d'universalisme dans sa constitution nationale;
- L'idée d'un droit d'usage à l'eau inconditionnel renvoyant à l'hypothèse d'un accès à l'eau indépendant des capacités ou mérites des individus.
- Un idéal de justice consistant en la réalisation de l'égalité de l'accès à l'eau entre personnes, et reposant sur l'idée d'un système de justice fondé sur des rationalités en valeur (justice, dignité humaine, solidarité) fondatrices de l'ordre juridique à établir.

Ainsi, le droit naturel s'avère l'expression de principes naturels en finalités liés à l'être humain susceptibles de fonder un système de justice. Nous verrons qu'en France où la construction du droit à l'eau demeure en chantier, les arguments du droit naturel sont tantôt mobilisés, tantôt évacués, pour à nouveau être revendiqués dans une perpétuelle rivalité avec les arguments économiques et technicistes découlant de la vision industrielle et marchande de l'accès à l'eau qui s'est imposée dans le monde.

### *C. La transcription juridique du DHE en France : un droit issu de la confrontation de points de vue*

Comme le fait remarquer L. Charrette (1981), le droit naturel au sens strict et le droit des gens se transforment presque insensiblement en droit positif soit par la coutume, soit par la législation proprement dite. Dans le système juridique des Etats, n'est valable et opposable que ce qui a force de loi. Ainsi, ce qui fait force de loi dans un pays renvoie à la règle de droit établie qui relève de

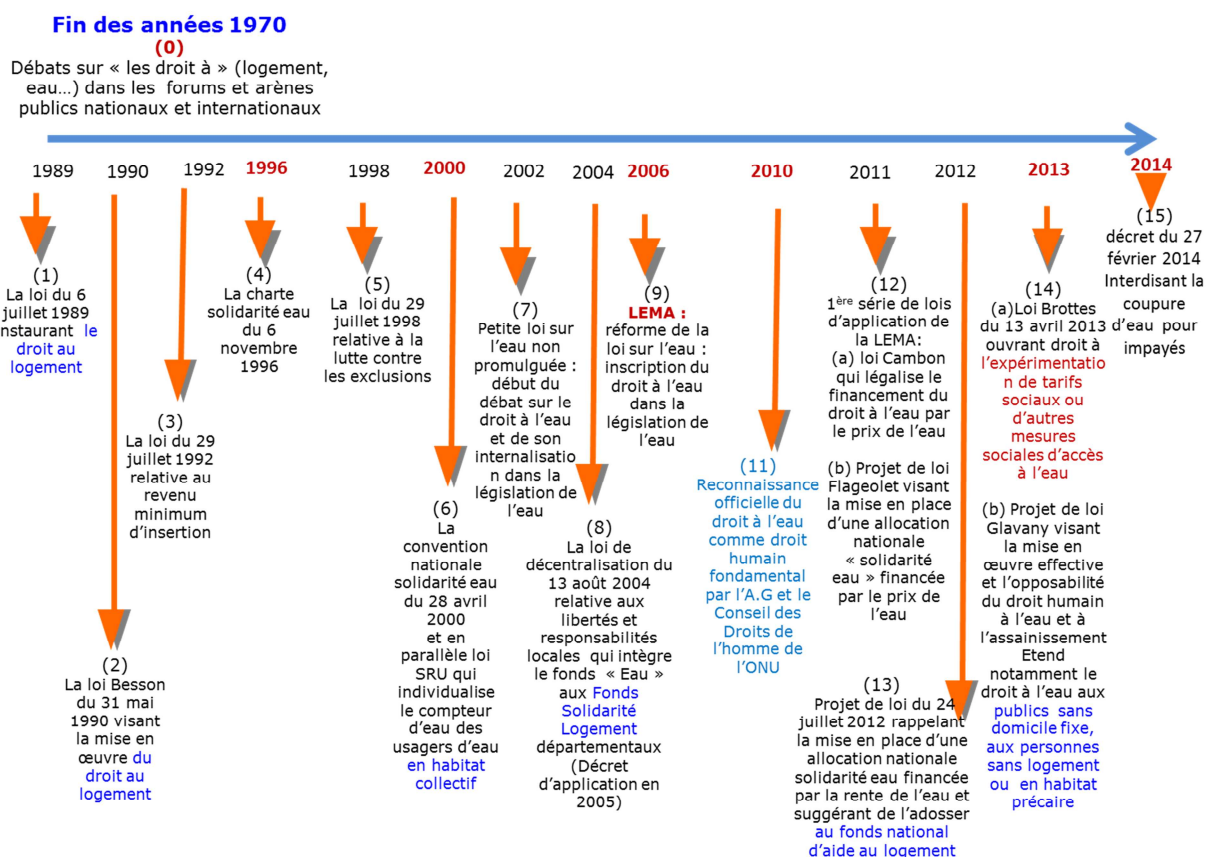
l'ensemble des règles en vigueur à un endroit et à un moment donné : c'est le droit objectif<sup>5</sup>, conçu et posé par le législateur.

En France, la transposition juridique de l'idée d'un DHE est un processus en cours et un chantier toujours en construction.

La construction toujours en cours du DE en France s'inscrit dans une trajectoire de temps qui s'étale sur près d'une vingtaine d'années et qui marque les heurs et malheurs d'un droit à l'eau qui oscille entre deux visions de l'eau qui s'affrontent : celle d'un bien essentiel à la vie justifiant l'argument naturaliste d'un droit d'usage universel et inconditionnel et celle d'un bien marchandise dont l'accès est soumis aux lois du marché.

Ainsi, si la formalisation du droit à l'eau a pour point de départ une version minimaliste (la charte solidarité-eau de 1996) reposant sur la bonne volonté des acteurs, son contenu s'étoffe au fur et à mesure des débats et controverses mobilisant les principes naturalistes de l'accès à l'eau, pour évoluer vers l'idée d'un droit formel de l'homme opposable (projet de loi Glavany de 2013).

*Schéma 1 : Chronologie des lois et décrets relatifs au droit à l'eau en France*



Le DHE en France ne se construit pas de manière autonome. Il s'inscrit dans la dynamique des débats sur les nouvelles formes d'exclusion des publics défavorisés (logement, énergie...) et prolonge les travaux législatifs engagés sur les droits au logement et à l'énergie. Outre l'influence des réflexions menées au niveau international qui se traduisent en traités, ratifications et conventions internationales ratifiées par ailleurs par la France, Il faut également noter l'influence des débats et expériences des pays voisins (Angleterre, Belgique) qui ont une avance dans ce domaine<sup>6</sup>. L'inflation

<sup>5</sup> On appelle "droit objectif" l'ensemble des règles et des normes juridiques à caractère obligatoire qui sont applicables dans un pays. Ces règles et normes, établies par le pouvoir en place, sont destinées à organiser la vie des hommes en société, à réguler leurs rapports et à maintenir l'ordre et la sécurité. Leur violation peut engendrer une sanction de la part de l'autorité publique. Wikipédia, 2015.

<sup>6</sup> En Angleterre, les travaux de Fitch & Price sur ces questions démarrent en 1976.

législative à laquelle on assiste depuis le début des années 2010 dans le domaine de l'accès social à l'eau est concomitante avec l'amplification des débats sur l'accès à l'eau et l'explosion sur le terrain d'expériences visant l'accès à l'eau aux ménages pauvres. Sur le fond, « *ce travail législatif contribue à faire reconnaître et inscrire sur l'agenda politique national un problème qui initialement était pris en charge au niveau local au gré des CCAS dans le cadre de leur politique sociale facultative* » (extrait de l'interview de la FNNCR, novembre 2014).

Il est intéressant d'adopter une lecture croisée de cette production juridique et réglementaire avec les critères naturalistes de l'accès à l'eau mis en avant précédemment et ceux revendiqués par les partisans du modèle de l'accès marchand à l'eau et du droit relatif à la liberté d'entreprendre. Cette approche croisée nous permet de mettre en évidence une construction d'un droit de l'eau nourrie par 3 arguments principaux renvoyant chacun à des logiques spécifiques :

- une logique de soutien et de maintien de l'accès marchand au service autour desquelles vont se greffer un ensemble de lois qui ont pour objet l'impayé d'eau ;
- une logique de revendication de droits de l'homme qui vont impulser une série de lois et projets de lois fondées sur les critères naturalistes de l'accès à l'eau
- une logique d'internalisation du financement des mesures sociales du droit à l'eau dans un contexte de crise budgétaire et de désengagement de l'Etat central.

#### 1° - *Les textes et lois qui relèvent d'une vision de l'accès à l'eau considéré comme service marchand*

La charte solidarité Eau de 1996, la convention nationale solidarité eau qui la remplace en 2000<sup>7</sup>, et la loi de décentralisation de 2004 qui rend obligatoire la prise en charge des impayés d'eau à partir du moment où l'organisme public qu'est le FSL est saisi, relèvent typiquement d'une approche où l'accès à l'eau est considéré comme un bien et service marchand. L'impayé de la facture d'eau qui caractérise la nature marchande de la relation de service est à la fois l'indice du problème et l'objet à traiter. Il s'agit d'octroyer des aides au règlement des impayés en vue de maintenir l'accès au service tout en ne désincitant pas au règlement marchand de la facture. Pour ce faire, l'aide est ponctuelle (1 fois par an) et accordée sous condition de niveaux de revenus et de bonne disposition manifestée par le ménage à participer au règlement de l'impayé. Les dispositifs de solidarité ne sont pas universels (visent une catégorie de publics en précarité) et sont de fait conditionnels. L'idéal de justice à prendre en compte dans le système d'aide mis en place est écartelé entre 2 visions de l'égalité : une approche locale du territoire que défendent les opérateurs privés des services d'eau (n'aider que les ménages desservis), et une vision supra-locale du territoire correspondant à l'échelle d'intervention sociale des Conseils généraux à qui revient l'obligation avec la loi de décentralisation de 2004, de prendre en charge les impayés d'eau à partir du moment où ils sont saisis pour ce motif. La régulation de l'accès social à l'eau est régie par le prisme des règles de droit commercial qui veut que l'impayé d'eau est une dette due par le client à son fournisseur.

#### 2° - *Les textes de lois qui reprennent à leur compte les critères du droit naturel et considèrent l'accès à l'eau comme un droit de l'homme.*

Plusieurs auteurs et acteurs de terrain s'accordent à penser que la nouvelle loi sur l'eau de 2006 dont l'article 1<sup>er</sup> énonce 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* » a été une loi motrice en matière d'affirmation du principe de droit à l'eau en France. En effet, c'est avec la LEMA de 2006 (qui prolonge la petite loi sur l'eau de

---

<sup>7</sup> Pour une analyse détaillée de l'élaboration du contenu de ces textes officiels de 1996 et 2000, et du processus d'inscription du problème de solidarité dans l'eau à l'agenda du politique, voir mon travail de thèse (2003).

2002 qui sera mise de côté<sup>8</sup>) que l'idée de l'accès à l'eau comme droit de l'homme est ré-introduite et officialisée au niveau politique et institutionnel. Il en est de même pour la série des mesures légales de protection des usagers contre les coupures d'eau en cas d'impayés : la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement et son décret d'application d'août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau qui instaure et étend aux services d'eau la mesure de protection contre les coupures qui s'applique en énergie aux bénéficiaires d'aides FSL ; la loi Brottes du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique qui interdit les coupures d'eau dans toute résidence principale en cas d'impayés, et son décret d'application du 27 février 2014 modifiant le décret du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau qui ne s'appliquait qu'aux bénéficiaires des aides du FSL. Les arguments invoqués ici sont ceux du droit d'usage universel de l'eau et accessible à tous articulé autour des besoins essentiels vitaux que satisfait l'eau. Dans le contexte de l'accès marchand à l'eau, ces lois anti-coupures qui revendiquent le maintien à l'eau indépendamment de la capacité à payer sa facture pour des raisons vitales de santé humaine et d'hygiène (accès au toilette) et qui sont soutenues par la société civile et certains élus<sup>9</sup>, se heurte à la farouche opposition des distributeurs d'eau qui pratiquent la coupure d'eau comme une arme infaillible pour obliger au règlement de la facture d'eau face à l'impayé. Au critère d'un « droit à » sans conditionnalité est opposé l'argument de la mauvaise foi de clients débiteurs et le risque de contagion de comportements qui enfrennent « le paradigme de l'accès marchand au service »<sup>10</sup> (Tsanga Tabi, 2006). L'amendement à la loi déposé en février 2015 par un maire sénateur pour retirer cette interdiction de couper l'eau de la loi Brottes va amplifier le débat. De fait, cette bataille de représentations divergentes de l'accès à l'eau qui remet en question la vision « industrielle et commerciale » unique de l'eau sera portée devant les plus hautes instances juridictionnelles. En effet, en mars 2015, le Conseil constitutionnel a été saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la SAUR, opérateur d'eau privé qui avait été assigné en justice en octobre 2014 par l'association France-Liberté pour coupure d'eau maintenue pendant une année à un usager en difficulté financière et qui s'était vu refusée sa proposition d'échéancier. Face aux arguments défendus par la Saur à savoir la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre d'une part et le non-respect des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques d'autre part, le Conseil Constitutionnel a fait valoir et rappelé le critère naturaliste de besoin essentiel de la personne que représente l'accès à l'eau et son lien évident avec l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Le Conseil a également rappelé l'encadrement législatif spécifique qui régleme les contrats de délégation de service public au secteur privé pour la distribution d'eau pour écarter le motif de l'atteinte à la liberté commerciale invoquée par l'entreprise. De même, le grief tiré de la violation du principe d'égalité entre usagers devant les charges publiques<sup>11</sup> n'a pas été retenu et le Conseil y a opposé l'idéal de solidarité nationale contenu dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 qui dispose que « *la contribution commune aux charges de la Nation doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Il est intéressant de relever la justification à l'interdiction de la coupure d'eau alléguée par le Conseil Constitutionnel : « *l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la continuité de la distribution de cette ressource* ». Quoique cette décision du Conseil Constitutionnel du 29 mai 2015 n'ait pas cité explicitement le concept « de droit à l'eau », elle s'appuie bien sur des critères de droit naturel, et l'interdiction de couper l'eau

---

<sup>8</sup> Pour des raisons de changement de gouvernement

<sup>9</sup> On se souvient en effet de l'intervention en force d'élus qui interdirent les coupures d'eau sur leur territoire par le moyen d'arrêtés municipaux à la fin des années 1990 et qui durent affronter l'action en justice de distributeurs d'eau sous le motif d'illégalité de la décision.

<sup>10</sup> Et dont la conséquence est perçue pour les fournisseurs d'eau en termes de risque de créances irrécouvrables et de perte financière.

<sup>11</sup> Le motif invoqué par la SAUR étant celui d'obliger les distributeurs à reporter le surcoût des impayés sur les autres abonnés du service.

dans les résidences principales qui est reconnue à tout abonné du service d'eau indépendamment de sa capacité à payer en fait un principe de portée universaliste à l'exemple de la Grande-Bretagne. Le statut de « ressource » de l'eau mis en avant n'est certainement pas anodin car il renvoie à un tout autre argument que celui de « bien commercial ». Enfin, la proposition de loi Glavany présentée en septembre 2013 soulève la question de l'effectivité et de la justiciabilité du droit à l'eau. Partant du constat selon lequel « *force est de constater que le droit de l'eau potable et à l'assainissement ne figure pas dans le droit français* », le projet de loi appelle à inscrire dans la constitution française le droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme opposable et garanti par l'Etat. La proposition élargit le champ d'application du droit à l'eau aux populations en grande précarité et aux sans-abris (publics hors facture d'eau) et suggère la création d'un fonds national de solidarité du droit à l'eau financé par une contribution du chiffre d'affaire des distributeurs d'eau et par une taxe sur l'eau embouteillée.

### 3° - *Les textes de lois qui autorisent l'internalisation du financement des mesures du droit à l'eau par le prix de l'eau*

Un des volets réglementaires de l'action des services d'eau qui rend compte d'une évolution sensible en matière d'accès social à l'eau est celui concernant la règle de recouvrement des coûts « légitimes » par le prix de l'eau et de l'idéal d'égalité qui en découle. En effet, les coûts légitimes et conformes à la règle de « l'eau paye l'eau » sont ceux qui renvoient d'une part aux infrastructures techniques et à leur fonctionnement pour amener l'eau au robinet de l'utilisateur ; et ceux qui d'autre part financent le coût des externalités environnementales induites par les usages de l'eau potable. A cette appréhension des coûts légitimes du service est attachée une perception économique et politique de l'égalité de traitement des usagers qui définit l'égalité au regard du coût du service et par ricochet du prix de l'eau. Or, cette définition de l'égalité des usagers qui ignore les différences de situation socio-économique entre usagers est source d'inégalité sociale dans la mesure où elle ignore les inégalités sociales présentes dans la société et les conséquences qui en découlent en termes de charges dans le budget des ménages pauvres notamment dans le contexte d'accroissement ininterrompu du prix de l'eau. Aussi, la question de l'internalisation des « externalités » sociales de l'eau a-t-elle toujours été considérée comme illégitime y compris par une large part d'acteurs politiques qui considéraient que « *les services d'eau n'étaient pas des acteurs sociaux, mais des industriels de l'eau* »<sup>12</sup>

La loi Cambon votée en 2011 qui instaure et encadre<sup>13</sup> la possibilité de financer « les externalités sociales » du service par le prix de l'eau, répond à la question du financement de la question sociale de l'accès à l'eau. Désormais, le budget de l'eau peut contribuer au financement des dispositifs d'aide aux impayés d'eau au même titre qu'EDF, et GDF-Suez et autres fournisseurs d'énergie. Le projet avorté de la loi Flajolet (2011) qui avait pourtant fait l'objet d'un large consensus au niveau national, prévoyait la création d'une allocation eau du même type que l'allocation logement, financée par le prix de l'eau et versée aux ménages précaires, en vue de solvabiliser ces ménages et atténuer le poids de leur facture d'eau pour le ramener à moins de 3% du revenu disponible considéré comme seuil de soutenabilité des factures d'eau dans le budget des ménages.

Enfin, la loi Brottes d'avril 2013 ouvre le champ à l'expérimentation de dispositifs d'accès social à l'eau aux collectivités volontaires, et notamment de tarifs sociaux jusqu'en avril 2018 en permettant aux services d'eau de déroger au cadre réglementaire de tarification et de gestion des services (autorisations de la CNIL pour pouvoir croiser les fichiers des services d'eau avec les fichiers sociaux détenus par les acteurs de l'action sociale (CAF, CPAM, Conseil Général, CCAS...).

Si la loi Brottes n'est pas révolutionnaire sur le fond, elle officialise et légalise un ensemble de pratiques déjà existantes en matière de tarification sociale et d'aides aux impayés d'eau, et qui ont

---

<sup>12</sup> Pour reprendre une expression d'un élu en charge d'une structure publique de l'eau, expression qui est restée célèbre dans le milieu de l'eau.

<sup>13</sup> A hauteur de 0,5 à 1% des recettes des services d'eau.



eu un effet boule de neige au sein des collectivités en particulier durant la dernière décennie. Son intérêt réside dans la liberté de conception et de choix du dispositif à expérimenter laissée aux collectivités volontaires.

Dans le contexte actuel de crise budgétaire et de désengagement de l'Etat central, on peut considérer que la prise en compte du « nerf de la guerre » dans le processus de construction toujours en cours du droit à l'eau en France est un critère matériel significatif qui permet de dépasser le caractère abstrait souvent reproché aux droits de l'homme. Il permet en effet de rattacher l'interprétation formelle d'un droit naturel à l'eau à la réalité économique des collectivités locales en prévoyant les conditions financières de sa réalisation.

Au final, s'il n'est pas permis d'affirmer qu'il existe un droit humain à l'eau qui serait confirmé en tant que tel dans la juridiction française, une partie des briques qui le composent dans l'état actuel de sa construction, se réfèrent à des normes objectives du droit naturel qui définissent l'accès à l'eau comme une caractéristique inhérente à l'être humain et à sa finalité dans l'univers, en raison de la nature de bien commun et de bien essentiel à la vie. Quoique sur le principe, le droit à l'eau ait une portée universaliste difficilement contestable, dans le contexte de l'accès marchand au service qui caractérise l'accès à l'eau, ses modalités sont pensées et conçues d'abord en faveur des publics vulnérables touchés par la pauvreté et l'exclusion. Tout ce passe comme si, le principe du droit naturel à l'eau était de fait acquis pour les usagers solvables, et à concrétiser pour les usagers non solvables.

Ce positionnement en faveur du droit naturel n'est pas sans se heurter au relativisme et à l'antagonisme des valeurs portées par les acteurs qui interviennent dans la gestion de l'eau et qui reflètent les divergences de conception relatives au statut de l'eau et à la justice sous-tendue.

Comment les acteurs qui mettent en œuvre l'énoncé actuel du droit à l'eau s'emparent et prennent en compte les critères naturalistes du droit à l'eau ? C'est que nous abordons dans la seconde partie de notre papier.

## **II. Le droit humain à l'eau aux prises avec l'action sociale : la mise à l'épreuve des principes naturalistes de l'accès à l'eau**

Dans cette partie de notre analyse, nous verrons que les modalités générales du droit humain à l'eau déployées dans le cadre des politiques sociales sont conçues dans la lignée des droits sociaux hérités du système de protection sociale des individus et vont faire du droit à l'eau un droit social conditionnel. Mais nous considérerons également la mise en actes du droit à l'eau dans le contexte des politiques publiques locales de l'eau au travers de deux récits de l'opérationnalisation de ce droit rendus anonymes à escient<sup>14</sup> dans cet article. Le 1<sup>er</sup> cas, celui de la collectivité A, décrit la mise en œuvre du droit à l'eau en dehors de la loi Brottes, et le second récit (collectivité B) rend compte d'une problématisation du droit humain à l'eau dans le cadre de la loi Brottes. Nous montrons comment et à quelles occasions les acteurs se saisissent des critères naturalistes du droit à l'eau, mais aussi comment ils en arrivent à un évitement de l'interrogation sur le sens et la finalité de l'idée de droit humain de l'homme.

### **II.1. La mise en application du DHE : une nouvelle catégorie du droit social**

Les droits sociaux en France participent au système de protection sociale des individus et visent à couvrir contre les aléas de l'existence qui peuvent entraîner une dégradation de la situation des

---

<sup>14</sup> Pour des raisons d'agenda politique d'une part (débat public programmé dans le cadre de l'expérimentation de la loi Brottes de la collectivité B) et d'autorisation à obtenir de la part de l'ensemble des élus impliqués dans la gouvernance de l'eau d'autre part (collectivité A), il ne nous est pas permis ici de citer le nom des collectivités dont nous relatons l'expérience de conception et de mise en œuvre du droit à l'eau

personnes et aboutir à la limite à une déchéance sociale (Warin, 2006). Ces droits sociaux (droit à la retraite, droit à la couverture accident, chômage et maladie) tirent leur origine des acquis du droit du travail et ont été étendus aux droits de la famille (pour la maternité, la famille et l'éducation, la vieillesse et le handicap). Ils sont essentiellement versés sous formes de prestations financières (allocations sociales et familiales) par un ensemble d'institutions. L'aide sociale prise en charge par les collectivités locales complète ces droits lorsque les prestations sociales de sécurité sociale sont défaillantes. P. Warin (2006) précise que ces droits sociaux sont liés aux droits civiques, car c'est la reconnaissance des droits civiques de l'individu qui présuppose l'accès aux droits sociaux.

Dans le contexte de crise économique et sociale et de transformation des systèmes de protection sociale que connaissent l'ensemble des pays industrialisés, la particularité de ces droits sociaux réside dans la conditionnalité auquel est soumis leur accès (niveau de ressource et obligation de normes comportementales).

L'émergence du droit à l'eau est une résultante tout droit surgie des nouvelles formes de pauvreté observées depuis la fin des années 1970. D'un point de vue factuel, le droit à l'eau est pensé comme une modalité singulière et légitime de résolution de l'exclusion aux biens et services essentiels d'une nouvelle catégorie de pauvreté : « la pauvreté en eau » reflet d'une pauvreté découpée en morceaux (Tsanga Tabi, 2012). Ainsi, à côté du droit au logement, du droit à l'énergie, on a vu naître le droit à l'eau dans la lignée des autres droits sociaux.

La formalisation des modalités de satisfaction de ce besoin essentiel à la vie va être pensée en termes d'instruments d'action publique en prolongation des systèmes des droits sociaux préexistants. Nous schématisons ce modèle de prise en charge du DHE ci-après :

*Schéma 1 : Le modèle de prise en charge du droit humain à l'eau en France*

Acteurs	Le département	La collectivité locale	Le service d'eau
<b>Territoires de solidarité</b>	Départemental	Communal	Service
<b>Dispositifs opérationnels</b>	Les Fonds Solidarité Logement  Politique sociale obligatoire	Les CCAS  politique sociale facultative	Différentes formes d'implication partenariale des services d'eau  Action facultative
<b>Principe Modalités</b>	Curatif :  aide ponctuelle au paiement des impayés Aides, avances, subventions...	Curatif :  Aide ponctuelle à l'impayé, Solvabilisation préventive Chèques eau...	Préventif :  Ajuster la facture à la situation socio-économique des usagers Mesures tarifaires à visée sociale
<b>Financement</b>	Conseil Général (75%) et services d'eau (25%)	Budget communal et/ou budget de l'eau	Subventions croisées entre usagers

D'un point de vue factuel, la prise en charge du droit humain à l'eau s'organise dans le cadre des schémas d'action des politiques sociales départementales à caractère obligatoire (Fonds Solidarité Logement) et des politiques sociales locales à caractère facultatif (Centres Communaux d'Action

Sociale). Dans ce modèle, la place et le rôle joué par le politique et les services d'eau est de toute importance car ce sont eux qui impulsent la dynamique partenariale de l'action, considérée par l'ensemble des acteurs comme modalité la plus pertinente de prise en charge du DHE.

Pour décrypter et analyser comment les acteurs prennent en compte les composantes naturalistes du DHE, nous nous appuyons sur les récits de mise en œuvre du DHE par deux collectivités A et B.

## **II.2. L'opérationnalisation du droit humain à l'eau dans deux collectivités locales**

La collectivité A dont l'expérience du droit à l'eau intervient en dehors de la loi Brottes est un cas intéressant à étudier : il s'agit d'une collectivité confrontée à une pauvreté visible sur son territoire et qui peut faire état d'un premier retour d'expérience (2 ans). La collectivité B quant à elle représente le cas d'une construction formalisée et cadrée par la loi Brottes où les acteurs se donnent les moyens d'objectiver le problème en faisant appel à un cabinet extérieur pour les accompagner dans le diagnostic des problèmes et des solutions.

### **A. Le cas de la collectivité A : un droit à l'eau conçu pour compenser les lacunes d'un système d'aide légal et éviter la coupure d'eau à l'échelle du territoire.**

Sur la collectivité A où les problèmes de pauvreté et de précarité des populations sont saillants, la pauvreté est rendue visible et la configuration historique de l'habitat a permis un comptage individuel de l'eau qui met en relation directe la majorité des ménages (plus de 80%) et le service d'eau dans un contexte de délégation de l'exploitation à un opérateur privé d'eau. Son prix de l'eau au m<sup>3</sup> (4,5 €) est relativement élevé comparativement à la moyenne nationale (3,5 €<sup>15</sup>) et le service d'eau dessert un territoire d'agglomération urbaine d'environ 125 000 habitants. Sur ce territoire où les statistiques d'impayés de facture d'eau sont considérées par la Direction de l'eau comme significatives, la part des impayés pour raison de précarité n'est pas encore isolée. Toutefois, les retours de terrain (opérateur, CCAS, FSL) témoignent de difficultés à régler les factures d'eau qui s'amplifient sur le territoire. La renégociation du contrat d'eau avec l'exploitant privé qui intervient courant 2012 donne l'occasion aux acteurs de se pencher sur la question sociale de l'accès à l'eau.

Dans l'analyse qui suit où nous examinons tour à tour comment la question du droit à l'eau est problématisée par les acteurs, quelles réponses et variables d'action sont identifiées et quels schémas d'action sont mis en œuvre sur le terrain ; nous nous appliquerons à distinguer les moments où les critères naturalistes de l'accès à l'eau apparaissent dans les discussions entre acteurs en amont, dans le cours de l'action ou en aval de celle-ci.

Pour aborder cette question, nous nous proposons de retenir la différenciation à l'œuvre sur le terrain entre dimension curative et préventive comme fil conducteur de notre analyse. Nous considérerons d'une part les arguments mis en avant et les modalités du dispositif retenues dans le cadre du volet curatif qui renvoie à une logique de réparation des problèmes d'accès à l'eau. Cette dernière s'inscrit dans la politique d'aide intervenant en aval de l'impayé d'eau et est non spécifique à l'objet eau. Nous nous pencherons d'autre part sur le volet préventif du dispositif. En effet, l'énoncé du problème de l'accès à l'eau par ce biais apporte un éclairage intéressant car il a pour angle d'analyse l'objet « eau » lui-même et l'hypothèse que les acteurs mobilisent les critères naturalistes du DE pour penser ce DE vaut la peine d'être explorée.

---

<sup>15</sup> D'après la dernière enquête 2015 de 60 millions de consommateurs.

## **1. La problématisation du DHE et la définition de ses ayants-droits dans le cadre du volet curatif du dispositif**

Dans le cadre du volet curatif du dispositif de droit à l'eau à mettre en place, le diagnostic des problèmes d'accès à l'eau et l'identification des ayants-droits de ce dispositif s'effectue dans le cadre de rencontres entre le service d'eau et les services sociaux du département préalables au « montage partenarial » à construire (pour reprendre l'expression utilisée par les acteurs). Les échanges qui s'engagent se focalisent d'emblée sur les publics ayant-droits du FSL, le bras armé du Conseil Général en matière d'aides au maintien pour le logement et les services publics essentiels associés (énergies, eau, téléphone). Sur le territoire départemental où l'effet ciseaux résultant d'une faiblesse des ressources des ménages pauvres qui perdure face à un coût de la vie qui ne cesse d'augmenter, se combine avec l'existence de budgets du FSL de plus en plus contraints et la hausse des demande d'aides, le constat qu'une partie de la population en précarité échappe au dispositif d'aide du FSL est un fait saillant et une faiblesse du système d'aide sociale légale<sup>16</sup>. Si ce constat intervient a priori dans la délimitation des publics à prendre en compte dans le nouveau dispositif « eau », un autre élément va jouer : la politique de répartition des aides du FSL. En effet, les factures d'énergie étant plus importantes que les factures d'eau, il en résulte des impayés plus importants à aider dont le traitement prend vite une place prioritaire au regard des autres impayés (dont l'eau) ; et ce malgré l'abondement annuel du service d'eau au fonds FSL. Aussi, l'idée de « récupérer » les demandeurs d'aide pour impayés d'eau dans le cadre d'un dispositif spécifique va germer et finir par s'imposer, ce d'autant plus que l'enjeu politique de ce nouveau dispositif à satisfaire est celui de sa visibilité à l'échelle du territoire de l'agglomération. Le repérage des ayant-droits à ce nouveau dispositif territorialisé d'accès social à l'eau s'effectue lors du traitement des dossiers en commissions du FSL ou des CCAS et s'appuie sur un principe relativement simple : le demandeur d'une aide via le FSL ou un des CCAS du territoire aggloméré de la collectivité A, qui se voit refuser une aide pour l'impayé de sa facture d'eau, est automatiquement intégré dans la liste des dossiers qui seront traités en commission du dispositif eau spécifique. L'originalité et le caractère subsidiaire inédit du fonctionnement de ce fonds<sup>17</sup> qu'il convient de soulever tient à l'implication directe des élus dans la commission d'attribution des aides.

Pour l'usager d'eau du territoire desservi par le service, ce dispositif fléché « eau » a une vraie valeur ajoutée en comparaison des systèmes classiques existants puisqu'il n'est pas exclusif des aides versées pour les autres impayés. Un usager d'eau en situation de précarité peut ainsi bénéficier à la fois d'une aide énergie dans le cadre du dispositif social supra-local et d'une aide pour l'eau dans le cadre du dispositif local dédié à l'eau. De plus, la marge de manœuvre financière laissée aux élus pour aider les « *publics vulnérables qui ne rentrent dans aucun dispositif d'aide*<sup>18</sup> » est importante en particulier la 1<sup>ère</sup> année du démarrage : près des 2/3 du financement autorisé de l'accès social à l'eau (0,5% des recettes du service) est affecté à l'enveloppe consacrée au dispositif eau local et le plafond d'aide est arrêté à 1,8 fois la facture moyenne annuelle d'un ménage du territoire<sup>19</sup>. Pour autant,

---

<sup>16</sup> Notamment les ménages surendettés en grosse augmentation, les retraités, étudiants et travailleurs pauvres cités dans nos entretiens comme les nouveaux publics vulnérables

<sup>17</sup> Quoique nos enquêtes de terrain soient loin de couvrir l'ensemble des dispositifs d'accès social à l'eau en France, c'était la 1<sup>ère</sup> fois que nous rencontrions des élus dans une commission d'attribution d'aides pour le maintien à l'eau.

<sup>18</sup> Expression qui est revenue à plusieurs reprises au cours des entretiens réalisés avec les différents acteurs.

<sup>19</sup> Etablie sur la base d'une consommation moyenne calculée de 90 m3 d'eau/ménage.

comme dans le système d'aide sociale légale, la qualité d'ayant droit est déterminée en fonction d'un seuil de revenu monétaire (10 à 15% au-dessus des barèmes du RSA).

Pendant ces discussions, à aucun moment, il n'est fait référence à la nature de bien essentiel sous-jacent, l'eau, ni aux risques sanitaires qu'induirait l'hypothèse d'une coupure d'eau lié au non-règlement de l'impayé de facture d'eau. En réalité, la question de la coupure d'eau n'est pas ignorée, notamment par les acteurs sociaux qui savent que l'octroi d'une aide du FSL quelle qu'elle soit, fait bénéficier automatiquement son bénéficiaire d'une mesure de protection contre toute coupure d'eau pendant 1 an. Aussi, cet aspect de la coupure d'eau n'intervient pas dans la discussion.

Il est intéressant de noter que si la grille d'analyse mobilisée par les acteurs pour définir les publics à aider dans le nouveau dispositif d'accès social à l'eau, s'appuie sur les catégorisations de la pauvreté existantes en matière d'action sociale légale, les acteurs s'en détachent et l'élargissent pour prendre en compte les formes nouvelles de vulnérabilité non prises en compte par les catégories officielles. Comme nouvelle forme de « désignation » (Bresson et al, 2013) des problèmes contemporains de pauvreté, l'approche par la vulnérabilité devient utile, comme c'est le cas ici pour la collectivité A, pour « déclencher une (nouvelle) forme de légitimation de l'action publique ». Cette préoccupation à l'œuvre ici dans le cas de l'accès à l'eau rejoint les analyses critiques des découpages entre « pauvres » et « riches » employés par les systèmes de protection sociale en France dont les acteurs pointent du doigt *« cette part très importante de la population, qui, sans être pauvre à proprement parler, est en permanence sur le fil du rasoir, connaît des difficultés sans jamais en voir la fin, ni même pouvoir en espérer la sortie »* (J. Rigaudiat, 2005, cité par Warin, 2006). D'une certaine manière, on retrouve dans cet exercice de qualification de l'ayant-droit au dispositif d'accès social à l'eau, les mêmes difficultés attenantes à la détermination des critères de sélectivité des publics éligibles aux droits sociaux dans un contexte socio-économique où les inégalités sociales croissantes déplacent en permanence les limites entre le « quart monde » qui s'étend au fil du temps et les nantis. C'est notamment en raison du constat de cette tendance et du désarroi des acteurs face aux limites des logiques curatives à l'œuvre que les acteurs de l'eau se sont penchés sur les facteurs explicatifs des problèmes d'accès à l'eau et propres à la fourniture d'eau.

## **2. La problématisation du DHE et la définition de ses ayants-droits dans le cadre du volet préventif du dispositif**

Trois moments intéressants des discussions et retours du terrain relatifs au problème étudié méritent d'être considérés pour notre analyse.

- Les discussions autour de la politique tarifaire du service d'eau ;
- Les discussions autour de la gestion des impayés d'eau des pauvres ;
- Les discussions autour des contreparties comportementales à l'accès au droit à l'eau.

### **2.1. Les débats autour du prix de l'eau : quelle norme de volume d'eau essentiel à la vie prendre en compte dans la 1<sup>ère</sup> tranche tarifaire?**

Sur le territoire de la collectivité A où le niveau du prix de l'eau est perçu comme élevé notamment du côté des associations représentées au Conseil de développement, les discussions autour de la

nouvelle grille tarifaire<sup>20</sup> sont l'occasion de faire le lien entre les problèmes de pauvreté sur le territoire et le prix de l'eau. Deux décisions sont prises : celle de diminuer de 60% la part fixe du tarif de l'eau et celle d'instaurer une 1<sup>ère</sup> tranche dite « essentielle » dans le cadre d'un design tarifaire de type progressif où les autres tranches sont facturées des autres usages en eau à un prix unitaire croissant par tranche. Comme dans la plupart des services d'eau qui se sont lancés dans une expérience tarifaire de ce type, la tranche dite « essentielle » est universelle<sup>21</sup>, elle s'applique indifféremment aux usagers « normaux » et aux usagers pauvres. Le volume d'eau pris en compte pour servir de seuil à cette 1<sup>ère</sup> tranche essentielle est arrêté à 30 m<sup>3</sup>/an soit 1/3 de la consommation d'eau moyenne annuelle calculée sur le territoire et correspondant à un ménage moyen de 3 personnes. Parmi les critères que mettent en avant les acteurs pour justifier ce volume essentiel de 30 m<sup>3</sup>, le raisonnement mobilisé dans le cadre du volet curatif est à nouveau invoqué : « *c'est très compliqué... on aurait aimé établir un système tarifaire qui soit plus équitable, mais nous ne pouvions pas croiser notre fichier d'abonnés avec la taille et la composition des ménages de notre territoire. Donc, notre raisonnement a été de se demander qui sont les personnes les plus en difficulté. Ce sont beaucoup les jeunes de moins de 25 ans, seuls et en dehors des dispositifs sociaux ; ce sont les veuves, les personnes âgées seules qui se retrouvent présentes au sein des services sociaux ; ce sont les foyers monoparentaux. Après, on a pris le cas d'une personne seule, qui remplit 30 m<sup>3</sup> par an, ce n'est pas grand-chose. C'est comme ça qu'on est arrivé à faire, ce qui concernant la personne seule mais aussi une bonne partie des besoins d'un foyer de deux personnes. Mais ce n'est pas satisfaisant, on est d'accord. Il nous manque le critère « taille du ménage »* (extrait de l'entretien avec la Direction de l'Eau).

De fait, la connaissance des usages en eau des populations et de leurs profils qui jusque-là ne s'était jamais posée aux services d'eau devient un enjeu dans la détermination du volume d'eau essentiel et des ayants-droits à l'eau (en cas de tarif social ciblé). Certes, il existe des normes d'usages en eau que l'on retrouve dans la littérature technique et spécialisée sur l'eau qui situe la consommation quotidienne d'eau par individu à 151 litres d'eau en moyenne au niveau national et qui estime à 93 % la part de l'eau domestique dédiée à l'hygiène et au nettoyage et à 7% la part qui sert à l'alimentation (site web du Centre d'information sur l'Eau, 2015). Toutefois, la définition de ce qui est essentiel en termes d'usages en eau n'est pas arrêtée. De même, dans le contexte officiel de l'accès marchand au service, les conditions d'accès à cette 1<sup>ère</sup> tranche essentielle (gratuité versus accès payant selon diverses variantes) restent à la discrétion de la collectivité locale et le débat demeure ouvert entre tranche essentielle universelle et tranche essentielle ciblée. L'autre volet de cet enjeu de connaissance concerne l'efficacité sociale et les effets sur les populations pauvres de ces tarifs à visée sociale. Dans les pays ayant mis en place des tarifs sociaux de l'eau (Afrique du Sud, pays Flamand de la Belgique), les évaluations ont mis en évidence les effets pervers de ces tarifs sociaux sur les ménages pauvres de grande taille. Ceux-ci se sont retrouvés au final devoir payer des factures d'eau plus élevées qu'avant la réforme tarifaire en raison justement des problèmes de dimensionnement et d'ajustement des tranches tarifaires aux réalités des usages en eau des populations défavorisées. Aussi, tout comme les politiques d'accès aux droits sociaux ne peuvent se concevoir sans information sur les publics vulnérables Warin (2007), ce préalable est une exigence pour les gestionnaires des services d'eau dans la conception des dispositifs de DHE.

---

<sup>20</sup> Dans le cadre notamment de la renégociation contractuelle avec l'exploitant privé.

<sup>21</sup> Hormis le cas qui reste unique à ce jour de la ville de Dunkerque dont la 1<sup>ère</sup> tranche sociale est ciblée et dédiée aux bénéficiaires de la CMUC.

Du point de vue de l'idéal de justice sous-tendu par ces discussions, l'éternelle tension entre égalité et équité demeure. L'accès universel à la tranche d'eau essentielle qui met tous les usagers en égalité de situation en termes de coût est inéquitable au regard des différences de situation socio-économique et notamment pour les différentes catégories de ménages concernées par la pauvreté. C'est d'ailleurs cette inéquité d'accès à l'eau qui est à l'origine de la désignation du phénomène désormais reconnu de « pauvreté en eau » dont les impayés font faire l'objet de traitements spécifiques.

## *2.2. Les débats autour de la gestion des impayés d'eau des pauvres : comment éviter en amont la situation d'impayé et prévenir le risque de coupure d'eau des ménages pauvres ?*

Sur le territoire de la collectivité A, l'une des réponses apportées par les acteurs pour prévenir le risque de coupure d'eau des ménages pauvres consécutif de la situation d'impayé, consiste à repérer en amont de la situation d'impayés, les situations à problème à partir du listing de la 2<sup>ème</sup> relance des retards de paiement établie par l'exploitant. Cette liste est envoyée aux CCAS du territoire qui la comparent avec leur liste de ménages aidés et constitue un fichier de personnes à contacter (par courrier) pour les inviter à entrer en contact avec le CCAS afin de mettre en route une série de modalités allant d'une demande d'échéancier, passage en mensualisation, à une aide partielle si l'utilisateur rentre dans les critères d'attribution de l'aide. L'objectif visé étant d'éviter la coupure d'eau grâce à l'identification des ménages pauvres dont les noms sont communiqués à l'exploitant et envers lesquels celui-ci n'engagera pas de poursuites qui dégraderaient leur situation. Par ailleurs, dans le cadre de la nouvelle négociation du contrat de délégation de service public, l'exploitant accorde des « chèques eau » sous forme d'abandon de créances qui permettent également de diminuer l'impayé d'eau des ménages précaires repérés par le moyen de ce « filet de protection préventif » pour reprendre l'expression du Directeur de l'eau.

Quoique l'argument de protection contre la coupure d'eau soit mis en avant et sous-tend l'inacceptabilité sociale et politique de la coupure d'eau, sur le terrain, il est porté et mis en œuvre avant tout par les acteurs sociaux qui n'hésitent d'ailleurs pas selon les cas<sup>22</sup> à payer l'avance de 20 € exigée par les règlements intérieurs du FSL et des CCAS comme « contrepartie » à l'ouverture du dossier de demande d'aide. L'intérêt résidant, ainsi que nous le mentionnions plus haut dans le bénéfice de la mesure de protection contre la coupure d'eau qui en découle pour le demandeur d'aide pendant 1 année. On peut faire l'hypothèse forte que les raisons qui se cachent derrière l'inacceptabilité sociale de la coupure d'eau entretiennent un certain rapport avec le caractère essentiel de l'eau<sup>23</sup>. Sur le terrain, cet argument constitue pour une bonne partie des acteurs, le pendant opérationnel du leitmotiv naturaliste présent dans le discours des acteurs qui consiste à dire que « tout le monde a droit à l'eau » et le critère factuel ultime de sa mise à l'épreuve sur le territoire. Les entretiens menés avec les CCAS et le FSL en contact direct avec les ménages demandeurs d'aide ont cependant révélé l'existence de coupures d'eau pratiquées à l'encontre des ménages défavorisés par l'exploitant privé alors même que cet argument nous était annoncé comme principe établi dans le discours officiel de la hiérarchie politique et managériale.

---

<sup>22</sup> Chaque CCAS a sa propre politique d'aide en matière d'aide facultative à l'eau.

<sup>23</sup> Hypothèse qu'il serait intéressant d'affiner dans le cadre des enquêtes de terrain que nous menons.

Cette approche de repérage préventif des impayés d'eau des ménages pauvres qui reproduit une pratique existante chez les fournisseurs d'énergie, n'est pas très répandue dans les services d'eau. Pour autant, cette démarche n'est pas neuve en soi : la 1<sup>ère</sup> expérience de ce type que nous avons rencontrée sur le terrain remonte au début des années 1990. En effet, bien avant que la question des impayés d'eau n'apparaisse sur la scène publique nationale, le service public d'eau de la ville de Vannes, régie municipale plus que centenaire, avait mis en place dès 1992, un dispositif local d'identification et de prise en charge des impayés d'eau de ses usagers vulnérables (Tsanga Tabi, 2009), identique à celui que nous décrivons ici. Au début des années 2000, lorsque nous avons mené cette enquête de terrain à Vannes, le droit à l'eau n'était pas à l'ordre du jour sur la scène politique, la décision émanait de l'élu de la ville de Vannes et sa justification d'un idéal de justice sociale à l'égard d'une catégorie de population en incapacité de payer sa facture d'eau, mais non exonérée pour autant de trouver les solutions pour régler son impayé de facture. Au demeurant, ce principe de la dette due reste la règle 15 ans après, et témoigne de la prégnance d'une logique de service résultant de la vision industrielle et marchande de l'eau qui occulte les rationalités en valeurs inhérentes à la nature même de l'objet qui fonde l'existence des services publics, à savoir le bien commun et la préservation de la santé humaine.

### *2.3. Les débats autour des contreparties comportementales des ayant-droits à l'eau : les pauvres ont-ils un comportement écologiquement et budgétairement responsable ?*

L'un des éléments endogènes au secteur de l'eau qui façonne le DE et qui ressort comme une préoccupation majeure dans les discours des acteurs est celle de la capacité/incapacité du pauvre qui endosse son statut d'ayant-droit à l'eau à faire preuve de civisme à la fois sur le plan écologique et budgétaire.

L'injonction écologique adressée en particulier aux bénéficiaires du DE est directement liée à l'attribut naturaliste « bien commun » de l'eau : elle induit de la part de ceux qui la gèrent et la consomment un comportement écologiquement responsable. Cet attendu de la part des acteurs du dispositif vis-à-vis des bénéficiaires du DHE, systématiquement rappelé dans la documentation produite par les services en matière de DE se fonde également sur un présupposé selon lequel « le pauvre gaspille l'eau ». Aussi le droit à l'eau a-t-il pour corollaire une incitation à la réduction des consommations d'eau dont l'effet en termes de baisse de la facture d'eau est direct, la participation à des ateliers éducatifs aux économies d'eau et d'énergie accompagnée par des conseillères en économies sociale et familiale, l'installation dans les habitations de kits économiseurs d'eau et des interventions contre les fuites d'eau en habitat précaire. D'un point de vue pratique, cette injonction aux économies d'eau qui entend faire du bénéficiaire du droit à l'eau un « consommateur éco-responsable » vise une finalité : la réduction de la facture d'eau des bénéficiaires du droit à l'eau, conçue comme modalité de maintien au service d'eau des ménages dont l'insolvabilité est devenue structurelle (Tsanga Tabi, 2015). Toutefois, dans le contexte de baisse de la consommation d'eau et des recettes induites dans certains services, cette injonction aux économies d'eau des pauvres est paradoxale.

A cette contrepartie au DE exprimée en termes de responsabilité écologique se greffe une 2<sup>ème</sup> forme de responsabilité, entendue sur le plan budgétaire cette-fois. Dans un des CCAS intervenant sur l'une des communes du territoire de la collectivité A, l'accompagnement budgétaire des ménages fait



partie du projet social du territoire communal. Il vise à tirer parti des « compétences vitales » des ménages (lifeskills) en impliquant les publics aidés dans des démarches participatives de recherche de solutions collectives. Toutefois, ces nouvelles approches de la prise en charge des pauvres selon le modèle du « bon » gestionnaire et du « bon » consommateur supposé maximiser sa satisfaction en exploitant au mieux ses ressources, ont des limites. Elles ignorent que les dispositions économiques les plus fondamentales – besoins, préférences, propensions – ne sont pas exogènes (dépendantes d'une nature humaine universelle) mais endogènes (dépendantes d'une histoire), Perrin-Heredia (2013). De même, ces approches occultent les inégalités de capacités des personnes et en particulier celles qui relèvent de la capacité des personnes pauvres à exercer leur liberté de délibérer et à influencer les décisions sur les questions qui les concernent en tant que citoyens (Sen, 2004).

## **B. Le cas de la collectivité B : du droit à l'action publique, l'exemple d'une collectivité territoriale mettant en oeuvre un dispositif d'intervention volontariste**

L'action publique incorpore une orientation normative composées de préférences sur les finalités à atteindre (Mény, Thoenig, 1989). Elle « *peut s'envisager comme le produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes publics posés et les orientations de l'action* » (Durand, 1990, p. 240). Ainsi, les choix politico-techniques opérés en matière de politique de l'eau sont porteurs d'une interprétation sociale de l'eau.

Dans le cas d'étude que nous allons analyser, la conception naturaliste n'est pas contestée ou abandonnée, elle est plutôt évacuée de la problématisation des enjeux. Cela s'explique par un trait caractéristique de la collectivité B, que nous allons maintenant brièvement présenter.

La collectivité B est un établissement public de coopération intercommunal établi sur un territoire de plus de 500 000 habitants organisé autour d'une ville-centre attractive. La direction de l'eau regroupe les services consacrés au réseau de distribution et à la fourniture d'eau. Sur ce territoire, le prix de l'eau est peu élevé. L'accès à l'eau n'est donc pas en soi un problème saillant sur le territoire. Ce n'est que depuis les deux dernières années que la collectivité constate une augmentation croissante des impayés d'eau.

La direction de l'eau de cette collectivité a souhaité mobiliser le cadre expérimental proposé par la loi dite Brottes du 15 avril 2013 pour se doter d'un outil de tarification sociale de l'eau visant selon l'article 28 « les abonnés en situation particulière de vulnérabilité ». Ainsi formulée, la loi laisse une latitude importante aux collectivités territoriales pour développer une action volontariste. La collectivité B va ancrer les réflexions sur le futur dispositif sur l'identification des situations de vulnérabilité et des instruments territorialisés (Lascombes, le Gales, 2005) permettant leur résorption. Le problème identifié ne correspond donc pas à une conception naturaliste du droit à l'eau. La portée du dispositif envisagé n'est pas universelle mais s'adresse au contraire à un public spécifique dont les conditions d'éligibilité vont être au coeur de la réflexion.

Nous centrons l'analyse qui suit sur l'année de réflexion qui va permettre au groupe d'acteurs mobilisés par la direction de l'eau de définir ce qui caractérise le problème social de l'eau sur le territoire de la collectivité B et identifier les pistes de réponse qui seront soumises sous forme de scénarios à arbitrer aux élus. Durant cette période de réflexions il n'y a pas d'échanges collectifs associant élus et techniciens. Le groupe de réflexion est un groupe d'aide à la décision, appuyé par

un consultant extérieur, qui vise à produire des solutions techniques réalistes et réalisables qui seront soumises in fine à l'arbitrage politique qui leur donnera sens. Ce mode de fonctionnement explique également pourquoi il n'y a pas de débat essentialiste sur le droit à l'eau dans la phase d'élaboration du dispositif expérimental. Le temps technique précède le temps politique dans le schéma organisationnel décisionnel qui régule l'activité de la collectivité B.

Après avoir caractérisé la manière dont vont être définies les situations de vulnérabilité, nous présenterons les principaux points focaux des échanges qui vont structurer les propositions de scénarios émanant du groupe de réflexion. Nous montrerons que ces échanges s'organisent autour de deux grands modèles de lecture du problème social de l'eau, modèles dont la genèse est à rechercher dans la définition même des situations de vulnérabilités.

## **1 - La définition des situations de vulnérabilité comme repère de régulation d'un dispositif social expérimental de l'eau sur le territoire**

*Pour qui, par qui et dans quel but mettre en place un dispositif social de l'eau ? Nous allons voir que dans le cas de la collectivité B c'est la question du « pour qui » qui va déterminer celles du « par qui » et « dans quel but », soit autrement dit la gouvernance (Le Gales, 2014) d'ensemble du dispositif.*

La direction de l'eau de la collectivité B est une direction technique faisant partie d'un pôle organisationnel dominé par les questions environnementales. Les agents de cette direction n'ont pas dans leur mission la participation à des dispositifs sociaux liés à l'eau même s'ils ont déjà eu recours à des consultants extérieurs pour analyser les origines des impayés d'eau. La mise en place du groupe de travail va donc être marquée par une première interrogation des agents de la direction de l'eau, formulée ainsi par le chef de projet : « qui sont les pauvres en eau ? ». Cette expression ne renvoie pas à un concept stabilisé ou à un courant d'idées mais à une question purement pragmatique de désignation du public cible.

Pour commencer à répondre à cette question, les agents de la collectivité B vont travailler dans deux directions : la mobilisation des acteurs sociaux du territoire, CCAS de la commune centre, CAF et Département et l'appel à un consultant extérieur chargé d'objectiver les besoins en eau des populations vulnérables sur le territoire B.

Très vite les acteurs soulignent l'hétérogénéité des grilles de lecture que mobilisent les acteurs sociaux sollicités pour parler des « pauvres », « minima sociaux », « précaires », « personnes vulnérables ». L'étendue du vocabulaire mobilisé est en lui-même un indice de la difficulté que vont avoir les agents de la direction de l'eau à formaliser une définition du public ciblé. En effet, le choix d'une grille de lecture des situations de vulnérabilité (pour reprendre le terme de départ de la loi Brottes) que les agents de la direction de l'eau considèrent comme un choix technique s'inscrit en fait dans la compréhension de l'architecture complexe des politiques sociales existantes et de leur mode de gouvernance.

Comme nous l'avons vu dans la première partie traitant du modèle de prise en charge des droits sociaux, historiquement, les politiques sociales se sont construites sur une logique extensive et inclusive (Paugam, 2011) comme dans le cas des allocations familiales. Progressivement à partir des années 1970 les politiques vont devenir de plus en plus ciblées dans une logique de maîtrise voire de baisse des dépenses sociales. A l'opposé d'une perception naturaliste, les chercheurs pointent dans ce parti pris de l'action publique : la crise de notre modèle social (Rosanvallon, 1981, Castel, 1995), l'importance prise par les instruments dans la gouvernance de l'action publique, surtout au niveau territorial (Lascoumes, le Gales, 2005) et la recherche d'une maîtrise des couts et d'une mesure des

résultats (Bezes, 2008). La définition d'une population dont les conditions particulières, ici de vulnérabilité, impliquent une intervention sociale spécifique n'est donc pas qu'une question technique de ciblage mais renvoie à une approche catégorielle de l'action publique, approche qui renvoie à un vocabulaire spécifique dénommant les personnes par les droits qu'elles ont acquis, « RMIstes », par une rupture de droits liés à une situation d'exclusion, « SDF », par un niveau de ressources monétaires, « pauvres », « bas revenus », par un risque de paupérisation, « précaires », ou par le manque d'un type de bien particulier, « pauvre en eau » dans notre cas.

Ces jeux de vocabulaire renvoient à des enjeux politiques et donc à des questions de gouvernance. L'ensemble de ces termes sont construits sur le manque. Comment ce manque est-il caractérisé en matière d'eau sur le territoire B où moment où le groupe de réflexion entame ces travaux ?

Sur le territoire B, historiquement l'approche privilégiée par les acteurs sociaux est celle de la prise en charge des impayés d'eau au même titre que d'autres charges comme le gaz, l'électricité ou le téléphone. L'eau, en tant que bien, ne fait pas l'objet d'une réflexion spécifique. Il n'y a pas de lecture naturaliste. L'eau est perçue comme un élément parmi d'autres du budget des ménages sur lequel les acteurs publics peuvent choisir de faire levier par des dispositifs d'aide. L'éligibilité des ménages à ces dispositifs est déterminée par des critères de ressources financières.

Le Département est le principal acteur identifié ce qui s'explique par sa position historique dominante (Aubin, Gallinato, 2004) en matière d'action sociale légale. Il propose une aide forfaitaire au paiement des dettes d'eau des ménages dont les ressources sont inférieures ou égales au RSA. D'autres acteurs sociaux proposent des aides sociales extra-légales pour le paiement des dettes d'eau, comme la CAF, et certains Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) du territoire B.

On perçoit en quoi la question de la définition des situations de vulnérabilité pose de facto un problème de gouvernance, le dispositif expérimental auquel réfléchit la collectivité B ne peut être pensée indépendamment des modes de faire existants, d'autant plus que les acteurs publics sont appelés à la rationalisation (Bezes, Musselin, 2015) managériale et financière de leurs actions.

Le choix du public cible renvoie au choix du mode de gouvernance et des actions à mettre en place. La logique instrumentale domine. Ainsi, in fine, la question du vocabulaire, qualité de la population visée, devient une question de montant de dépenses, quantité de la population visée. Des projections sont établies rapportant une définition de la pauvreté à une quantité de population, un montant d'aide par ménage et un total de dépenses pour la collectivité B.

Deux grilles de lecture vont être proposées par le consultant pour permettre à la collectivité B pour effectuer ces projections. La première grille de lecture renvoie à la pauvreté monétaire et propose la prise en compte des ménages dont les revenus sont inférieurs ou égaux à la perception d'un minimum social (RSA) ou d'un droit (CMU, ACS). Il s'agit de la grille de lecture dominante sur le territoire B. Le consultant va proposer une seconde grille de lecture, qui ne repose sur aucun précédent sur le territoire B. Cette grille s'appuie sur le calcul d'un seuil de soutenabilité financière de la facture d'eau dans le revenu disponible des ménages, seuil fixé à 3%. Ce seuil de 3% est proposé par le consultant et présenté comme seuil de référence international sur les problématiques de l'eau. Aucun de ces deux modèles ne s'appuie sur une conception naturaliste, la notion de minimum vital en eau n'est mobilisée que pour permettre d'estimer la population concernée par le phénomène de pauvreté en eau donc comme un enjeu non pas essentialiste mais technique.

Ces deux grilles de lecture vont permettre de définir un ensemble de scénarios d'aide à la décision sur lesquels nous allons maintenant nous attarder. Nous commencerons par reprendre les deux définitions de la vulnérabilité pour les inscrire dans deux modèles de définition du problème fondant les deux grands types de scénarios sur lesquels vont travailler les acteurs du territoire B.

## **2. Répondre au problème social de l'eau sur le territoire : un problème d'eau ou de pauvreté ?**

Dans le dispositif local que nous étudions, l'eau est posée comme un enjeu social à travers la question posée par la loi Brottes de l'accès à la consommation d'eau des populations en situation de vulnérabilité. L'eau est un problème d'action publique territorialisée se posant pour une partie de la population dont la situation semble produire des inégalités qu'il s'agit pour les acteurs publics de corriger.

Les deux définitions qui ont été sélectionnées par les acteurs de la collectivité B font appel à deux conceptions différentes des inégalités qui se traduisent par deux choix de gouvernance différents du futur dispositif.

La précarité en eau s'appuie sur une conception segmentée des inégalités qui se traduit par une mise en oeuvre sectorielle de l'action publique, le problème à traiter est un problème particulier celui de l'eau, c'est le bien concerné qui détermine la logique et le mode d'organisation de l'action. La précarité monétaire s'appuie sur une conception globalisante des inégalités qui se traduit par une mise en oeuvre transversale de l'action publique. La précarité en eau renvoie donc à un modèle centré sur un secteur donné de l'action publique alors que la précarité monétaire renvoie à un modèle centré sur l'interdépendance des problèmes publics (Durand, 2010). Au fil des mois et des réunions ces deux modèles vont s'imposer comme cadre de référence de l'élaboration des scénarios d'aide à la décision. Nous n'allons pas exposer ici ces scénarios, nous allons à partir d'une analyse des implications des deux modèles retenus par les acteurs, montrer quels sont les points structurants de l'élaboration du dispositif expérimental. Ce faisant, nous montrerons que le choix entre traiter un problème d'eau ou traiter un problème de pauvreté renvoie aux tensions sous-jacentes entre conception naturaliste et conception conditionnelle des droits en interrogeant la clef de lecture des inégalités choisie.

Les éléments structurants les débats peuvent être formulés par des questions. Celle du mode de gouvernance, celle du sens de l'activité et celle du financement du futur dispositif.

Commençons par examiner les questions liées au mode de gouvernance. Nous avons vu qu'au moment où se met en place le groupe de réflexion piloté par la direction de l'eau il existe sur le territoire B des interventions sur l'eau au titre de l'action sociale. Ces actions portent sur les factures d'eau impayées. Dans un modèle sectoriel, la facture d'eau est considérée par l'accès au bien, eau, alors que dans le modèle d'interdépendance des problèmes publics, l'entrée se fait par la facture et son impact sur la précarité globale du ménage.

Si elle décide d'inscrire son action dans le modèle dominant sur le territoire d'une intervention sur les inégalités monétaires, alors, la direction de l'eau doit penser son futur dispositif comme un élément d'un partenariat plus large avec les acteurs sociaux en optant pour une gouvernance fondée sur l'interdépendance, chacun oeuvrant à résoudre la question commune de la précarité monétaire d'une partie de la population. Dans ce schéma le problème public commun est celui de la résorption de la précarité monétaire et chaque acteur retire de sa participation une avancée de ses objectifs spécifiques, l'eau pour la direction de l'eau, l'aide aux bénéficiaires du RSA pour le Département par exemple.

L'autre choix s'offrant à la collectivité B est de fonder son propre dispositif en le légitimant moins par son aspect social que par la spécificité du service produit, l'eau. Cette conception sectorielle se rapproche, à la marge, d'une conception naturaliste puisque qu'elle part de l'eau comme bien

spécifique mais elle en demeure éloignée car dans les deux modèles, la cible est composée d'une partie seulement de la population.

La question du sens de l'activité telle qu'elle est discutée par les acteurs renvoie elle aussi potentiellement à une approche marginale sous-jacente de la conception naturaliste. Le dispositif proposé sur le territoire B peut inclure des mesures préventives, des mesures curatives ou une combinaison de mesures préventives et curatives. La contribution et le rôle de la direction de l'eau repose sur sa capacité à proposer une tarification sociale donc d'être à l'initiative d'une véritable politique sociale sectorielle de l'eau sur le territoire B. L'outil de la tarification sociale se rapproche d'une conception naturaliste pour autant qu'il permette à l'ensemble de la population d'avoir accès à l'eau. Dans le cas de la collectivité B, l'existence de conditions tarifaires favorables combinée à une attention tarifaire particulière à des clients considérés comme vulnérables pourrait, par le contexte local, se rapprocher d'une conception naturaliste dans un modèle sectoriel. La perspective naturaliste est beaucoup moins visible dans le modèle curatif. Ce choix se justifie dans un modèle fondé sur l'interdépendance des problèmes publics puisque que l'effet attendu est cumulatif, il s'agit de multiplier les aides financières pour compenser les situations les plus difficiles. Cette conception s'éloigne fortement des arguments naturalistes puisque le problème à résoudre n'est pas celui de l'eau mais celui des dettes d'eau.

On retrouve enfin ces tensions entre les deux modèles dans les échanges que vont avoir les acteurs concernant le financement du dispositif. Il existe des tarifications sociales de l'électricité (décret n°2004-325 du 8 avril 2004) et du gaz (n°2008-778 du 13 août 2008). Dans ces deux cas, le financement du tarif social repose sur un coût supplémentaire de l'abonnement pour les clients dont les ressources sont supérieures au seuil de la tarification sociale. La mesure publique sociale est financée par les abonnés du service marchand. On se situe là dans un modèle sectoriel avec comme clef d'entrée la fourniture de service. Ce sont ceux qui consomment le service qui paient pour ceux qui pourraient avoir des difficultés à consommer ledit service pour des raisons financières. Le principe de solidarité repose sur un principe marchand, il n'est pas consentie par la collectivité mais subi par les clients au travers d'une hausse de leur abonnement. Ainsi très vite l'instrument de tarification sociale renvoie sur le territoire B à une question essentielle celle de l'acceptabilité sociale. Les projections réalisées par le consultant montrent que pour que l'effet soit fortement significatif pour les clients vulnérables, il faudrait que le coût supporté par les clients non vulnérables le soit également. On peut aller jusqu'à dire que l'argument naturaliste se trouve renversé puisque dans ce système la modification significative des conditions d'accès à l'eau des populations vulnérables peut entraîner une difficulté nouvelle de financement de la consommation d'eau pour les populations qui sont pas (ou n'étaient pas jusqu'alors considérées comme vulnérables). Ainsi posée la question du financement d'une tarification sociale ne renvoie une fois encore aux deux modèles, chacun porteur d'une conception d'une capacité à consommer.

Dans un modèle sectoriel, c'est uniquement la capacité à consommer l'eau sur laquelle la tarification doit avoir un effet. Alors que dans un modèle d'interdépendance des problèmes publics c'est la capacité globale à consommer et à faire face aux charges qui doit être améliorée grâce à un cumul de tarifications spécifiques.

In fine, ces questions de gouvernance, de sens de l'activité et de financement nous permettent plus encore de voir le changement à l'oeuvre dans l'action sociale publique que ne nous l'avaient laissé entrevoir les discussions des acteurs de terrain sur la définition de la vulnérabilité. Alain Faure a récemment rappelé l'invitation lancé par Pierre Muller aux chercheurs en action publique à considérer les études sur le local comme « des baromètres permettant de mieux comprendre des évolutions sociétales plus globales » (Faure et al., 2015, p.324). Il nous semble au regard de l'exposé qui précède que la mise en oeuvre locale de dispositifs sociaux de l'eau est emblématique des transformations à l'oeuvre dans l'action publique. En tant que question sociale, l'eau se trouve

investie de l'ensemble des tensions financières et recherche de rationalisation qui agite aujourd'hui l'action sociale.

### **III - Discussions : apories et débats posés par la mise en œuvre du concept naturaliste de droit humain à l'eau**

D'un point de vue formel, alors que la dimension essentielle et de bien commun de l'accès à l'eau en fait un droit attaché à la personne de l'homme, les récits de la mise en œuvre du droit à l'eau des collectivités A et B montrent en quoi les logiques propres au caractère industriel et marchand de la fourniture d'eau d'une part, et les schémas de l'action sociale d'autre part, tendent à « banaliser »<sup>24</sup> les propriétés de droit naturel intrinsèques à l'eau. Néanmoins, il ressort que cette lecture économique et sociale de l'accès à l'eau des acteurs met en tension une vision plus naturaliste de l'accès à l'eau sous-jacente à la norme officielle de droit à l'eau conçue comme un outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion à ce bien essentiel à la vie et réservée à ceux à ceux qui ne peuvent plus acquitter le droit d'usage payant à l'eau. La bataille juridique et les stratégies des acteurs qui se cristallisent sur les coupures d'eau dans la collectivité A témoignent bien de ces tensions à l'œuvre tandis que la mise à l'épreuve du droit à l'eau en tant que droit de l'homme soulève un certain nombre d'observations intéressantes à prendre en compte pour analyser les formes contemporaines de l'action publique en faveur des publics pauvres. Parmi ces observations, nous en retiendrons trois qui nous semblent jouer un rôle clés pour l'opérationnalité du droit humain à l'eau d'un point de vue conceptuel et pratique en particulier dans le contexte actuel d'expérimentation de l'accès social à l'eau ouvert par la loi Brottes pour les services d'eau.

1°. *L'expérience du DE des deux collectivités étudiées souligne combien la connaissance des publics éligibles au DHE est une variable d'action préalable à la conception des dispositifs d'accès social à l'eau.* En raison du caractère conditionnel du DHE, les mises en catégories des publics à prendre en charge pose un problème de fond puisqu'ils sont objets et sujets de l'action publique à penser et à mettre en œuvre. Or, nous l'avons vu, les pratiques d'aide aux impayés d'eau ou de ciblage tarifaire qui se fondent sur les catégorisations officielles des politiques sociales ignorent tout un pan de publics situé aux frontières des seuils officiels (que nous avons qualifié de publics sans droits). Les situations diverses de vulnérabilité rencontrées sur le terrain ou en fragilité extrême tels les publics sans-abris et les familles avec enfants en grande précarité, imposent de considérer le lien social spécifique qu'induit la dimension essentielle de l'eau, et dont la privation en tant que bien vital et d'accès à l'hygiène de base, est structurante en termes de trajectoire de vulnérabilité.

A cet égard, la désignation nouvelle des «pauvres en eau» dont le seuil de reconnaissance (poids de facture égal ou supérieur à 3% du budget disponible) est établi selon la logique de la catégorie préexistante des « pauvres en énergie » pose les mêmes difficultés. Certes, le concept de pauvreté en eau est utile en particulier dans le secteur de l'eau, dans la mesure où il donne à formaliser et à s'emparer d'un problème dont la nature sociale tend à être ignorée par les managers en raison de leur profil spécifique essentiellement technicistes. De même, c'est la mobilisation de cette catégorie propre à l'eau qui oblige les acteurs à interroger les facteurs endogènes au service qui agissent en obstacle à l'accès à l'eau des ménages précaires (niveaux élevés des prix et inéquité d'accès au service). Cela étant, le phénomène de pauvreté en eau qui est fonction du volume d'eau consommé ne joue qu'à partir d'une certaine taille de ménage (3 personnes notamment) et exclut de fait les ménages pauvres ou fragiles à 1 ou 2 personnes (retraités, étudiants, travailleurs précaires, famille monoparentale à 1 enfant...). Or, ces catégories qui rendent compte des « changements de morphologie de la pauvreté en contexte de crise » (Paugam, Duvoux, 2008), et dont le poids de facture d'eau est en deçà du seuil officiel de 3%, sont autant concernées par le droit humain à l'eau

---

<sup>24</sup> Au sens

que les « pauvres en eau ». D'ailleurs, Fitch M (2006), du Centre for Utility Law à l'université de Leicester et cité parmi les pionniers des travaux sur l'exclusion aux services essentiels des pauvres, avait quelque temps avant sa mort en 2005, remis en question cette méthode de mesure des problèmes d'accès à l'eau pour les pauvres. Par ailleurs, l'analyse des problèmes d'exclusion à l'eau par cette seule approche de la pauvreté en eau, qui a pour support d'analyse, la facture d'eau, ignore, tout comme dans le cas des schémas d'action des politiques sociales, les publics sans facture d'eau, que sont les sans-abris et les autres catégories de public marginalisé dont la nécessité d'accéder à l'eau est pourtant plus visible que celle de ceux qui ont une facture d'eau. De ce point de vue, la prise en considération des questions de bien-être, de santé de l'être humain et de non-discrimination qu'inspire une vision naturaliste de l'accès à l'eau, constitue une balise pertinente pour pallier aux défauts de ciblage des catégories officielles de publics à aider des politiques sociales. La problématisation du droit à l'eau sur la base de ces propriétés de droit naturel de l'eau, est d'autant plus nécessaire qu'elle apporte des réponses aux problèmes d'inégalité sociale qu'engendrent ces catégorisations.

*2°. La question de la prise en charge matérielle du DHE et en particulier des moyens qui en garantissent l'effectivité en dernier ressort est la seconde question clé qui mérite d'être approfondie.*

En effet, nos récits du DE réitèrent le constat observé de l'évolution des politiques sociales en cours : celui d'une perception de la pauvreté expliquée en termes de responsabilité individuelle des individus et non comme la conséquence d'inégalités sociale et d'injustice (Paugam, Devoux, 2008). Ces nouveaux schémas de l'action sociale tendent à reporter sur l'individu la tâche de se construire (adopter des normes économes en eau et autres biens de consommation) et de se maintenir comme sujet responsable capable de gérer la vulnérabilité devenue structurelle de nos sociétés (Soulet, 2005). Dans le cadre du droit à l'eau, cette approche de la vulnérabilité des populations qui situe la notion de responsabilité comme son symétrique (Bresson et al, 2013), cadre assez mal avec les problèmes de santé, d'accès à l'hygiène et de dignité de la personne à résoudre. Ainsi que l'ont révélé nos récits, les stratégies des acteurs pour empêcher ou à l'inverse pratiquer la coupure d'eau sont bien un révélateur de ces tensions. Il en est de même en ce qui concerne les débats relatifs à la détermination du volume essentiel en eau nécessaire à chaque être humain.

Du côté des services d'eau par ailleurs, se pose la question de l'acceptabilité sociale d'un mode de financement qui reporte sur l'utilisateur final (y compris parfois sur l'utilisateur pauvre), le financement du DE par le moyen du prélèvement sur le prix de l'eau du budget dédié au financement du dispositif d'accès sociale, ou par le moyen de transferts financiers implicites entre usagers riches et usagers pauvres lorsqu'il s'agit de tarification sociale. Ce volet qui questionne la définition de la solidarité sous-tendu par le DE, renvoie à des positions différenciées au sein de la population plus ou moins marquées<sup>25</sup>. D'après la dernière enquête (2015) du Centre d'information des entreprises d'eau privées (CIEau), 44 % du panel des personnes enquêtées affirmaient ne pas être disposées à payer l'eau plus chère pour aider les personnes en difficulté. Ce résultat est à considérer bien évidemment dans le contexte de prix de l'eau jugé trop élevé par l'opinion publique et au regard du processus d'individualisation de notre société auquel on assiste depuis plusieurs années.

Au-delà, cependant, il y a un aspect de la question qui reste largement peu débattu au niveau national : il concerne le partage de la rente de monopole de l'eau et dans le cas du DE, l'éventualité de son financement par cette rente de monopole. L'un des arguments mis en avant par les partisans d'un tel schéma renvoie au critère de bien commun dont ressort l'eau et qui dérive de la grille de lecture naturaliste de l'accès à l'eau. L'autre volet de ce raisonnement, consiste comme en Angleterre, à poser la question en termes de prix juste sous-tendant des niveaux de profit encadrés et raisonnables en contexte de délégation de service public. Cette question du prix juste renvoie également aux débats sur la pertinence des choix techniques et politiques à produire de l'eau

---

<sup>25</sup> Les résultats d'enquête sur le prix de l'eau et autres sujets à controverse sont à prendre avec précaution car elles sont souvent lancées par l'une ou catégorie d'acteurs dont la neutralité dans le traitement de l'information est à examiner.

potable pour les chasses d'eau des WC, le nettoyage des rues ou encore la lutte contre les incendies et sur l'engrenage du financement par le prix payé par l'utilisateur des coûts de dépollution dont les ménages ne sont pas les plus gros contributeurs.

3°. Enfin, *la nature de bien commun et la dimension essentialiste de l'accès à l'eau pour penser le droit humain l'eau sont porteuses de rationalités en valeurs indispensables à la gouvernance et à la gestion de l'eau.* Dans l'univers gestionnaire de l'accès à l'eau marqué nous l'avons vu par des tensions entre la dimension naturaliste de l'accès à l'eau et la logique industrielle et marchande du système de fourniture d'eau, la référence aux valeurs et notamment à celles qui sont inhérentes à l'accomplissement du bien commun est le moyen par lequel le sens de l'action et l'éthique sont réintroduits dans le management et la gouvernance de l'eau. Or, l'une des propriétés du droit naturel justement tient au rapport spécifique qu'il entretient avec les valeurs (justice, solidarité, dignité...). En raison de l'antagonisme entre valeurs portées par les acteurs, les valeurs naturalistes et intrinsèques à l'accès à l'eau que nous avons qualifiées de « valeurs publiques de l'eau » jouent le rôle de juge de paix du système (Tsanga Tabi, Verdon, 2014) et impliquent en particulier « l'éthique de responsabilité » du politique en tant que garant de ces rationalités en valeurs, à laquelle Weber (1982) faisait allusion dans *Le savant et le politique*. La résurgence des valeurs dans les travaux académiques sur l'action publique n'est pas un fait anodin. Elles participent aux débats et au regain d'intérêt pour la gestion publique de l'eau et à la justification de la vague de remunicipalisation des services d'eau où la question du droit à l'eau constitue l'un des chevaux de bataille des acteurs politiques et de la société civile.

## Conclusion

Dans nos sociétés riches post-modernes confrontées à un quart-monde dont les contours s'élargissent, interroger la portée du droit naturel pour penser l'accès à l'eau n'est pas sans intérêt en raison notamment de la logique marchande instaurée pour pouvoir bénéficier du droit d'usage à l'eau. Quoique la facture d'eau ne soit pas celle qui pèse le plus dans le budget des ménages comparativement aux autres biens et services essentiels, la permanence des controverses sur le prix de l'eau, le regain d'intérêt pour une gestion publique de l'eau, de même l'amplification en France des mouvements d'engagement citoyen et de vigilance collective en faveur d'une gouvernance éthique de l'eau, ont pour point d'ancrage le caractère de bien commun et de bien essentiel à la vie de l'eau qui concerne tout être humain. L'inscription de l'accès à l'eau dans la lignée du droit naturel et l'émergence en particulier de l'idée de « droit humain à l'eau » conçue pour les publics qui n'entrent plus dans la logique de l'accès marchand à l'eau trouve une justification naturaliste difficilement contestable même par ses protagonistes les plus farouches.

Notre analyse de la dynamique de construction du contenu juridique toujours en cours du droit humain à l'eau en France a montré combien le terrain du DHE était le lieu d'affrontements de visions du monde où ceux qui mobilisent les critères naturalistes du droit à l'eau (droit d'usage universel et inconditionnel et idéal de justice fondé sur les valeurs de dignité humaine et de solidarité) s'opposent à ceux qui revendiquent les valeurs du marché et de la liberté d'entreprendre. Le verdict récent du Conseil Constitutionnel qui confirme l'interdiction des coupures d'eau dans les résidences principales des ménages en cas d'impayés quel que soit par ailleurs l'utilisateur (pauvre ou riche), est à notre sens, la traduction la plus significative des principes naturalistes de l'accès à l'eau sur le plan juridique. Le maintien du lentillage (réduction du débit à un filet d'eau) et du principe de la dette d'eau due au fournisseur d'eau est un compromis qui demeure un objet de débat entre les tenants respectifs de ces représentations divergentes de l'accès en eau.

Sur le terrain, la mise à l'épreuve du droit humain à l'eau a montré à quel point le droit à l'eau en actes était formaté par les pensées et pratiques en usage des politiques sociales locales et départementales. Dans le cadre des logiques d'action curative en particulier, le droit à l'eau prolonge la série des droits sociaux existants qui relève d'une logique conditionnelle de l'aide au règlement d'un bien perçu avant tout, comme un service marchand matérialisé par l'impayé d'eau. Ce schéma



d'action qui s'applique uniquement aux catégories officielles des bénéficiaires de l'aide sociale et qui impose des contreparties au bénéfice de l'aide, ne considère pas l'argument formel d'universalisme et d'inconditionnalité du droit humain à l'eau. Il ignore de fait la catégorie des publics en grande précarité et sans-abris pourtant concernée au premier chef par la dimension de bien essentiel à la vie de l'eau. Pour autant, les stratégies des CCAS et FSL pour empêcher les coupures d'eau chez les ménages aidés constituent le pendant opérationnel du leitmotiv naturaliste du droit à l'eau et le critère factuel ultime de sa mise à l'épreuve sur le territoire.

Toutefois, il est permis d'être optimiste et de penser que la formalisation et l'expérimentation de dispositifs d'accès social à l'eau par les services ouvertes par la loi Brottes offrent de nouvelles perspectives pour penser le droit à l'eau. Elle donne en effet l'occasion aux acteurs de l'eau et du social de réinterroger leur vision du DHE en mobilisant dans le cadre d'un processus réfléchi et concerté les trois catégories de variables naturalistes que sont l'argument physiologique du volume d'eau essentiel à la vie qu'il convient de définir, le lien spécifique qu'entretiennent les différentes formes de précarité et de vulnérabilité des populations avec les critères de dignité, de santé humaine et de bien-être des populations concernées (pour penser la conditionnalité du bénéfice du droit à l'eau) et les actions de nature préventive en amont de l'impayé d'eau.

### **Bibliographie (non exhaustive)**

Charrette L. (1981), « Droit naturel et droit positif chez saint Thomas d'Aquin », *Philosophiques*, Vol 8, n°1, pp 113-130, <http://www.erudit.org>

Coutu M. (1988), « L'idée de droit naturel à la lumière de la sociologie juridique de Max Weber », *Les Cahiers de droit*, vol 29, n°1, 1988, pp 121-146

d'Aquin T. (1935), *La loi*, Desclée, Paris

Duhautoy F. (2015), *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, Ed. Johanet, 752 p

Fitch M., (2006), "Fair and affordable water", Report for UNISON, 60 p,

Le Galès P. (2014), « Gouvernance », in Boussaquet L et al. P. (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Aubin G., Gallinato B. (2004), *Les espaces locaux de la protection sociale*, Paris, Comité d'études de la sécurité sociale.

Bezes P. (2008), « Le tournant néomanagérial de l'administration française », In Boraz O., Guiraudon V., *Politiques publiques*, Tome 1, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Bezes P., Musselin C. (2015), « Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », in Boussaquet L. et al., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 125-152.

Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

Douillet A-C, Faure A., Négrier E. (2015), « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaquet L. et al., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, p. 319-348.

Duran P. (2010), « Le politique au prisme de ses institutions », *Idées économiques et sociales*, vol 1, n°159, p. 6-17

Durand P. (1990), « Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique*, vol.40, p.227-259.

Lascombes P., Le Gales P. (dir) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.  
Meny Y., Thoenig J-C (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.

Paugam S. (2011), *Repenser la solidarité*, Paris, PUF.

Rosanvallon P. (1981), *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Seuil.

Sen A., 2004, « Eléments d'une théorie des droits humains », in *La liberté au prisme des capacités*, Armatya Sen au-delà du libéralisme, Editions de l'EHESS, pp 139-183,

Soulet M.H. (2005), « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005/2 n°10, p 49-59. DOI : 10.3917/pp.010.0049

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 ? » *Revue Flux*, 2009/2-3, N° 76/77, p. 94-109.

Tsanga Tabi M., (2015), « La figure de consommateur éco-responsable du bénéficiaire du droit à l'eau : l'impératif écologique confronté aux droits humains fondamentaux en France », *RFAS*, n°1-2, pp 145-162

Warin P. (2006), *L'accès aux droits sociaux*, PUG, 168 p