

[Positionnement]

TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR L'ACCÈS AUX EAUX DESTINÉES À LA CONSOMMATION HUMAINE

RECOMMANDATIONS DES ONG DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT

17/03/2021

Auteur : Groupe de Travail « droit à l'eau en France » de la Coalition Eau

I INTRODUCTION

1. LA DIRECTIVE EUROPÉENNE ET L'ACCÈS DE TOUTES ET TOUS À L'EAU

En décembre 2020, l'Union Européenne a publié une Directive qui vise « à améliorer l'accès aux eaux destinées à la consommation humaine » et qui contient l'obligation pour les États membres de mettre en œuvre le **principe de l'accès à l'eau potable pour tous**. Cette Directive stipule que « Les États prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier des **groupes vulnérables et marginalisés** tels qu'ils sont définis par les États membres ».

L'**article 16** comprend des mesures fortes telles que **l'évaluation de la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable** et l'encouragement à **installer des fontaines gratuites** dans les villes et les lieux publics, à **favoriser la fourniture d'eau du robinet** dans les restaurants, les cantines et les services de restauration. Il engage également les États à prendre toutes mesures nécessaires pour assurer **l'accès à l'eau potable pour les groupes vulnérables et marginalisés**.

Article 16 « Accès aux eaux destinées à la consommation humaine »

1. Sans préjudice de l'article 9 de la directive 2000/60/CE et des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les États membres, en tenant compte des perspectives et des circonstances locales, régionales et culturelles en matière de distribution de l'eau, prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les États membres.

À cette fin, les États membres veillent à :

- a) déterminer quelles sont les personnes qui n'ont pas accès ou qui n'ont qu'un accès limité aux eaux destinées à la consommation humaine, y compris les groupes vulnérables ; marginalisés ou toutes personnes temporairement sans eau potable suite à une catastrophe naturelle, et les raisons expliquant cet état de fait ;

- b) évaluer les possibilités d'améliorer l'accès pour ces personnes ;
- c) informer ces personnes des possibilités de connexion à un réseau de distribution ou d'autres moyens d'accès aux eaux destinées à la consommation humaine ;
- d) prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés.

2. Pour promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet destinée à la consommation humaine, les États membres veillent à ce que des équipements intérieurs et extérieurs soient installés dans les espaces publics, lorsque cela est techniquement réalisable, d'une manière qui soit proportionnée à la nécessité de telles mesures et compte tenu des conditions locales spécifiques, telles que le climat et la géographie.

Les États membres peuvent également prendre les mesures qui suivent pour promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet destinée à la consommation humaine :

- a) faire connaître les équipements extérieurs ou intérieurs les plus proches ;
- b) lancer des campagnes d'information auprès des citoyens concernant la qualité de cette eau ;
- c) encourager la fourniture de cette eau dans les administrations publiques et les bâtiments publics ;
- d) encourager la fourniture de cette eau, à titre gratuit ou moyennant des frais de services peu élevés, aux clients de restaurants, de cantines et de services de restauration.

3. Les États membres veillent à ce que l'appui nécessaire, tel qu'ils le définissent, soit fourni aux autorités compétentes pour mettre en œuvre les mesures visées au présent article.

Pour que la nouvelle Directive devienne applicable en droit français, elle doit être transposée dans la législation nationale et préciser des aspects laissés à la discrétion des États membres. De nouvelles dispositions législatives sur l'accès à l'eau seront donc nécessaires pour assurer une approche harmonisée en matière d'accès à l'eau dans tout le pays, en particulier pour les populations vulnérables et marginalisées.

2. PRINCIPAUX ENJEUX DU DROIT HUMAIN A L'EAU POTABLE EN FRANCE METROPOLITAINE

En 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies, a reconnu dans sa résolution n°64/292 que le **droit à une eau potable, salubre et propre** est un droit humain fondamental.

En France, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a intégré le **droit à l'eau dans le Code Général des Collectivités Territoriales** :

« Art. L. 2224-12-1-1. - Les services publics d'eau et d'assainissement sont autorisés à mettre en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif **le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous**, tel que prévu à l'article L. 210-1 du code de l'environnement. »

Néanmoins la mise en œuvre de ce droit n'est toujours pas effective pour toute la population française et **ne satisfait pas l'objectif de développement durable n°6** de l'Agenda 2030 des Nations unies dans le domaine de l'eau, en ne garantissant pas un accès à l'eau propre à toutes et tous. En effet, l'eau reste inabordable pour **1,2 millions de personnes** branchées au réseau de distribution¹ et environ 300 000 personnes ne sont pas branchées à un réseau de distribution d'eau².

La situation de ce second groupe de personnes « **sans eau** » (personnes sans domicile, personnes vivant dans des habitats de fortune, dans des squats, des bidonvilles, gens du voyage ou personnes ou mal logées) est particulièrement préoccupante et est due à plusieurs causes telles que :

- L'absence d'accès à un logement décent,

¹ Enquête Nationale Logement 2013, calculs Fondation Abbé Pierre

² Rapport sur le Mal Logement de la Fondation Abbé Pierre

- L'éloignement entre l'habitation et les réseaux de distribution,
- Le refus de certaines municipalités d'étendre le réseau à l'intérieur de la zone de desserte,
- L'incapacité pour les usager.e.s démunis.e.s de financer un branchement individuel au réseau,
- Le refus par l'administration d'une demande de branchement au réseau (non-respect des règles d'urbanisme, absence de permis de construire, manque d'évacuation des eaux usées, absence de permis de séjour, occupation illégale d'un terrain ou d'un bâtiment, etc).

C'est pourquoi il est nécessaire de prendre des mesures ambitieuses dans le cadre de la transposition de la directive, pour que le droit à l'eau devienne réellement effectif pour toutes et tous, en particulier pour les usager.e.s sans branchement au réseau.

3. ENJEUX DE L'ACCES A L'ASSAINISSEMENT ET AUX TOILETTES

Sans être à proprement parlé intégré à la révision de la directive européenne, la question de **l'accès à des toilettes pour les plus vulnérables** se pose également et reste un enjeu important du droit humain à l'assainissement.

Pour préserver la salubrité publique et lutter contre l'épandage de déjections humaines (CGCT L 2224-2), les municipalités doivent installer des **toilettes publiques** qui sont notamment utilisées par les habitant.es qui ne disposent pas de toilettes dans leur habitation et par les personnes de passage et les touristes.

Bien que la France soit équipée de près de **14 000 toilettes publiques**, le Ministère des affaires sociales estime en 2014 que « *les communes de France sont souvent sous-équipées en toilettes publiques* ». Dans certaines régions, le nombre de toilettes par habitant.e est particulièrement faible (voir le rapport « Le droit d'accès à des toilettes en France », Académie de l'Eau, 2020). Aussi l'acquisition de nouvelles toilettes publiques est-elle de plus en plus jugée comme une dépense nécessaire dans les municipalités d'une certaine taille. Dans une Instruction interministérielle de mars 2020, le Gouvernement a demandé aux Préfets de « *veiller à ce que les personnes à la rue aient accès à des sanitaires* ». Par ailleurs, les **centres d'hébergement** des personnes sans domicile doivent être équipés de toilettes (Règlement sanitaire départemental).

Enfin, de nombreuses personnes **habitant en bidonvilles ou dans des campements**, n'ont toujours pas accès à des sanitaires. Des mesures sont pourtant possibles : toilettes sèches, toilettes mobiles de chantier, toilettes publiques à proximité, etc.

II RECOMMANDATIONS DES ONG DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT

1. UNE IDENTIFICATION DES PLUS VULNERABLES

- En lien avec les associations intervenant sur leur territoire, les collectivités et services de l'Etat **identifient les personnes vulnérables**³ qui ne sont pas raccordées à un réseau de distribution d'eau et qui habitent dans une zone de desserte en eau et le nombre qui habitent en dehors de cette zone, ce **quel que soit leur statut administratif ou le type de leur habitat**. Elles identifient également les personnes qui n'ont pas accès à des installations sanitaires (toilettes, douches).
- Les collectivités **mettent en place des diagnostics** sur leur territoire afin de : 1. **Connaître l'emplacement des points d'eau et des toilettes publiques** disponibles sur leur territoire (cartographies), 2. **Evaluer périodiquement** s'il y a lieu d'installer et d'entretenir de nouvelles

³ Est considérée comme vulnérable toute personne victime d'une dégradation durable ou temporaire de l'accès à une eau de consommation ou d'un assainissement sûr.

infrastructures publiques sur leur territoire (fontaines, toilettes, citernes notamment). Ces diagnostics doivent être avant tout empiriques et basés sur des échanges directs (avec les habitant.es, les pouvoirs publics locaux, les acteurs qui gravitent, etc.).

- Les informations sur les infrastructures existantes sont **transparentes et accessibles** à toutes et tous (élaboration de cartographies des infrastructures, des besoins identifiés et des zones concernées).

2. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT A L'EAU POUR LES PERSONNES NON RACCORDEES

- L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale doivent **concourir à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement**. Ils veillent à ce que chacun.e ait accès à la quantité d'eau potable nécessaire pour satisfaire ses **besoins élémentaires en eau** et ait accès en cas de nécessité à des équipements sanitaires lui permettant d'assurer **son hygiène, son intimité et sa dignité**.
- La législation clarifie **l'organisation administrative et les rôles et responsabilités des divers acteurs** en matière d'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH) pour les personnes non-raccordées et ce dans les différents cas de figures (personnes sans abri et sans domicile fixe, campements, bidonvilles, squats...).
- Les collectivités installent et entretiennent des **équipements de distribution gratuite d'eau potable dans l'espace public** dans le but de satisfaire les besoins élémentaires des personnes qui ne sont pas raccordées à un réseau de distribution d'eau. Cet accès peut être assuré par l'installation ou la réouverture des fontaines publiques, l'accès à des espaces installations sportives existantes avec horaires aménagés (de type piscines, gymnases, vestiaires), l'accès à l'eau dans les administrations publiques et bâtiments publics, les services de restauration, etc. Outre l'approvisionnement en eau, les collectivités doivent également garantir **l'accès gratuit à des installations sanitaires dans l'espace public** : installation de toilettes publiques, ouverture de bains douches et/ou mise en place de douches et de toilettes mobiles, etc.
- **Les raccordements à l'eau et l'installation de points d'eau potable et d'accès à l'assainissement sont assurés pour les squats et bidonvilles** par les services de la collectivité avec l'appui de l'Etat, en tenant compte des volontés des habitant.e.s (via des consultations et une information des options choisies). Lorsque l'extension du réseau ou le branchement individuel au réseau ne sont pas des solutions envisageables d'un point de vue technique, il est possible de déployer des **solutions alternatives** : installer une borne fontaine en libre-service, mettre en place une desserte aérienne de distribution dans un site, réaliser un raccordement sur hydrant ou bien, en cas de dernier recours, mettre en place une citerne, remplie par les autorités, sont des solutions simples à mettre en œuvre, qui ne requièrent aucun frais annexe. Les solutions alternatives (notamment les citernes) ne doivent néanmoins pas être considérées comme des solutions suffisantes et doivent être considérées du point de vue de la continuité, du bon fonctionnement et de la durabilité de l'installation. Enfin, au-delà des solutions technologiques, un **travail d'ingénierie et de médiation sociale** est nécessaire pour accompagner ces installations.
- En cas de pénurie, **l'alimentation en eau potable des personnes physiques et la protection de leur santé ont la priorité sur les autres usages de l'eau**. Dans certaines situations d'urgence, quand les conditions sanitaires peuvent s'avérer dangereuses pour les habitant.es, **la réglementation française en matière d'accès à l'eau potable doit pouvoir être assouplie**, le temps pour les autorités compétentes de trouver des solutions de raccordement adaptées et pérennes. Il s'agit ici de :

- a. Faciliter l'usage de dispositifs normalement non destinés à l'eau de consommation tels que le raccordement sur hydrant pour la lutte anti-incendie ou la purge de bout de ligne de réseau, etc.
- b. Réduire les normes et standards exigés en matière de qualité de l'eau (en se basant, par exemple sur les standards de l'OMS), afin de faciliter la mise en place de solutions alternatives telles que les dessertes aériennes temporaires (en rehaussant la température de l'eau fixée actuellement à 25°C par les Agences Régionales de Santé), ou les unités de potabilisation d'urgence (en abaissant les standards de la qualité de l'eau).

3. LE DEVELOPPEMENT DE LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU

En 2019, la loi « Engagement et Proximité » a introduit un article (L2224-12-1-1) dans le Code général des collectivités locales permettant aux services publics de l'eau et de l'assainissement de mettre en œuvre des mesures sociales visant à donner effet au droit d'accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiques acceptables : « **Les services publics d'eau et d'assainissement sont autorisés à mettre en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous...** ». La loi a également introduit de nouvelles dispositions dans un article déjà existant du Code général des collectivités locales, l'article L2224-12-4. La première disposition indique que le tarif social de l'eau peut prendre en compte le caractère essentiel de l'eau potable et de l'assainissement pour les usagers en situation de vulnérabilité en prévoyant un tarif progressif qui peut inclure un premier bloc de consommation gratuit.

Dans ce contexte, les ONG recommandent que :

- Afin de répondre aux **problématiques d'abordabilité pour les populations en situation de grande précarité**, il est nécessaire que la réglementation actuelle évolue et que les collectivités compétentes puissent **adapter les critères d'éligibilité de ces mécanismes** (tarif social de l'eau, premiers litres gratuits, FSL, etc.) pour les rendre accessibles aux personnes vivant en squats ou bidonvilles, y compris celles se trouvant sans droits ni titres et/ou non bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA).

4. LA DEFINITION DE CRITERES D'ACCES MINIMAL POUR L'ACCES A L'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE

Il n'existe pas en France de **référentiels officiels de base** pour définir précisément ce qu'est "un approvisionnement suffisant" (en termes de quantité, de distance, de nombre d'infrastructures, etc.) pour les usages personnels et domestiques de chacune, notamment les plus précaires, qui ne bénéficient pas d'installations à domicile.

Au niveau international, les standards utilisés sont principalement les Standards WASH du UNHCR⁴ et les Standards WASH SPHERE – Edition 2018 (la Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire, SPHERE 2018). Ces standards internationaux évoquent une **quantité minimum d'eau potable** nécessaire pour un niveau minimum de santé et d'hygiène de **20 litres par personne et par jour**. Ce référentiel s'applique dans les situations d'urgence ou de catastrophes. Mais **dans un pays comme la France qui n'est pas en situation de crise humanitaire, un référentiel plus ambitieux est nécessaire** afin de caractériser de manière satisfaisante les besoins et les situations de précarité relevées en France, notamment dans les campements de personnes réfugiées, les squats ou les bidonvilles.

⁴ <https://wash.unhcr.org/fr/download/manuel-eha-du-hcr-pour-les-situations-de-refugies/>

Compte tenu de leurs expériences et diagnostics de terrain, les principales ONG œuvrant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en France recommandent que :

- En situation de mal logement :
 - La **quantité d'eau potable minimale nécessaire pour satisfaire les besoins élémentaires** des ménages est d'**environ 40 L par jour et par personne**, avec un maximum de **50 personnes par robinet d'eau** et une distance maximale à parcourir de **200 mètres** pour l'alimentation en eau de ceux-ci. L'accès au point d'eau devra être sûr et sécurisé (pas de franchissement dangereux de voirie) et équitable entre les groupes préexistants sur le site (familles, liens amicaux, de travail, etc.)
 - Le **nombre minimal de toilettes** à prévoir est d'une toilette pour 15 à 20 utilisateurs accessibles à tout moment avec lumière et incluant un verrou intérieur (l'objectif final étant une toilette par ménage).
 - Le **nombre minimal de douches** à prévoir est une cabine de douche pour 50 utilisateurs avec verrou intérieur et lumière (l'objectif final étant une cabine de douche par ménage).
- En ce qui concerne les installations publiques :
 - Pour l'eau : les collectivités prévoient un **nombre minimal de points d'eau** en fonction de leur taille et du nombre d'usager.es potentiel.les de ces équipements. Ce nombre est déterminé par décret en Conseil d'Etat.
 - Pour l'assainissement, les collectivités de plus de **5 000 habitant.es** installent et entretiennent un **nombre minimal de toilettes publiques gratuites** en fonction de leur taille et du nombre d'usager.es sans toilettes. Ce nombre est déterminé par décret en Conseil d'Etat.