

Projet présenté par le député :
M. Alberto Velasco

Date de dépôt : 5 novembre 2009

Projet de loi constitutionnelle **modifiant la Constitution de la République et canton de Genève** **(A 2 00) (Droit à l'eau)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Titre II Déclarations des droits individuels

Art. 10B Droit à l'eau (nouveau)

¹ L'accès à l'eau est une condition essentielle à la dignité humaine, il est
inhérent à la personne humaine et donc inaliénable et universel.

² L'accès à l'eau, en quantité et qualité suffisantes à la vie, est reconnu
comme un droit constitutionnel humain et social, universel, indivisible et
imprescriptible.

³ A ce titre, le financement public doit couvrir :

- a) Intégralement, la consommation de 50 litres d'eau potable par jour et
par personne et ce, indépendamment du revenu, de l'âge, de la
nationalité, du sexe et de la profession.
- b) Partiellement, la consommation supérieure à 50 litres et inférieure à
120 litres. Pour cette tranche de consommation, un financement
dégressif est appliqué.

⁴ Dans le cas d'une consommation ne répondant pas à une activité reconnue
d'utilité publique, supérieure à 120 litres, les coûts sont intégralement à la
charge du consommateur et un tarif exponentiel et dissuasif est appliqué.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

« Deux conceptions des biens publics mondiaux s'opposent, qui renvoient deux mondes différents, celui du marché et celui d'un patrimoine commun et universel. »¹

Citations bibliques

Selon les lois de Solon, l'accès à un puits public est un droit pour les personnes du voisinage et est autorisé aux habitants plus éloignés dans la limite de deux cruches par jour s'ils manquent d'eau. Selon Platon, toute personne qui manque d'eau a droit à en recevoir de son voisin en quantité limitée à ses besoins essentiels (« Les lois », Livre VIII). Dans les régions sahéliennes, on ne refuse pas l'accès à un puits pour se désaltérer. Selon la Genèse (24, 16-20), Rébecca « s'empressa de pencher sa cruche sur sa main, et elle lui donna à boire. Quand elle eut achevé de lui donner à boire, elle dit : « Je vais aussi puiser de l'eau pour tes chameaux, jusqu'à ce qu'ils soient abreuvés ». Le droit à l'eau correspond aux obligations de partage des richesses. Selon le Coran (51 : 19), « Et dans leurs biens, il y avait un droit au mendiant et au déshérité. » Il faut donner aux autres l'eau que l'on n'utilise pas soi-même ainsi que l'eau pour étancher la soif (hadith, Boukhari, Vol. 3, Livre 40, N° 543-544).²

Partant du principe fondamental que :

- l'eau pour boire, pour cuisiner/s'alimenter, pour l'hygiène (l'eau potable, l'eau « domestique » de base pour vivre, dont la quantité nécessaire indispensable a été *estimée à 50 litres par jour par personne* par l'Organisation Mondiale de la Santé) ;
- et l'eau pour la production agricole, industrielle et les activités tertiaires indispensables à la vie d'une communauté humaine (l'eau pour la sécurité d'existence collective, dont la quantité nécessaire a été *estimée à 1700 m³ par personne par an tous usages confondus* par l'OMS et la FAO),

¹ J.-J. Gabas et P. Hugon, 2001

² In: "Le droit à l'eau dans les législations nationales", Henri Smets, Académie de l'eau, octobre 2005.

font partie intégrante du droit humain fondamental à l'eau, individuel et collectif. Ce droit se base sur l'accès à l'eau pour des usages humains vitaux dont personne ne peut être privé pour aucune raison que ce soit.

Le droit à l'eau n'appartient pas au champ du choix. Il n'est pas soumis à négociations. Il n'est pas réversible. Il est universel, indivisible, imprescriptible. Même un condamné à la peine capitale a droit à l'eau. Dès lors, il est de la responsabilité de la collectivité, c'est-à-dire des institutions et des responsables publics, d'assurer les conditions nécessaires (juridiques, administratives, économiques, financières, sociales...) pour garantir la concrétisation de ce droit pour tous, dans la quantité et la qualité suffisantes à la vie et à la sécurité d'existence collective selon les normes internationales ci-dessus citées.

On peut discuter du « niveau » des critères mentionnés, 50 litres et 1'700 m³. Certains, par exemple, trouvent le second chiffre plutôt excessif. On ne peut pas, en tout cas, réduire le champ du droit à l'eau à la seule eau potable. C'est notre proposition. Bien entendu, cela ne signifie pas que ce droit peut être satisfait n'importe comment, en particulier par des pratiques « non soutenables » au plan social, écologique, économique.

Garantir le droit à l'eau comporte des coûts importants

Amener l'eau dans toutes les maisons (le robinet chez soi), comme cela a été fait quasi entièrement dans les pays riches et pour les groupes sociaux aisés dans les pays pauvres, a impliqué des investissements colossaux sur de longues périodes, sans parler des coûts destinés à couvrir l'entretien et l'amélioration des infrastructures et services existants et, depuis quelques années, le traitement/récupération des eaux usées.

Ces coûts n'ont fait qu'augmenter et demeurent considérables. Nous y reviendrons. Souvent, ils sont même hors de portée des capacités financières des collectivités locales des pays pauvres et aussi, dit-on, des collectivités des pays riches. C'est l'un des arguments utilisés, plus qu'il n'est de raison, pour justifier les difficultés rencontrées encore aujourd'hui pour assurer le droit à l'eau pour tous et partout. En réalité, l'argument est spécieux. Car même dans de nombreux pays « à faible capacité financière » d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, les dirigeants « trouvent » des ressources financières pour les dépenses militaires - et policières - de loin plus importantes que celles pour l'eau potable, aidés en cela par les dirigeants des pays riches (principaux vendeurs d'armes au monde). Il faut donc prendre avec beaucoup de réserves l'argument des limites existantes à la concrétisation du droit, qui seraient dues à l'ampleur des coûts.

Au contraire, l'expérience montre que :

- dans les pays riches, les ressources publiques existent. Dès lors, on peut mettre en place des systèmes publics d'ingénierie financière qui tiennent la route, de natures diverses, allant du « tout public » jusqu'aux dispositifs fondés sur l'intervention de consortia de banques et caisses coopératives liées au monde des syndicats et des mouvements de la société civile (Églises, finance éthique). Qui dit, par exemple, que ce que le mouvement des Caisses coopératives Desjardins a réalisé au Québec dans le domaine des services publics au cours de la période 1950-90 n'est plus possible par de nouvelles caisses d'épargne réellement coopératives?
- dans les pays pauvres, les ressources pourraient aussi exister grâce, entre autres mesures structurelles à prendre, à l'annulation de la dette de ces pays, qui reste un pillage scandaleux des richesses du « Sud » par les pays riches du « Nord ».

Bref, liés au droit humain à l'eau, ces coûts doivent et peuvent être pris en charge par la collectivité. Leur financement ressort du domaine du « trésor public ». Et c'est possible, comme le montrera cet exposé.

Contrairement aux thèses favorables à la privatisation de la gestion de l'eau, le financement public ne se traduit pas par la fourniture « gratuite » de l'eau, ce qui, selon les détracteurs de la prise en charge par la collectivité des coûts liés au droit à l'eau, inciterait la population à gaspiller l'eau... Il n'y a pas de gratuité, mais une prise en charge par les finances publiques des coûts associés à la concrétisation du droit.

Certes, les personnes à bas revenu, qui ne paient pas de taxes et ainsi ne contribuent pas à alimenter les finances publiques, ont de facto l'accès à l'eau gratuitement, mais cela l'est en fonction du principe et des mécanismes de justice sociale redistributive et non pas en raison de l'inexistence de coûts. En outre, s'il est vrai que l'imposition d'un paiement (le tarif) pour toute quantité d'eau utilisée se traduit par une diminution des quantités utilisées par les familles pauvres, ce qui est tout à fait compréhensible, on constate que les gaspillages sont principalement le fait de familles riches dont, comme disent les économistes, « la quantité utilisée est inélastique au prix ». En d'autres mots, leur « consommation » n'est nullement influencée par le prix de l'eau.

Les formes, l'ampleur et les modalités du financement public doivent varier

- d'après la composante représentée par l'eau potable, l'eau « domestique » pour vivre, comprenant aussi les activités d'assainissement de l'eau, et la composante l'eau pour la sécurité d'existence collective;

- d'après les régions faisant partie des pays riches et celles faisant partie des pays pauvres ou « en voie de développement » et « en transition » (pour utiliser la terminologie prédominante).

Il faut faire un sort à cette mystification qui fait croire que l'accès « gratuit » à 50 litres d'eau potable saine par jour pour tout être humain, même pour ceux qui peuvent la payer, représenterait un coût élevé et injustifié pour la collectivité.

Prenons le cas des pays développés tels la Suisse et la France. Le prix (TVA incluse) de l'eau potable à Genève (eau potable sans facturation pour la collecte et l'assainissement des eaux), de peu supérieur à la moyenne du pays, est de 1,29 francs suisses le m³ (environ 0,774 euro). Or, puisque 50 litres par jour représentent 18,25 m³ par an, le coût du droit à l'eau par personne à Genève s'élèverait à 14,12 euro par an.

Identification des coûts à couvrir par le financement public dans les pays riches

Eau potable / eau domestique pour vivre

Dans les pays riches, pour ce qui concerne l'eau potable/l'eau domestique pour vivre, le financement public doit couvrir :

- les coûts des 50 litres d'eau potable saine, par jour et par personne, indépendamment de son revenu, son âge, sa nationalité, son sexe, sa profession ;
- une partie des coûts liés à une utilisation de l'eau domestique, dépassant les 50 litres et correspondant à la recherche d'un bien-être individuel et familial, considérée par les autorités publiques comme étant un usage « soutenable ».

En Wallonie et en Suède, par exemple, un habitant utilise respectivement, en moyenne, 109 et 119 litres par jour pour des usages domestiques. La qualité de son niveau de vie est considérée plus que décente. Ce qui signifie que dans les pays riches on peut vivre plus que décemment avec 120 litres.

Admettons que nos sociétés décident de considérer l'utilisation de 120 litres quotidiens par habitant comme un usage raisonnable, « soutenable ». Dans ce cas, on devrait appliquer à un usage d'eau situé entre 50 et 120 litres par jour et par personne un tarif que nous proposons d'appeler « le tarif de la soutenabilité » quelque peu inférieur au coût réel de production.

Au-delà des 120 litres et jusqu'à 180/200 litres (consommation moyenne d'un habitant de l'Europe occidentale), on entre dans le cadre d'un volume

d'eau reflétant une consommation élevée, signe d'un mode de vie d'abondance. On devrait alors y appliquer « le tarif de l'intérêt individuel », à un taux progressif proportionnel à la quantité utilisée.

Admettons que plus de 200 litres d'eau par jour et par personne représentent, aux yeux de nos sociétés, un usage excessif, non soutenable, un gaspillage du patrimoine universel. Dans ce cas nous proposons d'appliquer « le tarif de l'interdit » selon le principe « qui pollue ne peut pas ». Si, effectivement, la société estime que plus de 200 litres constituent une atteinte réelle à la qualité de vie de l'écosystème, ni le principe « qui consomme paie », ni celui « qui pollue paie » ne sauront être appliqués car ils ne permettent pas une gestion soutenable du bien eau. (Voir graphique 1)

Eau pour la sécurité d'existence collective

Pour ce qui concerne le financement public de l'eau pour la sécurité d'existence collective, il est urgent de mettre de l'ordre dans une situation marquée, un peu partout dans les pays riches, par une réglementation laxiste, inadéquate, par un système de subsides généralisés opaque, obéissant aux intérêts corporatistes des plus forts, et par l'absence d'une politique de gestion financière cohérente.

Rappelons que les usages pour l'agriculture, l'industrie et l'énergie représentent aujourd'hui 90% des prélèvements mondiaux d'eau douce. Comme on l'a vu, selon l'OMS et la FAO, une communauté humaine a besoin pour vivre en sécurité hydrique de 1700 m³ par personne et par an, tous usages confondus. Entre 1000 et 1700 m³, elle glisse vers une situation de stress hydrique et, au-dessous de 1000 m³, elle tombe dans une condition de pénurie hydrique, aux conséquences graves sur le plan de la santé, de l'alimentation, de la vie.

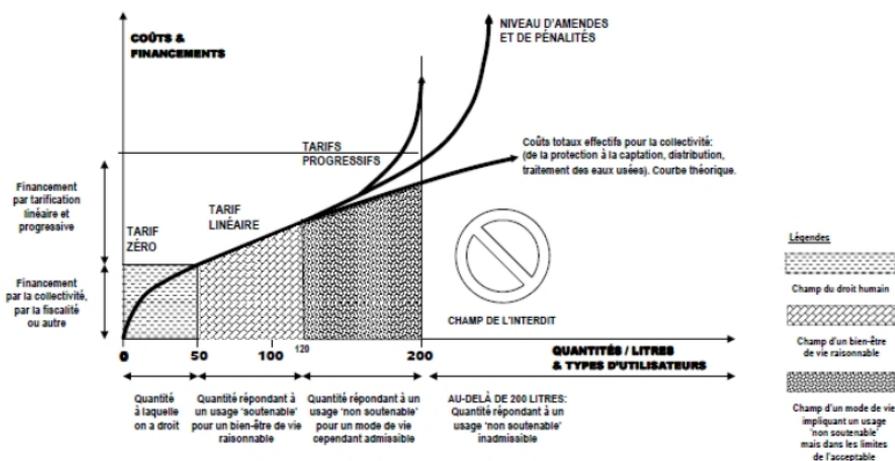
La facturation

On comprend mieux, à la lumière de ce qui précède, que la facturation de l'eau, selon les principes et les modalités décrits, n'a pas principalement la fonction de récupérer les coûts de production du service intégré de l'eau, mais surtout celle de sauvegarder et favoriser une gouvernance publique de l'eau et du territoire, à savoir le vivre ensemble, durable, efficient et solidaire aussi vis-à-vis des générations futures. La logique des coûts à couvrir n'est pas le principe ordonnateur de notre vision globale de l'ingénierie financière qui doit permettre, en tant qu'instrument, de gouverner l'eau dans l'intérêt de tous les membres de la communauté humaine, du local au mondial. Le principe ordonnateur est le bien commun.

FORUM ALTERNATIF MONDIAL DE L'EAU - FAME 2005 - DOCUMENT DE TRAVAIL « L'EAU BIEN PUBLIC, FINANCEMENT PUBLIC »

Graphique 1 : Le financement de l'eau pour tous : le cas de l'eau potable / eau domestique pour vivre

Les chiffres mentionnés, sauf celui de 50 litres par jour par personne, sont des propositions données à titre d'exemple



Source: M.Gandolla, 2004