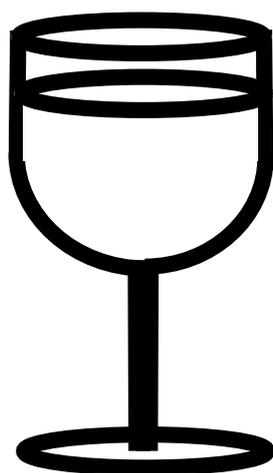


Académie de l'Eau

LA PRISE EN CHARGE DES DETTES D'EAU DES USAGERS DÉMUNIS EN FRANCE

Henri Smets

Membre de l'Académie de l'Eau et du
Conseil européen du droit de l'environnement



Avril 2008

PUBLICATIONS DE L'ACADÉMIE DE L'EAU
disponibles sur le site : www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau

Le droit à l'eau

La solidarité pour l'eau potable

De l'eau pour tous

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water

*Propositions pour de nouvelles règles juridiques
dans le domaine de l'eau et l'assainissement*

Pour un droit effectif à l'eau potable

Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe

*Le droit à l'eau dans les législations nationales
The right to water in national legislations*

*Le droit à l'eau, un droit pour tous les citoyens
The right to water, a right for all citizens
El derecho al agua, un derecho para todos los ciudadanos*

The right to water at the 4th World Water Forum

L'aide pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis en France

Rights and duties associated with the right to water

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international

Comment mettre en œuvre le droit à l'eau en France

Implementing the right to water in France

Le rôle des municipalités dans la mise en œuvre du droit à l'eau

L'accès à l'eau potable et le droit international

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France

Le prix abordable de l'eau potable dans la pratique des Etats

LA PRISE EN CHARGE DES DETTES D'EAU DES USAGERS DÉMUNIS EN FRANCE

Un premier bilan

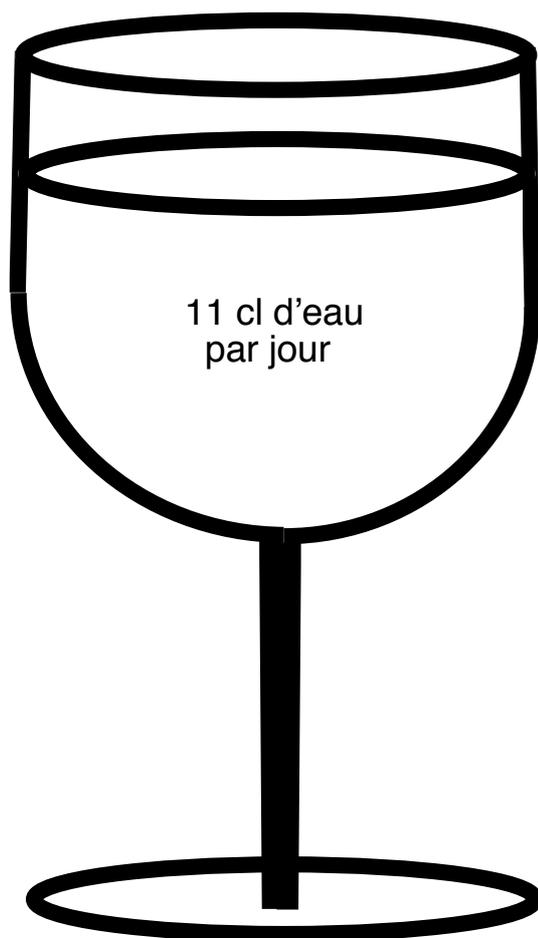
Henri Smets

Résumé : En 2004, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été chargés de prendre en charge, au plan départemental, une partie des dettes d'eau de ménages en situation de précarité sous forme d'une aide d'environ 130 € destinée à quelque 50 000 ménages démunis ayant des dettes d'eau. En 2005, le volet eau des FSL a eu un rôle très positif dans de nombreux départements mais n'a pas fonctionné dans d'autres. Les différences de traitement des impayés d'eau entre départements devraient être réduites car il s'agit de mettre en œuvre un véritable "droit" inscrit dans la loi au bénéfice des plus démunis. Le montant global des aides pour l'eau accordées par les FSL aux ménages démunis devrait être augmenté compte tenu des besoins d'aide des populations démunies. Une telle décision relève principalement des conseils généraux qui contribueraient ainsi à mettre en œuvre le droit à l'eau à leur niveau.

Académie de l'Eau
AESN, 51 rue Salvador Allende,
92027 Nanterre

**Pour que les plus démunis
en France disposent d'eau
potable, nous donnons :**

UN VERRE D'EAU PAR JOUR



**soit un centime par mois
par personne.**

**POURRIONS-NOUS ÊTRE
UN PEU PLUS GÉNÉREUX ?**

PRÉFACE

La France n'a pas seulement officiellement reconnu le **droit à l'eau**, elle l'a mis en œuvre au cours de la dernière décennie grâce à l'action conjointe des pouvoirs publics et des partenaires professionnels en accordant à des ménages démunis une aide pour acquitter leurs factures lorsqu'ils n'y parviennent plus.

Le jeu combiné de la loi de 2004 relative aux *libertés et responsabilités locales* et de la loi de 2006 sur *l'eau et les milieux aquatiques* a pour conséquence de confier désormais aux départements la responsabilité de la mise en œuvre du droit à l'eau en attribuant des aides aux personnes pauvres endettées. Il ne s'agit plus d'une simple compétence, mais d'une obligation juridique, car le **droit à l'eau** est un droit fondamental auquel chacun peut prétendre. L'Académie l'avait recommandé en 2000 dans sa **Charte sociale de l'eau** :

"L'eau est un bien économique et social car, si chacun doit en supporter le coût, la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis". "Son accès à tous doit être un droit imprescriptible".

Le système de prise en charge des dettes d'eau, instauré au niveau de chaque département, a permis de répondre à de multiples situations de précarité et d'éviter les coupures toujours mal vécues. Il reste à vérifier que ce système a effectivement atteint les objectifs assignés par le législateur.

Dans un pays comme la France, chacun doit bénéficier de l'**eau potable** qu'il soit en mesure d'en payer le prix ou non. L'accès à l'eau potable est tout aussi fondamental que l'accès aux soins de santé. Dans l'un et l'autre cas, il est inacceptable de faire obstacle à l'accès à ces droits parce que le bénéficiaire a des revenus insuffisants. Certes, chacun soutient ces principes mais il convient de s'assurer qu'il sont véritablement mis en œuvre et que personne n'est laissé au bord du chemin.

Le principe d'accès à l'eau à des conditions économiquement acceptables a été mis en œuvre de façon remarquable et avec grande générosité dans une dizaine de départements français. Les objectifs envisagés pour le mécanisme de prise en charge des dettes ont été atteints au plan national en 2007 (50 000 ménages aidés).

Mais peut-on dire que de ce fait, le droit à une aide pour l'eau est mis en œuvre sur tout le territoire français ?

Pour effectuer une telle évaluation, l'Académie de l'Eau a fait appel à l'un des ses membres éminents, **Henri Smets**, qui a contribué par de nombreux ouvrages à l'adoption du droit à l'eau et qui a acquis, à l'OCDE, une longue expérience d'évaluation des politiques d'environnement. Après une analyse juridique, économique et statistique, l'auteur conclut que la procédure de prise en charge des dettes pour l'eau n'a pas bien fonctionné en 2005 dans de nombreux départements. Des améliorations sont souhaitables afin de se rapprocher du taux de prise en charge des départements les plus performants. Une telle action a un coût qu'il convient d'apprécier.

L'auteur démontre qu'il suffirait que chacun donne un ou deux centimes par mois pour que les plus démunis bénéficient véritablement d'une aide pour l'eau et ne subissent plus de coupures d'eau pour impayés. Henri Smets plaide pour une plus grande générosité à l'égard des ménages pauvres afin que la France mette en œuvre, dans ce domaine, des actions au moins aussi solidaires que celles prises en Belgique, en Angleterre et en Hongrie.

L'Académie de l'Eau soutient cette thèse et considère que les mécanismes du volet eau des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) devraient faire l'objet d'une enquête et de débats fondés sur les contraintes pour les plus pauvres. Elle note qu'au cours des dernières années, plusieurs députés ont critiqué le système actuel comme étant insuffisant. Il faut donc définir les axes des réformes d'un système conçu il y a déjà une décennie. Ce n'est pas une question de coût, mais une question de dignité tant pour les usagers que pour les professionnels de l'eau.

A une époque où la France prend conscience des problèmes non résolus de précarité, *l'accès à l'eau pour tous* doit être amélioré, en particulier pour les plus démunis et les plus marginalisés, afin d'éviter de les priver d'eau potable, l'eau pour la vie, **l'eau vitale**. Notre développement économique nous le permet sans difficulté.

L'Académie de l'Eau souhaite contribuer au débat en cautionnant et en diffusant l'ouvrage d'Henri Smets.

Prof. Marc Gentilini
Président de l'Académie de l'Eau

Mars 2008

PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT*

Les fonds de solidarité eau créés en 1996 ont progressivement pris en charge une partie des dettes d'eau des usagers démunis. En 2004, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été chargés, au niveau de chaque département, de fournir des aides à des ménages démunis en cas d'impayés d'eau.

En 2005, dans plusieurs départements, le système a eu des performances qui ont largement dépassé les objectifs initialement envisagés. Par contre, ce système n'a pas fonctionné dans certains départements ou seulement très faiblement.

S'il est normal que certains départements donnent une aide plus importante que d'autres en faveur des personnes démunies, il conviendrait d'atténuer les disparités excessives et de faire en sorte que le "droit à une aide" pour disposer de l'eau potable, droit inscrit formellement dans la loi, ne soit pas qu'une apparence de droit dans certains cas. A cet égard, il faudrait examiner si le faible rôle joué par certains FSL relève d'une décision consciente des conseils généraux responsables, d'un niveau de financement insatisfaisant ou de difficultés d'ordre administratif.

Pour encourager un meilleur fonctionnement des FSL, publier des statistiques comparatives de leur action en matière de dettes d'eau serait utile car l'opacité actuelle permet trop aisément de négliger la mise en œuvre de la loi.

Contrairement à la loi, un nombre important d'opérateurs ne contribuent pas aux FSL. Pour corriger cette situation, il conviendrait d'envisager dans certains cas un financement de l'aide par prélèvement sur les consommations d'eau.

Comme suite aux critiques émises à l'Assemblée nationale sur le volet eau des FSL, il faudrait ouvrir un large débat sur leur rôle, leurs succès et leurs faiblesses ainsi que sur leur financement. Ce débat pourrait porter sur la prise en charge d'un plus grand nombre de dettes d'eau et sur l'aide pour l'eau à apporter aux personnes qui n'ont pas de dettes d'eau mais sont en permanence très démunies.

*** Les conclusions figurent aux pages 107-111 et les propositions d'actions à la page 108 .**

**MESSAGE DU PAPE BENOÎT XVI
à l'occasion de la célébration
de la Journée mondiale de l'eau,
22 mars 2007**

“L'eau, bien commun de la famille humaine, constitue un élément essentiel pour la vie ; la gestion de cette ressource précieuse doit être telle qu'il en soit permis un accès à tous, surtout à ceux qui vivent dans des conditions de pauvreté.”

* * *

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. Les dépenses d'eau potable et d'assainissement ne sont plus négligeables

La situation actuelle en matière d'accès à l'eau en France est satisfaisante puisque presque tout le monde bénéficie de l'eau potable et qu'il y a relativement peu de cas où l'alimentation en eau a été coupée parce que l'utilisateur est trop pauvre pour la payer. Mais on ne peut en conclure que la situation soit pleinement satisfaisante car plus de 20 000 ménages démunis avec des factures d'eau impayées se retrouvent chaque année dans des logements privés d'eau dont 2000 ménages pour plus de 24 h. Ces coupures auraient dû être évitées mais sont la conséquence normale des procédures et règlements en vigueur.

Pour éviter la coupure en cas d'impayé, l'utilisateur démunis peut faire appel aux fonds de solidarité pour le logement qui ont pour vocation de donner au niveau départemental une aide aux usagers incapables de payer leur eau.

L'Académie de l'eau a effectué une étude d'ensemble pour évaluer le rôle de ce système d'aide instauré en France par une loi de 2004. Le rapport de l'Académie contient une évaluation du nombre de ménages en difficulté qui devraient recevoir une aide pour maintenir leur accès à l'eau, un examen statistique des performances du volet eau des FSL en 2005 dans les divers départements et une évaluation des problèmes de financement et de fonctionnement des FSL. Il est complété par un examen des cas où des problèmes de mise en œuvre du droit à l'eau se posent en France et d'une comparaison avec les systèmes de solidarité pour l'énergie. Il constitue la première enquête détaillée sur ce sujet et présente un intérêt pour les personnes intéressées par les questions de pauvreté, d'aide sociale et de mise en œuvre du droit à l'eau. Cette étude pourrait servir à nourrir une réflexion sur les améliorations à apporter au "volet eau" des Fonds de solidarité pour le logement.

Les dépenses d'eau bien que peu importantes pour les ménages médians représentent une part qui n'est plus négligeable des dépenses des ménages démunis. Globalement, ces dépenses sont du même ordre de grandeur que les dépenses d'électricité (chauffage non compris) et relèvent du même système de prise en charge des dettes;

Ces fonds départementaux ont de nombreuses fonctions au plan social dont les principales sont le maintien dans le logement, la prise en charge des factures d'électricité et des factures d'eau. L'eau ne représente qu'un aspect mineur de l'action des FSL alors que les dettes d'eau sont observées chez environ 45% des ménages avec dettes d'électricité.

En termes globaux, les FSL ont consacré 7.5 M€ aux aides pour l'eau sur un chiffre d'affaires du secteur de l'eau de plus de 11 000 M€, soit moins de 0.7 pour mille. Pendant longtemps, la contribution des volets eau des FSL a été faible mais la situation s'est considérablement améliorée .

2. Les bénéficiaires potentiels de l'aide pour l'eau

Alors qu'il y a en France plus de 1.600 000 ménages pauvres (c.-à-d. ayant un revenu inférieur à 50% du revenu disponible médian), seule une partie de ces ménages sont susceptibles d'avoir des dettes d'eau car beaucoup d'entre eux sont sans abonnement à l'eau soit que le mode hébergement ne s'y prête pas, soit qu'ils partagent avec d'autres un abonnement collectif. On estime que seuls 475 000 ménages pauvres sont susceptibles de se voir couper l'eau s'ils ne payent pas leur eau au distributeur. Parmi eux, seuls environ 50 000 ménages reçoivent actuellement une aide des FSL pour payer leur eau.

Le prix de l'eau en France n'est pas particulièrement élevé par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays voisins mais constitue une charge lourde pour les ménages démunis (plus de 3% des dépenses des ménages pauvres). Plus le prix de l'eau augmente et plus il y a des impayés dans la population .

Pour évaluer le nombre de ménages susceptibles d'être trop démunis pour payer leur eau, l'étude recense le nombre de ménages ayant des revenus faibles, des dépenses élevées pour l'eau, des retards de paiement ou des dettes d'eau, ainsi que le nombre de ménages ayant subi une coupure d'eau ou reçu une aide pour l'eau. Il ressort de la confrontation de ces différents chiffres que *plus de cent mille ménages devraient bénéficier d'une aide pour payer leurs dépenses d'eau, soit environ le double de ce qui s'est produit en 2005.*

Le doublement de l'action des volets impayés d'eau des FSL serait parfaitement réaliste car cette proportion de ménages aidés est déjà dépassée dans 38 départements . D'un point de vue économique, il suffirait que chacun d'entre nous donne chaque jour un petit verre d'eau pour améliorer l'accès à l'eau des plus démunis en France.

3. Les aides accordées par les FSL en 2005

Les FSL ont contribué à améliorer l'accès à l'eau des plus démunis en attribuant des aides à eux qui ne peuvent payer leurs factures d'eau. *En 2005, les volets eau des FSL de 60 départements ont accordé 47 296 aides pour un total de 6.28 M€.*

Les statistiques sur les aides pour l'eau par département montrent que les performances des volets eau ont dépassé les objectifs initiaux (50 000 aides, 2 aides pour 1000 ménages) dans près d'une quarantaine de départements. En revanche, aucune aide pour les dettes d'eau n'a été accordée par les volets eau d'au moins 23 départements. Les informations sur les évolutions des aides en 2006 font apparaître une nette amélioration, ce qui permet de conclure que les objectifs initiaux ont été atteints.

4. De grandes disparités dans les aides aux plus démunis entre les départements

Les problèmes d'impayés d'eau au niveau des départements varient en fonction des revenus des usagers et des caractéristiques de l'habitat, notamment la proportion des abonnés

individuels dans la population démunie. L'individualisation des factures d'eau et l'augmentation du prix de l'eau ont pour effet d'augmenter le nombre des impayés. Pour un même niveau de pauvreté, certains départements aident une proportion élevée de ménages démunis à payer leur eau et d'autres sont apparemment peu intéressés par les problèmes de dettes d'eau. La disparité entre des départements ayant des habitats semblables semble néanmoins excessive et indiquerait que certains départements ne mettent pas en œuvre le minimum de solidarité que la loi a voulu instaurer au niveau départemental. En Corse-du-Sud, l'aide pour l'eau atteint 1.08 €/hab. alors que la moyenne nationale est de 0.12 €/hab.

La parcimonie avec laquelle les aides pour l'eau avaient été attribuées en 2005 a déjà été corrigée par certains départements qui ont rendu le volet eau du FSL accessible à une catégorie plus importante de personnes endettées.

Bien que la loi ait créé le droit à une aide pour l'eau, certains bénéficiaires potentiels de ce droit se sont vus privés de toute possibilité de l'exercer. Les FSL n'ont donc pas aidé pour les dettes d'eau tous ceux ayant des difficultés particulières selon les termes de la loi.

5. Une aide plus importante

Un plus grand nombre de dettes d'eau pourrait être pris en charge car il y a beaucoup plus de ménages démunis à aider que les 50 000 ménages aidés actuellement. Cette observation se fonde sur l'étendue de la pauvreté et non sur les performances parfois décevantes de certains FSL qui ne consomment pas les crédits qui leur sont ouverts pour les dépenses d'eau. Pour augmenter le nombre de bénéficiaires, il faudrait augmenter les crédits disponibles par des engagements plus importants des conseils généraux, des opérateurs et de l'État. Vu le montant relativement faible des diverses contributions, ceci ne devrait pas créer de difficultés. D'ailleurs, les départements qui pratiquent une aide particulièrement généreuse pour l'eau n'ont pas éprouvé de difficultés particulières pour financer cette aide et les opérateurs privés ont parfois pris en charge des abandons de créances bien supérieurs à ceux prévus. Dans les départements qui attribuent relativement peu d'aides, une attitude plus généreuse concernant les aides pour l'eau ne poserait pas de problèmes puisque les crédits ouverts ne sont pas entièrement consommés en fin d'année. Le tableau fait apparaître que dans 20 départements sur 62, les aides pour 2007 ont été supérieures aux montants prévus, ce qui prouve qu'il existe une demande d'aides pour l'eau.

Si l'augmentation de l'aide pour l'eau à prévoir était intégralement prise en charge au titre de la solidarité par les seuls usagers domestiques, ils subiraient un accroissement de dépenses inférieur à 0.1%, ce qui est dérisoire compte tenu de l'augmentation prévue du prix de l'eau de plus de 20% afin de mieux respecter les lois d'environnement dans le domaine de l'assainissement collectif.

6. Une diversité d'approches institutionnelles

La France dispose de plusieurs systèmes d'aides pour les dettes d'eau puisqu'il coexiste le système légal du volet eau du FSL dans la majorité des départements et des

systèmes plus anciens fondés sur le recours aux CCAS municipaux . Trois approches sont mises en œuvre à la fin de 2007:

a) une majorité de départements (61) a mis en place le volet eau des FSL et signé une convention avec les délégataires pour financer les aides pour l'eau comme prévu dans la loi de 2004 ;

b) une minorité de départements (39) a mis en place le volet eau des FSL mais n'a pas encore signé de convention avec les délégataires ou n'a pas l'intention de le faire ;

c) certains départements n'ont pas l'intention de mettre en œuvre la loi de 2004 relative au volet eau des FSL et font appel aux CCAS pour régler les problèmes de dettes d'eau.

L'absence d'aides des FSL a des conséquences très négatives pour les usagers qui auraient pu en bénéficier. S'il manque une convention départementale avec les délégataires, les usagers ne bénéficieront pas de l'abandon des pénalités prévues dans les conventions et le conseil général ne bénéficiera pas de l'abandon de créance à charge du délégataire. De plus, l'absence d'aide du FSL rend possible la coupure d'eau d'usagers ayant des impayés même lorsqu'une aide a été attribuée par le CCAS.

7. Des déséquilibres dans les financements

La question du financement des aides pour l'eau mériterait d'être examinée de plus près afin de mieux définir la répartition de la charge des impayés d'eau des ménages démunis entre les opérateurs et les FSL (niveau départemental). Le système de financement inscrit dans la loi en 2004 se caractérise par le flou sur les responsabilités financières des uns et des autres, hormis pour les conseils généraux devenus en principe responsables de l'ensemble du système. Selon la loi, les départements (FSL) doivent signer une convention avec chacun de ces 12 400 distributeurs afin de recueillir leur accord et leurs contributions éventuelles au financement des FSL. Pour les 4 800 distributeurs privés, il existe un modèle de convention mais pour les 7 600 distributeurs publics (régies), il n'y a rien de semblable. La part de financement des FSL prise en charge par les régies (obligatoires selon la loi) est inconnue. Aussi serait-il nécessaire de déterminer les contributions éventuelles des collectivités territoriales, des régies et de l'État dans les mécanismes d'aide en vue d'assurer un minimum d'équité dans les diverses contributions.

Le système actuel de financement est d'une grande lourdeur et d'une rare complexité ; il aurait été plus simple de financer les mesures de solidarité pour l'eau par une taxe sur l'eau payée par les usagers sous réserve que le montant de cette taxe ne serve qu'à financer les dettes d'eau ou les aides pour l'eau (et non les dettes d'énergie). Une autre possibilité serait de réserver cette taxe aux seuls opérateurs qui n'ont pas signé de conventions départementales relatives aux FSL.

8. Des frais de gestion élevés

Le système d'aide pour l'eau mis en place est coûteux en frais de gestion (recueil des contributions des distributeurs, constitution des dossiers individuels, évaluation des demandes selon des critères propres à chaque FSL, démarches, contrôles divers, commissions, comptabilité, etc.). Vu le nombre élevé d'intervenants (FSL, services sociaux et distributeurs) et le montant relativement faible des aides par personne aidée dans le cas de l'eau (130 €/an en moyenne par bénéficiaire mais environ 40 € par an par bénéficiaire et par intervenant), le risque est grand que les coûts de gestion pour les divers intervenants soient proches du montant des aides attribuées. Cette considération devrait inciter à rechercher les modalités les plus simples pour la gestion des aides.

9 Une aide préventive à créer

Les volets eau des FSL ont été créés essentiellement pour mener des actions ponctuelles non récurrentes et pas pour prendre en charge une partie des factures d'eau des personnes identifiées comme étant en permanence très démunies. Pourtant selon la loi, les FSL pourraient donner des aides préventives pour éviter la création de situations d'impayés. Cette extension de leur domaine d'action aux aides préventives est effective pour l'électricité dans certains FSL. Elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sans qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle disposition législative.

10. Une transparence à améliorer

Les conseils généraux ont la responsabilité des volets eau des FSL mais ne sont pas informés des écarts considérables entre départements en matière d'allocations d'aides pour l'eau dans des situations similaires. Ils ne savent pas s'ils attribuent beaucoup plus ou beaucoup moins d'aides que d'autres départements, s'ils ne sont pas très restrictifs dans les critères d'attribution d'aides. Ils ne disposent pas d'analyses comparatives de l'ampleur de l'aide pour l'eau attribuée par habitant, de la proportion des ménages aidés parmi les abonnés et du montant moyen des aides en fonction des niveaux de pauvreté.

Pour encourager un meilleur fonctionnement des FSL, il faudrait mettre fin à l'opacité sur son fonctionnement et publier des statistiques comparatives sur l'action de solidarité eau dans chaque département, faciliter l'accès aux règlements, rapports d'activité et autres informations utiles relatives aux volets eau des FSL. Il faudrait préciser et quantifier les contributions des divers organismes qui interviennent dans ce domaine. Il faudrait aussi présenter les aspects de leur action que les statistiques reflètent mal.

11. Évaluation des FSL

Les insuffisances des FSL dans le domaine de l'eau ont été mises en avant à l'Assemblée nationale (MM. Dord, Flajolet, Marcovitch, Salles). Des suggestions précises ont été faites pour que ces fonds de solidarité remplissent mieux leur rôle, mais aucun débat

sérieux n'a eu lieu. Du point de vue de l'équité, il paraît anormal que des départements ayant la même proportion de ménages démunis mettent en œuvre des politiques d'aides pour l'eau très dissemblables et que les taux d'aide pour l'eau en France soient beaucoup plus faibles que dans les pays voisins.

Comme les volets eau des FSL mis en place en 2004 ont fonctionné depuis plus de 3 ans, il serait utile de procéder à un examen de ces systèmes d'aide et d'identifier les points forts et les dysfonctionnements éventuels. Il faudrait vérifier si les difficultés relèvent d'un problème de financement, d'une décision consciente des conseils généraux ou de difficultés d'administration interne des FSL dont les responsabilités ont crû rapidement.

Dans un contexte de préoccupations pour le pouvoir d'achat, les Conseils généraux sont bien placés pour entamer une réflexion sur le rôle des FSL dans le secteur de l'eau et pour en débattre avec les usagers et les associations représentatives. Les actions à entreprendre concernent des personnes en grande pauvreté et leur coût est très faible : à peine un centime par mois et par personne pour éviter les coupures d'eau. Cet ouvrage constitue un premier bilan destiné à promouvoir d'autres études sur ce sujet et la prise de décisions pour améliorer la situation actuelle.

Les principales propositions évoquées dans le rapport sont les suivantes :

- 1) Mieux connaître les performances du volet eau des FSL
(publier les statistiques d'aides sur une base comparative) ;
- 2) Faire une enquête sur la mise en œuvre de la loi de 2004 concernant le volet eau, les difficultés rencontrées et les améliorations à envisager ;
- 3) Mieux informer le public et les décideurs sur les aides du volet eau ;
- 4) Renforcer le rôle des aides dans certains départements attribuant peu d'aides
- 5) Assurer un financement des aides impliquant tous les distributeurs ;
- 6) Prévoir une augmentation éventuelle du volume total des aides pour l'eau et de la contribution de certains intervenants ;
- 7) Extension éventuelle du rôle du volet eau des FSL (conseil général et municipalités)
 - aides préventives (mise en œuvre du droit à l'eau)
 - aides pour les personnes très démunies, insolvables et incapables de rembourser leurs dettes et celles démunies en permanence.

AVERTISSEMENT :

Le système du volet eau des FSL dont traite ce rapport est mis en œuvre dans un petit nombre de pays. Il est intégré en France avec d'autres mécanismes de solidarité pour lutter contre la précarité et n'a pas vocation à se substituer à ces mécanismes. Il appartient à chaque Conseil général de déterminer dans le cadre de sa politique sociale le rôle qu'il entend donner au FSL et l'aide pour l'eau qu'il entend donner aux plus démunis. L'objet de ce rapport est de contribuer à la réflexion sur cette question et de fournir quelques suggestions (Encadré 18, page 108).

LA PRISE EN CHARGE DES DETTES D'EAU DES USAGERS DÉMUNIS EN FRANCE

Introduction

Dans un important discours prononcé le 25 septembre 2007 devant l'Assemblée générale des Nations unies à New-York, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a plaidé :

“pour que, dans ce siècle marqué par le retour de la rareté, les Nations se donnent les moyens d'assurer à tous les hommes à travers le monde l'accès aux ressources vitales, de l'eau, de l'énergie, de l'alimentation, des médicaments, et de la connaissance.”

Il ne s'intéressait pas seulement aux hommes des pays les plus pauvres puisqu'il indiquait : *“Il y a dans le monde et jusque dans les pays les plus riches, une multitude d'hommes et de femmes, qui n'ont même plus l'espoir de sortir un jour de leur détresse matérielle et morale”*.

En octobre 2007, le Président de la République a déclaré ¹ : *“A tous ceux qui vivent dans l'angoisse de la pauvreté, de l'exclusion, du déclassement, à tous ceux qui vivent avec au ventre la peur de ne plus pouvoir nourrir, de ne plus pouvoir habiller ses enfants, je veux leur dire que la France ne les abandonnera pas.”* et a ajouté :

“Personne ne doit être laissé au bord du chemin”.

Or aujourd'hui en France, on continue à couper l'eau de ménages pauvres incapables d'en payer le prix. La nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a institué l'accès universel à l'eau potable puisque, selon l'article 1 :

«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».

mais n'a pas explicitement interdit les coupures, ni modifié les mécanismes de solidarité pour l'eau, ni mis en place de mesures particulières pour rendre l'eau abordable pour tous.

¹ Discours pour la Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2007, Conseil économique et social.

Encadré 1

GLISSEMENT DES PRIX DE L'EAU

Entre mi 2001 et mi 2007 (6 ans), les évolutions des prix en France ont été les suivantes :

Indice des prix à la consommation pour l'ensemble des ménages hors tabac (INSEE) :

+ 10 %

Indice des prix moyens des services collectifs d'eau et d'assainissement (INSEE) :

+18.4 %

Écart entre les deux indices en six ans :

+ 8.4 %

Entre 1994 et 2007, l'indice des prix des services collectifs d'eau et d'assainissement (INSEE) a augmenté de 50.6% alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac a augmenté de 21.4%.

Sur une plus longue période, l'évolution des prix de l'eau est encore plus sensible. En effet, entre 1960 et 2000, selon l'INSEE, la part de l'eau dans le budget des ménages a quadruplé alors que celle des logements n'a augmenté que de 50%. Pour la majorité des Français, l'eau est considérée comme étant trop chère et ce sentiment se renforcera avec les augmentations de prix prévues.

Le Ministère de l'Écologie a expliqué à l'époque que l'un des objectifs de cette loi² est de :

*“donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en terme de ... solidarité en faveur des plus démunis”.*³

Madame la Secrétaire d'Etat Nathalie Kosciusko-Morizet a exposé que :

*“C'est un devoir pour nous tous de permettre aux plus défavorisés d'accéder à une eau potable et au moindre coût possible.”*⁴ et

le Ministre de l'Écologie (MEDAD) lui-même a déclaré en 2008 que :

“L'eau est sacrée”.

Cette dernière déclaration nous oblige à traiter l'eau comme un bien auquel chacun a droit et non pas comme une simple marchandise.

Compte tenu de l'appui unanime au principe de l'accès à l'eau pour tous, deux questions méritent d'être examinées :

- a) la France dispose-t-elle de systèmes d'aide qui donnent l'accès à l'eau pour tous, même les plus démunis, et
- b) les systèmes en place remplissent-ils effectivement leur rôle à une époque où “l'augmentation du prix de l'eau semble continue et inéluctable”⁵ ?.

Comme le montre l'Encadré 1, les prix des services de l'eau évoluent plus vite que l'indice des prix à la consommation. Les contraintes auxquelles la France est exposée au niveau communautaire et les effets du changement climatique laissent penser que cette tendance persistera. Le prix de l'eau, c.-à-d. le prix des services d'eau et d'assainissement, deviendra véritablement inabordable pour un nombre croissant de personnes.⁶

² Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

³ Texte sur le site du Ministère de l'écologie. Section : La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006.`

⁴ Lettre de la Déléguée générale de l'Ecologie et du développement durable de l'UMP à l'auteur en date du 7 décembre 2006.

⁵ Déclaration du Rapporteur de la LEMA, M. André Flajolet, Assemblée nationale, mai 2006.

⁶ Sur cette notion, voir Henri Smets : *Le prix abordable de l'eau potable dans la pratique des Etats, Académie de l'eau, 2008*. Ce n'est pas parce que les dépenses d'eau sont une partie faible du budget des ménages que l'eau est d'un prix abordable.

Encadré 2

LES COUPURES D'EAU SONT TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Le 11 mai 2006, le député de la Meuse (Verdun), M. Jean-Louis Dumont a déclaré à l'Assemblée nationale : "Peut-on accepter, dans un pays comme le nôtre, que des familles, des personnes handicapées, se voient couper l'alimentation en eau ? J'avais recensé, dans une ville qui m'est chère, plus de 50 coupures d'eau, et cela dans une indifférence totale, alors que des lois ont été votées et que des mesures d'accompagnement sont prévues."

Mme Nelly Olin, ministre de l'Ecologie et du développement durable a répondu : "toutes les interventions en témoignent, chacun a bien conscience que le droit à l'eau est un droit pour tous, en particulier pour les plus démunis de notre pays, qui ne peuvent désormais plus faire l'objet de coupures d'eau".

Effectivement, les "personnes ou familles ... bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement" ne peuvent plus faire l'objet d'une coupure d'eau.⁷ Mais comme le nombre de ménages démunis susceptibles de subir une coupure d'eau est bien supérieur aux 350 000 ménages qui ont bénéficié d'une aide du FSL, beaucoup de ménages démunis risquent encore de subir une coupure d'eau pour défaut de paiement.

⁷ La Circulaire UHC/DH/ n° 2006-68 du 11 septembre 2006 relative à la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement montre que la loi n'est pas mise en œuvre. Elle précise ce qui suit : "L'article 75 pose le principe de l'absence d'interruption de fourniture d'eau ... pour des motifs de non-paiement des factures dans la résidence principale de ménages en difficulté. Le distributeur devra aviser, par courrier, le consommateur défaillant du délai et des conditions de réduction ou suspension des fournitures à défaut de règlement. Cet article entrera en application à la parution du décret prévu." Le décret (à paraître en 2008) occasionnera une charge administrative plus importante pour les FSL qui devront vérifier si l'utilisateur défaillant pour les factures d'eau a bénéficié d'une aide du FSL.

La France a créé dès 1996 un mécanisme spécifique de prise en charge des dettes d'eau des usagers abonnés à l'eau pour que personne ne soit privé d'eau, même les plus démunis. Ce mécanisme ("volet eau" du FSL) a été conçu pour apporter une aide temporaire et limitée à un nombre restreint d'usagers ayant des difficultés passagères à payer leurs factures d'eau. Depuis 2005, les fonds de solidarité pour le logement (FSL) opérant au niveau des départements ont la responsabilité entière de cette action de solidarité.⁸ D'autres mécanismes interviennent aussi dans ce domaine, notamment les CCAS. Les FSL interviennent aussi par un mécanisme distinct pour aider les personnes à payer leurs charges dont l'eau incluse dans les charges de copropriété ou les loyers.

L'objet de ce rapport est de vérifier si les "volets eau" des FSL ont rempli leur rôle de façon suffisante et s'ils ont permis aux personnes démunies de rembourser au moins partiellement leurs dettes d'eau et d'éviter une coupure d'eau.

Le rapport est divisé en trois parties et comporte des suggestions visant à renforcer l'action des FSL dans le secteur de l'eau (Encadré 18):

1. Examen de la situation des personnes démunies pour couvrir leurs factures d'eau ; évaluation du nombre et du montant des aides à donner aux personnes en difficulté pour garantir un accès effectif à l'eau ;
2. Examen des performances des volets eau des FSL en 2005 ;
3. Évaluation du financement et du fonctionnement des volets eau des FSL.

Le rapport comporte diverses annexes pour illustrer les questions traitées, fournir des informations sur les coupures d'eau, l'accès insuffisant à l'eau potable et la comparaison avec les systèmes de solidarité utilisés dans le secteur de l'électricité.

La situation actuelle en matière d'accès à l'eau en France est satisfaisante puisque presque tout le monde bénéficie de l'eau potable et qu'il y a relativement peu de cas où l'eau a été coupée du fait que le ménage était trop pauvre pour la payer. Mais on ne peut en conclure que la situation est pleinement satisfaisante car plus de 20 000 ménages démunis se retrouvent chaque année dans des logements privés d'eau du fait de factures impayées, 20 000 ménages pauvres sont obligés de quémander quelques seaux d'eau chez leurs voisins car l'eau ne coule plus au robinet et les toilettes sont hors d'usage (Encadré 2).

Si les mécanismes de solidarité pour avaient fonctionné de façon plus satisfaisante,

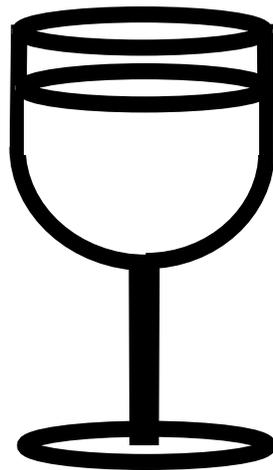
- le Rapporteur de la loi sur l'eau, le député André Flajolet n'aurait pas fait des propositions pour en améliorer le financement⁹ et
- le Parlement n'aurait pas été amené à introduire dans deux lois successives des dispositions

⁸ Pour une description des FSL, voir Annexe 1.

⁹ Section 3.3, Encadré n°8.

pour interdire des coupures d'eau qui normalement auraient dû être évitées par les mécanismes de solidarité.¹⁰

Par ailleurs, on ne peut passer sous silence les centaines de milliers de personnes non branchées à un réseau d'eau potable (hameaux isolés, logements précaires, gens du voyages, sans abris, etc.) et dont la situation en matière d'accès à l'eau pourrait être améliorée (Annexe 5).



¹⁰ Voir l'Encadré 20 (Annexe 1) de ce rapport.

Première partie

QUI A BESOIN D'UNE AIDE POUR PAYER SON EAU?

Compte tenu de son caractère indispensable, l'eau potable devrait être un bien que chacun acquiert en priorité et ce choix ne devrait pas causer de difficultés dans la mesure où l'eau compte peu dans l'ensemble des dépenses des ménages.¹¹ Ce raisonnement purement économique est valable pour l'eau de boisson vitale mais pas pour l'eau destinée à des besoins essentiels, non vitaux, que l'on ira chercher là où elle est bon marché ou même que l'on s'abstiendra de payer en cas de nécessité.

Même si l'eau potable ne coûte en moyenne qu'un Euro (€) par ménage et par jour en France, elle est chère pour certaines personnes démunies qui doivent supporter de nombreuses autres dépenses incontournables. Le problème de l'accès à l'eau pour les personnes en situation de précarité doit être examiné car l'eau est un bien en partage entre tous. Ce partage doit être fait sans laisser quiconque au bord du chemin en se rappelant que l'eau est la seule marchandise que l'on ne peut refuser à autrui sans faillir à ses devoirs les plus élémentaires. L'accès à l'eau est une question sociale et économique très importante qui ne se réduit pas à une simple question d'équilibre comptable.

Pendant longtemps, on a voulu résoudre le problème de l'accès à l'eau pour tous en se fondant sur le droit commercial (couper l'eau des mauvais payeurs) et sur les actions sociales ou charitables (subventionner ou aider le prix de l'eau). Avec l'obligation nouvelle de pratiquer un prix réaliste pour l'eau, l'augmentation ininterrompue du prix de l'eau et la reconnaissance du droit à l'eau pour tous, les dispositifs mis en place pour répondre à des exigences sociales concernant le prix de l'eau devront être améliorés.

L'OCDE a compris qu'une approche nouvelle s'imposait dans ce domaine lorsqu'elle a adopté le principe selon lequel :

“les participants du secteur privé qui interviennent dans la fourniture de services vitaux pour certaines populations devraient être attentifs aux

¹¹ La place de l'eau dans le budget total des ménages (25.5 millions de ménages mais environ 21 millions d'abonnés domestiques) est très faible. Sur un revenu disponible de l'ensemble des ménages en France de 1086 MdE, 238 MdE sont consacrés au logement (dont une part est couverte par des aides pour le logement de 13 MdE). Ceci concerne 31 millions de logements ordinaires dont 26 millions de résidences principales. Ce montant se répartit en 176 MdE pour les loyers (y compris les loyers imputés des propriétaires), 22 MdE pour les charges locatives et 40 MdE pour le poste “Énergie et eau” des ménages. Celui-ci se divise en : électricité, 15 MdE, gaz, 7 MdE, autres combustibles, 11 MdE et eau, 7 MdE (eau et assainissement). Voir “Les comptes du logement en 2004”, Ministère du logement. On notera qu'un tarif social a été introduit en 2004 pour l'électricité et un tarif de solidarité en 2006 pour le gaz. L'eau pèse autant que le gaz et moitié moins que l'électricité, elle représente une dépense égale à 90% de la dépense pour des usages spécifiques de l'électricité (hors chauffage, eau chaude, cuisson).

Encadré 3

LA PAUVRETÉ POSERAIT-ELLE PROBLÈME EN FRANCE?

Selon le député M. Patrick Balkany, maire de Levallois-Perret, la pauvreté en France est bien gérée. En 2007, il déclarait devant les caméras :

*... “ les pauvres, c’est des gens qui gagnent un peu moins d’argent mais comme ils gagnent moins d’argent, ils ont les mêmes logements que les autres sauf que eux les payent moins cher et **ils vivent très bien**. Nous n’avons pas de misère en France...*

*...Bien sûr, il y a quelques SDF qui eux ont choisi de vivre en marge de la société et même ceux là, croyez-moi, on s’en occupe, il y a des foyers d’accueil, parce qu’en hiver en France, il fait froid, il n’est pas question de laisser dehors les gens qui sont dans la misère, nous leur donnons des asiles, on leur donne à manger, on les lave, **on leur donne tout ce dont ils ont besoin**”...*

(visionner le clip sur <http://www.theyesmen.org/politicsprime-small.mp4>).

Mais d’autres voix se font aussi entendre :

“Nous ressentons tous, dans la population, une forme de démobilisation généralisée, une désaffection émotionnelle vis-à-vis des plus pauvres. Ces derniers peuvent bien souffrir, un mur invisible, aussi étanche qu’une vitre d’aquarium semble les séparer du reste de la communauté humaine. Ils survivent tant bien que mal sous notre œil apathique dans le «ghetto» de l’exclusion. ...

*Il est vrai que **la pauvreté ronge notre pays** depuis bientôt 25 ans. On peut comprendre que, pour beaucoup, elle soit désormais un fait, comme une donnée de la réalité qu’il n’est au pouvoir de personne de nier ou de changer. Mais, faire à ce point l’impasse sur **la misère** qui règne dans notre pays – parce que c’est bien de « misère » dont il s’agit ! - n’est-ce pas aussi le moyen de nous épargner la fatigue ou le fardeau d’une **remise en question**.”*

*Madame Christine Boutin
Ministre du Logement et de la Ville
21 juin 2007*

conséquences de leurs activités pour ces populations et s'efforcer, en concertation avec les autorités publiques, d'éviter et de limiter les résultats socialement inacceptables".¹²

De fait, il est devenu plus difficile en France pour un opérateur de couper l'accès à l'eau pour motif d'impayés et de rendre ainsi inutilisables la douche et les toilettes d'un usager démuné "coupable" de n'avoir pas payé son eau. Progressivement, le droit à l'eau tend à prévaloir sur d'autres considérations.

1.1 Précarité en France

Quoiqu'en dise M. le député Balkany (Encadré 3), les pauvres en France n'ont pas "tout ce dont ils ont besoin". Les ménages démunis sont parfois confrontés à des difficultés sérieuses lorsqu'ils doivent payer leur eau et toutes les autres dépenses contraintes. Le prix de l'eau est une vraie préoccupation pour les plus pauvres qui y consacrent une part significative de leurs revenus alors que pour les plus riches, le prix de l'eau ne compte pas.

Bien que la précarité ne touche qu'une faible fraction de la population en France, elle affecte beaucoup de personnes et, malgré les importantes mesures sociales prises, ce nombre augmente dans une indifférence que dénonce à juste titre M. Martin Hirsch.¹³ Selon l'INSEE, **3.63 millions de personnes étaient sous le seuil de pauvreté** en 2004 avec un revenu inférieur à 50% de la médiane (657 € par mois¹⁴), soit 6.2 % de la population.¹⁵

Les 10% de la population les plus pauvres ont un niveau de vie inférieur à 753 €/mois (à comparer à 2 363 €/mois pour les 10% supérieurs). En métropole, 3.1 millions de personnes sont allocataires de l'un des neuf minima sociaux sur 25 millions de ménages (60.2 millions de personnes). En tout, les allocataires représentent 7.5% de la population des 20 ans et plus. Plus de 4.6 millions de personnes bénéficient gratuitement de la couverture médicale universelle complémentaire (CMUC) du fait de leur situation de précarité ; parmi eux, 1.16 million de personnes sont titulaires du RMI (448 €/mois en 2008 pour un

¹² Annexe 4, section 2.

¹³ Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : "Objectif : - 2 millions de pauvres", *Le Monde*, 1er septembre 2007. Le nombre de personnes pauvres est passé de 11.7% en 2004 à 12.1% en 2005, soit 260 000 pauvres en plus (seuil 60%). Selon l'INSEE, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 50% du revenu médian est passée de 5.9% à 6.3% entre 2002 et 2005 et leur niveau de vie médian est resté inchangé.

¹⁴ En 2005, le seuil de pauvreté à 50% est de 681 E (3.75 millions de personnes, 1.682 million de ménages, 6.3% de la population).

¹⁵ En 2004, le nombre de personnes pauvres est de 11.7% de la population (seuil de 60% de la médiane des revenus), de 6.2% (seuil de 50% de la médiane) et de 2.2% (seuil de 40%). Le nombre de personnes en dessous du seuil de 40% en 2004 est de 1 265 000 . Pour ces personnes, l'eau est objectivement chère au regard de leurs revenus. Voir "Les revenus et le patrimoine des ménages", INSEE, Édition 2006. Fiches thématiques sur le revenu des ménages, nov. 2006.

célibataire¹⁶), 609 000 bénéficiaires du minimum vieillesse et 803 000 bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (628 €/mois en 2008). En Ile-de-France, 1 million de personnes (10%) sont en "situation fragile" et bénéficient de réductions sur le prix des transports publics.¹⁷

Dix pour cent des retraités ne touchent que 404 € de pension par mois et plus de 600 000 retraités reçoivent une aide publique afin qu'ils puissent disposer de 588 € par mois. Beaucoup de salariés ont un revenu inférieur à 800 €/mois ("travailleurs pauvres") car ils n'ont pu trouver qu'un emploi à temps partiel.¹⁸ Il n'est pas rare qu'un ménage de 4 personnes ne dispose que d'un seul SMIC (1218 € brut par mois plus les allocations) et qu'un chômeur célibataire ne dispose que de 433 € brut par mois pour "vivre".

Avec des ressources aussi faibles, après avoir payé le loyer¹⁹, il ne reste parfois pour vivre que *10 € par jour*, voire moins. Consacrer 1 € par jour à l'eau potable est un véritable problème²⁰ pour tous ceux qui peuvent tout juste acheter leur nourriture²¹

¹⁶ En décembre 2007, 1.158 million de titulaires du RMI.

¹⁷ 50% au minimum. Le coût de la réduction de 75% sur la carte Orange est estimé à 87 ME en année pleine, soit 87 E/bénéficiaire pour un million de bénéficiaires. Les titulaires du RMI bénéficient de la gratuité des transports publics en Ile-de-France depuis avril 2007.

¹⁸ Les personnes concernées par ce rapport sont principalement les ménages pauvres au sens de l'INSEE (moins de 608 E par mois par u.c. en 2001). Il s'agit principalement de personnes sans emploi ou ayant un emploi à temps partiel (travailleurs pauvres) (17% des ménages en Nord-Pas-de-Calais). En France, 100 000 salariés gagnent de 200 à 400 E/mois, 200 000 de 400 à 600 E/ mois et 350 000 de 600 à 800 E/mois. En 1998, 5% des salariés gagnent moins que 0.5 fois le SMIC et 10% moins que 0.9 fois le SMIC. Voir "Un avenir pour tous dans une société plus juste", Étude UMP, 2006.

¹⁹ Les aides pour le logement occupent une place très importante dans l'action de l'État (5.1 MdE en 2006 pour 5.9 millions de bénéficiaires). Il s'agit de l'APL (2.5 M de bénéficiaires, 2 350 E en moyenne); ALF (1.2 M de bénéficiaires, 2 700 E); ALS (2.2 M de bénéficiaires, 1 800 E). En comparaison, les FSL jouent un rôle relativement plus faible (moins de 200 ME) dans l'ensemble des aides d'action sociale des départements (23 MdE dont 27 % pour le RMI, 27% pour les personnes âgées, 13% pour la famille et l'enfance et 19% pour les handicapés). Grâce aux aides pour le logement, le taux d'effort des ménages pour le logement passe de 85% (taux brut) à 22% (taux net) pour les bénéficiaires de minima sociaux et de 40% à 16% pour les ménages à bas revenus. Le loyer est une charge très lourde pour tous ceux ne bénéficiant pas de l'aide au logement (sans papiers, etc.) et sans le RMI (moins de 25 ans). Selon le Rapport Quinet sur le pouvoir d'achat (2008), les loyer, électricité, chauffage et eau représentent 4 167 E sur un revenu de 16 566 E par an pour le premier décile. En se basant sur une consommation d'eau de 360 E, la consommation d'eau représenterait 2.17% du revenu pour le premier décile.

²⁰ Le problème prend toute son acuité lorsque l'on examine combien une personne démunie doit dépenser pour se nourrir. Il s'agirait de 4 E par jour et par personne et de 2.5 E pour ceux qui dépendent de l'aide alimentaire. INRA *Sciences sociales*, déc. 2005. Consacrer 0.5 E à l'eau est difficile pour celui qui n'a que 4 E pour manger.

²¹ Certaines personnes nient l'existence d'un problème particulier pour l'eau faisant valoir que le prix de l'eau intervient de façon mineure dans les difficultés des ménages. Compte tenu du poids faible de l'eau dans les budgets des ménages, ce raisonnement paraît exact, sauf qu'il est contredit par les réactions des ménages (Figure 1).

lorsqu'ils ont payé le loyer, le chauffage, l'électricité, les transports et les assurances.²² De ce fait, les factures d'eau (environ 80 €/trimestre) restent parfois impayées chez les plus démunis.²³ Plus le prix de l'eau augmente et plus il y a d'impayés (Figure 1) comme le

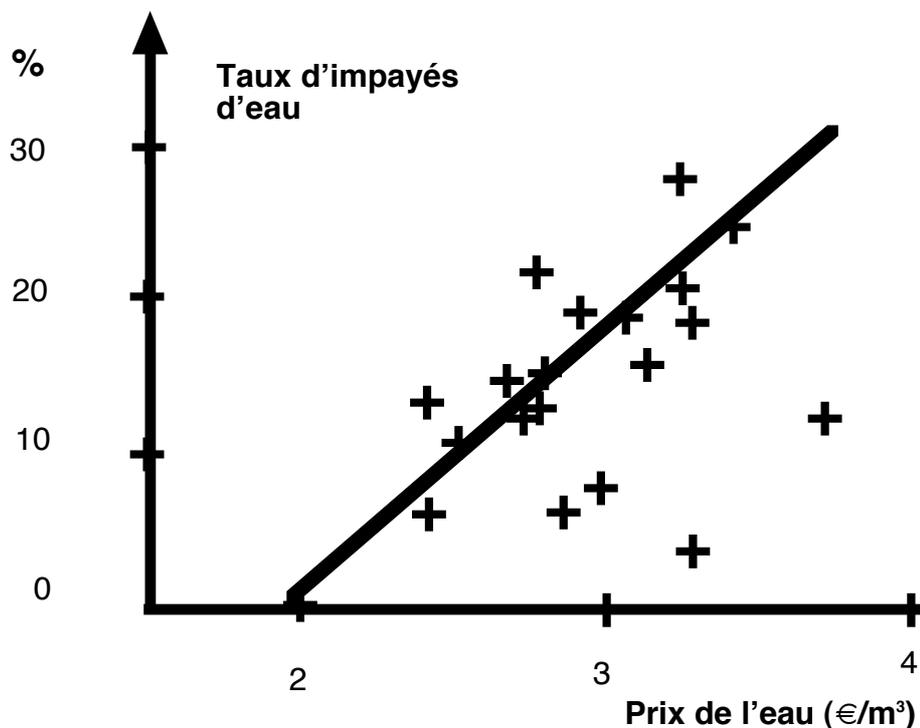


Figure 1. TAUX D'IMPAYÉS EN FONCTION DU PRIX DE L'EAU (ménages avec impayés d'eau parmi les ménages avec impayés s'adressant au Secours catholique. Données : Secours catholique, 2006. Chaque croix représente une région).

²² L'UNAF considère qu'il faudrait mieux prendre en compte les charges locatives dans le barème de l'APL, du fait du décalage important entre le niveau du forfait de charges et celui des charges réelles. L'UNAF avait demandé un accroissement du forfait de charges mais l'actualisation des charges a été insuffisante pour compenser ce décalage important. En 2006, l'UNAF se plaint que le forfait de charges est resté inchangé depuis des années. En 13 ans, il a augmenté de 10% alors que les charges ont progressé de plus de 30%. Selon l'Avis N° 3675 de J. Bignon (Assemblée nationale, février 2007), "En dix ans, le coût des charges a progressé de plus de 30% et celui de l'énergie de plus de 10%". Les augmentations d'aide pour le logement sont liées aux augmentations de loyers et pas aux augmentations de charges qui sont plus rapides que celles pour les loyers ou les revenus.

²³ En 2007, l'augmentation du prix du service de l'eau à Paris (9%) est due à de nouvelles normes sanitaires en matière de retraitement des eaux souterraines et à l'augmentation de taxes étatiques et intercommunales. Ce phénomène se retrouve ailleurs car la France a du retard dans la mise à niveau de l'assainissement (Directive eaux résiduaires urbaines). De nouvelles augmentations de prix sont à prévoir du fait de l'augmentation programmée des redevances des Agences de l'eau (par exemple, en Seine-Normandie, 27% sur 5 ans).

Encadré 4

LA VIE D'UNE RETRAITÉE FRANÇAISE

Depuis 12 ans, Josy vit seule, à la retraite, dans un appartement d'une cité HLM de l'Aude à Carcassonne. "Je n'ai personne sur qui compter à part peut-être une nièce. mais elle vit en Guyane", confie cette vieille dame de 72 ans. "C'est triste, mais on s'y fait...". Chaque mois, il lui faut donc apprendre "à se débrouiller seule, sans la famille" avec sa maigre retraite que l'Etat complète par l'allocation de solidarité aux personnes âgées dite "minimum vieillesse". Au total, elle touche 526 € de retraite. Une fois le loyer, le gaz, l'électricité et l'eau payée, Josy n'a plus rien, elle qui a pourtant commencée à travailler dès l'âge de 14 ans comme ouvrière à la chaîne.

Josy doit "se priver de tout".²⁴ Elle ne s'autorise aucune sortie, sauf quelques promenades dans la ville, et se contente de la télé, "sa seule compagnie" dont elle ne pourra pas payer la redevance comme le souhaite à présent le gouvernement. Ses pantalons, robes et vestes, elle va les chercher dans les friperies sur le boulevard voisin, où tout est à vendre à 0.50 €. Quant à la nourriture, depuis cinq ans, elle a dû "à contrecœur" se résoudre à se rendre au Resto du cœur, à la distribution de colis alimentaires tous les lundis et jeudis. "Je ne pouvais plus faire autrement. J'ai mis du temps à me décider. Au début, le regard des gens me gênais beaucoup. J'avais honte."

La Croix, 20 décembre 2007

²⁴ Le cas de cette personne n'est pas unique. Selon l'enquête SRCV sur les conditions en vie en 2006, les retards dans le paiement des factures d'électricité, gaz et téléphone ont concerné 6% de l'ensemble des ménages et pour les loyers et charges, 4.4% des ménages. Un total de 6.8% des ménages ne peut maintenir le logement à une bonne température et 6.7% des ménages ne peuvent manger de la viande une fois tous les deux jours.

montre les statistiques de pauvreté du Secours catholique²⁵. Ceci prouve que le prix de l'eau est un facteur significatif dans le comportement des plus démunis.

Les dépenses d'eau représentent une charge non négligeable pour les ménages démunis, de l'ordre de 3% - 5% de leurs dépenses²⁶ du fait que la consommation d'eau des ménages est très peu sensible au niveau de revenus hormis chez les plus fortunés (Figure 4). En revanche, ces dépenses sont un poste mineur dans les budgets des ménages moyens (1% du total), ce qui explique la relative indifférence de ces ménages vis-à-vis des problèmes sociaux de l'eau en France et le fait que le taux des impayés diminue quand le revenu augmente.

En matière de dépenses d'eau, les ménages pauvres sont défavorisés par rapport aux ménages moyens de même taille pour plusieurs motifs :

- a) ils doivent consacrer une part plus importante de leurs revenus pour payer l'eau car leur consommation d'eau est similaire (Figure 4) ;
- b) ils supportent un prix moyen plus élevé par litre consommé (effet régressif de la partie fixe/abonnement de la tarification pour les faibles consommations²⁷) ;
- c) ils vivent souvent dans des habitats plus dispersés (banlieues éloignées, zones rurales) qui sont souvent plus coûteux à desservir en eau que les centres villes (prix unitaire plus élevé), et
- d) ils consomment plus d'eau que la normale car leurs équipements parfois vétustes sont mal entretenus (fuites d'eau susceptibles de doubler la facture).

Les augmentations du prix du service de l'eau constituent un facteur aggravant de cette situation. Or, de telles augmentations sont appelées à s'amplifier car non seulement, il faut mettre en œuvre les directives européennes dans le secteur de l'eau, mais, en plus, faire face aux conséquences des aléas climatiques sur l'accès à l'eau.

²⁵ Secours catholique : Statistiques d'accueil 2006, Géographie de la pauvreté. Répartition des régions selon le prix de l'eau et le taux d'impayés d'eau chez les ménages ayant des impayés en général. Le prix de l'eau est la moyenne des prix par département selon l'IFEN.

Prix de l'eau	2.4 - 2.69	2.7 - 2.99	3.0 - 3.29	3.3 - 3.59 Euro /m ³
Taux d'impayés				
5 - 14 %	3	4		
14'- 21 %		5	2	2
21 - 30%				2

²⁶ En 2001, selon les enquêtes de l'INSEE citées par A. Reynaud, les dépenses pour l'eau représentent en moyenne 1.2% du revenu mais 4.8% pour les personnes du centile inférieur de revenu, 2.69% pour les 5% inférieur, 2.31% pour les personnes du décile inférieur. En revanche, l'eau est un poste négligeable (moins de 0.5% du revenu des personnes) pour les personnes appartenant au 5% supérieur et représente à peine 0.37% des revenus des personnes du centile supérieur.

²⁷ Ainsi en Région PACA, la part fixe de 106 E (à comparer à 26 E en Ile-de-France) a pour effet de doubler le prix du service de l'eau par litre pour les personnes seules par rapport aux familles nombreuses qui sont de gros consommateurs.

Dans ce contexte, il conviendrait de fournir une aide ciblée aux ménages démunis afin de faciliter leur accès à l'eau, même si ces ménages auraient dû être en mesure de payer leur eau. Les aides pour l'eau relèvent de la Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui "tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines du logement, de la protection de la santé,..." Avec la reconnaissance récente du droit à l'eau²⁸, il faudra appliquer les lois de lutte contre les exclusions avec plus de rigueur afin de rendre effectif l'accès à l'eau pour tous, y compris les plus démunis. Cette action est d'autant plus nécessaire que les sommes en jeu sont faibles et que l'eau a un caractère emblématique.

Pour résoudre les problèmes économiques et sociaux posés aux ménages démunis par le prix du service de l'eau, plusieurs approches complémentaires (Figure 2) sont envisageables :

a) veiller à gérer les services de l'eau avec efficacité afin de maintenir un prix de l'eau peu élevé ; préserver un taux faible d'imposition pour l'eau de réseau (TVA réduite) ; facturer la consommation d'eau de tous les usagers sans exception²⁹ ; lutter contre les dépenses indues y compris la corruption ; ne pas tolérer les retards ou défauts de paiement des gros usagers ;

b) faciliter le paiement de l'eau par les ménages (lieu, modalités, etc.) ; éviter les factures trop lourdes en les fractionnant³⁰ ; échelonner les dettes en instituant des échéanciers de paiement en cas de difficultés passagères ;

c) réduire la consommation domestique d'eau potable (économies d'eau, réparation des fuites, etc.) ; installer des bornes-fontaines en nombre suffisant à disposition des usagers non branchés³¹ ; fournir de l'eau

²⁸ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Nouvel article L 210-1 du code de l'environnement : "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". Le commentaire de l'amendement qui a introduit ce texte à l'Assemblée nationale est qu'il s'agit de "préciser que le droit d'accès à l'eau doit s'exercer non seulement dans des conditions économiquement supportables, mais au-delà, à des conditions économiquement acceptables tant pour l'utilisateur que pour la collectivité ou le fournisseur".

²⁹ Par exemple, il est inadmissible qu'un distributeur n'envoie pas de facture d'eau au maire même si c'était anciennement l'usage.

³⁰ Il convient de ne pas pénaliser les usagers qui payent leurs factures en plusieurs fois. Le paiement mensuel avec prélèvement automatique n'est pas toujours possible pour les personnes ayant de faibles revenus (solde insuffisant et interdits bancaires).

³¹ En Hongrie (10 millions d'habitants), où 99.9 % des villages et 93.7 % des habitations sont desservis, il y a 1 871 bornes-fontaines à Budapest, 13 493 dans les villes et 27 594 dans les villages. A Paris, il y a 108 fontaines Wallace et des nouvelles fontaines d'eau potable.

potable par camion s'il n'y a pas de réseau de distribution³² ; dissuader à consommer de l'eau en bouteille quand l'eau de réseau est potable;

d) réduire l'incidence du prix du service de l'eau sur les dépenses des ménages pauvres.³³

Plutôt que de subventionner l'eau en général comme cela s'est fait pendant longtemps³⁴, il vaut mieux aider de façon ciblée les ménages pauvres pour faciliter le paiement de leurs factures d'eau en créant à leur bénéfice un tarif social comme cela se fait pour l'électricité, le gaz³⁵ et les transports urbains³⁶, en attribuant des bons de réduction³⁷ ou en plafonnant

³² Le minimum à attendre de la mise en œuvre du droit à l'eau potable est que personne ne soit obligé d'acheter de l'eau en bouteille faute d'accès à l'eau potable. L'accès à une borne-fontaine gratuite paraît une exigence minimale à satisfaire, tout particulièrement dans les pays où les usagers respectent ces équipements collectifs.

³³ Il existe des pays où aucune mesure de ce type n'est prise car les problèmes sociaux liés au prix de l'eau ne sont pas traités de façon différente de ceux liés à l'acquisition d'autres marchandises. Il suffit de donner des aides sociales à ceux qui ne peuvent pas travailler et de favoriser le retour à l'emploi des autres. La France qui a créé de très nombreuses allocations pour des buts précis (logement, électricité, gaz, transport, rentrée scolaire, fin d'année, naissance, mère à domicile, cuve à mazout, etc.) et qui pratique l'éducation gratuite pour tous, la justice gratuite et la santé gratuite pour les plus démunis n'a pas encore appliqué cette logique pour l'eau.

³⁴ Le prix de l'eau potable est subventionné en France (100 ME par les communes, 489 ME par les départements et 97 ME par les régions). L'Etat reçoit une TVA de 616 ME et des taxes de 629 ME (BIPE-FP2E, 2008).

³⁵ S'inspirant de l'art. 14 de la loi relative au secteur de l'énergie (2006), on aurait pu envisager que : "Les clients domestiques ayant droit à la tarification spéciale «produit de première nécessité» mentionnée à l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, bénéficient également, à leur demande, pour une part de leur consommation d'eau, d'un tarif spécial de solidarité applicable à la fourniture d'eau et aux services qui lui sont liés." Mais ce qui est vrai pour le gaz ne l'est manifestement pas pour l'eau.

³⁶ Il existe une forte analogie entre le secteur de l'eau et celui des transports urbains par le nombre d'entreprises concernées et leur ancrage auprès des municipalités. Le fondement juridique de l'aide aux transports est l'art. 123 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 ("Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente"). Le rapport de l'IGAS : *La tarification sociale dans les transports urbains* par D. Fédou, A. Chostis, M. Raymond et G. Sylvestre, (août 2006) fait apparaître que 5 millions de personnes y ont droit, qu'un tiers n'en bénéficie pas et que le coût de cette mesure sociale serait au plus de quelques pour cent du chiffre d'affaires. A Paris, 400 000 cartes de solidarité transport sont demandées pour 800 000 personnes relevant de la CMUC (598 E) et 110 000 personnes relevant de l'AME.

³⁷ Cette méthode a été utilisée pour l'eau à Dreux (Lyonnaise des Eaux) et a été suggérée dans le *Rapport sur la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau*, IGAS-IGE, déc. 2001. *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'aide au paiement des factures d'eau*. IGAS-IGE, 2002. Les tickets de nourriture, de repas, de vacances, etc. sont une technique utilisée sur une grande échelle pour apporter aux bénéficiaires une aide ciblée pour des usages spécifiques.

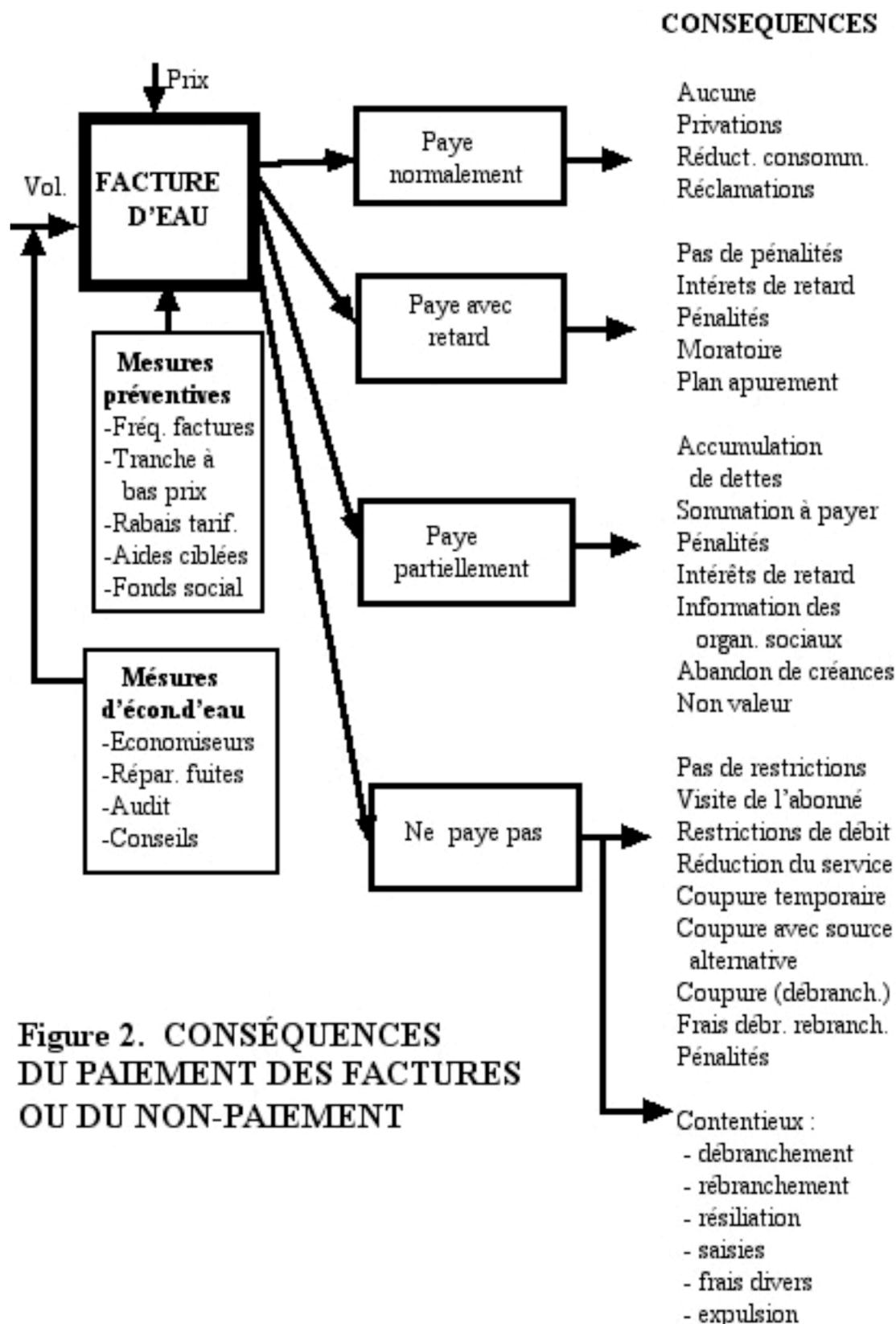


Figure 2. CONSÉQUENCES DU PAIEMENT DES FACTURES OU DU NON-PAIEMENT

leurs dépenses pour l'eau.³⁸ La conséquence directe serait une meilleure alimentation pour les personnes qui se privent pour payer l'eau et ont et ont dès lors une nourriture déséquilibrée voire même insuffisante.³⁹ De nombreux pays ont mis en place un tarif progressif pour favoriser les petits usagers mais cette mesure n'a pas nécessairement un effet social positif car les usagers démunis consomment parfois beaucoup d'eau (familles nombreuses).

e) verser des aides préventives à des ménages qui ne pourront pas acquitter leurs prochaines factures d'eau ;

f) comprendre si l'impayé est lié à une situation de précarité ; conseiller l'usager sur les démarches à accomplir pour éviter une coupure d'eau; réduire ou effacer les dépenses associées à une coupure d'eau (frais des procédures, frais de débranchement/rebranchement, etc.) lorsque la dette est liée à une situation de précarité ; alerter les autorités avant de procéder à une coupure ;

g) consentir une réduction sur le montant des dettes d'eau afin d'encourager les ménages endettés à payer au moins une partie de leur eau et de faciliter le recouvrement d'au moins une partie des impayés d'eau.

Si des mesures sociales ne sont pas prises ou sont insuffisantes, il existe un risque que l'opérateur soit amené à fournir de l'eau sans rétribution du service rendu (perte financière pour l'opérateur, non-respect du contrat commercial avec l'usager) ou pour éviter cette situation que l'eau soit coupée rendant le logement inhabitable.

Les opérateurs contribuent aux approches b), f) et g) et donnent des conseils pour réduire la consommation (approche c). Les conséquences du paiement total, différé, partiel ou nul des factures d'eau sont résumées à la Figure 2.

³⁸ Au Royaume-Uni, le plafonnement est utilisé pour limiter les dépenses d'eau des ménages avec compteur à un niveau égal au niveau moyen de consommation. Dans les pays en développement, le plafond retenu sera généralement plus élevé ; par exemple, au Chili, le seuil de dépenses est fixé à 5% du revenu disponible du ménage (Encadré 13) et des aides sont attribuées par la municipalité en cas de dépassement. Sur ces questions, voir Henri Smets : *Le prix abordable de l'eau dans la pratique des Etats*, Académie de l'eau, 2008.

³⁹ "Les acteurs de terrain constatent que les dépenses alimentaires passent souvent après les autres (loyer, eau, électricité etc.). Les restrictions alimentaires apparaissant davantage comme des conséquences des autres dimensions du mode de vie. Les enquêtes montrent que la première restriction alimentaire, la plus fréquemment citée, porte sur la viande (49 %), puis le sucre et les produits sucrés (23 %), suivi par le pain et les produits céréaliers (16 %)." La privation de protéines constitue la conséquence la plus probable du paiement du loyer et autres dépenses liées au logement, en particulier de l'eau. Source : *L'alimentation des populations défavorisées en France. Synthèse des travaux dans les domaines économique, sociologique et nutritionnel*, par France Caillavet (Corela/Inra), Nicole Darmon (Uren/Istna-Cnam), Anne Lhuissier (Corela/Inra) et Faustine Régnier (Corela/Inra), 2005.

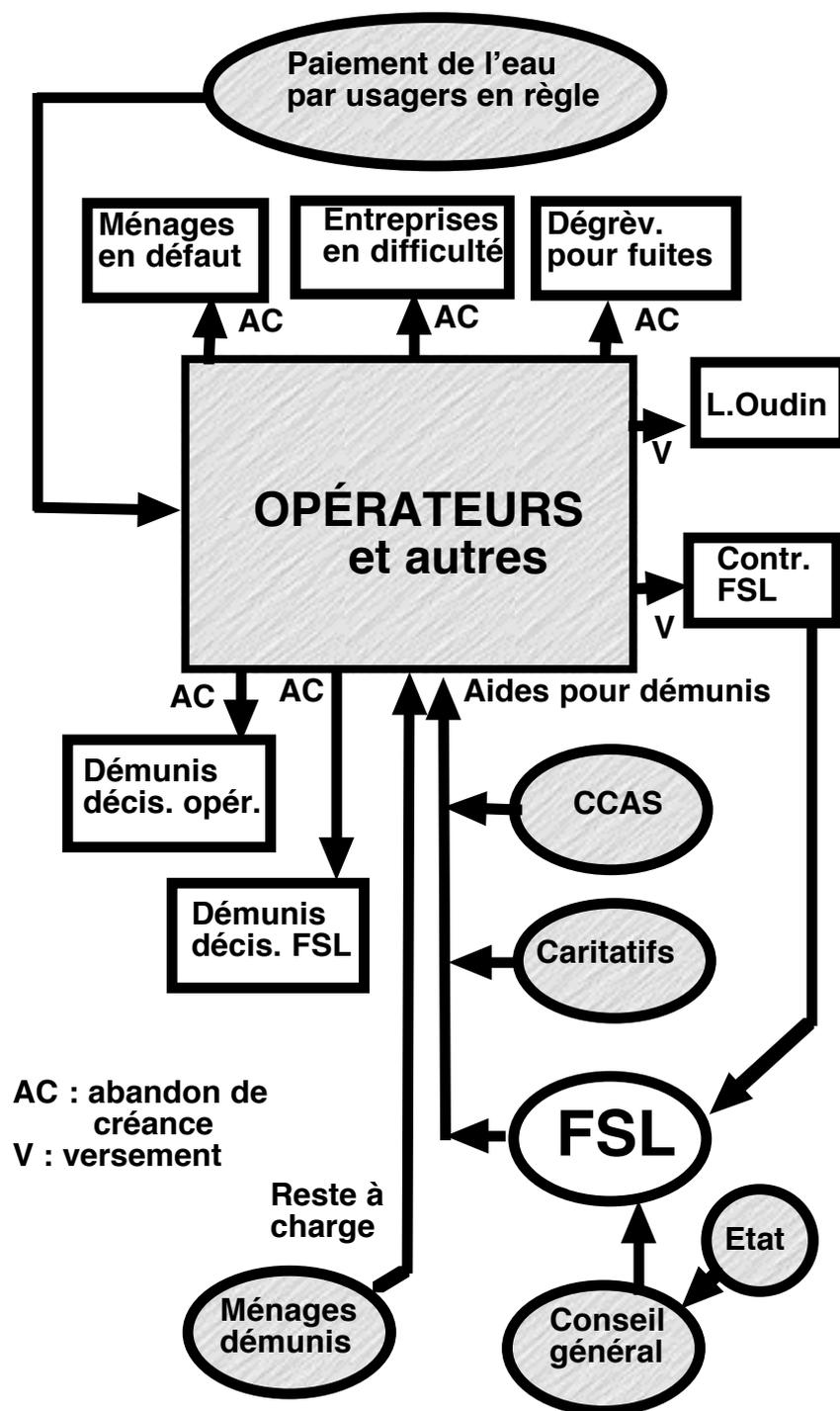


Figure 3A. FINANCEMENT DES AIDES
 (les termes "opérateur et autres" recouvrent tous les intervenants qui pratiquent des abandons de créance)

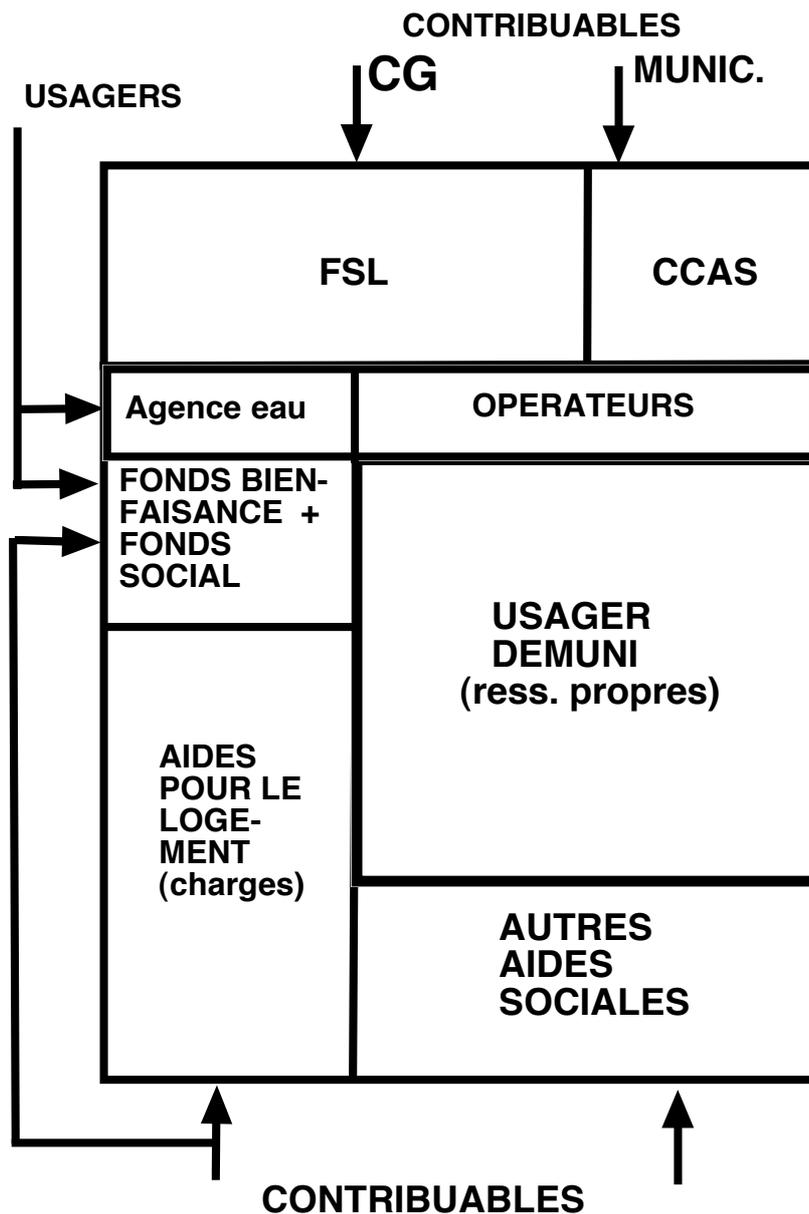


Figure 3B. LES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'EAU DES MÉNAGES DÉMUNIS.

L'utilisateur utilise une partie de ses revenus propres pour payer l'eau, le reste étant payé par la collectivité. Il n'y a pas en France de fonds social spécialement destiné à l'eau.

Le présent rapport est principalement consacré aux aides (prêts ou subventions) pour permettre à des personnes démunies de rembourser au moins partiellement leurs dettes d'eau (approche g) et éviter, dans la mesure du possible, une coupure d'eau. Les aides fournies peuvent prendre la forme d'une remise de dette, d'un abandon de créance ou d'une allocation. Elles contribuent à la prise en charge partielle des factures impayées d'eau et aboutissent à réduire le prix de l'eau pour les

plus démunis comme dans le cas des approches d) et e) ci-dessus. Les aspects particuliers des coupures d'eau sont traités à l'Annexe 4 et l'accès insuffisant à l'eau à l'Annexe 5.

Les opérateurs de services de l'eau effectuent parfois des livraisons d'eau non rémunérées aux :

- a) ménages démunis ⁴⁰ ;
- b) entreprises en difficulté ;
- c) personnes morales qui bénéficient de privilèges ou qui sont de mauvais payeurs (administrations publiques, entreprises publiques, armée, gendarmerie, etc.) ;
- d) personnes physiques qui bénéficient d'un régime de faveur (régime officiel ou corruption)⁴¹ ;
- e) services publics (livraisons gratuites pour la lutte contre les incendies, arrosage, nettoyage des rues et marchés publics, etc.) ;
- f) écoles, hôpitaux, institutions religieuses, etc.

Les opérateurs offrent aussi aux usagers des dégrèvements en cas de fuites importantes. En outre, ils versent des contributions au titre de la coopération décentralisée⁴² et parfois aux FSL à titre de contrepartie des aides reçues en cas d'impayés (Figure 3A).

Les opérateurs consentent des abandons de créance et bénéficient de versements des organismes qui prennent en charge une partie des impayés d'eau de personnes démunies, tels que les FSL, les CCAS et des organismes caritatifs. L'ensemble des non-valeurs et abandons de créance d'usagers non démunis et d'entreprises à charge des opérateurs dépasse souvent le montant des abandons de créances consentis aux usagers démunis (des exemples sont donnés à l'Annexe 6). La contribution nette des pouvoirs publics dans les politiques sociales de l'eau est finalement relativement faible (taxes et TVA) car les agences de l'eau (et indirectement les usagers) supportent leur part par abandons de créances.

Une partie de l'eau non payée par les ménages démunis ou le volet eau du FSL peut

⁴⁰ Les impayés sont souvent dus à des ménages partis sans laisser d'adresse, insolvable ou insaisissables, à des entreprises en liquidation, etc. Les petites créances sont abandonnées car elles coûtent trop cher à récupérer. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a mis fin à toutes les livraisons gratuites sauf l'eau des bornes d'incendie.

⁴¹ Certains distributeurs ne facturent pas l'eau distribuée à des personnalités ou sont tenus de délivrer l'eau à des tarifs de faveur à certains usagers. Cette pratique officielle dans certains pays tend à disparaître .

⁴² En 2007, la loi Oudin-Santini a été généralisée à l'aide au développement et à l'aide humanitaire par la loi "Thiollière" (Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements). Voir aussi la proposition de loi relative à la coopération internationale des collectivités territoriales dans le domaine des technologies de l'information et des communications (G. Collomb). Les montants engagés en 2006 au titre de la loi Oudin seraient de 8.4 M€ soit plus que pour les dettes d'eau en France. Voir E. de Fautereau : Les actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement : premiers effets de la loi « Oudin », engref, février 2007.

être prise en charge par des aides à la personne au niveau municipal (CCAS⁴³). Avant 1998, les organismes de solidarité comme le Secours catholique sont intervenus sur une grande échelle mais aujourd'hui ce type d'intervention est devenu moins fréquent.⁴⁴ Les CCAS qui ont joué un grand rôle avant la création des systèmes spécifiques de solidarité-eau en 1996, occupent une place plus faible depuis que les FSL ont été chargés d'intervenir dans ce domaine (2004).

En vue de mettre en œuvre le droit à l'eau, il faut préciser la contribution apportée - ou celle susceptible d'être apportée - par les FSL compte tenu des autres aides (Figure 3B). L'objectif principal du volet eau des FSL est d'éviter les coupures d'eau grâce à une aide sociale individuelle au cas par cas. Pour que les FSL puissent jouer pleinement ce rôle, il serait souhaitable qu'ils financent des aides pour l'eau plus importantes.

1.2. Rôle des FSL dans le domaine des dettes pour l'eau

Les FSL contribuent au paiement de l'eau dans les habitats collectifs lorsqu'ils aident à payer le loyer les charges générales pour les actions de maintien dans le logement et que ces charges comprennent l'eau (abonnement collectif). De plus, depuis 2005, ils couvrent une partie des dettes d'eau des abonnés directs démunis (volet eau).

a) Habitat avec compteur et facture collectifs

Les FSL interviennent depuis longtemps pour faciliter le maintien dans les logements de personnes ne parvenant pas à payer leur loyer et charges. Ils contribuent à payer les

⁴³ CASF. L. 123-4 à 8. Les CCAS interviennent dans 64% des communes de 5 000 à 200 000 habitants (58% de la population de l'échantillon) pour aider au paiement des dettes d'eau des personnes démunies de la commune. Néanmoins, les impayés d'eau ne représentent qu'un domaine d'action sociale très marginal des CCAS car l'aide pour le logement ou les personnes en difficulté sont un aspect mineur de leurs activités. L'ampleur des aides pour l'eau des CCAS est probablement très inférieure en volume à celle du volet eau des FSL car les CCAS tendent à reporter sur les FSL leurs actions passées dans ce domaine. Voir Nathalie Dutheil, *L'action sociale des communes de 5 000 à moins de 200 000 habitants*, DREES, n°307, avr. 2004. Dans les plus petites communes, les interventions pour les impayés d'eau ne concernent qu'un tiers des communes, mais les régies municipales interviennent parfois. Voir Nathalie Dutheil : *L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants*, DREES, n°271, nov. 2003. Le fait que les CCAS s'intéressent plus souvent aux dettes d'eau qu'à celles d'électricité atteste de l'inacceptabilité sociale plus grande des coupures d'eau.

⁴⁴ En 1996, le Secours catholique a honoré 4.3 MF de factures d'eau pour le compte de 45 000 foyers. En 1996, cet organisme aidait deux fois plus de foyers que l'ensemble des FSL en 2004. Les aides du Secours catholique pour les impayés d'eau ont diminué avec la création du fonds solidarité eau et du volet eau du FSL : 1998 : 2.68 MF ; 1999 : 2.85 MF ; 2000 : 2.74 MF.

charges dans environ 60 000 cas par an (1100 €/an en moyenne⁴⁵) dont un certain nombre correspond à des immeubles avec compteur d'eau collectif. Comme la consommation d'eau représente environ 5% de l'ensemble des loyers et charges, le volet loyers et charges des FSL apporte une contribution aux dépenses d'eau inférieure à 3.3 M€/an. Si un cinquième des bénéficiaires de l'aide au maintien dans le logement du FSL est desservi au travers d'un compteur d'eau individuel, la contribution pour l'eau au titre des charges est réduite à 2.6 M€ (Figure 15).

b) Habitat avec compteur et facture individuels

En 2004, la Loi relative aux libertés et responsabilités locales⁴⁶ a étendu le champ de compétences des fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux aides aux ménages ayant des impayés d'eau, d'énergie et de téléphone. La responsabilité de l'administration et du financement des FSL, auparavant partagée entre l'État et les conseils généraux, incombe depuis janvier 2005 aux seuls conseils généraux qui ont reçu une compensation financière de l'État (voir Annexe 1, Historique). Avant 2005, ces aides étaient accordées dans les seuls départements où avaient été créés des fonds d'aides aux impayés d'eau, des fonds d'aides aux impayés d'énergie et des dispositifs d'aides aux impayés de service téléphonique. Au 1er janvier 2005, les fonds d'aides aux impayés d'eau et d'énergie existants ont été transférés aux conseils généraux.

Depuis 2005, des aides aux impayés d'eau doivent, en principe, être attribuées dans tous les départements puisque chacun dispose d'un FSL et de ménages démunis abonnés à l'eau. En 2005, les conseils généraux ont dû modifier les règlements intérieurs des FSL afin de prendre en compte l'élargissement des compétences de ces fonds. Tant que les FSL n'avaient pas adopté de nouveaux règlements intérieurs, ils étaient censés appliquer les anciens règlements intérieurs des fonds de solidarité "eau" et des fonds de solidarité "énergie" (dans les départements où ces fonds existaient).

Par ailleurs, la loi a précisé que la décision d'un FSL d'accorder une aide ne peut être

⁴⁵ Les FSL sont principalement financés par les conseils généraux, l'État, et les CAF. En 2005, 93 FSL ont dépensé 260 ME dont 55 ME pour les aides pour les impayés de loyers et charges, 47.8 ME pour les impayés d'énergie, 6.5 ME pour les impayés d'eau et 0.2 ME pour les impayés de téléphone. Les dettes d'eau ne représentent qu'une très petite partie (2.5%) de l'ensemble des fonds dispensés par les FSL. En 2004, les FSL ont aidé 59 800 ménages en difficulté à se maintenir dans les lieux pour une dépense de 66 ME. La dépense nette d'action sociale des départements pour 2006 atteint 18.5 MdE dont 3.94 MdE pour l'APA et 3.68 MdE pour les handicapés.

⁴⁶ La Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*J.O.*, 17 août 2004) prévoit que "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières... a droit à une aide de la collectivité, ... pour y disposer de la fourniture d'eau..." (art. 65). Cette loi a apporté un changement à la Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dont l'art. 1 est devenu : "Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques."

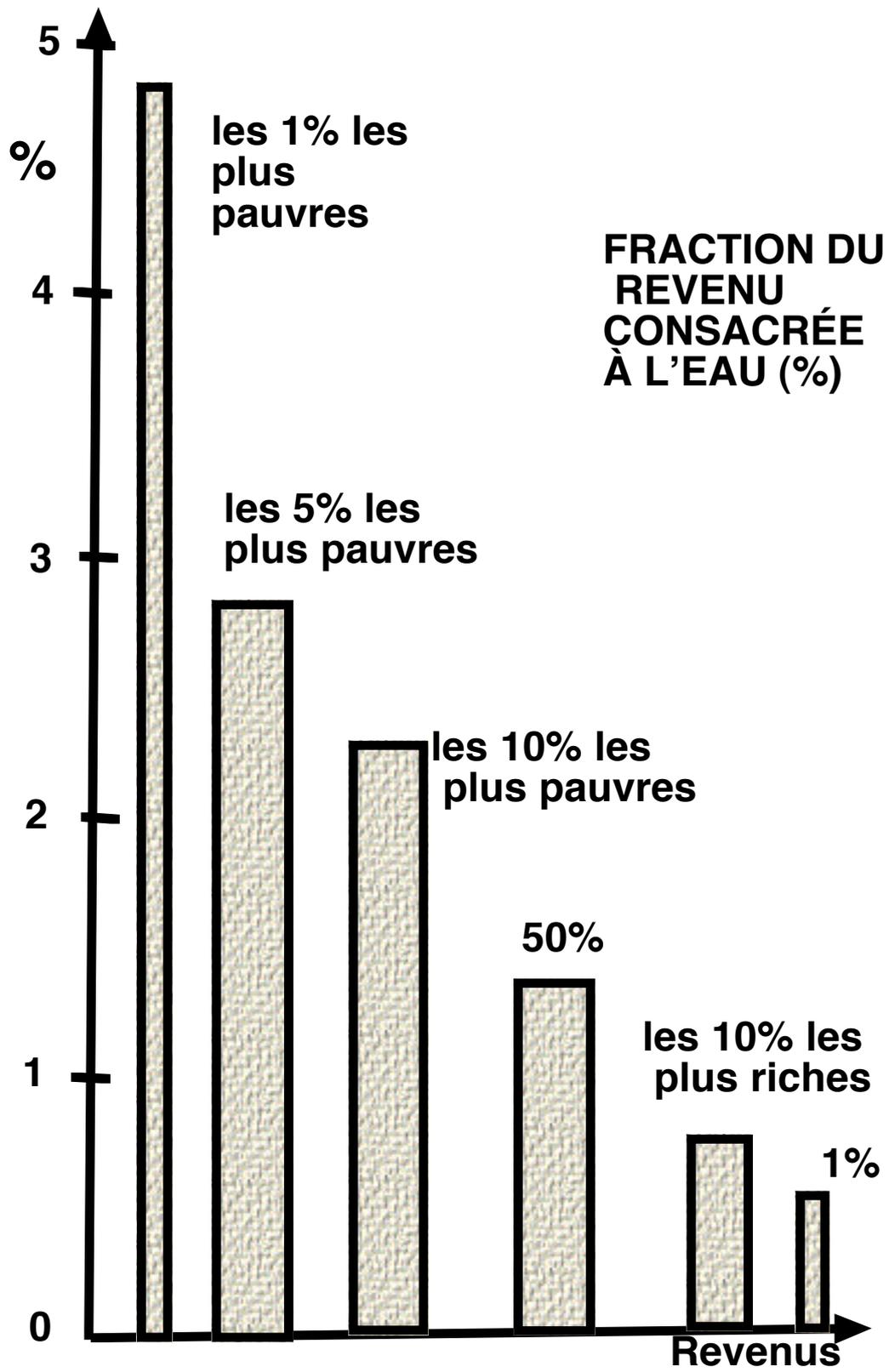


Figure 4. DÉPENSES POUR L'EAU DES MÉNAGES EN FRANCE

subordonnée ni à une contribution financière au FSL ni d'un abandon de créance de la part du distributeur d'eau⁴⁷ ou d'une collectivité territoriale. Cette disposition a été ignorée dans certains départements en 2005 qui n'ont pas apporté la moindre aide aux personnes en difficulté pour le motif que la convention avec les distributeurs n'était pas signée. D'autres personnes qui aurait dû bénéficier du "droit à une aide", se sont trouvées en fait dans l'impossibilité d'exercer ce droit faute de règlement intérieur du FSL. Ces "exceptions" ont été fréquentes puisqu'elles ont concerné plus d'une trentaine de départements (Tableau 1). Elles tendent à disparaître puisqu'il subsiste en 2008 des FSL sans règlement intérieur concernant les aides pour l'eau et sans convention avec les distributeurs.

Non seulement certains départements n'ont pas accordé d'aide pour l'eau mais certains d'entre eux vont jusqu'à refuser d'aider les plus démunis. En effet, le règlement intérieur du FSL exige parfois que l'utilisateur aidé prenne en charge au moins une partie de la dette d'eau. Si cet usager est trop démuné, par exemple si son reste à vivre est trop faible pour payer cette partie, il se voit refuser toute aide pour l'eau ; l'eau sera probablement coupée et l'utilisateur sera incité à choisir un logement moins onéreux.

Le volet eau des FSL relève désormais de la responsabilité pleine et entière des départements qui ont reçu une compensation de l'État pour le transfert de charge. En 2006, l'État a versé 11.7 M€ pour les dettes eau et énergie combinées sans préciser la compensation pour le volet eau (il se pourrait même qu'elle se limite à la TVA et la TVN sur 4 M€ d'aides attribuées en 2004, soit moins de 0.3 M€).⁴⁸ Cette responsabilité ne dépend ni de la signature de conventions avec les distributeurs ou les collectivités territoriales, ni de la participation des usagers au paiement de ses dettes pour l'eau ou de tout autre frais.

Les distributeurs d'eau membres de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E, ex SPDE) contribuent au volet eau en prenant en charge (par abandon de créance) la partie "distribution" des impayés d'eau pris en charge par le FSL si l'utilisateur endetté est desservi par un membre de la FP2E. Les distributeurs ont convenu de verser au nouveau système une dotation égale à leur contribution antérieure (0.2 €/abonné) tout en négociant un

⁴⁷ Il en résulte que l'absence de convention avec les opérateurs (membres du SPDE/FP2E ou régies) ne peut justifier l'inaction des FSL dans le domaine de l'eau. Pour attribuer une aide, les FSL ont évidemment besoin de dotations qu'ils possèdent puisque l'eau ne représente qu'une très faible part de leur activité totale, qu'ils ont reçu une contribution de l'Etat à cet effet et qu'il y a fongibilité des crédits.

⁴⁸ Les départements ont reçu globalement de l'État à titre de compensation pour le transfert des fonds solidarité aux départements, sa contribution pour le dispositif d'aide aux impayés d'eau et d'électricité. Pour 2005, l'État a transféré 11.7 ME globalement pour l'électricité et l'eau (Arr. du 6 avril 2006, *J. O., 21 avril 2006*). La part pour l'eau est inconnue. De toute manière, il y a fongibilité des fonds versés aux FSL.

Tableau 1**STATISTIQUES SUR LES VOLETS EAU ET
ÉLECTRICITÉ DES FSL (2005)**
(statistiques au 31/12/2007)

	<i>Aide eau</i>	<i>Aide électr.</i>
<hr/>		
<i>Départements</i>		
- ayant fourni des informations	83	94
- n'ayant pas fourni d'informations	18	7
- avec aide non nulle	60	90 ^c
<i>Nombre de ménages bénéficiaires de l'aide (a)</i>	47 296 (6.28 M€) ^b	248 496 (46.6 M€)
<i>Aide moyenne par ménage aidé(€/aide)</i>	133	187
<i>Nombre moyen de bénéficiaires par département avec aide</i>	788	2760

* Ce chiffre n'inclut pas un certain nombre d'abandons de créances faits par les distributeurs mais que les FSL n'ont pas répertoriés alors qu'ils font partie des aides attribuées.

Observations :

- Le total des aides (subventions) pour l'eau en 2005 représente 84% de l'objectif initial (7.5 M€). Ces chiffres qui incluent les régies dépassent de loin les aides annoncées par la FP2E (abandons de créances de 1.8 M€ en 2006 par les distributeurs privés auxquels il faut ajouter la part des pouvoirs publics estimée à 2.7 M€).
- Le volume des aides pour l'énergie est 7.4 fois le volume des aides pour l'eau.
- 30 départements ont donné des aides pour l'électricité mais aucune aide pour l'eau.

Source : DGUHL, Secrétariat au logement. Voir D. Gallicher : Les aides des FSL aux ménages, Séminaire sur l'accès équitable à l'eau, juillet 2007 (site de la CEE-NU, Protocole eau et santé).

nouvel accord.⁴⁹ En septembre 2007, des conventions entre les conseils généraux et les

⁴⁹ La Lyonnaise des eaux a publié en octobre 2006 une "Charte d'engagements pour une gestion durable de l'eau". L'un des 12 engagements est "aider les plus démunis à payer leur facture d'eau". Concrètement, les distributeurs qui relèvent de la Lyonnaise s'engagent d'ici fin 2007, à signer au niveau départemental, dans le cadre du FSL, des conventions pour aider les personnes en difficulté à payer leur facture d'eau (ce but n'a pas été atteint car certains départements sont réticents). Selon A. Frérot (Veolia), Vice-Président de la FP2E, "notre ambition est aussi de permettre une prise en compte efficace et ciblée des plus démunis", *Aquae*, fév. 2006. Une telle ambition pourrait se manifester à l'égard des nombreux ménages pauvres qui se sont privés pour payer leur eau sans recevoir d'aide.

distributeurs d'eau ont été signées dans 61 départements. Le plafond pour l'ensemble des prises en charge par les distributeurs membres du FP2E est de 3 M€, mais les dépenses réelles sont plus faibles car certains FSL ne distribuent pas d'aides en proportion des moyens offerts par les distributeurs. En principe, les délégataires ne versent rien aux FSL mais consentent des abandons de créance lorsque le FSL a identifié un bénéficiaire qui relève du délégataire. Si un FSL attribue de manière généreuse des aides pour l'eau, il en subit seul les conséquences financières car la contribution de l'État comme celle des distributeurs privés est plafonnée.

En contrepartie de l'abandon de créance par les opérateurs privés, l'État et les collectivités locales se sont engagés à prendre en charge l'aide accordée sur la part qui leur revient⁵⁰ (part des collectivités locales, redevances, taxes voies navigables, TVA). Les Agences ont pratiqué l'abandon de créance sur leur part, les FSL (conseils généraux) ont financé la part que les collectivités locales n'ont pas abandonnée et ont reçu de l'État la part qui lui revenait.

Un système analogue existe dans la plupart des cas pour les relations entre les conseils généraux et les régies mais sans que n'intervienne un organisme représentatif unique, ni une convention modèle. Une partie des régies s'est engagée à prendre en charge par abandon de créance sa part dans l'aide décidée par les FSL et une autre partie s'est engagée à verser directement une contribution au FSL pour un montant de 0.2 €/an par abonné. Parfois, il n'y a pas de convention formelle mais un accord tacite. Certaines régies, en général les plus petites, ne participent pas au système mais ses usagers démunis peuvent néanmoins en bénéficier.

Initialement, il était envisagé d'attribuer 50 000 aides d'un total de 3.05 M€ (20 MF) à charge des membres de la FP2E et 4.57 M€ (30 MF) à charge des intervenants publics (collectivités, régies, État, etc.). Selon la FP2E, les abandons de créances à charge de leurs membres ont totalisé en 2006 1.8 M€ pour 27 000 aides attribuées par les FSL (67 € d'abandon de créances par ménage aidé).⁵¹ En supposant que les distributeurs supportent 40 % des aides (3/7.5), les bénéficiaires auraient reçu en 2004 une aide moyenne de 167 € sur leurs factures impayées.

En 2005, plus de 46 500 aides ont été répertoriées pour 83 départements (Tableau 1). Le montant moyen des aides est de 132 €, soit 40 % d'une facture normale de 330 €/an pour un ménage. En 2007, il paraît vraisemblable que l'objectif initial de 50 000 aides distribuées par les FSL à des usagers démunis a été atteint (Figure 13 et Tableau 12).

⁵⁰ Pour la répartition des aides, voir encadré 7 (Troisième partie) qui donne la répartition des flux financiers.

⁵¹ *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France*, BIPE/FP2E, oct. 2006.

1.3. Estimation du nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide pour dettes d'eau

Les destinataires des aides pour l'eau sont les créanciers (opérateurs) et non les usagers. Les bénéficiaires de l'aide pour l'eau sont des personnes occupant régulièrement leur logement⁵² et ayant des difficultés financières à payer leur eau (voir Annexe 1). Les règlements intérieurs sur le volet eau des FSL interprètent la loi de 1990 comme ne s'appliquant qu'aux personnes avec dettes d'eau et excluent dès lors les personnes ayant des difficultés à payer l'eau sans avoir contracté des dettes significatives. En principe, les personnes aidées doivent s'engager à apurer la partie de la facture d'eau non prise en charge par les FSL et à payer leur eau dans l'avenir.

Avec l'adoption du "droit à l'eau", une nouvelle approche s'impose car l'eau doit désormais être accessible "dans des conditions économiquement acceptables par tous". Cette accessibilité économique, si elle était mieux définie, permettrait de séparer les cas où l'eau est abordable et ceux où elle est inabordable. Si l'eau est considérée d'un prix inabordable pour une personne, celle-ci devrait pouvoir bénéficier d'une aide pour que l'eau devienne abordable. Le concept de prix inabordable fait intervenir la capacité de payer des plus démunis mais aussi leur consentement à payer ; il dépend des conditions économiques et d'habitudes historiques. De toute manière, actuellement aucun organisme public n'a été chargé de distribuer des crédits pour rendre l'eau abordable.

Les sections suivantes tentent d'évaluer le nombre de personnes qui devraient être aidées pour payer leur eau en se fondant sur divers critères utilisés dans des domaines similaires. La difficulté dans l'analyse provient du fait que la consommation d'eau ne représente qu'une partie relativement faible des dépenses des ménages pauvres en France. De ce fait, elle pourra toujours être payée, quitte à rogner sur d'autres dépenses essentielles, par exemple la nourriture.

a) Estimations fondées sur le prix inabordable

Une eau sera jugée d'un prix inabordable si son prix dépasse sensiblement celui que l'utilisateur a l'habitude de payer, en particulier s'il augmente rapidement et de façon sensible, ou encore s'il implique des privations pour l'utilisateur portant sur des biens ou services essentiels.⁵³ L'incidence du prix de l'eau sur les ménages varie beaucoup selon le niveau de revenu (Figure 4). Alors que l'eau pèse peu parmi les dépenses des plus aisés, elle atteint 5% pour la frange inférieure (1% les plus pauvres).

⁵² Art. 6 de la Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cet article exclut notamment les squatters.

⁵³ En droit communautaire, la notion de prix abordable apparaît notamment en matière de services postaux alors que leur incidence n'est que de 0.2% du revenu disponible des ménages, soit 1/5e du prix de l'eau. Sur la portée concrète de la notion de prix abordable, voir Henri Smets : "Le prix abordable de l'eau potable dans la pratique des Etats", 2008.

Tableau 2**DÉPENSES DES MÉNAGES POUR L'EAU EN FONCTION DU REVENU (2001)**

Décile	Facture eau revenu (€/an)	Dépenses des ménages pour l'eau par rapport à			
		Revenu brut(%)	Revenu net taxes(%)	Dépenses consom.(%)	Fraction pop.> 3%rev.brut (%)
1	163.74	2.31	6.03	2.24	24.3
2	189.63	1.66	1.74	1.86	9.5
3	229.44	1.59	1.67	1.87	7.4
4	230.62	1.29	1.39	1.58	3.6
5	249.10	1.17	1.25	1.41	2.1
6	260.62	1.04	1.12	1.27	1.1
7	293.51	1.00	1.08	1.29	1.2
8	303.80	0.87	0.94	1.15	0.5
9	319.84	0.74	0.82	1.04	0.0
10	391.61	0.61	0.69	1.00	0.3
Total	267.46	1.20%	1.58%	1.44%	4.31%

Source : A. Reynaud et INSEE. *Études du budget et des revenus des familles.*

NB : ces dépenses sont nettement supérieures à celles du BIPE (dépenses pour l'eau et l'assainissement évaluées à 0.8% du revenu brut des ménages) pour le motif que, selon A. Reynaud, l'INSEE a sous-évalué ces dépenses du fait d'un biais dans le recueil des données.

Au Royaume-Uni, le seuil retenu pour déterminer si l'eau distribuée est d'un prix abordable (seuil d'inabordabilité) est fixé à 3% du revenu disponible consacré à l'eau potable et à l'assainissement. Ce seuil oriente le choix des investissements et l'action des systèmes de solidarité⁵⁴ mais ne constitue pas un seuil absolu car un nombre non négligeable de personnes dépensent plus de 3% pour l'eau sans recevoir d'aides pour payer leur eau.⁵⁵

⁵⁴ En Angleterre et Pays de Galle, 10% de la population serait au dessus du seuil de 4% du budget pour l'eau. Les 5% les plus pauvres de la population dépensent plus de 5.6% de leurs revenus et parmi eux, les 2% les plus pauvres, plus de 8% de leurs revenus. Il s'agit surtout de personnes sans emploi et de pensionnés.

⁵⁵ Le DEFRA estime que 40% des ménages du quintile inférieur et 14% de ceux du second quintile devront dépenser plus de 3% de leur revenu disponible pour l'eau en 2009. Parmi les ménages sans emploi ni enfant du premier quintile, 58% dépenseront plus de 3%. DEFRA : *Cross-Government Review of Water Affordability Report*, 2004.

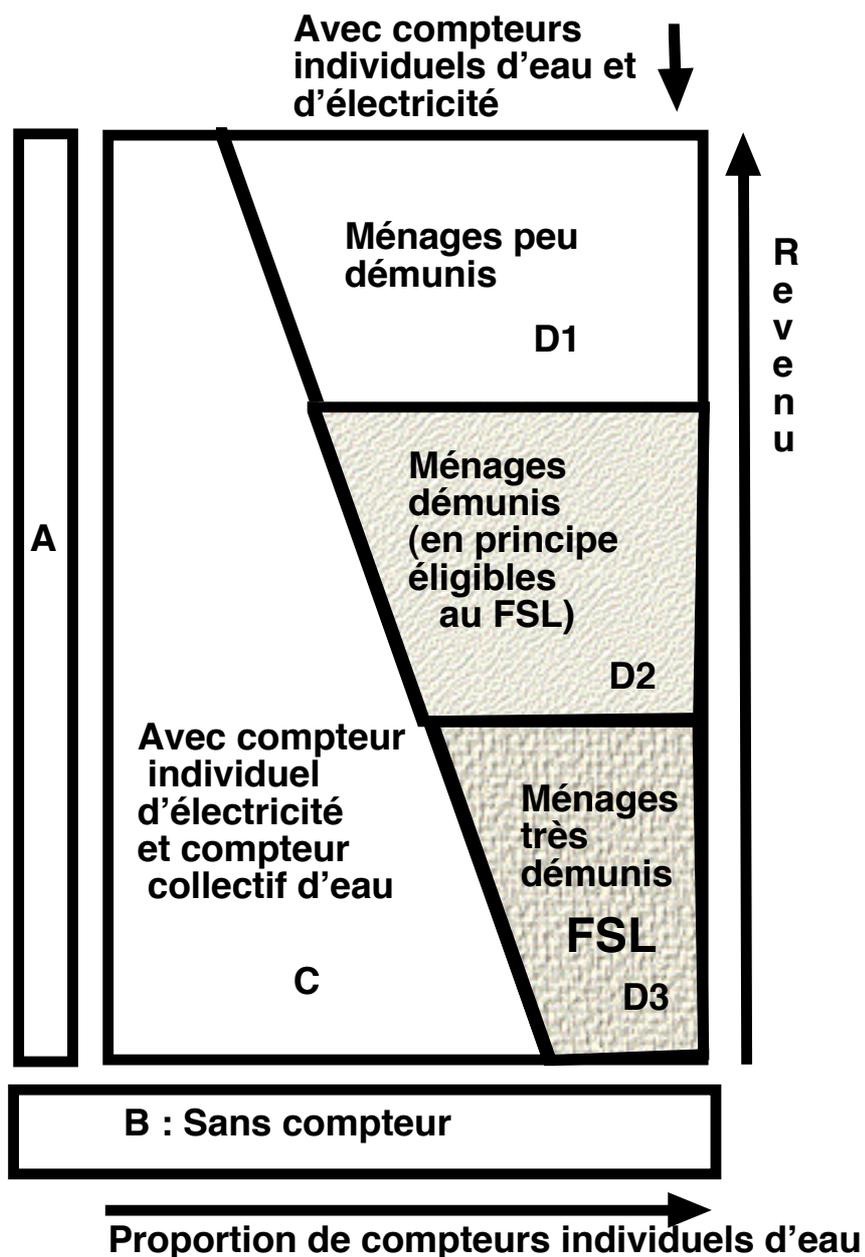


Figure 5. DISTRIBUTION DES MÉNAGES DÉMUNIS SELON LE REVENU ET L'EXISTENCE DE COMPTEURS

A : avec compteur(s) mais exclu de l'aide sociale

B : sans compteur

D1 + D2 + D3 : ménages démunis avec compteurs individuels d'électricité et d'eau

.NB : Les FSL qui aident les ménages de la zone D3 pourraient aussi aider les ménages de la zone D2

En France⁵⁶, beaucoup de ménages dépensent plus que 3% de leurs revenus pour l'eau (Tableau 2) et pourraient demander à recevoir une aide si ce seuil s'appliquait à tous comme limite d'éligibilité à une aide. En se basant sur les résultats de A. Reynaud⁵⁷, il faudrait envisager de donner une aide à 4.3% de l'ensemble des ménages, soit 1.16 million de ménages. Par exemple, les ménages consommant 1 € d'eau par jour pourraient être aidés dès que leur revenu disponible est inférieur à 33 € par jour (1 000 €/mois ou 82% du SMIC⁵⁸). Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, les dépenses moyennes d'eau des habitants dépassent 3% de la moyenne des revenus dans de nombreux villages pauvres.⁵⁹

Comme un nombre important des ménages démunis paye l'eau avec les charges locatives (habitat collectif), il ne faudrait compter parmi les ménages pauvres identifiés par A. Reynaud, qu'environ 475 000 ménages (40%) qui sont abonnés directs. Cette proportion mériterait d'être précisée car on connaît mal la proportion d'abonnés directs parmi les ménages démunis.⁶⁰

⁵⁶ Ce seuil paraît normal pour un pays développé. L'OCDE retient 4% pour les pays de l'ex-URSS.

⁵⁷ Selon Arnaud Reynaud : "Assessing the impact of public regulation and private participation on water affordability for poor households : An empirical investigation of the French case" (Septembre 2006), 1.16 million de ménages français (4.31%) doivent dépenser plus de 3% de leur revenu pour payer leur eau. Il s'agit notamment de 24.3 % des ménages appartenant au premier décile et 10% au deuxième décile .

⁵⁸ Pour un couple au RMI (650 E/mois), la dépense de 1 E/jour pour l'eau représente 4.6 % du revenu. Une personne seule au RMI (433 E/mois) qui dépense 15 E par mois pour l'eau y consacre 3.5 % de ses revenus .

⁵⁹ Arnaud Courtecuisse a étudié la dépense moyenne dans les communes du Nord (1.51% au niveau départemental alors que la moyenne française est proche de 1%). Il a noté que l'eau coûtait parfois plus de 6 E /m³. Dans certaines communes défavorisées, la dépense moyenne pour l'eau au niveau de la commune était de 4 à 5% du revenu disponible ; dans ces cas, certains ménages pauvres devaient dépenser jusqu'à 7% de leur revenu pour l'eau. Voir "Water prices and households' available income: key indicators for the assessment of potential disproportionate costs - Illustration from the Artois-Picardie Basin (France)", 2004. Pour une carte des municipalités coûteuses, voir Arnaud Courtecuisse : Water Prices and Households' Available Income: Key Indicators for the Assessment of Potential Disproportionate Costs - Illustration from the Artois-Picardie Basin (France) IWG-Vienne, 2005. Voir aussi *Le prix de l'eau aujourd'hui et demain*, OBUSASS, fév. 2006.

⁶⁰ Chiffre obtenu en additionnant 30% de propriétaires et 10% de locataires avec compteur individuel.

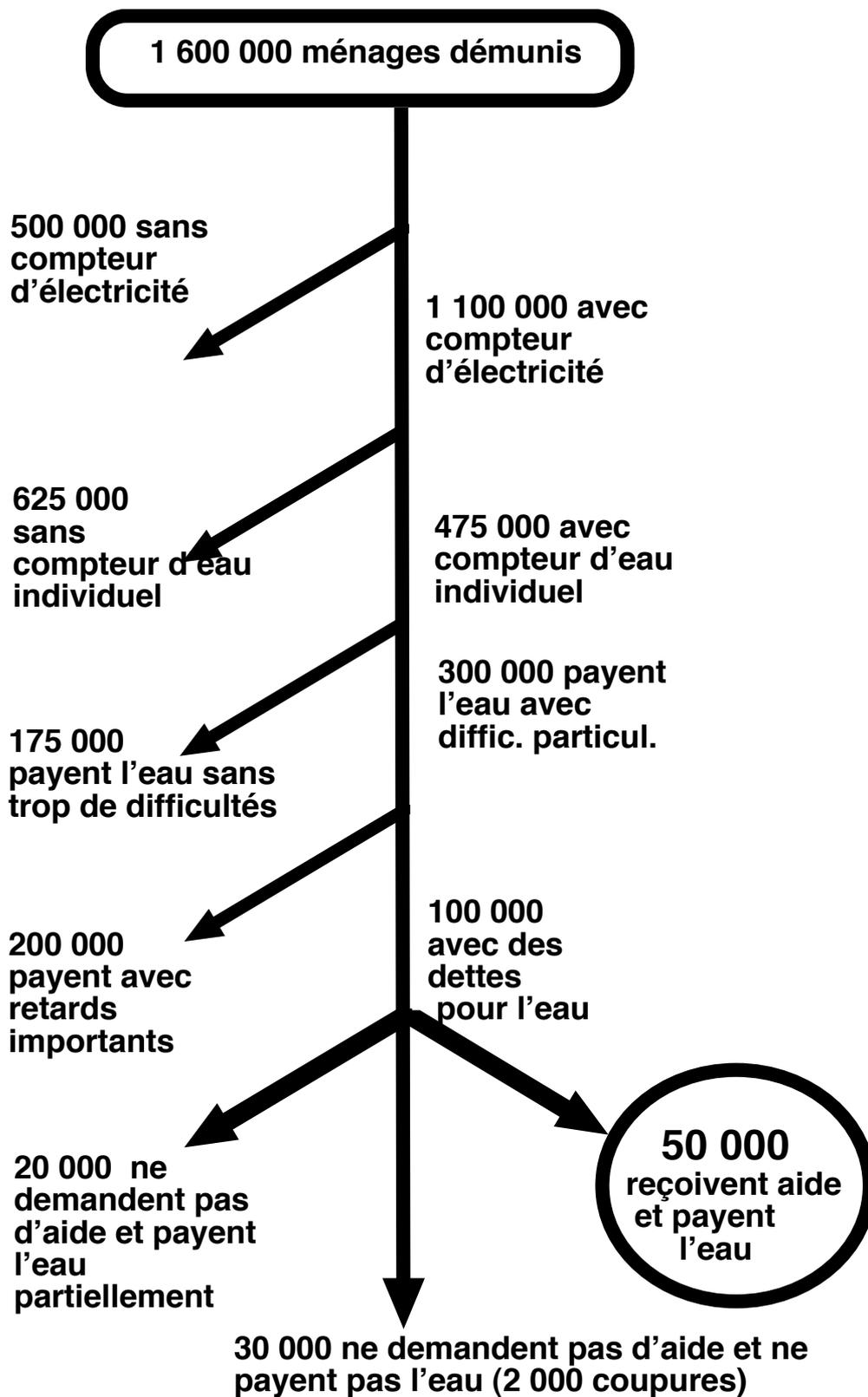


Figure 6. RÉPARTITION DES MÉNAGES DÉMUNIS

Plutôt qu'évaluer le nombre de ménages à aider sur la base d'un seuil d'inabordabilité non reconnu dans le contexte français actuel, il est préférable d'évaluer des situations concrètes de précarité et d'endettement afin de déterminer le nombre de bénéficiaires éventuels de l'aide. Plusieurs approches sont possibles pour estimer le nombre de personnes avec des "difficultés particulières" au sens de la loi n°2004-809, pour payer l'eau en raison de l'insuffisance de leurs ressources.

Encadré 5

OPINION D'UN OPÉRATEUR SUR L'EAU POUR LES PERSONNES DÉMUNIES

M. Marc Reneaume, directeur général adjoint de Veolia Eau, a déclaré :

"Pour les 5% de gens qui rencontrent des difficultés à régler leur facture d'eau, des solutions ont été et continuent à être développées avec les collectivités et les organismes sociaux. Il faut inventer, pour eux, des solutions adéquates, mais faire en sorte de coller le plus possible à la réalité économique des services pour les 95 % restants." (Hydroplus, déc. 2006, p. 27)

Il faudra effectivement "inventer" car pour le moment le volet eau des FSL ne traite au mieux que 0.25 % des ménages ayant des difficultés particulières, à comparer à 5% selon l'estimation de M. Reneaume.

b) Estimations fondées sur les revenus

Les personnes qui ont besoin d'une aide pour payer leurs factures d'eau font partie du groupe des personnes qui ont du mal à payer leur eau du fait de la faiblesse de leurs revenus.⁶¹ Ce groupe relativement important appartient à l'ensemble des personnes en dessous du seuil de revenu de 50% du revenu médian (soit 657 €/mois en 2004), soit 3.6 millions de personnes (1.6 million de ménages ou 6.2% de la population dont un million d'enfants). Pour M. Reneaume (Encadré 5), il faut "inventer" des solutions pour l'accès à l'eau de 5% de la population.⁶²

⁶¹ Sabine Fauquez-Avon (Générale des Eaux) expose dans "L'accès à l'eau pour tous : Un impératif social" (2005) que : "Certaines personnes ou familles n'ont pas la possibilité économique de payer leur facture d'eau" et elle cite les 3.5 millions de personnes à bas revenus et les RMIstes. Elle sépare les consommateurs entre ceux "qui ne peuvent pas payer leur facture d'eau, passagèrement ou durablement, et ceux, de mauvaise foi, qui ne veulent pas payer et qui sont statistiquement les plus nombreux". Lorsque la CRE a émis un avis favorable à la tarification sociale de l'électricité, elle a considéré qu'il y avait 1.5 million de ménages ayant un revenu annuel inférieur à 5520 E par an et par u.c. qui recevraient un rabais sur l'électricité de l'ordre de 53 E par ménage. Avis du 27 juin 2002 sur le projet de décret relatif à la tarification spéciale de l'électricité "produit de première nécessité", *J.O n° 86 du 10 avril 2004* .

⁶² Parmi ces personnes, il faut porter une attention particulière aux pauvres parmi les pauvres, les 1.8 million de personnes ayant moins de 40% du revenu médian et les 1.2 million de demandeurs d'emploi qui ne reçoivent aucun revenu au titre du régime d'assurance, de solidarité ou du RMI.

Tous les ménages démunis n'ont pas un abonnement à l'eau ni un compteur d'eau et certains d'entre eux ne sont pas éligibles aux aides sociales (Figure 5). Sur les 1.6 millions de ménages pauvres, il faut déduire ceux⁶³ non susceptibles d'avoir des dettes d'eau de par leurs conditions de logement et/ou leur manque d'accès à l'eau. Un groupe d'environ 500 000 ménages très pauvres vit dans des conditions⁶⁴ telles qu'ils ne possèdent pas de compteur individuel d'électricité⁶⁵ et bien entendu ne risquent pas d'avoir des dettes d'eau (les dépenses d'eau et d'électricité sont globalisées avec le loyer et les charges).

Sur les 1.1 million de ménages pauvres avec un compteur individuel d'électricité (2.7 millions de personnes) (Figure 6), environ la moitié⁶⁶ ne bénéficient pas d'un abonnement individuel à l'eau ni d'un compteur individuel d'eau⁶⁷ et paye l'eau avec les charges. Dans ces conditions, il reste environ **475 000 ménages pauvres** qui ont un compteur d'eau⁶⁸ et un abonnement individuel. Ils payent leur eau comme leur pain⁶⁹ et, si nécessaire, se privent pour

⁶³ Selon le Secours catholique, ce groupe représente environ le quart (27.5%) de l'ensemble des personnes pauvres.

⁶⁴ Les Restos du cœur servent 75 millions de repas à 675 000 personnes en hiver. D'autres organisations interviennent également (Secours populaire, Secours catholique, etc.). Ceci montre l'étendue de la misère en France où il y a des centaines de milliers de personnes qui ont faim.

⁶⁵ Selon la Fondation Abbé Pierre (2007), 974 600 personnes dans 600 000 logements sont privées de domicile personnel (dont résidence principale en chambre d'hôtel, 50 000 ; habitat de fortune (cabane, construction provisoire, etc.), 41 000 ; personnes vivant à l'année en camping ou en mobil home, 100 000 ; personnes hébergées chez des tiers, dans des conditions de logement très difficiles, 150 000 ; locataires ou sous-locataires d'un meublé, 533 000 ; personnes en structures d'hébergement et d'insertion 100 600). A ce chiffre, il faut ajouter 100 000 sans abri ou SDF (dont environ 10 000 à Paris). Les sans papiers et les occupants non réguliers ne sont pas susceptibles de recevoir une aide des FSL. Une autre estimation du nombre de ces personnes est fondée sur le fait que 25% des personnes démunies ne sont pas en location ou propriétaires selon les statistiques des situations du Secours catholique (2003).

⁶⁶ Ce chiffre est obtenu sur la base que la résidence principale de 43% de la population est en habitat collectif. Pour la population pauvre avec compteur d'électricité, on a supposé que 66% étaient en habitat collectif dont 10% avec compteur individuel d'eau.

⁶⁷ Le nombre de ménages en métropole est de 24.5 millions (2.42 personnes par ménage pour 60 Mhab.). Le nombre de compteurs d'eau (20.5 millions) est inférieur au nombre de ménages du fait des habitats collectifs. En moyenne, 44% des ménages vivent en habitat collectif dont 49% parmi les ménages avec revenus inférieurs à 9 442 E et 71% en région parisienne. Chiffres extraits de INSEE Résultats, n°29, avril 2004. Certains ménages ont un compteur divisionnaire pour mesurer la consommation individuelle d'eau mais il n'est pas associé à un contrat individuel avec un distributeur d'eau.

⁶⁸ Selon D. LeBlanc ("Le logement des ménages pauvres en 1996", INSEE Première, n°588, juin 1998), 12% des ménages (2.8 millions) sont considérés comme pauvres et parmi eux, 31 % sont des propriétaires (868 000 ménages) et 50 % des locataires. Selon B. Lhommeau (" Les conditions de logement des allocataires du RMI", INSEE Première, n°685, déc. 1999), 7.7% des RMIstes sont propriétaires (environ 85 000 personnes), 7.7% bénéficient d'un logement mis à leur disposition. 35% n'ont pas de compteur d'électricité car il sont hébergés (foyer d'hébergement, amis, etc.) et une grande partie des locataires (50%) sont aussi sans compteur d'eau.

⁶⁹ Il existe toutefois une différence fondamentale car le pain est payé tous les jours et l'eau une fois par trimestre ou semestre.

y parvenir. Il y a de fréquents retards de paiement mais rares sont les personnes de ce groupe qui n'honorent pas finalement leurs dettes d'eau. Néanmoins une partie des personnes de ce groupe sont susceptibles de faire des dettes d'eau du fait du niveau très bas de leurs revenus.

Une minorité de ménages démunis ne payent pas leurs factures d'eau et accumulent des impayés. Le nombre de dettes d'eau pour motif de précarité est mal connu puisqu'il ressort des statistiques de plus de 12 000 distributeurs qui n'identifient pas toujours la cause des impayés.

Connaissant le nombre de personnes aidées par EDF (ménages avec difficultés de paiement de l'électricité), on peut évaluer indirectement le nombre de personnes susceptibles d'être aidées pour l'eau si l'on connaît la proportion des personnes avec dettes d'eau par rapport aux personnes avec dettes d'électricité parmi les ménages démunis. Sachant que 228 000 ménages sont aidés pour les impayés d'électricité⁷⁰ et que, selon le Secours catholique⁷¹, il y a environ deux fois moins de dettes dans le domaine de l'eau que dans celui de l'électricité, on peut estimer sur la base de ce raisonnement qu'au moins **100 000 ménages démunis avec impayés d'eau pourraient effectivement bénéficier d'une aide pour des dettes d'eau.**⁷²

Le nombre d'aides pour l'eau effectivement attribuées est inférieur à ce chiffre car un certain nombre de ménages démunis qui auraient pu recevoir une aide, ne l'ont pas reçue pour diverses raisons (voir section 3.1). Qu'une aide soit disponible sur demande ne signifie pas

⁷⁰ Ce chiffre est une estimation basse des personnes qui devraient être aidées car il ne prend pas en compte les personnes tout aussi pauvres que celles qui sont aidées mais qui n'ont pas fait les démarches nécessaires. Toutefois il s'agit d'une bonne base de référence pour un système d'aides pour les impayés d'eau qui fonctionne lui aussi sur demande.

⁷¹ Secours catholique, Statistiques pour 2005 (2006). 36% de ménages s'adressant au Secours catholique ont une dette de loyer, 31 % une dette d'électricité et 14% une dette d'eau. Il existe donc un peu moins d'une dette d'eau pour deux dettes d'électricité au plan national. Dans les grandes villes, il y a moins de dettes pour l'eau car elle est incluse dans les charges locatives mais ce n'est pas le cas dans les petites villes et zones rurales. Le montant moyen des impayés est de 1 382 E et le revenu moyen correspondant est de 813 E/mois pour le ménage ayant des impayés et s'adressant au Secours catholique.

⁷² Compte tenu de cette estimation, plus de 375 000 ménages pauvres payeraient leur eau sans recevoir aucune aide spécifique sur les 475 000 ménages pauvres avec compteur d'eau. Ces ménages ne sont pas connus des distributeurs d'eau, ni des FSL mais ils ont une existence indéniable. Ils auraient pu bénéficier d'un tarif social de l'eau ou d'une aide ciblée si des mesures sociales dans le secteur de l'eau avaient été adoptées comme dans le cas de l'électricité, du gaz, du téléphone et des transports urbains.

Encadré 6

NOMBRE DE PERSONNES DÉMUNIES AVEC DETTES D'EAU

Le nombre de personnes démunies avec dettes pour l'eau varie selon le critère utilisé pour définir qui est démunie et le critère utilisé pour déterminer l'état de non-paiement (dette). L'opérateur ne connaît pas le niveau de revenu de l'utilisateur mais il peut identifier les personnes :

- a) ayant plus de X mois de retard pour payer leur eau ;*
- b) ayant reçu une mise en demeure pour non-paiement (lettre recommandée avec accusé réception) ;*
- c) contactées personnellement par un employé du distributeur ou un travailleur social pour examiner leur situation ;*
- d) faisant l'objet d'une information du distributeur auprès du maire en rapport avec les impayés d'eau ;*
- e) ayant reçu un avis de coupure pour les prochains jours ;*
- f) ayant subi une coupure d'eau de 24 h à titre d'avertissement ;*
- g) dont l'approvisionnement en eau a été coupé pendant plus de 24 h ;*
- h) faisant l'objet d'une procédure pour impayé d'eau auprès d'un tribunal (sommation par huissier, convocation au tribunal, etc.).*

Sur les 500 000 ménages avec des retards de paiement de plus de 2 mois en France, une petite part (environ 75 000) sont des personnes démunies. Les distributeurs ne connaissent généralement pas quels usagers peuvent être considérés comme démunis et les CAF ne connaissent pas les personnes qui ont des impayés d'eau ou des retards de paiement parmi la population démunie. Environ 20 000 ménages démunis ont subi des coupures d'eau dont 2 000 pendant plus de 24 h. en 2001.

Les statistiques sur l'aide pour l'eau peuvent dénombrer les personnes démunies :

- a) qui ont entamé une démarche de demande d'aide pour l'eau,*
- b) qui ont terminé la démarche en fournissant les pièces demandées,*
- c) qui ont reçu une aide.*

Le nombre de personnes qui auraient pu obtenir une aide est fréquemment le double de celles qui l'ont obtenue. Cet écart pourrait être corrigé par une meilleure information sur les aides disponibles à condition de ne pas faire appel à des procédures lourdes, pénibles ou difficiles à mettre en œuvre par la plupart des personnes démunies. Finalement, il faut prévoir des capacités d'accueil suffisantes pour traiter les demandes d'aide.

que la demande sera faite et que le bénéficiaire potentiel en tirera avantage.⁷³ Il faudrait que les travailleurs sociaux suscitent, instruisent et relayent la demande, que l'administration du FSL la traite et que les crédits nécessaires soient disponibles. La mise en place d'un nouveau système prend du temps.

c) *Estimations fondées sur les retards de paiement*

Les retards de paiement des loyers et charges et des dépenses d'électricité et d'eau sont généralement plus élevés chez les personnes démunies. Selon l'INSEE, environ 2.5% de la population a des retards dans le paiement des loyers. Ces retards seraient plus fréquents s'il n'y avait pas de nombreuses aides pour le logement.⁷⁴ Les retards d'au moins deux mois affectent 610 000 ménages démunis⁷⁵, soit 6.7% des locataires, principalement dans le premier quartile de revenus.

Les retards de paiement de l'eau pour motif de précarité affecteraient 2% des abonnés, soit environ 500 000 abonnés. Parmi ceux-ci, il y a des personnes qui payent avec un léger retard⁷⁶, d'autres payent après un long retard (plus de quatre mois) et d'autres accumulent

⁷³ L'aide à l'acquisition d'une assurance maladie complémentaire (ACS) mise en place en janvier 2005 pour les personnes juste au-dessus du plafond de gratuité de la CMUC (606 E) était destinée à faciliter l'accès à la CMUC. Sur 1.7 millions de personnes concernées, seules 200 000 personnes avaient adhéré au système un an après sa création. Ceci montre les difficultés à mettre en œuvre des systèmes d'aide non automatiques. *Question d'économie de la santé*, n°121 (avril 2007).

⁷⁴ Les retards de paiement de loyers de plus de deux mois ne concernent que 610 000 ménages sur 9.2 millions de locataires en 2001 grâce à l'attribution de l'aide au logement (APL, ALS, etc. d'un montant total - État et départements - de 13.9 MdE pour 6 millions de personnes). Le nombre de convocations au tribunal pour impayés de loyer est de 107 516 et le nombre de commandements à quitter les lieux est de 50 858 (68 500 en 2004). La variation du nombre d'impayés avec le revenu montre l'influence de ce dernier facteur : les locataires en retard représentent 14% des locataires du premier quartile, 6% du deuxième, 2% du troisième et 1 % du quatrième. La proportion des locataires avec retard de paiement de loyer est de 9% dans le parc locatif public et de 5% dans le parc locatif privé plus coûteux. Voir DREES: *Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer*, n°534 (nov. 2006). Les deux facteurs qui augmentent le taux d'impayés sont la présence d'enfants et le chômage. La différence entre le secteur des loyers et celui de l'eau est que les locataires pauvres sont pratiquement tous aidés pour payer leur loyer alors que très peu d'usagers pauvres le sont pour l'eau.

⁷⁵ Le chiffre avancé par la Fondation Abbé Pierre en 2007 est de 289 000 ménages avec des retards de plus de 2 mois pour les loyers. Parmi eux, 64 258 ménages occupent leur logement malgré une décision d'expulsion. Il y aurait 6 000 logements squattés en Seine-Saint-Denis, 38 squats et 4 bidonvilles en agglomération lyonnaise.

⁷⁶ Selon S. Fauquez-Avon, 250 000 échéanciers de paiement sont réalisés chaque année du fait de difficultés passagères de paiement des 6.3 millions d'abonnés de la Générale des Eaux (quatre échéanciers pour 100 usagers). Une partie de ces échéanciers ne concerne pas des ménages du décile inférieur.

les dettes. On estime que 300 000 ménages ont des retards de plus de six mois.⁷⁷ Un indicateur fréquemment utilisé est le taux de factures impayées au 31 décembre d'une année pour les factures émises au cours de l'année antérieure (0.7% en volume). Comme cet indicateur recense le comportement d'usagers non démunis et d'usagers démunis, il donne une limite supérieure à la demande d'aides pour dettes d'eau (77 M€). Si l'on suppose que les ménages pauvres sont responsables de 15% de ce montant, leurs dettes seraient de 12 M€ par an.

d) Estimations fondées sur les dettes déclarées

En 2005, parmi les 1.6 million des personnes⁷⁸ qui se sont adressés au Secours catholique, 64% avaient des dettes et 14% d'entre eux des dettes d'eau, soit 142 000 personnes ou 62 000 ménages, c.-à-d. plus que le nombre d'aides pour l'eau attribuées par les FSL. Comme le Secours catholique traite moins du tiers des cas de ménages ayant des difficultés financières, il existe un écart considérable entre les endettés pour l'eau et les bénéficiaires d'aide. Par conséquent, au moins 240 000 ménages sont susceptibles d'être pris en considération par les volet eau des FSL.

Une autre estimation se fonde sur la proportion des ménages dont les dettes sont effectivement prises en charge dans certains départements. Comme le montre la seconde partie, le taux des ménages aidés dépasse 1% dans trois départements. En extrapolant ce chiffre au plan national, on arriverait à 200 000 ménages susceptibles d'être pris en considération par les FSL sur les 21 millions d'abonnés à l'eau. La différence entre les demandes potentielles et effectives est sans doute due au fait que les bénéficiaires potentiels ne sont pas assez encouragés à faire la demande d'aide et que les critères de recevabilité sont trop étroits.⁷⁹ En plus, demander une petite aide pour l'eau porte atteinte à la dignité car c'est reconnaître une situation socio-économique très dégradée. Certains vont même jusqu'à affirmer que les ménages démunis pourraient payer leur eau compte tenu des importantes aides sociales reçues pour le loyer et l'électricité ajoutées aux multiples allocations sociales. Ne pas payer l'eau serait un acte d'incivilité ou d'ingratitude. Une telle négation de la

⁷⁷ Guy Michel Billard, Dominique Legrain et Jean-Louis Prime : *Rapport sur la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau*, IGAS-IGE, déc. 2001. *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'aide au paiement des factures d'eau*. IGAS-IGE, 2002. Le rapport met en évidence l'existence de 20 000 coupures pour précarité dont 2 000 de plus de 24 h sur un total de 130 000 coupures d'eau en France. Le coût des impayés correspondant serait de 18 ME sur un chiffre d'affaires de 10 000 ME (0.2%). Les retards de paiement pour motif de précarité affecteraient 2% des abonnés. Ce dernier chiffre donne une indication du nombre de ménages (500 000) pour lesquels l'eau serait inabordable mais qui s'efforcent néanmoins d'honorer leurs créances pour l'eau. En outre, il y a un nombre équivalent de ménages qui payent leur eau avec leurs charges. Selon l'INSEE (Indicateurs avancés de pauvreté, F0203, 2002), les retards dans les factures d'eau, d'électricité, de gaz et de téléphone concernent 5.2% de la population. La FP2E signale 500 000 échelonnements de paiement du fait de dettes pour l'ensemble des usagers domestiques et 106 000 coupures (0.3% des factures).

⁷⁸ 1.6 millions de personnes sont concernées par les situations répertoriées.

⁷⁹ Pour 100 aides attribuées, 29 aides sont refusées.

Tableau 3

**DIFFÉRENTES ESTIMATIONS DU
NOMBRE DE MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES
POTENTIELS D'UNE AIDE POUR L'EAU**

<i>Méthode d'estimation</i>	<i>Nombre estimé avec difficultés particulières à payer l'eau</i>	<i>Nombre estimé de avec impossibilité à payer l'eau</i>
<i>a) Prix inabordable (3% du revenu)</i>	<i>300 000</i>	
<i>b) Revenu inférieur à la demi-médiane</i>	<i><475 000</i>	<i>100 000</i>
<i>c) Retards de paiement (> 6 mois)</i>	<i>300 000</i>	
<i>d) Dettes d'eau déclarées</i>	<i>de 200 000 à 240 000</i>	<i>> 50 000</i>
<i>e) Coupures</i>		<i>100 000</i>
<i>f) Aides attribuées en 2005</i>		<i>>79 000</i>

pauvreté est évidemment la manière la plus sûre de ne pas résoudre les problèmes sociaux tout en se donnant bonne conscience.

e) Estimations fondées sur les coupures d'eau

Actuellement, environ 20 000 coupures d'eau (dont 2 000 ont duré plus de 24 h) sont pratiquées chez des personnes en situation de précarité.⁸⁰ À ce chiffre, il faut ajouter au

⁸⁰ S. Fauquez-Avon se réfère à 80 000 coupures par an pour 6.3 millions d'abonnés, soit 1.3 coupure par 100 abonnés dans les délégations de Veolia. Extrapolé à la France entière, ce chiffre donnerait 280 000 coupures soit davantage que les chiffres de l'IGAS. En supposant que 15% des coupures concernent des ménages démunis, il y aurait 42 000 coupures chez des ménages démunis, soit le double du chiffre officiel (20 000 coupures par an). J. Labre (Suez) fait référence à 20 000 coupures par an (90% ont une durée inférieure à 24h) pour 3.6 millions d'abonnés, soit 5.5 coupures pour 1 000 abonnés dans les délégations de Suez ("Human Rights and Access to Drinking Water and Sanitation, April 2007). La FNCCR a effectué une enquête sur les coupures en 2001. Un total de 15 000 coupures a été enregistré auprès de 8 millions d'abonnés. Voir Bruno Maresca et Guy Poquet: Les services distribués en réseau. Faut-il généraliser les compteurs individuels dans la distribution de l'eau ? Cahier de recherche n° 212 Credoc (novembre 2005). On notera que la fréquence des coupures varie selon les estimations de 12 pour mille à 2 pour mille abonnés. Il se pourrait que les régies hésitent avant d'effectuer une coupure chez un abonné, même si plus de 85% des impayés sont dus à des abonnés parfaitement en mesure de payer leur eau.

moins 10 000 coupures qui auraient été faites si les maires ne s'y étaient opposés.⁸¹ Par conséquent, il doit exister au minimum 30 000 ménages qui relèvent des mécanismes d'aide pour l'eau en plus des ménages qui ont bénéficié d'une aide du FSL (50 000) et de ceux qui ont bénéficié d'une aide des CCAS.

Dans ces conditions, le nombre de ménages pauvres qui ont accumulé des dettes d'eau dépasse facilement 80 000 et pourrait atteindre 100 000 ménages.

f) Estimation fondée sur les aides accordées

En 2005, 60 départements ont attribué 47 296 aides pour l'eau sur un total de 83 départements qui ont fourni des informations. Si tous les départements avaient attribué des aides comme les 60 départements, on peut estimer à 79 000 aides le nombre d'aides pour l'eau pour toute la France sur la base des critères utilisés par les 60 départements.

1.4. Conclusions de la première partie :

les diverses estimations montrent que plus de 100 000 ménages devraient recevoir des aides pour l'eau

Les analyses ci-dessus suggèrent que **plus de cent mille ménages** devraient bénéficier d'une aide pour payer leurs dépenses d'eau (Tableau 3). Le nombre de bénéficiaires potentiels dépend du sens accordé à la notion d'usager endetté ou d'usager nécessitant une aide. En particulier, il est difficile de définir dans quels cas il y a "officiellement" une dette pour l'eau susceptible d'être prise en considération (Encadré 6).

Le volet impayés d'eau des FSL pourrait très certainement intervenir dans un plus grand nombre de cas qu'actuellement et apporter une aide à **plus de 100 000 ménages** qui ont véritablement "droit à une aide" au sens de la loi. Une telle action est en cours (Figure 13) et est parfaitement réaliste puisque cette proportion de ménages aidés est déjà dépassée dans au moins 23 départements (voir section 2.2.a). Financièrement, doubler le nombre de bénéficiaires impliquerait des dépenses de solidarité pour l'eau d'un montant inférieur à 1 pour mille du chiffre d'affaires de l'eau potable.

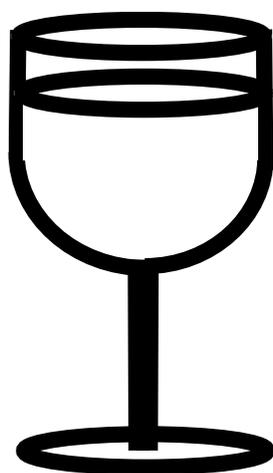
Pour prendre une telle décision, il faut définir qui financera le supplément d'aide pour l'eau : les usagers, les opérateurs ou les pouvoirs publics. Selon la loi de 2004, les conseils généraux devraient prendre l'initiative et solliciter une contribution des autres partenaires.

⁸¹ Les coupures d'eau sont interdites dans de nombreux pays ou régions (par exemple, Autriche, Flandre, Royaume-Uni) ou soumises au contrôle par un juge (Belgique). Elles sont très rares en Allemagne, Suisse et Espagne. En France, faute d'accord avec le distributeur sur le remboursement des dettes ou faute de respect de l'accord d'étalement des paiements, le distributeur est parfois amené à couper l'approvisionnement en eau. De nombreux maires français (environ 1/3) s'opposent aux coupures de façon plus ou moins explicite s'il s'agit de ménages pauvres. A Paris, il n'y a plus de coupures chez les ménages démunis car le maire s'y oppose généralement. Rapport au maire pour 2006 (Annexes 2 et 6 de ce rapport).

Compte tenu de la décentralisation, il leur appartient de se saisir de ce sujet.

La liberté de chaque département de définir combien de personnes il souhaite aider dans le cadre du FSL n'est pas en cause : il s'agit seulement de rendre cette liberté compatible avec les notions de "droit à une aide" et d'accès à l'eau "dans des conditions économiquement acceptables par tous" applicables partout en France qui figurent dans des lois de 2004 et 2006. *Un droit aussi fondamental que le droit à l'eau doit être mis en œuvre partout sans être soumis à des décisions budgétaires et des procédures administratives qui aboutissent à en restreindre la portée de façon excessive.* Les dépenses à prévoir sont dérisoires et ne constituent pas un argument pour traiter la question avec parcimonie. Certains départements peuvent choisir de faire plus que d'autres mais chacun doit en faire un minimum au nom de la solidarité.

La suggestion selon laquelle l'aide pour l'eau pourrait être réduite s'il y avait une augmentation concomitante de l'aide pour les loyers et l'énergie est parfaitement contraire à l'esprit de la loi qui prévoit des aides pour chacune des dépenses essentielles liées au logement (loyer, eau, énergie, téléphone) afin que chacun dispose de chacun de ces services.



Deuxième partie

L'ACTION MENÉE PAR LES VOILETS EAU DES FSL EN 2005

2.1 Aperçu général

Dix ans après la mise en place des fonds de solidarité pour l'eau (Historique, Annexe 1), la situation dans les départements concernant la prise en charge des dettes d'eau est très variée : une partie a attribué des aides pour les dettes d'eau en 2005 et une partie n'a rien fait alors qu'ils donnaient des aides pour les dettes d'électricité (Annexe 7). Des exemples de prises en charge des dettes d'eau sont donnés (Annexe 6). Cette situation peu homogène résulte du fait que les départements ont reçu en 2004 une responsabilité nouvelle dans ce domaine sans que soient fixés l'ampleur souhaitée de leur intervention, ni les critères d'attribution des aides. Ils devaient adopter un règlement intérieur mais sans date limite et financer avec d'autres parties prenantes les dépenses associées mais sans que les responsabilités financières respectives ne soient clairement établies. De plus, ils avaient à négocier des accords mais sans que les parties contractantes ne soient tenues de conclure. Et malgré ce flou, le système a donné d'excellents résultats dans beaucoup de cas.

Les comparaisons des performances par département ont été effectuées sur la base d'un échantillon de plus de 47 300 aides accordées en 2005 dans 60 départements sur un total de 83 départements pour lesquels des informations sont disponibles (Tableau 1).

Dans quelques départements, il y a eu un certain nombre de prêts en plus des aides. Toutefois le volume des prêts pour l'eau est très faible comparé à celui des aides (moins de 5 %) et de toute manière, les prêts concernaient les personnes les moins démunies.

2.2 Bénéficiaires des aides pour dettes d'eau

a) Nombre de ménages aidés pour l'eau

Le système a été conçu initialement sur l'hypothèse d'accorder environ 50 000 aides par an pour les dettes d'eau, soit 2.3 aides pour mille abonnés (un ménage aidé sur 429 abonnés) ou 2 pour mille ménages raccordables (une aide pour 500 ménages raccordables). Ce niveau de 2 pour mille a été officialisé par la FP2E lorsqu'elle a instauré une dotation uniforme d'aide de 0.2 c€ par abonné (Annexe 1).

Dans un grand nombre de départements (Tableau 4), les aides pour dette d'eau ont dépassé ce seuil de **deux ménages aidés pour mille ménages**. Douze départements (Aisne, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Dordogne, Gers, Landes, Lot-et-Garonne, Haute-Marne, Orne, Sarthe, Seine-Maritime, Vaucluse)

Tableau 4

**PROPORTION DES MÉNAGES
BÉNÉFICIAIRES D'UNE AIDE POUR L'EAU**

<i>Proportion des ménages aidés (pour 1 000 ménages)</i>	<i>Nombre de départements (a)</i>
<i>Plus de 8</i>	<i>6*)</i>
<i>De 6 à 8</i>	<i>6)</i>
<i>De 4 à 6</i>	<i>10) 38 départ.</i>
<i>De 2 à 4</i>	<i>16)</i>
<i>Estimation initiale : 2</i>	<i>pour la France (b)</i>
<i>De 1 à 2</i>	<i>5)</i>
<i>De 0.5 à 1</i>	<i>5) 16 départ.</i>
<i>De 0.1 à 0.5</i>	<i>6)</i>

Notes : a) Ces données concernent 54 départements qui versent une aide pour l'eau.
b) Estimation fondée sur 50 000 ménages aidés parmi 25 millions d'abonnés.
*Corse-du-Sud, Gers, Landes, Lot-et-Garonne, Seine-Maritime, Vaucluse.

Tableau 5

MONTANT MOYEN DES AIDES POUR L'EAU

<i>Montant de l'aide (€ par aide)</i>	<i>Nombre de départements</i>
<i>De 10 à 50 €</i>	<i>7 (a)</i>
<i>De 50 à 100 €</i>	<i>13</i>
<i>De 100 à 120 €</i>	<i>9 De 10 à 150 € : 37 départ.</i>
<i>De 120 à 150 €</i>	<i>8</i>
<i>Estimation initiale : 150 €</i>	<i>pour la France (b)</i>
<i>De 150 à 180 €</i>	<i>9</i>
<i>De 180 à 200 €</i>	<i>2</i>
<i>De 200 à 300 €</i>	<i>4* Plus de 150 € : 16 départ.</i>
<i>Plus de 300 €</i>	<i>1*</i>

Notes : a) les aides inférieures à 50 € peuvent être dues au fait qu'elles ne prennent pas en compte les abandons de créances ; b) sur 53 départements, 28 versent de 100 à 200 € par aide.

* Haute-Corse, Indre, Pyrénées-orientales, Vendée, Martinique.

versent une aide à plus de 6 ménages sur mille, soit 3 fois mieux que la moyenne nationale. Ceci démontre qu'**il est possible de tripler le nombre de ménages aidés** pour l'eau si tous ceux qui ont droit à cette aide la reçoivent (et pas seulement un nombre restreint de ménages démunis parmi eux).

Si un grand nombre de départements ont attribué beaucoup d'aides, huit départements ne donnent une aide pour l'eau qu'à moins d'un ménage sur mille, ce qui est dérisoire, et plus de 40 départements n'ont donné aucune aide en 2005. Cette situation dénote un retard évident de certains départements dans la mise en œuvre de la loi "libertés et responsabilités locales" (2004).

b) Montant moyen de l'aide par ménage aidé

Le montant moyen d'aide pour l'eau par ménage aidé indique le caractère plus ou moins généreux du système (sachant qu'une facture moyenne d'eau est environ de 330 €/an). La plupart des départements ont une moyenne d'aide proche de l'estimation initiale : 150 €/aide sur 53 départements (Tableau 5). 28 départements attribuent des aides de 100 à 200 € en moyenne par ménage aidé et 5 plus de 200 € (Haute-Corse, Indre, Pyrénées-Orientales, Vendée, Martinique). L'aide moyenne par ménage aidé dépasse l'estimation initiale (150 €/an) dans 16 départements sur 53.

Dans certains départements, il existe un plafond d'aide de 25% de la facture, en contradiction avec l'objectif d'aider principalement ceux qui en ont le plus besoin. La conséquence est que l'aide moyenne est plus faible.

c) Relation entre l'aide et le degré de pauvreté

Sachant que 0.2 % de ménages sont aidés pour l'eau alors que la population pauvre est de 6% (au sens de la couverture médicale universelle à titre gratuit, CMU), il apparaît que les aides pour les impayés d'eau ne bénéficient en moyenne qu'à une petite minorité de ménages pauvres, seulement **un ménage pauvre sur 30 ménages pauvres**. Un tel écart s'explique pour partie par le fait que les aides pour le volet eau des FSL ne concernent que les ménages pauvres qui sont abonnés directs. Mais comme ce groupe est constitué d'environ 475 000 ménages pauvres, soit 2 % de l'ensemble des ménages, il en résulte que le **FSL n'intervient que dans un cas sur dix et ignore donc neuf ménages sur dix qui ont du mal à payer leurs factures d'eau**.

La corrélation entre la proportion des ménages aidés pour l'eau et celle des ménages pauvres dans les départements analysés est assez faible (Figure 7A) et fait apparaître deux groupes : a) des départements généreux (plus de 6 ménages aidés sur 1000) ; b) des départements qui aident assez peu de ménages (de 1 à 6 pour mille), sans parler des départements qui n'ont pas développé leur action dans ce domaine.

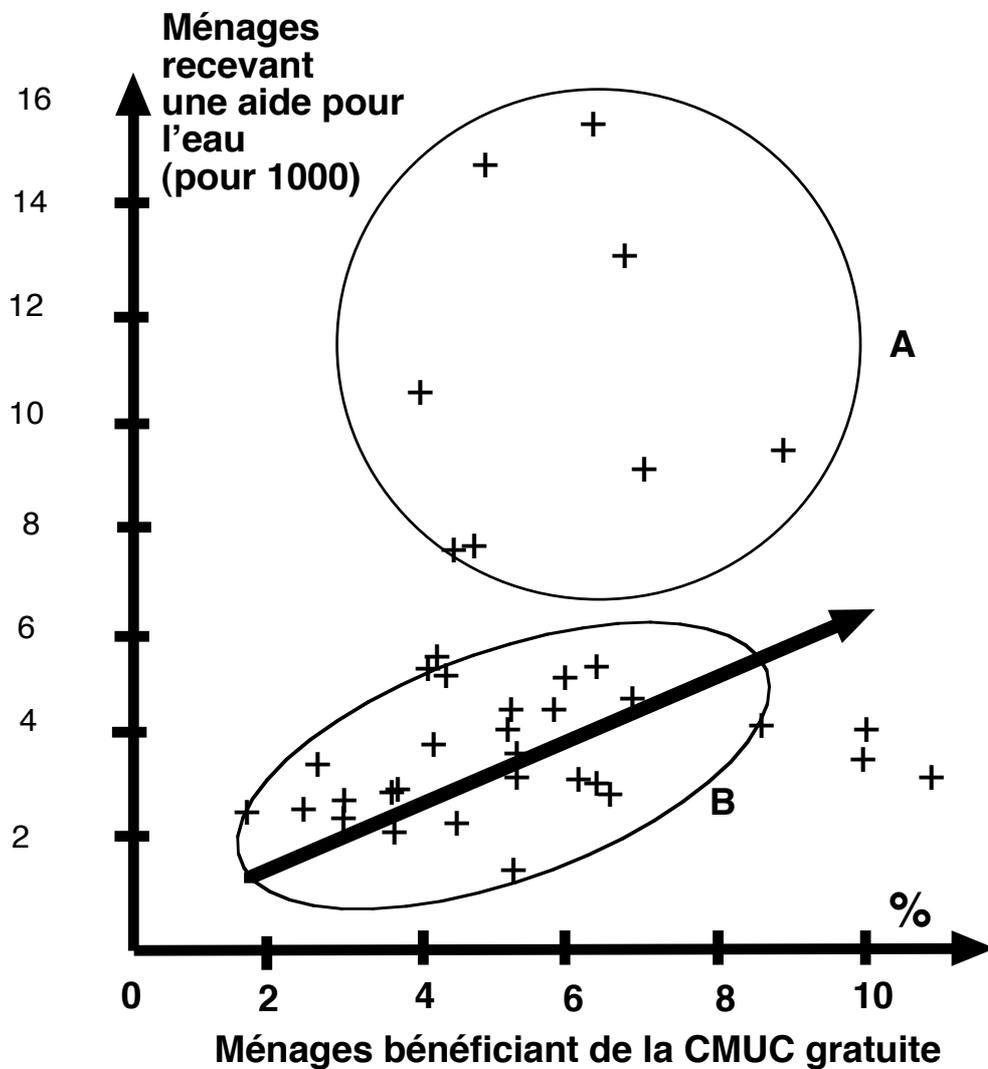


Figure 7A. MÉNAGES AIDÉS EN FONCTION DU DEGRÉ DE PAUVRETÉ.

Chaque croix représente un département. Les départements du groupe A aident plus de ménages que les départements du groupe B.

Six départements apparaissent plus particulièrement généreux : Corse-du-Sud, Gers, Landes, Lot-et-Garonne, Seine-Maritime et Vaucluse puisqu'ils attribuent plus de 0.8 aide pour cent ménages.

En contrepartie, il y a peu d'aides pour l'eau (moins de 4.1 pour mille) dans le Nord, le Pas-de-Calais, les Ardennes et les Pyrénées-Orientales où il y a beaucoup de ménages pauvres (plus de 8%). Une explication possible est que ces départements relativement pauvres ne disposent que de ressources fiscales réduites pour pratiquer des actions de solidarité. Par ailleurs, il faut souligner que la générosité à l'égard des personnes démunies dépend davantage de l'attitude des donateurs que du nombre de personnes pauvres.

2.3. Fournisseurs de l'aide pour les dettes d'eau

Les aides pour l'eau constituent une démarche de solidarité à l'égard des plus démunis. Lorsque le volume des aides attribuées par le FSL est faible, le mécanisme permet d'occulter les problèmes sans apporter une véritable solution.

Lorsque le FSL ne remplit pas son rôle, les opérateurs interviennent parfois et prennent eux-mêmes en non-valeur ce qui aurait dû être pris en charge par les FSL. Dans d'autres cas, le CCAS ou les organisations caritatives décident d'intervenir.

a) Coût de l'aide par habitant

L'ampleur de la solidarité pour l'eau à l'égard des plus démunis peut se mesurer par le montant de l'aide pour l'eau rapporté au nombre d'habitants. L'estimation initiale en 2000 était d'attribuer des aides à concurrence de 50 MF (7.5 M€), soit **12 c€ / habitant**.

Cette estimation initiale est dépassée dans une majorité de départements attribuant des aides (Tableau 6), ce qui prouve que ce niveau d'aide pourrait être atteint dans la plupart des départements. Atteindre une aide de plus de 24 c€ par habitant comme c'est déjà le cas dans 21 départements serait envisageable, voire même de plus de 48 c€ par habitant comme dans 7 départements (Corse-du-Sud, Gers, Ille-et-Vilaine, Landes, Lot-et-Garonne, Seine-Maritime). En Corse-du-Sud, l'aide atteint 1.08 € /hab.

Dans de nombreux départements, le taux d'aide est corrélé avec le taux de pauvreté (proportion de personnes bénéficiant de la CMUC gratuite) (Tableau 7) (Fig. 7B). Mais il existe des exceptions comme le Nord et l'Yonne qui donnent peu d'aides et le Gers, l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Corse, la Corse-du-Sud, le Lot-et-Garonne et les Landes qui donnent beaucoup d'aides pour l'eau compte tenu du nombre de personnes pauvres. Les départements les plus actifs dans les aides pour l'eau sont cités au Tableau 8.

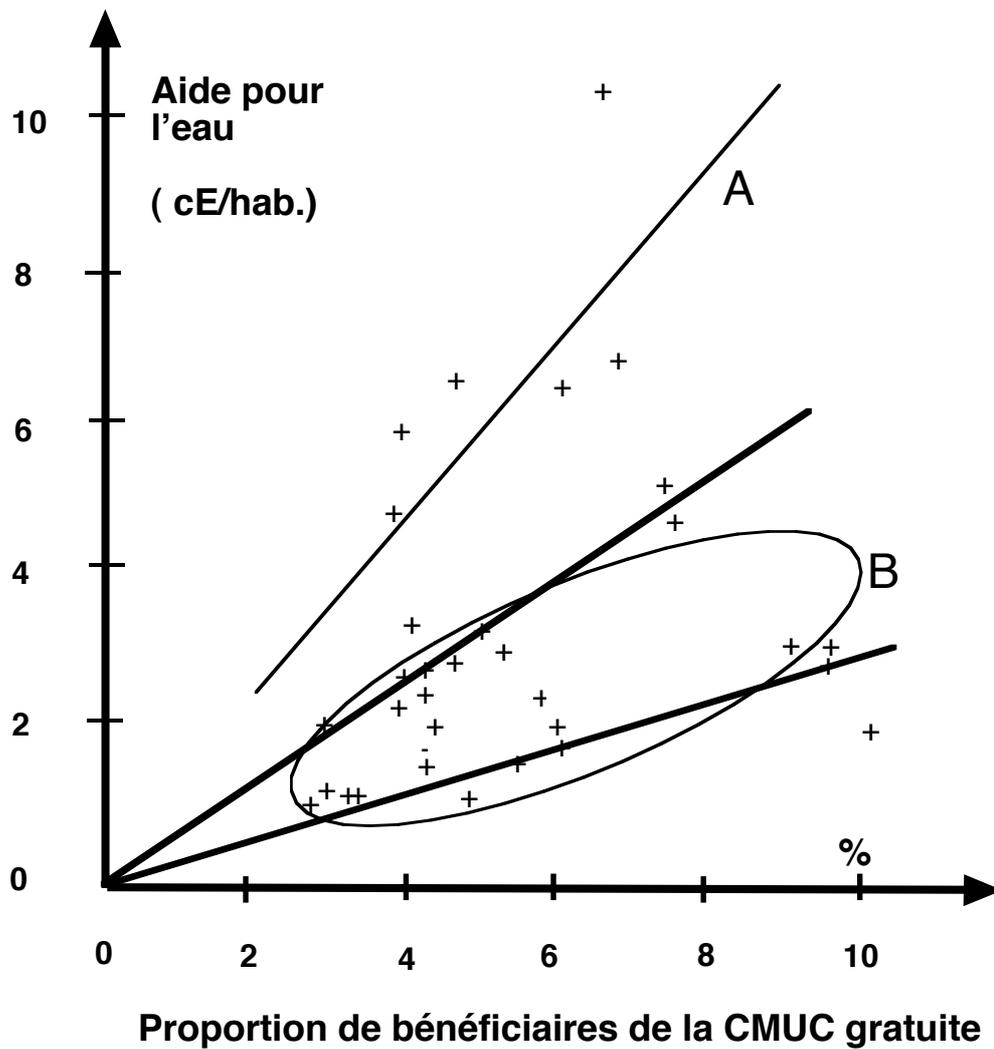


Fig.7B. MONTANT DES AIDES EN FONCTION DU DEGRÉ DE PAUVRETÉ

Chaque croix représente un département. Les départements du groupe A aident plus que les départements du groupe B.

Tableau 6
MONTANT DE L'AIDE VERSÉE

<i>Montant de l'aide (c€ par habitant/an)</i>	<i>Nombre de départements</i>	
<i>De 0.1 à 6</i>	<i>17</i>	<i>)24 départ.</i>
<i>De 6 à 12</i>	<i>7</i>	<i>)</i>
<i>Estimation initiale: 12</i>	<i>pour la France</i>	
<i>De 12 à 24</i>	<i>13</i>	<i>)</i>
<i>De 24 à 48</i>	<i>14</i>	<i>)34 départ.</i>
<i>Plus de 48</i>	<i>7</i>	<i>)</i>

Note : Dans les autres départements, le montant des aides est inconnu ou nul. 1c€ = 0.01 €

Il existe aussi de nombreux départements qui n'attribuent presque pas d'aide (moins de 1 c€/hab.) ou pas d'aide du tout, notamment parce que le règlement intérieur du FSL n'a pas été adopté par le Conseil général ou que les conventions n'ont pas été signées avec les opérateurs. Cette situation devrait évoluer dans ces départements mais les discordances en termes de taux d'aides risquent de subsister.

Dès 2001, la discordance entre les comportements des divers départements a été mise en évidence. Dans un rapport d'inspection⁸², il avait été proposé de fixer des critères pour l'attribution des aides, en particulier des planchers pour l'accès au droit à une aide (par exemple, demande recevable si le revenu est inférieur à 150% RMI, aides disponibles au moins une fois par an, montants minimal et maximal d'impayés susceptibles d'être pris en charge,

⁸² *Rapport sur la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau*, IGAS-IGE, déc. 2001. *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'aide au paiement des factures d'eau*. IGAS-IGE, 2002,

etc.). De tels critères peuvent être introduits sans porter atteinte à la libre administration des départements qui pourront toujours attribuer plus d'aides.

Tableau 7

RELATION ENTRE LES AIDES ET LA PAUVRETÉ

<i>Montant de l'aide eau (c€/hab.)</i>	<i>Proportion de personnes bénéficiant de la CMUC gratuite</i>			
	<i>Moins de 4%</i>	<i>De 4 à 5.5%</i>	<i>De 5.5 à 7.5 %</i>	<i>Plus de 7.5%</i>
<i>De 10 à 20</i>	<i>Ain H.-Alpes Finistère Jura, Lozère Mayenne</i>	<i>Yonne Loire Orne</i>	<i>Charente</i>	
<i>De 20 à 30</i>	<i>Côt.-Armor Vendée Lot</i>	<i>Ardèche Dordogne Meuse S et L</i>	<i>Char.mar. Cher</i>	<i>Nord Pas-d.-Cal.</i>
<i>De 30 à 45</i>		<i>H.Marne Moselle</i>	<i>Gironde</i>	<i>Aisne Pyr. Or Vaucluse</i>
<i>Plus de 45</i>	<i>Gers Ille Vil.</i>	<i>Landes</i>	<i>Corse Sud Lot Gar H.Corse</i>	<i>Seine-Marit.</i>

N.B. : Ce tableau ne prend pas en compte les nombreux départements qui n'ont pas donné en 2005 au moins 10 c€ d'aide pour l'eau par habitant et par an (l'objectif national initial était de 12 c€/hab.).

Tableau 8**LES DÉPARTEMENTS AYANT ATTRIBUÉ
D'IMPORTANTES AIDES POUR L'EAU**

	<i>Aide par hab. (c€/hab.)</i>	<i>Nbr. mén. aidés /100 mén.</i>	<i>Nbr. CMUC /100 hab. (2002)</i>	<i>Aide/mén. aidé (€/mén.)</i>
<i>Corse-du-Sud</i>	108	1.29	6.6	192
<i>Seine-Mar.</i>	76	0.81	7.7	146
<i>Haute Corse</i>	69	0.63	6.8	254
<i>Landes</i>	68	1.47	4.7	106
<i>Lot-et-Gar.</i>	66	1.57	6.1	97
<i>Gers</i>	60	1.06	3.9	131
<i>Réunion</i>	45	0.52	<i>n.d.</i>	199
<i>Aisne</i>	44	0.66	7.8	152
<i>Seuil pour cette liste</i> 36		0.40		95
<i>France (estim. init.)</i> 12		0.20	6.0	150

Note : liste établie sur la base des départements ayant accordé les aides les plus grandes par habitant sous condition que l'aide moyenne dépasse 95 € par ménage aidé et que le nombre de ménages aidés dépasse 0.4%, soit le double de la moyenne nationale.

b) Contribution de solidarité par m³

Les prises en charge d'impayés par les FSL peuvent également être exprimées sous la forme d'une contribution équivalente de solidarité qui serait fondée sur la consommation. Sur la base des estimations initiales d'aides, cette contribution se monterait à 0.17 c€/m³ (7.5 M€/4 400 Mm³), soit à peine 0.6 pour mille du prix moyen de l'eau (3 €/m³).⁸³ A titre de comparaison, le SEDIF donne 0.6 c€/m³ pour la coopération décentralisée.

c) Contributions des divers partenaires

Les volets eau des FSL assument seuls la responsabilité financière des systèmes

⁸³ Cette contribution est très inférieure à celle des régions Bruxelles-capitale et wallonne. Tableau 9

départementaux d'aide pour les dettes d'eau. En contrepartie, les membres du SPDE-FP2E se sont engagés à prendre en charge leur part dans ces aides sous forme d'abandons de créance à concurrence d'un plafond absolu national de 3 M€ sur un total estimé d'aides pour dettes prises en charge de 7.5 M€, soit environ 40%. En outre, les régies participent à l'effort de solidarité. Le montant total de cette dernière contribution est inconnu et mériterait d'être évalué en identifiant les versements des plus grosses régies. Pour les petites régies (moins de 1000 abonnés), il peut paraître inutilement coûteux de passer un accord avec le FSL. La création d'une contribution forfaitaire au FSL pour les distributeurs n'ayant pas signé de convention pourrait rétablir un plus juste équilibre entre les contributions des divers opérateurs.

d) Apport du volet eau aux ménages démunis

Par rapport au chiffre d'affaires du secteur de l'eau et de l'assainissement, l'estimation du volume d'aide représente une contribution de 0.7 pour mille (7.5 M€/11.3 Md€). Pour les membres de la FP2E, l'abandon de créance de 1.7 M€ en 2004 a représenté 0.3 pour mille du chiffre d'affaires (1.7/5 100). Si le FSL avait fonctionné comme prévu, cet abandon aurait représenté 0.6 pour mille du chiffre d'affaires (3/5 100).

Si la contribution du volet eau du FSL était doublée, il faudrait prévoir une contribution de 1.5 pour mille du chiffre d'affaires (15 /11 300). Un tel effort de 24 c€ par habitant est déjà mis en œuvre dans 15 départements sans poser le moindre problème.

Le montant moyen d'intervention du volet eau des FSL n'est pas négligeable (environ 150 €/ménage aidé) mais l'apport global de ce mécanisme dans la lutte contre la précarité est très réduit car le nombre de bénéficiaires (50 000 ménages) est très inférieur à la population démunie concernée (estimée à 475 000 ménages abonnés directs).

Le volume d'aide pour l'eau versé est d'un montant si faible qu'il aurait pu même être financé uniquement par les ménages pauvres eux-mêmes. En effet, il suffirait d'augmenter de 4.5% les factures d'eau des 475 000 ménages pauvres abonnés directs pour recueillir le volume des aides (7.5 M€) dont on fait actuellement bénéficier 50 000 ménages pauvres.

2.4 Comparaison avec les actions d'aide pour l'eau à l'étranger

Des systèmes de prise en charge des dettes d'eau des plus démunis existent dans plusieurs autres pays : Royaume-Uni⁸⁴,

⁸⁴ Martin Fitch and Howard Price : "Water Poverty in England and Wales", July 2002. En 2000, les entreprises privées d'eau anglaises ont donné 3.7 M£ pour couvrir les dettes d'eau. Ces chiffres sont comparables à la contribution des FSL en France à la même époque. En 2005, les 11 "water charities" avaient un budget de 8 M£ (12 ME soit 24 c€/hab.) alors que le chiffre d'affaires des entreprises était de 6 Md£. Anglian Water charity a donné 1 M£ en 2005 à 1700 ménages (12.2 M£ en dix ans). Severn Trent Trust Fund a donné en 10 ans 26.5 M£ pour 43 925 ménages (soit 1.2 ménage aidé par an pour 1000 ménages ou 0.5 ménage aidé pour 1000 habitants). La contribution annuelle moyenne de Severn a été de 50 c€/hab. comme en Wallonie, soit 4 fois la dotation française.

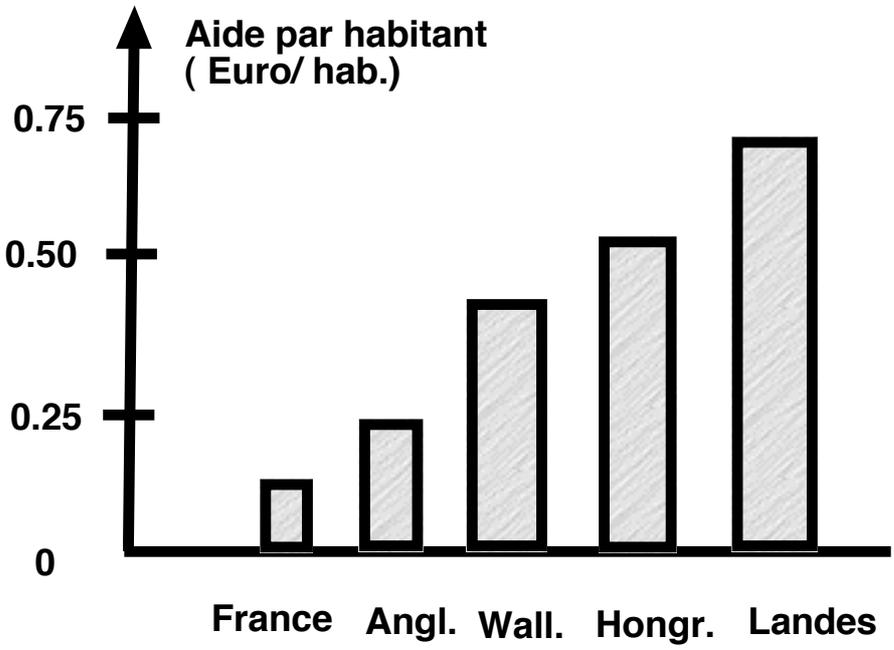
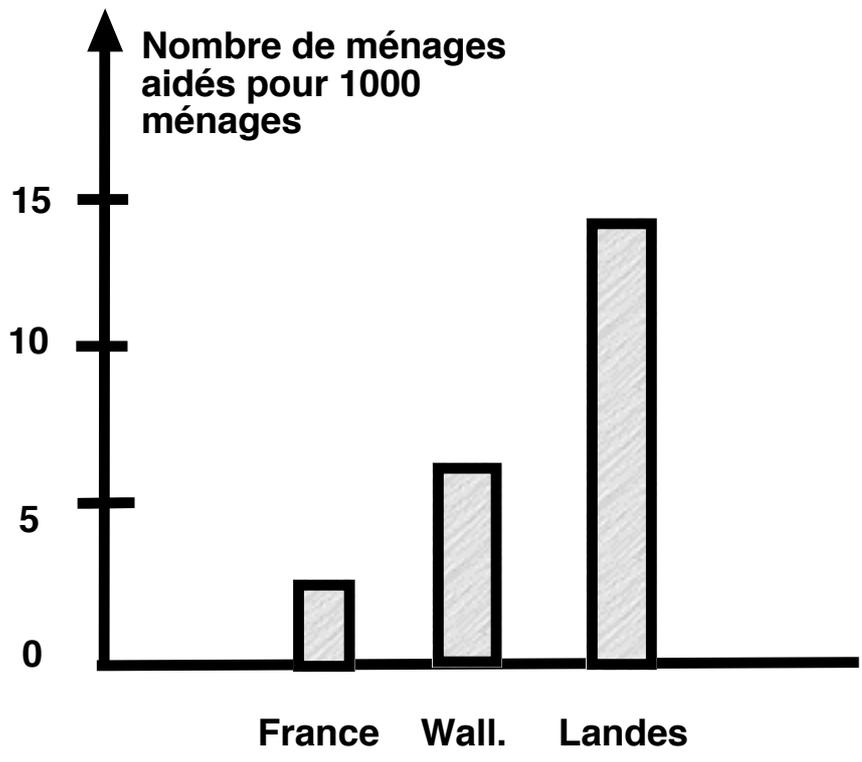


Figure 8. COMPARAISON DES NIVEAUX D'AIDES POUR L'EAU
67

Hongrie⁸⁵ et Belgique). Il en existe aussi aux États-Unis dont certaines sont financés par des associations de bienfaisance dans le cadre des églises. En Allemagne, il n'y a pas de aides spécifiques pour l'eau.⁸⁶

En Belgique, deux régions sur trois⁸⁷ ont créé des régimes spéciaux de solidarité pour les impayés d'eau (Région wallonne et Région Bruxelles-Capitale).⁸⁸ Les différences principales avec le système français du FSL sont que les CCAS (en Belgique, CPAS) ont le monopole des aides pour l'eau, ils reçoivent d'un fonds social de l'eau une dotation relativement généreuse (qu'ils n'arrivent pas à consommer intégralement) et pratiquent la prise en charge directe des impayés. Ce fonds social est financé par une taxe sur l'eau instaurée au plan régional.

En Wallonie, l'aide pour l'eau concerne 3 fois plus de ménages qu'en France (une aide sur 151 ménages) alors que les situations économiques diffèrent peu (les prix du service de l'eau sont proches, Belgique, 3.07 €/m³; France, 2.77 €/m³). Les volumes d'aide en Wallonie et à Bruxelles sont relativement élevés (Tableau 9). En France, l'objectif de 24 c€/hab. (doublement) serait encore inférieur à ce qui se fait effectivement en Wallonie (37 c€/hab.)⁸⁹ ou

⁸⁵ En Hongrie, les dépenses d'eau représentent de 4 à 5% du salaire minimum. Le système d'aide pour l'eau utilisé à Budapest est fondé sur un rabais de 20% du prix pour 5.6% des usagers (coût : 1.13 ME) complété par une prise en charge partielle des dettes (coût : 0.19 ME). Les impayés irrécouvrables sont de 1.12% du chiffre d'affaires (2004) et la contribution de solidarité de l'entreprise de distribution est inférieure à 2% (Voir Suez : "Human Rights and Access to Drinking Water and Sanitation", OHCHR, April 2007). Eszter Somogyi ("Case Study on the Right to Water and Sanitation in Hungary : The example of the city of Nyíregyháza", SEE, oct. 2005) décrit un cas où en 2005, 62 ménages ont reçu une aide pour les dettes d'eau alors que 1728 ménages bénéficiaient d'une réduction sur les factures d'eau. L'aide pour la Hongrie entière est de 5.7 ME (Utility Fee Compensation Fund), soit 0.54 E/hab. A Nyersegriz, 32 villages payent le même prix pour l'eau (péréquation). Pour le cas des régions où le prix de l'eau est anormalement élevé, il existe des subventions de péréquation géographique (20 ME en 2006).

⁸⁶ B. Barraqué: Rapport pour la Mairie de Paris, 2007.

⁸⁷ En Flandre, les ménages démunis bénéficient de la gratuité de l'eau et de l'assainissement pour les 15 premiers m³ par habitant et par an.

⁸⁸ Aspects socio-économiques de la distribution d'eau, *Tribune de l'eau*, Vol. 58, n°634, 2005. Voir notamment : C. Pirotte: "Le fonds social de l'eau régionalisé" et C. Seghers : "La tarification solidaire de l'eau potable à usage domestique en Région de Bruxelles-Capitale".

⁸⁹ Wallonie. Dans le cadre de la SWDE (2.3 Mhab. et 943 000 abonnés), les factures moyennes sont de 285 E/ abonné pour une consommation moyenne de 106 m³/an. L'ensemble des abonnés consommant moins de 200 m³ /an consomme 70 m³, soit 81l/j. Le fonds social de l'eau est intervenu en 2005 dans 4 333 cas sur 840 000 branchements (soit un cas sur 194 branchements) à concurrence de 151 E par intervention (total : 653 391 E) ou 34 cE par habitant. Les dépenses du fonds social sont inférieures au montant mis à disposition du fonds social (981 698 E en 2005, soit 52 cE/hab.). Les coupures pour impayés étaient au nombre de 146 en 2003 et sont tombées à 2 en 2005 après qu'elles aient été soumises à l'accord préalable du juge en 2004. En 2006, le fonds social a reçu 1.235 ME mais n'a utilisé que 856 928 E. Il est intervenu dans 5 155 cas (0.55% des abon.) et a fourni une aide moyenne de 166 E (plafond 182 E/ménage + 53 E/personne au delà de la 4e). Des mises en demeure ont été adressées pour 7.4% des factures. Pour la Wallonie entière (3.41 Mhab.), il y a eu 8 991 aides en 2005 (1.25 ME) , soit 37 cE/hab.

Tableau 9**COMPARAISON INTERNATIONALE DES AIDES**

	<i>France</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>
<i>Nombre de ménages aidés/100 ménages</i>	<i>0.20</i>	<i>0.66</i>	
<i>Aide moyenne (€/aide)</i>	<i>150</i>	<i>140</i>	
<i>Aide versée par habitant (c€/hab./an)</i>	<i>12</i>	<i>37</i>	<i>56</i>
<i>Dotation d'aide (c€/hab./an)</i>	<i>12</i>	<i>51</i>	<i>59</i>
<i>Dotation d'aide de solidarité (c€/m³/an)</i>	<i>0.17</i>	<i>1.25</i>	<i>1</i>
<i>Coupures d'abonnés domestiques démunis ou non (par million d'hab.)</i>	<i>2100</i>	<i>2</i>	<i>140</i>

**COMPARAISON DES AIDES
PAR HABITANT**

<i>Pays</i>	<i>Niveau d'aide (c€/habitant/an)</i>
<i>France</i>	<i>12</i>
<i>Angleterre et Pays de Galle (dotation)</i>	<i>24</i>
<i>Belgique</i> <i>Wallonie</i>	<i>37</i>
<i>Bruxelles</i>	<i>56</i>
<i>Hongrie</i>	<i>54</i>

à Bruxelles (56 c€/hab.).⁹⁰ Il serait même possible d'aller plus loin en adoptant la pratique de certains départements (Landes), où l'ampleur de l'aide dépasse de beaucoup celle de la Wallonie (Figure 8).

La France est le pays qui verse le moins d'aide pour les dettes d'eau parmi les quatre pays européens qui ont mis en place ce type de système (Tableau 9). Ce choix n'a pas été fait sciemment car les données des autres pays n'étaient pas disponibles. L'aide moyenne en France serait supérieure si certains départements attribuaient un volume plus élevé d'aides et, pour certains d'entre eux, s'ils acceptaient tout simplement de mettre en œuvre la loi.⁹¹ L'écart des niveaux d'aide entre les départements (facteur supérieur à 10) est frappant, voire incompréhensible.

Le contraste entre la Belgique et la France ne s'explique pas par une inégalité des niveaux de revenus, de douceur de climat ou de prix de l'eau mais probablement plus par une différence d'attitude à l'égard des personnes endettées. Les aides en Angleterre auraient sans doute été plus importantes si les ménages démunis ne payaient déjà en général une contribution pour l'eau plus faible que celles des ménages aisés. La comparaison avec la Hongrie est délicate à faire car le PIB/hab. y est beaucoup plus faible que celui des trois autres pays et le montant de la facture d'eau par rapport au revenu disponible y est beaucoup plus élevé.

2.5 Comparaison avec le volet énergie des FSL

Comme les FSL ont reçu simultanément la responsabilité des aides pour les dettes d'énergie et d'eau et que les personnes qui ont des dettes d'eau ont vraisemblablement aussi des dettes d'énergie, il paraît utile de comparer les performances des FSL en 2005 dans ces deux domaines. Comme les dépenses d'électricité dépassent celles pour l'eau, les volumes d'aides pour l'électricité seront naturellement supérieurs à ceux pour l'eau. En outre, beaucoup d'utilisateurs avec compteur individuel d'électricité n'ont pas de compteur individuel d'eau

Le nombre d'aides pour les dettes d'eau est évidemment inférieur à celui pour les dettes d'énergie (Annexe 7) mais l'écart est supérieur à ce qui était prévisible. Les FSL ont donné la priorité à l'énergie car pour l'électricité, il n'y a qu'un opérateur alors que pour l'eau,

⁹⁰ Bruxelles (1.02 Mhab.). La consommation moyenne d'eau est de 349 E HT/abonné et de 60 m³ par habitant. L'IBDE (CA : 111 ME) a recensé 796 créances irrécouvrables pour 281 372 abonnés en 2005, soit 0.14% du montant des factures (144 844 E à comparer au fonds social de 612 935 E). En 2006, il y a eu 1 072 créances irrécouvrables pour 215 286 abonnés (215 263 E, 0.19% du montant des factures). 143 coupures pour cause d'impayés par des abonnés domestiques ont été effectuées après accord du juge en 2005 et en 2006. En 2006, il y a eu 80 coupures d'abonnés non domestiques et le fonds social a reçu 603 121 E dont 95% a été versé aux distributeurs de ménages démunis.

⁹¹ A la différence de la Belgique où les CPAS ont le monopole de l'aide, les FSL interviennent prioritairement en France en cas de dettes mais les CCAS interviennent aussi en cas de risque de coupure.

il y en a des dizaines dans beaucoup de départements.

Une action pour améliorer l'accès au volet eau FSL serait d'inciter chaque personne destinataire d'une aide sous condition de ressources à remplir une demande d'aide pour l'eau si elle est abonnée directe et a des difficultés à payer son eau. Ce type d'approche pourrait également être mis en œuvre pour tous les bénéficiaires du tarif social de l'électricité.

Tableau 10

DISPARITÉS DES AIDES SOCIALES ENTRE LES DÉPARTEMENTS (2005)

<i>Par départem.</i>	<i>Aide aux personnes âgées</i>		<i>Aide sociale à l'enfance</i>	
	<i>Bénéfic. / 1 000 hab. de 60 ans ou plus</i>	<i>Aide/ bénéfic.(€)</i>	<i>Bénéfic./1000 hab. de moins de 21 ans</i>	<i>Aide/ bénéfic.(€)</i>
<i>1er décile</i>	65.7	3900	12.7	13000
<i>1er quartile</i>	75.9	4100	14.3	15500
<i>Moyenne</i>	86.9	4400	17.1	17800
<i>3e quartile</i>	97.9	4800	20.8	20600
<i>9e décile</i>	112.5	5400	23.4	22800
<i>Rapport interdécile</i>	1.7	1.8	1.8	1.7

2.6. Comparaison avec les autres aides sociales attribuées par les départements

Les variations interdépartementales dans les taux d'aide sont la conséquence normale de l'indépendance des décisions en matière d'aides sociales prises par les départements. Cette variation n'est pourtant pas très élevée reflétant la tendance à aider de manière semblable des personnes dans des situations semblables. Ainsi, pour l'aide aux personnes âgées démunies, le nombre de bénéficiaires varie selon les départements de 43 à 141 par 1000 personnes de 60 ans ou plus (Tableau 10). Le rapport interdécile est de 1.7. pour le nombre de bénéficiaire.⁹² Au contraire pour les aides pour l'eau, les écarts sont beaucoup plus élevés puisque le département le plus généreux aide six fois plus de ménages que la moyenne⁹³ et y consacre neuf fois plus de moyens. Ceci démontre qu'il existe des écarts extrêmement élevés dans l'attribution des aides et la mise en œuvre du droit à l'eau.

⁹²Les disparités départementales en matière d'aide sociale, DREES, Etudes et résultats, N° 602 , octobre 2007.

⁹³ La comparaison serait encore plus frappante si l'on tenait compte des actions des départements qui ont des actions faibles pour les dettes d'eau.

Tableau 11

**CORRÉLATION ENTRE LES AIDES POUR L'EAU ET
LES AIDES POUR L'ÉNERGIE**

<i>Aide pour l'eau par habitant (€/hab).</i>	<i>Aide pour l'énergie par habitant (€/hab.)</i>				
	<i>0.1-0.2</i>	<i>0.2-0.4</i>	<i>0.4-0.8</i>	<i>0.8-1.6</i>	<i>1.6-3.2</i>
<i>0.02-0.04</i>	<i>Marne</i>		<i>Alpes Mar.</i>	<i>Tarn</i> <i>T.Belfort</i>	
<i>0.04-0.08</i>	<i>Indre L</i>	<i>Vosges</i>	<i>Corrèze</i> <i>Côte Or</i> <i>Indre</i>	<i>Seine Mar.</i>	
<i>0.08-0.16</i>	<i>Ain</i>		<i>Loire,H.AlpesLozère</i> <i>Nièvre,H.Pyr.</i> <i>Ardennes</i> <i>Sarthe, Finis.</i> <i>Yonne</i>		
<i>0.16-0.32</i>			<i>Char.M,Dord.</i> <i>Mayenne</i> <i>Côtes Armor</i> <i>Cher</i> <i>Jura, Nord</i> <i>P de C</i> <i>Ardèche</i> <i>Vendée</i> <i>Charente</i>	<i>Lot</i> <i>Gironde</i> <i>Vaucluse</i>	
<i>0.32-0.64</i>			<i>H. Marne</i> <i>Réunion</i>	<i>Aisne</i> <i>Ille Vill.</i> <i>Moselle</i>	<i>Pyr.Or</i> <i>Gers</i>
<i>0.64-1.28</i>				<i>Corse Sud</i> <i>Landes</i> <i>Lot Gar.</i>	

Remarque : Tableau limité aux départements qui donnent une aide pour l'eau supérieure à 2 c€/hab. (soit 6 fois moins que l'estimation initiale) qui montre une certaine proportionnalité entre le volume des aides pour l'eau et celui pour l'énergie. La générosité des conseils généraux est semblable pour les deux aides sauf quelques exceptions : l'Ain, l'Ardèche et la Haute Marne donnent une aide relativement plus importante pour l'eau tandis que les Alpes-Maritimes, le Tarn et le Territoire-de-Belfort privilégient l'aide pour l'énergie.

2.7. Compensation entre diverses aides

Une hypothèse ou explication avancée pour justifier le faible volume des aides pour l'eau dans certains cas serait que les bénéficiaires de cette aide reçoivent déjà une aide importante pour l'électricité et qu'une aide importante pour l'eau serait dès lors superflue. Selon ce mode de raisonnement, il suffirait d'augmenter l'aide pour l'électricité pour pouvoir supprimer l'aide pour l'eau.

Cette approche est totalement contraire à la loi établissant des aides séparées pour l'eau et l'électricité ; en aucune manière, les distributeurs d'électricité ne sont appelés à financer les aides pour l'eau à la place des distributeurs d'eau (et réciproquement). Finalement, les crédits pour l'électricité des FSL sont souvent épuisés bien avant les crédits pour l'eau. Par ailleurs, les aides pour l'eau sont corrélées avec celles pour l'électricité (Tableau 11), ce qui montre que les départements ne compensent pas une aide avec une autre.

Par ailleurs, si une telle compensation était une réalité, elle devrait apparaître officiellement dans les plans de lutte contre la précarité, ce qui n'est pas le cas. Mais ici comme ailleurs, il est facile de dire : "J'ai déjà donné..." pour justifier son manque de réaction face à la pauvreté.

2.8 Conclusions de la deuxième partie :

les départements ont des comportements très différents en matière d'aide pour les dettes d'eau

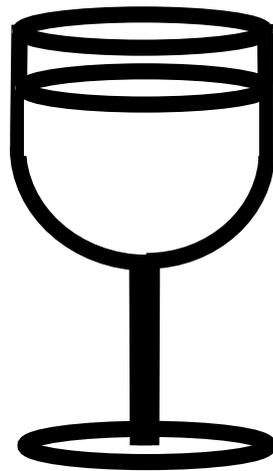
Pour un même niveau de pauvreté, certains départements aident une proportion élevée de ménages démunis à payer leur eau et d'autres sont apparemment peu intéressés par les problèmes de dettes d'eau. Une certaine disparité est normale compte tenu des diversités de situations sociales. Il va de soi qu'il y aura moins d'aides si tous les ménages démunis vivent en habitat collectif sans compteur individuel et que la libre administration des collectivités territoriales implique des variations dans les actions sociales. Dans le cas de l'eau, la disparité est excessive car les départements n'ont pas mis en œuvre le minimum de solidarité que la loi a voulu instaurer.

Le "droit à une aide" pour disposer d'eau potable inscrit dans la loi n'a apparemment pas le même sens partout et se réduit en 2005 dans certains départements à une apparence de droit. Bien que cette situation soit difficilement acceptable, la loi ne permet pas de fixer des planchers pour l'intervention des départements en matière d'aide pour l'eau. L'objectif est de garantir au niveau national un minimum de "droit à une aide" pour l'eau mais ne pourra être satisfait que par une action volontaire des conseils généraux.

Pour promouvoir une telle action, il serait utile de documenter les allocations d'aides car les élus ne sont pas informés des écarts considérables qui existent entre les départements dans ce domaine. Il faudrait rendre publiques les aides effectivement financées par les conseils

généraux (dotation et crédits consommés) et les abandons de créance (prévus et réalisés) des opérateurs dans chaque département afin que chacun soit informé sur une base comparative de l'étendue des diverses contributions de solidarité. L'opacité actuelle dans ce domaine encourage la persistance de comportements peu généreux à l'égard des ménages démunis.

La description statistique des actions des FSL présente un grand intérêt. Toutefois , l'on ne peut réduire l'action des FSL dans le secteur de l'eau à la seule fourniture d'aide. Il faut y ajouter la prise en charge des personnes, le soutien psychologique, la formation, les conseils et d'autres mesures non financières qui permettent le maintien de l'accès à l'eau.



Troisième partie

ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DES VOLETS EAU DES FSL

*Le juste donne sans parcimonie
(Proverbe 22: 21)*

3.1 Une aide trop parcimonieuse pour l'eau

L'aide pour l'eau des plus démunis correspond à une dépense de l'ordre de 12 c€ par habitant et par an, soit **1 c€ par mois et par personne** ($62 \text{ M} \times 0.12 = 7.5 \text{ M€}$). Répartie entre 21 millions d'abonnés, elle représente actuellement 36 c€ par abonné⁹⁴ ($7.5/21$) et par an, soit moins que le prix du timbre sur une seule des factures d'eau envoyées à l'abonné.

La solidarité mise en place par les FSL signifie que chacun d'entre nous donne l'équivalent d'un verre d'eau (11 cc) chaque jour pour que les plus pauvres aient eux aussi accès à l'eau. On pourrait difficilement faire moins pour son prochain et l'on pourrait très certainement faire mieux. Encore faut-il le vouloir car dans beaucoup de départements, une partie des fonds mis à disposition des FSL pour les plus démunis par les délégataires n'est pas utilisée.

Vu la modicité de l'aide de solidarité, le député M. Daniel Marcovitch a déclaré à juste titre en 2001 que nous ne donnons qu'une "aumône".⁹⁵ Le temps a passé, le dispositif a été amélioré mais l'aide de solidarité ne représente guère plus qu'une aumône. Quand on sait que l'opinion publique apporte un soutien massif à la proposition d'aider les plus démunis en

⁹⁴ On compte généralement 2.3 personnes par ménage, ce qui aboutit à 28 c€E par ménage. Comme le nombre d'abonnés est inférieur au nombre de ménages, l'aide est de 36 c€E par abonné. Dans des villes comme Paris avec beaucoup de compteurs collectifs, cette aide est plus élevée (150 000 E versés par les délégataires pour 100 000 abonnés, soit 1.5 E par abonné mais seulement 0.068 E par habitant).

⁹⁵ Selon le député M. Daniel Marcovitch, le système français actuel solidarité-eau est "le pire que l'on puisse imaginer". Il se résume à "un phénomène d'aumône et non pas de justice" (Ass. nat., Commission des Finances, 22 mai 2001). Il considère que "La Charte Solidarité-Eau, lorsqu'elle fonctionne, repose sur la base d'abandons de créances pour les plus démunis et s'assimile plus au principe de l'aumône qu'à l'exercice du droit à l'eau. Seule une aide versée aux familles ou aux distributeurs pour l'eau et l'énergie, peut remplir cette fonction" (Rapport Assemblée nationale n°3081, mai 2001, p. 62).

France à avoir de l'eau⁹⁶ et est très favorable à la création de tarifs de l'eau qui soient plus équitables, il faut se demander si les décideurs comprennent qu'un changement est nécessaire dans ce domaine. Tout le monde soutient le droit à l'eau pour tous⁹⁷ mais sur le terrain, les mesures prises sont rares. Les responsables qui siègent dans les conseil généraux, voire dans les mairies, savent que les ménages démunis ont le plus grand mal à payer leur eau. Ils ont désormais la possibilité d'agir pour que cela change.

Dans les parties précédentes, il est proposé d'augmenter le volume des aides pour l'eau afin d'aider au moins 100 000 ménages démunis et il est démontré que de nombreux départements ont déjà choisi d'apporter une aide significative à une proportion élevée de ménages démunis. A ce stade, il convient d'examiner de plus près le fonctionnement des volets eau des FSL pour déterminer quels sont les obstacles à l'attribution d'aides pour l'eau plus importantes.

3.2 Des objectifs plus ambitieux pour le volet eau des FSL

À la lumière de l'expérience dans les départements qui ont le mieux joué leur rôle social concernant l'eau, il serait parfaitement possible de revoir l'estimation initiale adoptée en 1996 pour le volet impayés d'eau des FSL (7.5 M€/an soit 50 000 x 150 €) d'autant plus que le prix du service de l'eau ne cesse d'augmenter et que la pauvreté progresse (augmentation de la proportion de personnes sous le seuil de 50% et écart croissant entre le niveau de vie moyen et le niveau de vie des plus pauvres).

L'estimation initiale devrait évidemment être réévaluée pour tenir compte de l'augmentation du prix courant moyen de l'eau de 1996 à 2006 (+27%, soit 9.5 M€) et

⁹⁶ Selon une enquête effectuée pour le Ministère de l'Écologie (La perception de l'eau, publiée en 2003), une très forte majorité des Français souhaite aider les personnes en difficulté en France à accéder à l'eau (86% des sondés, 60% des réponses volontaires et 98% des jeunes). Ils sont favorables à des "mesures spéciales, comme la gratuité, ou des aides, afin de garantir l'accès à l'eau potable aux personnes en difficulté". Malgré ce résultat, la LEMA ne contient aucune nouvelle mesure d'aide ou de gratuité.

⁹⁷ A titre d'exemple, voir la Déclaration du Premier ministre, M. Lionel Jospin, sur la mise en œuvre du développement durable à l'échelle mondiale, la protection de l'environnement et le droit à l'eau, à la santé et à la culture, Lyon le 22 février 2002. "L'eau est fondamentalement un bien collectif. Certes, fournir cette ressource a un coût, mais on ne peut pas la réduire à ce coût. L'eau n'est pas un bien comme un autre. Elle n'a pas de substitut et elle est la source de toute vie, de toute activité humaine. L'eau n'a pas seulement une valeur économique, elle a également une valeur sociale, symbolique et environnementale. Il est donc absolument impératif de garantir le droit de chacun à l'eau. Pour cela, il nous faut réfléchir aux moyens d'assurer l'accès des populations défavorisées à cette ressource ...". "L'eau est la condition de toute vie. Elle est aussi la condition essentielle de la santé. C'est pourquoi, en garantissant le droit à l'eau pour tous, nous nous donnons les moyens de rendre plus efficace la lutte contre les grandes pandémies".

Encadré 7

RÉPARTITION DES FLUX FINANCIERS POUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

*En 2004, la facturation totale des services de l'eau était de 11.3 Md€ (TTC)
à répartir entre :*

<i>Délégataires :</i>	<i>6.4 Md€ (56%)</i>
<i>Collectivités locales ^{a)} :</i>	<i>2.8 Md€ (25%)</i>
<i>Agences de l'eau :</i>	<i>1.4 Md€ (13%)</i>
<i>État :</i>	<i>0.7 Md€ (6%)</i>

Comme les délégataires reversent 1.8 Md€ aux collectivités locales, la répartition nette est la suivante:

<i>Délégataires ^{b)} :</i>	<i>4.6 Md€ (41%)</i>
<i>Collectivités locales ^{a)} :</i>	<i>4.6 Md€ (40%)</i>
<i>Agences de l'eau :</i>	<i>1.4 Md€ (13%)</i>
<i>État :</i>	<i>0.7 M€ (6%)</i>

Notes : a) les opérateurs publics ou régies (26% des volumes fournis et 48% des volumes assainis) sont inclus avec les collectivités locales ;

b) le montant des abandons de créances des opérateurs privés est de 1.7 M€ en 2004 ; il n'est pas connu pour les opérateurs publics .

Source : BIPE-FP2E, 2006.

atteindre 15 M€ /an afin d'aider un nombre plus important de ménages pauvres.⁹⁸

Si le coût de cette réévaluation de 7.5 M€ à 15 M€ était entièrement pris en charge par les usagers, leur contribution serait de 0.17 c€/m³, montant totalement invisible par rapport aux effets des futures augmentations du prix de l'eau (de 3 c€ à 6 c€/m³ de plus chaque année pendant 10 ans consécutifs). Pour augmenter le plafond d'intervention des opérateurs privés (0.2 €/abonné), il faudra que les pouvoirs publics et les opérateurs négocient un avenant pour modifier les conventions signées.

Le montant moyen de l'aide pour les dettes d'eau par ménage aidé (150 €/an par aide)

⁹⁸ Selon le rapport de l'IGAS (2001), "Le SPDE attire l'attention sur le fait que le poids des impayés des personnes en difficulté est marginal : son montant se situe aux alentours de 60 MF par an pour les distributeurs privés, et de 100 à 120 MF en incluant les régies, à comparer à un chiffre d'affaires de l'eau "distribution et assainissement" de l'ordre de 67 milliards de francs. " Si l'on retient le montant de 120 MF en 2001, il faudrait prévoir aujourd'hui près de 20 ME/an pour les impayés des ménages démunis sur un chiffre d'affaires de 11.3 MdE.

pourrait sans doute rester inchangé.⁹⁹

3.3 Financement des aides pour l'eau par les divers partenaires

Les flux financiers des services d'eau font apparaître quatre intervenants principaux (Encadré 7)¹⁰⁰ mais en fait il y en a plus car il faut tenir compte des divers distributeurs et des divers assainisseurs. Les impayés des ménages démunis sont financés par l'État qui compense les taxes¹⁰¹, les opérateurs qui pratiquent l'abandon de créances, les conseils généraux qui assument la responsabilité financière globale, les CCAS, CAF et organismes caritatifs.

Comme la compensation versée par l'État lors de la décentralisation des FSL¹⁰² est assez faible, il existe dans certains départements le sentiment que l'État s'est libéré à bon

⁹⁹ En Région wallonne (Belgique), le plafond d'intervention par abonné est de 175 E /an + 51 E par personne à partir de la 4^e personne du ménage.

¹⁰⁰ A titre d'exemple, le volet eau du FSL du Nord est financé par les organismes suivants : la Société des eaux du Nord (SEN), Eau et Force Nord Ardennes, la Société des eaux de Cambrai (Générale des eaux), la SADE-CGTH, la SADE-ENF, la Société des eaux de Douai, la Lyonnaise des eaux, la régie SIDEN, la régie SIAN, Lille Métropole Communauté Urbaine (assainissement), Communauté d'Agglomération du Douaisis (assainisseur). A l'exception de la SIDEN, les distributeurs d'eau participent au financement par abandons de créances. Les modalités de financement sont précisées dans des conventions. Le volet eau reçoit des dotations de l'Etat et des conseils généraux. Les agences de bassin supportent des abandons de créances.

¹⁰¹ Les transferts de compétences doivent s'accompagner du transfert de ressources équivalentes aux charges ainsi transférées aux collectivités territoriales. Ce principe de base du mouvement de décentralisation des compétences a été élevé au rang constitutionnel par la réforme du 28 mars 2003. En effet, en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : *"Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi."* La loi du 13 août 2004, en raison de l'importance des compétences qu'elle transfère aux collectivités locales, a été l'occasion de mettre en œuvre ce principe. La mobilisation des moyens financiers nécessaires a été assurée en particulier grâce à la commission consultative sur l'évaluation des charges, qui a joué un rôle décisif de charnière entre les propositions initiales de l'État et les souhaits des élus. C'est ainsi que les compensations financières ont souvent été surcompensées (Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation des départements en contrepartie du transfert de la gestion et du financement des fonds de solidarité pour le logement en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au service public de l'électricité). Extrait de Rapport d'information n° 3199 sur la mise en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales par M. Alain Gest, député.

¹⁰² Code général des collectivités territoriales. Article L.1614-1. Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. Art. 119 de la loi du 13 août 2004. Comme le volet eau ne fonctionnait pas dans la moitié des départements en 2004, il n'y a eu aucun transfert financier vers ces départements qui ont dû supporter l'intégralité des charges nouvelles du volet eau à partir de 2005.

compte de son obligation de solidarité pour l'eau et en a chargé les départements sans autoriser ceux-ci à créer un prélèvement sur les factures d'eau pour financer cette nouvelle charge.¹⁰³

La situation des financements du volet eau des FSL en 2006 n'a pas paru pleinement satisfaisante à tous les responsables. M. André Flajolet, Rapporteur de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, a dénoncé cette situation mais sans suggérer d'améliorations au plan législatif qui auraient pu corriger la situation. La critique de M. Flajolet (Encadré 8) vise l'insuffisance des contributions des distributeurs publics et privés au système volontariste institué en 2004. A ce sujet, il faudra vérifier au niveau départemental s'il y a effectivement une insuffisance des crédits mis à disposition des FSL pour l'eau, un usage de ces crédits à d'autres fins ou des insuffisances dans les attributions d'aides pour l'eau par les FSL. La part de responsabilités des grands groupes cités par M. Flajolet dans cette situation mériterait d'être clairement établie car elle n'est pas évidente.

Encadré 8

LE FINANCEMENT DU VOLET EAU DES FSL L'opinion du député André Flajolet

Selon le Rapporteur de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, M. André Flajolet

“Aujourd'hui, le FSE existe, et il fonctionne sur le principe du volontariat de la part des distributeurs d'eau, ce qui fait que sa dotation est nettement insuffisante. Si vous voulez me faire dire qu'il faut aller vers une participation de tous les distributeurs, quel que soit leur statut, à un fonds départemental en vue d'éviter les coupures, je suis prêt à l'envisager, car nous affirmerions le principe de participation à une solidarité effective.”

“Le FSL est abondé de façon volontariste par les distributeurs d'eau, en fonction de conventions locales plus ou moins efficaces. L'absence d'égalité des producteurs d'eau devant le FSL départemental crée sans doute un premier blocage pour le financement de l'aide aux plus défavorisés.”

“Je m'interroge en revanche sur le fonctionnement du Fonds social du logement, car seuls certains distributeurs d'eau y participent, sur la base du volontariat. Sur 300 000 bénéficiaires potentiels, 20 000 y ont accès, rappelait M. Launay, mais je note surtout que bien peu de fournisseurs d'eau, régies ou grands groupes confondus, font l'effort d'aider le FSL qui permet pourtant aux départements d'organiser une solidarité effective grâce aux unités territoriales d'action sociale” (Assemblée nationale, décembre 2006).

¹⁰³ Le niveau de compensation pour l'eau est difficile à déterminer car l'État a fusionné les aides pour l'eau et l'énergie. Selon D. Gallicher, il atteindrait 1 ME mais cela reste à vérifier. Cette contribution est peu élevée car l'Etat n'est tenu de compenser que la moitié des dépenses effectives des FSL pour les dettes d'eau à une époque où les FSL avaient peu dépensé pour les dettes d'eau. La situation a changé puisqu'en 2007, le volume des aides est probablement le double de ce qu'il était en 2003.

a) Financement au niveau départemental

À partir de 2005, les Fonds de solidarité pour le logement de chaque département ont dû prendre en charge tout ou partie des dettes d'eau des usagers démunis indépendamment du fait que les distributeurs d'eau ont abandonné ou non leur créance correspondante. Le FSL a pour rôle d'identifier les personnes à aider ; au plan financier, il définit la part de la créance de l'abonné qui sera prise en charge dont il assumera la fraction qui ne relève pas de l'abandon de créance¹⁰⁴ (dans certains cas, le FSL verse aux distributeurs outre les taxes et impôts la partie collectivité publique ou assainissement de la créance). Lorsque le distributeur reçoit la part à charge du FSL, il annule la part de la créance qui fait l'objet d'une aide. Dans certains cas, le FSL verse au distributeur la partie de la créance prise en charge par le conseil général sans se préoccuper d'éventuels abandons de créances (dans ce cas, on a un système de prise en charge directe des dettes). S'il n'y a pas d'abandon de créances, le FSL doit supporter la totalité de l'aide. Lorsqu'il y a des abandons de créance, le FSL réduit ses versements de leur montant et le délégataire informe les autres intervenants pratiquant des abandons de créances de la décision du FSL (Figure 9). Le calcul des montants des abandons de créances est effectué par le délégataire informé par le FSL de l'aide consentie à son client.

b) Financement par les opérateurs

La contribution des opérateurs relève de conventions avec les départements. Compte tenu du nombre d'entités distinctes qui interviennent (plus de 12 000 opérateurs publics et privés), il faudrait juridiquement que chacune de ces entités signe une convention, sorte d'accord volontaire établissant le concours financier de l'opérateur et ses modalités (par exemple abandon de créance au bénéfice des personnes désignées par les FSL). S'il faut passer 7 600 conventions pour recueillir près de 1.5 M€/an en plus de la contribution des membres de la FP2E, le montant moyen d'aides par convention signée s'établirait à un montant dérisoire : 200 €/an. La lourdeur et la complexité de ce processus ont fait que le nombre de conventions passées est probablement inférieur à 150 (le chiffre pour les régies n'est pas connu¹⁰⁵). Cette situation contraire à la loi aurait dû alerter les pouvoirs publics mais l'immobilisme semble être de rigueur (Encadré 9).

Il aurait sans doute été plus efficace de fixer dans la loi le montant de la contribution des opérateurs, par exemple sous forme d'une contribution de solidarité au prorata des consommations d'eau versée au FSL départemental en remplacement de multiples conventions. Le montant en jeu aurait été très faible, environ 4.5 M€/an pour tous les

¹⁰⁴ Contrairement à ce qui se passe dans certains départements (Meurthe-et-Moselle, Tarn-et-Garonne), l'absence de convention ne peut en aucun cas servir de justification à la carence des FSL. De même, le fait qu'il y ait 300 distributeurs dans le Pas-de-Calais et 500 en Haute-Saône ne justifie pas l'inaction des FSL. Voir Eric Le Palabe : Evaluation des dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées : État des lieux des pratiques en France, CEMAGREF - ENGEES, juin 2006.

¹⁰⁵ En 2001, le Ministère de l'environnement estimait que 18% des structures communales ou intercommunales avaient adhéré aux conventions départementales.

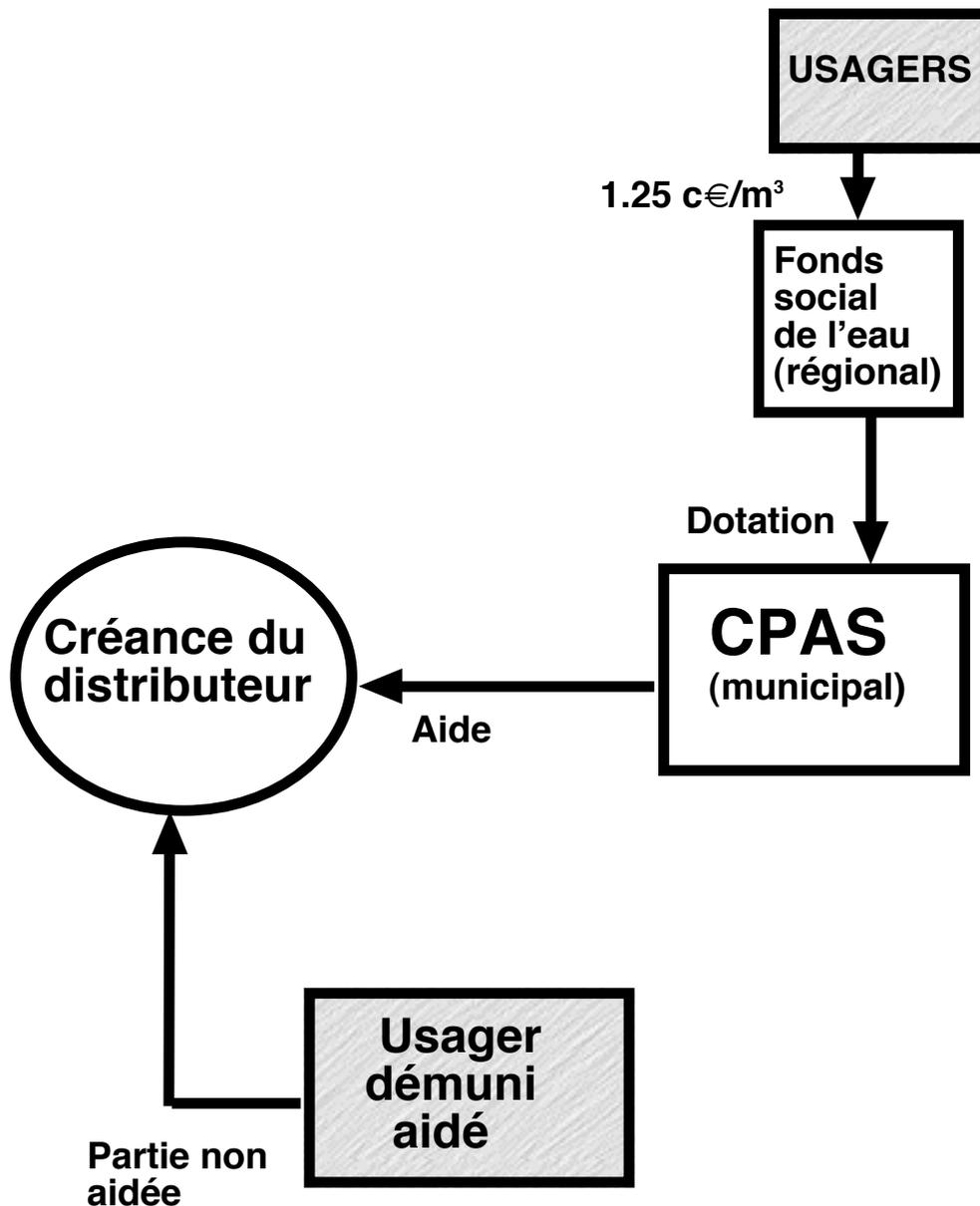


Figure 10. COUVERTURE DE LA CRÉANCE D'EAU D'UN MÉNAGE DÉMUNI EN WALLONIE (BELGIQUE)

distributeurs, soit 0.1 c€/m^3 , soit trois fois moins que les 0.3 c€/m^3 versés pour la contribution en faveur des voies navigables en Ile-de-France. On voit qu'un financement par prélèvement aurait été beaucoup plus rationnel et sans incidence réelle sur le prix du service de l'eau (0.075 €/habitant à comparer à une consommation d'eau de plus de 150 €/hab.).

Dans le cas de la gestion déléguée, les membres de la FP2E se sont engagés à prendre en charge par abandon de créance une partie des dettes d'eau de leurs usagers démunis correspondant à la créance prise en charge par les FSL. Ils ont mis au point une convention-cadre et encouragé leurs membres à signer des conventions départementales visant à mettre en

œuvre un financement plafonné à 3 M€/an au plan national (0.2 €/abonné auprès d'un délégataire, 15 millions d'abonnés). De telles conventions existent actuellement dans 61 départements sur 96 départements métropolitains (voir Annexe 6). Des négociations sont en cours avec une vingtaine de départements ; il y a aussi des départements qui refusent le principe même du FSL et préfèrent continuer leur action avec le système des CCAS.¹⁰⁶

Le rôle joué par les régies dans le mécanisme de prise en charge des dettes d'eau est très mal connu bien que les régies soient tenues de par la loi de participer à cette prise en charge.¹⁰⁷ Il faut noter que les régies n'ont pas signé d'engagement général concernant leur contribution et peu d'entre elles ont signé des engagements particuliers. Lorsqu'elles participent au financement, elles peuvent soit prendre en charge la dette directement avec l'utilisateur (abandon total d'une partie de la dette¹⁰⁸), soit ne pas intervenir directement et laisser le FSL s'en charger. Dans ce cas, elles peuvent verser à titre compensatoire une contribution au FSL à titre d'abondement¹⁰⁹ ou se charger d'une part de la dette par abandon partiel de créance dans le cadre d'un accord particulier avec le FSL. Certaines régies ne participent pas à la prise en charge des dettes et supportent elles-mêmes les impayés (Annexe 6). On constate que de nombreuses régies jouent un rôle important et supportent leur part dans l'effort de solidarité.

La situation de la plupart des régies vis-à-vis des FSL mériterait néanmoins d'être clarifiée car il n'existe pas de convention-cadre ou de convention modèle pour encourager les quelques 7 600 régies de distribution à signer des conventions avec les FSL. Une discussion avec les ministères concernés avait commencé sans se prolonger au-delà de la première réunion. En conséquence, la très grande majorité des régies n'a pas signé de convention avec

¹⁰⁶ Certains conseils généraux préfèrent charger exclusivement les CCAS de la question des dettes d'eau alors que la loi ne leur donne pas cette option (voir Haute-Saône, Reims, etc).

¹⁰⁷ A la question de savoir si les délégataires financent le FSL et pas les régies, M. Desmars (FNCCR) a déclaré : "Il y a plusieurs façons de participer au mécanisme du FSL. Soit on y verse directement de l'argent, ce que font les délégataires, soit on accorde des aides aux personnes en difficulté par des abandons de créance, c'est-à-dire qu'on renonce à percevoir un certain nombre de factures parce que les gens ne peuvent pas payer. En général c'est de cette façon que les régies apportent leur aide. Donc les régies contribuent proportionnellement tout autant, je pense, que les groupes privés. Simplement la faiblesse des régies est qu'elles sont moins bien organisées que les groupes privés pour le faire savoir et elles ne font pas autant de battage médiatique sur l'aide qu'elles apportent aux « pauvres » (compte rendu du Séminaire de l'Observatoire parisien de l'eau : la loi sur l'eau et le service public de l'eau à Paris, 14 décembre 2006).

¹⁰⁸ Par exemple une régie de distribution ne prendra en abandon de créance que la partie distribution qui la concerne directement. Le FSL devra alors obtenir des autres intervenants des abandons de créances éventuels.

¹⁰⁹ En 2000, selon le *Rapport sur la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau*, IGAS-IGE, déc. 2001. *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'aide au paiement des factures d'eau*. IGAS-IGE, 2002, les régies auraient versé 25 000 E sans rapport avec leurs volumes de distribution d'eau (26%) ou d'assainissement (48%). Mais le volume des abandons de créances n'est pas donné. En 2005, la situation est radicalement différente puisque les distributeurs d'eau (probablement les régies) ont versé 810 000 E à 21 FSL.

les départements et un grand nombre de régies ne verse rien aux FSL et ne pratique pas l'abandon de créance. Il serait sans doute bon d'établir la liste des conventions signées avec des régies, leurs principales dispositions et d'identifier les régies importantes sans convention. Le manque d'informations sur le rôle social des régies mériterait d'être rapidement dissipé (Annexe 6). L'ampleur globale de l'action des régies pour aider les plus démunis n'est pas connue (abondement des FSL, abandons de créances pour les usagers). Comme les régies représentent le quart de la distribution et la moitié de l'assainissement, soit en gros un tiers du prix du service de l'eau, le montant des aides que les régies pourraient prendre en charge serait de l'ordre de 1.5 M€/an sur un total de 7.5 M€.

Selon certains, la contribution actuelle des opérateurs publics (régies) au système de prise en charge des dettes d'eau serait très inférieure à la part qui leur reviendrait si toutes les entreprises du secteur de l'eau (en gestion directe ou en gestion déléguée) étaient soumises à un régime uniforme de contribution au FSL.¹¹⁰ Cette affirmation mériterait d'être vérifiée par

Encadré 9

AVIS DE LA FNCCR SUR LE FINANCEMENT DES FSL

“Les modalités de financement du Fonds de solidarité logement qui résultent de la loi du 13 août 2004 ne sont pas très claires. Cette loi a mis en place un bon dispositif d'aide aux personnes socialement défavorisées mais n'a pas précisé comment ce dispositif doit être abondé par des contributions des distributeurs d'eau, des distributeurs d'électricité, de France Télécom, etc. Les dispositions sur ce sujet sont particulièrement floues parce que le législateur n'a peut-être pas eu tout à fait le courage d'aller jusqu'au bout de son raisonnement et de préciser qui doit payer quoi. Dans ce sens, il serait certainement souhaitable d'améliorer les choses et, en particulier, de préciser comment les services d'eau et d'assainissement doivent contribuer au financement du FSL ; cela nous paraîtrait une meilleure solution que d'instituer des solutions nouvelles comme des mètres cubes d'eau gratuits ou des tarifs préférentiels pour certaines personnes, tout simplement parce que la gestion de ces systèmes va être lourde. Il va falloir recenser ces personnes, constituer des fichiers, ce qui n'est pas forcément très sain et qui va coûter de l'argent en frais de gestion. La solution que la FNCCR préconise est plutôt d'améliorer les dispositifs existants que d'en créer d'autres.”

(Observations présentées par M. Desmars du FNCCR au “Séminaire de l'Observatoire parisien de l'eau : la loi sur l'eau et le service public de l'eau à Paris, 14 décembre 2006).

¹¹⁰ Selon le rapport IGAS cité ci-dessus, “Le SPDE a toujours donné son aval pour financer, à due proportion de son activité, le poids des impayés. Son souci, dans le cadre d'un marché fortement concurrentiel, est que les règles de solidarité s'appliquent de façon identique aux régies des collectivités locales et aux compagnies privées délégataires de service public.” Cette suggestion n'a, semble-t-il, eu aucune suite.

Encadré 10

COMMENT AMÉLIORER LE FINANCEMENT DU VOLET EAU DES FSL La proposition du député A. Flajolet

Le député André Flajolet (Pas-de-Calais) a proposé que les FSL distribuent des aides pour l'eau plus substantielles : cette proposition avait été évoquée lors de la préparation de la loi sur l'eau mais n'avait pu être retenue.

S'inspirant de la loi Oudin-Santini qui permet d'affecter 1 % du prix du service de l'eau pour l'aide internationale pour l'eau, le député André Flajolet souhaite appliquer au plan départemental "un principe similaire pour garantir l'accès à l'eau basé sur un principe simple : 1 % de toutes les factures d'eau est mis à disposition du FSL à partir d'une convention entre l'Agence de l'Eau et le Département. Cette proposition permettrait d'appeler tous les distributeurs à la solidarité et non les seuls membres de la FP2E."

Le député Flajolet est contre la gratuité de l'eau ou l'accès à l'eau à un tarif réduit mais est favorable à une aide pour l'eau des ménages démunis identifiés par le FSL. Pour lui, les tarifs différenciés compliquent la gestion et donc le coût du service tandis que les services sociaux des départements sont totalement opérationnels pour gérer ces problèmes d'accès à l'eau.

Si cette proposition était mise en œuvre, elle impliquerait, par exemple, que 4% des ménages (ménages démunis identifiés par le FSL sur la base des revenus) recevraient une aide de 90 € pour leur permettre de faire face à leurs dépenses d'eau. Sachant que la consommation d'eau d'un ménage moyen est de 120 m³ à 3 €, l'aide moyenne aux ménages démunis serait de l'ordre de 25%. Une telle aide forfaitaire favoriserait "la nécessité de payer le service à l'eau dans des conditions économiquement acceptables". Elle représente une contribution de solidarité de 1% bien supérieure à l'aide actuellement fournie par les volets eau des FSL (estimée à moins de 0.1%).

une analyse statistique des actions des FSL en s'assurant que les données sur les aides accordées aux ménages (abandons de créance plus versements du FSL au délégataire) ne sont pas combinées avec les données sur les dépenses consenties par les FSL au bénéfice des ménages. Un débat sur le montant des aides attribuées et les contributions des divers intervenants mériterait d'être engagé afin d'améliorer le financement du volet eau des FSL et d'identifier les contributeurs (Encadrés 10 et 11).

d) Financement par les Agences de l'eau

La part du prix de l'eau représentative des redevances au bénéfice des agences est normalement prise en charge par abandon de créance par les agences. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a clarifié la procédure.¹¹¹

e) Autres financements des aides

Des aides pour les dettes d'eau sont également fournies par les CCAS, les collectivités territoriales et par les associations caritatives.¹¹² Ainsi le Secours catholique a donné pour plus de 0.3 M€ d'aides pour l'eau en complément des 2 M€ versés par les opérateurs privés. Les opérateurs sont aussi intervenus.¹¹³

f) Autres modalités éventuelles de financement

Bien que cela ne soit pas prévu, il serait raisonnable que l'État augmente sa contribution en attribuant une aide additionnelle aux FSL qui ont un volume d'aide pour l'eau plus élevé que la moyenne du fait de l'importance de la population en situation de précarité (par exemple, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Nord, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis). Un tel versement additionnel pourrait être limité aux cas où les aides pour l'eau sont insuffisantes (crédits épuisés) pour éviter que le versement additionnel ne soit utilisé à d'autres fins.

Une solution alternative pour le financement des FSL consisterait à faire appel à une redevance de solidarité sur l'eau (Figure 10) comme en Région wallonne, redevance qui serait ajoutée à la redevance de prélèvement déjà recueillie par les Agences de l'eau. Cette nouvelle redevance d'un montant assez faible¹¹⁴ ne servirait qu'à améliorer la cohésion sociale dans le secteur de l'eau. Elle compenserait a posteriori les aides pour l'eau effectivement versées aux personnes démunies par les FSL (pour éviter de financer d'autres actions). Les FSL seraient informés au préalable de l'étendue de l'enveloppe dont ils disposeront grâce à ce mécanisme et pourront compléter l'enveloppe des redevances.

Une telle approche a été proposée par le député Flajolet (Encadré 10) lors des débats

¹¹¹ CGCT. Art. L. 213-11-11. « L'agence peut accorder des remises totales ou partielles de redevances, majorations et intérêts de retard soit sur demande du contribuable, lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence, soit sur demande du représentant des créanciers pour les entreprises soumises à la procédure de redressement ou de liquidation judiciaire. »

¹¹² Il existe même des cas où les dettes d'eau sont entièrement prises en charge par le distributeur (Avignon).

¹¹³ Véolia et Cergy-Pontoise financent des aides municipales pour l'eau. « Pour aider les plus démunis, la collectivité et Véolia mettront en place des « chèques eau ». Selon M. Marc Delaye, le directeur régional de Véolia ces chèques seront remis aux bénéficiaires par le biais des CCAS des différentes communes. « Un fond de 50 000 E par an sera disponible, ce qui permettra aux consommateurs en situation difficile de conserver l'accès à l'eau ». Selon Eaux glacées (15 février 2008), 3000 personnes à Cergy vivent en dessous du seuil de pauvreté.

¹¹⁴ Les redevances de prélèvement des Agences sont de l'ordre de 5.3 cE /m³ (232 ME) alors que la redevance de solidarité serait de l'ordre de 0.34 cE /m³ si le FSL avait un rôle doublé (15 ME) (voir section 2.3.b). La redevance d'occupation du domaine public (RODP) sera prochainement limitée à un montant variant de 4 cE/m³ à 0.7 cE/m³ selon la taille des communes.

sur la loi sur l'eau mais n'est pas incluse dans la loi. Pour donner une existence légale à cette approche, il faudrait adopter un nouveau texte de loi.

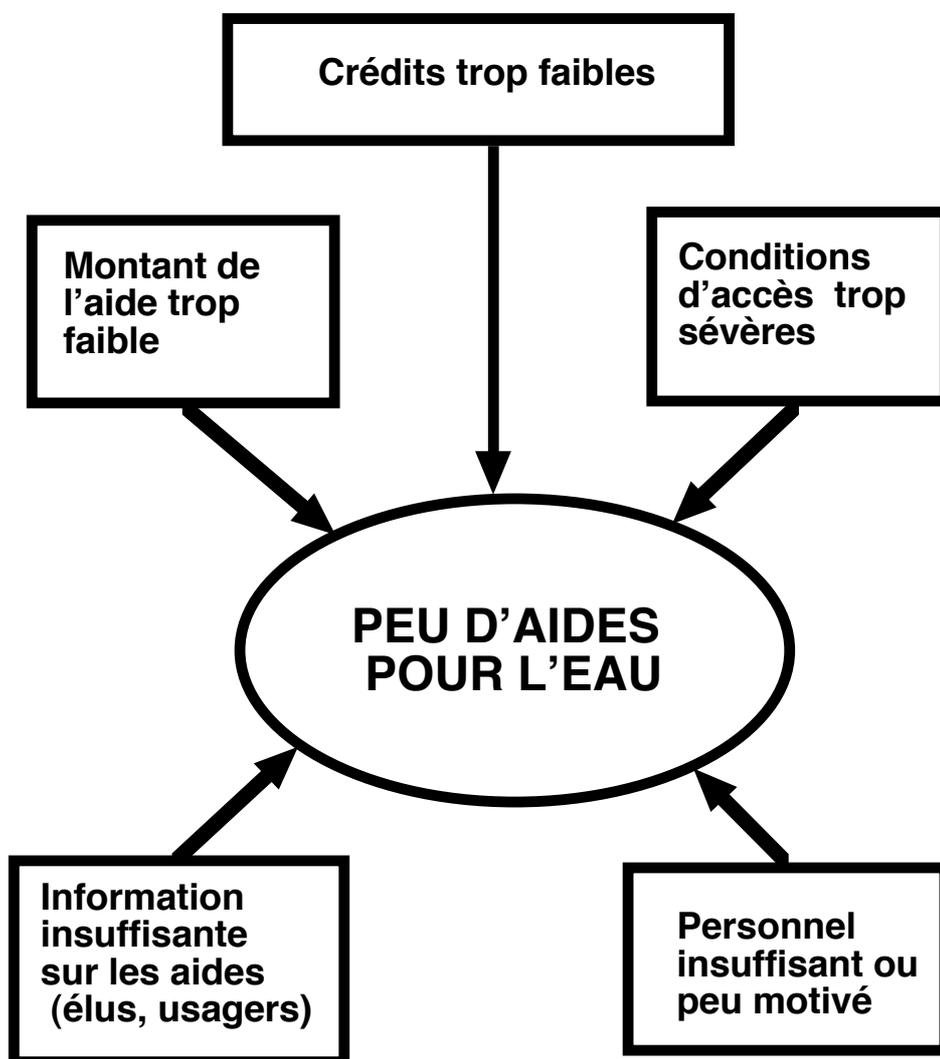


Figure 11. MOTIFS POUR LESQUELS LE VOLUME D'AIDES EST RÉDUIT

3. 4 Difficultés actuelles de fonctionnement des FSL

Les principales difficultés actuelles de fonctionnement du volet eau des FSL (Figure 11) sont liées à une gestion lourde, un personnel insuffisant, une information médiocre des travailleurs sociaux et des usagers et un accès trop limité à un système d'aides offrant des avantages d'un montant assez faible. En outre, le financement dans certains départements

serait trop faible comparé aux besoins, la preuve étant fournie par le fait que les abandons de créances sont parfois supérieurs aux prévisions.

a) Du point de vue du gestionnaire

Les performances des volets eau du FSL (exprimée en aide fournie par habitant) sont très différentes d'un département à l'autre et parfois, il n'y a aucune aide. Une certaine harmonisation serait nécessaire pour éviter l'impression que la loi n'est pas la même pour tous les départements.

Les disparités de performances concernant la prise en charge des dettes d'eau en 2005 peuvent s'expliquer par le changement survenu en 2004 (transfert des compétences aux départements), la nouveauté des règlements intérieurs relatifs aux aides aux impayés d'eau (Annexe 2), la nouveauté des conventions avec les distributeurs (Annexe 3), l'insuffisance d'information des travailleurs sociaux et des usagers, la priorité donnée aux dettes d'énergie par rapport aux dettes d'eau par les travailleurs sociaux et les gestionnaires des FSL.

Plusieurs autres facteurs peuvent intervenir pour limiter le bon fonctionnement du dispositif comme des demandes supérieures aux crédits disponibles, l'insuffisance des demandes, le désintérêt pour des aides d'un montant assez faible (10 €/mois), les conditions très restrictives pour la prise en charge des dettes, etc. Le personnel en place dans les FSL, les CAF ou les GIP auxquels la gestion est déléguée risque d'être insuffisant pour gérer l'afflux de nouvelles demandes relatives aux volets énergie et eau.¹¹⁵ Il se plaint que le volet eau avec ses multiples intervenants est plus lourd à gérer que le volet électricité pour lequel il n'y a actuellement qu'un seul intervenant (EDF)..

Le système de l'abandon de créances sur lequel se fonde le volet eau du FSL a été critiqué dans un rapport d'inspection comme étant difficile à gérer du fait du nombre d'intervenants dans chaque facture et les variations entre intervenants d'une facture à l'autre.¹¹⁶ Néanmoins, rien n'a été fait pour passer au système habituel de l'aide directe. En Belgique, au Royaume-Uni, en Hongrie, aux États-Unis, les systèmes de prise en charge des impayés d'eau fonctionnent sur la base de prise en charge directe. La Figure 10 fait apparaître la relative simplicité du système des communications dans le cas de la Wallonie.

¹¹⁵ Le personnel départemental chargé des questions sociales a dû gérer un accroissement important de prestations (APA, RMI, volet énergie et volet eau).

¹¹⁶ Selon la Ministre de l'écologie, "les dispositifs de la solidarité sur la base du volontariat qui existent actuellement ne me paraissent pas donner complète satisfaction ; la création d'un fonds au bénéfice des personnes qui ne peuvent acquitter leurs factures d'eau pourrait être envisagée" (discours du 16 mai 2000). Le rapport de l'IGAS déclare que : "La mission considère que la gestion unifiée du dispositif Solidarité Eau avec les autres fonds liés au logement ne lui paraît raisonnablement envisageable que si le recours à l'abandon de créances, particulièrement complexe, est remplacé par un versement des distributeurs au fonds de Solidarité Eau." La fusion a eu lieu mais l'abandon de créances s'est maintenu. Or un FSL peut avoir à contacter une vingtaine d'organismes différents pour l'ensemble des remises de dette d'eau qu'il consent alors qu'il n'y en a qu'un seul pour les remises de dette d'électricité (EDF jusqu'au 1/7/07).

300 000
MÉNAGES DÉMUNIS
AYANT DES DIFFICULTÉS
A PAYER L'EAU

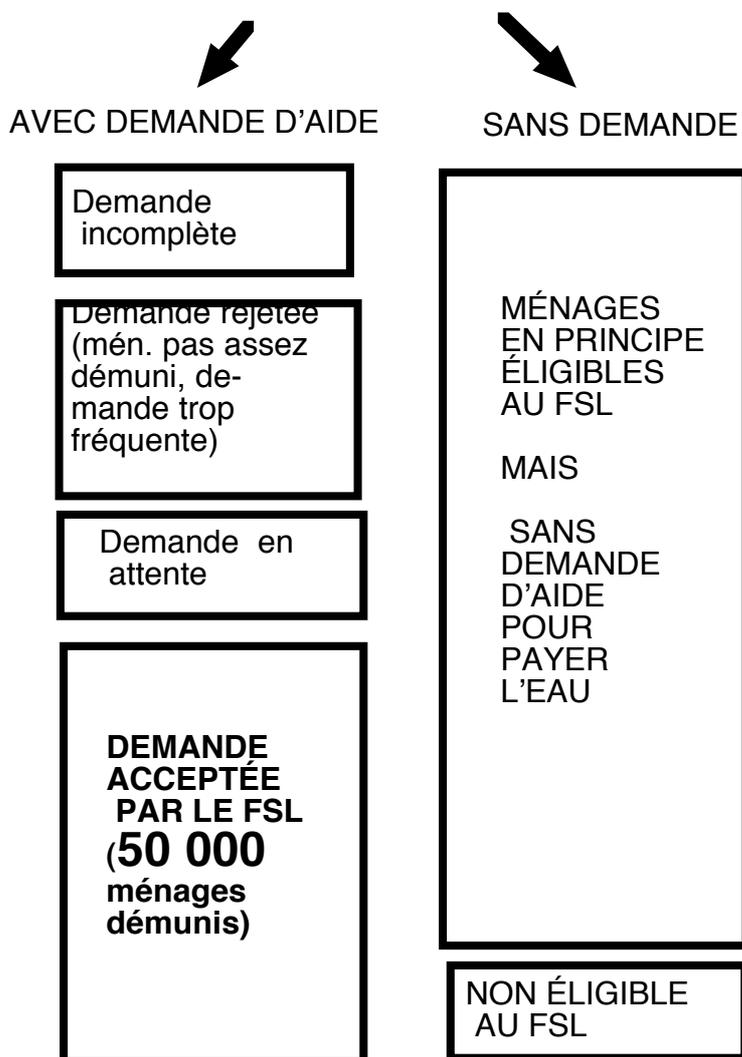


Figure 12. BEAUCOUP DE MÉNAGES DÉMUNIS NE BÉNÉFICIENT PAS DU FSL

Les personnes endettées pour l'eau sont en principe informées de l'existence et du rôle des FSL car le distributeur leur aura envoyé une lettre pour le leur rappeler. Mais certaines d'entre elles ne lisent pas ou ne comprennent pas les courriers semi-officiels rédigés dans une langue administrative et parfois de manière sibylline. En outre, ils n'aiment peut-être pas faire des démarches coûteuses en temps dont l'enjeu est relativement faible¹¹⁷ (Figure 12).

Beaucoup de personnes ne savent pas ou n'osent pas entamer des démarches pour obtenir une aide pour réduire le montant de leurs dettes d'eau soit par négligence¹¹⁸ ou écœurement devant la lourdeur des procédures, soit parce que ce serait reconnaître une situation humiliante d'échec.¹¹⁹ (Figure 12). Pour certains, la demande d'une aide serait contraire à leurs principes moraux selon lesquels ils acceptent de demander à bénéficier de leurs droits mais se refusent à demander la charité. Beaucoup refusent de tendre la main ou de dévoiler les raisons personnelles ou familiales pour lesquelles ils sont sans ressources. Dans certains cas, il existe même le risque que la garde des enfants leur soit retirée car une famille qui n'a pas même un euro par jour à consacrer à l'eau peut difficilement prendre soin de ses enfants. Ce système d'attribution d'aide est parfois une source d'embarras pour les bénéficiaires potentiels qui sont invités à agir "de manière plus responsable", à payer toutes leurs dettes et à mieux maîtriser leurs dépenses, l'eau n'étant normalement qu'un poste mineur parmi l'ensemble des dépenses des ménages pauvres endettés.

Dans certains cas, les demandeurs ont été déboutés car leur revenu dépasse le seuil fixé pour les interventions des FSL pour aider au paiement des dettes d'eau. Dans d'autres cas, ils sont déboutés car leur revenu est trop faible au regard du loyer.

Bien que la loi ait créé le "droit à une aide" de la collectivité, les bénéficiaires ayant de faibles revenus n'ont reçu en réalité que le droit de demander l'attribution d'une aide à la condition de disposer d'une facture d'eau impayée. Pour être pris en considération par le volet eau des FSL, les usagers doivent commencer par se mettre "dans leur tort" en ne payant pas leur facture d'eau dans les délais¹²⁰ malgré plusieurs rappels et en négligeant une sommation à payer avec l'annonce que l'eau serait prochainement coupée. Pour recevoir une aide, ils

¹¹⁷ L'enjeu est parfois d'obtenir une ristourne de 25% sur une facture de 360 E.

¹¹⁸ Les allocations auxquelles les personnes démunies ont droit ne sont souvent pas demandées par une proportion significative des bénéficiaires potentiels. En 2008, les allocations familiales seront accordées en France automatiquement sans avoir à remplir de déclarations de ressources grâce à la liaison établie avec l'administration fiscale. Toutefois les familles ne déclarant pas de revenus devront continuer à remplir le formulaire de leur CAF.

¹¹⁹ En Wallonie, seulement 18% des personnes qui ont droit à une aide pour l'eau l'ont demandée, soit 0.5% de la population (Examen des performances environnementales de la Belgique, 2007, p. 180, OCDE, Paris). Pour le téléphone en France, la sous-utilisation des crédits d'aide est frappante. En 2001, sur une enveloppe de 40 ME, 0.8 ME seulement a été utilisé. En Angleterre, 9 000 ménages ont bénéficié du tarif réduit instauré par la loi sur les 65 000 ménages démunis (avec 3 enfants ou plus et un compteur d'eau) qui y avaient droit (DEFRA : Vulnerable Groups Workshop Report, Aug. 2006). Un taux de 14% est indicatif d'un système mal connu.

¹²⁰ Le FSL peut en principe intervenir à titre préventif pour les factures d'eau à payer, mais il se limite généralement au "dispositif d'aide aux impayés d'eau", c.-à-d. aux dettes d'eau. La prise en charge concerne "les factures d'eau non acquittées" et pas les factures qui risquent de rester impayées.

Encadré 11

FINANCEMENT DE LA SOLIDARITÉ POUR L'EAU AU NIVEAU LOCAL

Proposition du député Dominique Dord (2006)

M. Dominique Dord, Député de la Savoie, Maire d'Aix-les-Bains, a proposé d'instituer un prélèvement pour financer un fonds de solidarité municipal pour l'eau et a rédigé une proposition d'amendement législatif : « Pour permettre aux plus démunis d'accéder et de maintenir cet accès aux Services de l'eau potable et de l'assainissement, les collectivités territoriales peuvent instituer un fond de solidarité alimenté par un prélèvement, dans la limite de 1% du prix du m³ d'eau, sur les factures d'eau et d'assainissement. Ce fond de solidarité permet aux collectivités d'aider les plus démunis à payer leurs dépenses d'eau potable et d'assainissement, selon les dispositions d'attribution votées par les collectivités ».

L'objet est de permettre aux collectivités territoriales d'instituer un fond de solidarité social, financé par un prélèvement sur les factures d'eau, pour aider les plus démunis résidant en France à régler leurs dépenses d'eau potable et d'assainissement. Les motivations avancées par M. Dord sont :

a) La loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales (dite loi « Oudin-Santini ») qui a autorisé les collectivités à financer des actions internationales de solidarité dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement grâce à l'institution d'un prélèvement spécifique sur le budget de l'eau.

b) À l'exemple de l'esprit d'équité à l'origine de la loi précitée, l'amendement proposé permet aux collectivités territoriales qui le souhaitent, dans le cadre de la cohésion sociale, d'aider les plus démunis à accéder à l'alimentation en eau potable et au maintien de cet accès, grâce à la prise en charge financière partielle ou totale par la collectivité, de leurs factures, pour éviter les coupures d'eau consécutives à un non-paiement.

Sans attendre l'adoption de cet amendement, Aix-les-Bains a institué par délibération du 5 février 2005 un prélèvement de 1 c€/m³ pour constituer une "cagnotte" avec laquelle il sera possible, le moment venu, de mettre en place le système proposé qui serait géré par le CCAS. (Hydroplus, 2005, "Aix-les-Bains soutient le droit à l'eau pour tous"). Une telle cagnotte de 12 000 € par an permettrait de verser une aide pour l'eau de 120 €/an à 100 familles démunies parmi les 10 000 ménages habitant Aix-les-Bains.

doivent non seulement remplir les conditions objectives en matière de revenu mais en plus recueillir l'appui des travailleurs sociaux et des intermédiaires chargés de préparer et de défendre leur dossier d'aide en commission (Annexe 2). La loi Besson accorde un "droit" mais

les gestionnaires de certains FSL considèrent que le FSL accorde seulement une aide facultative de façon temporaire et occasionnelle. En tout état de cause, le droit disparaît si les crédits du FSL sont épuisés.

Par ailleurs, comme l'aide attribuée n'effacera généralement qu'une partie de la dette d'eau (par exemple, 25% en Seine-Saint-Denis), l'utilisateur devra apurer le solde de la créance avec le distributeur, c.-à-d. s'engager à consacrer à l'avenir aux dépenses d'eau plus que ce qu'il n'avait pu consacrer jusque-là. Un tel engagement ne pourra évidemment pas être souscrit tant que la situation financière de l'utilisateur reste mauvaise, et, pourtant, il lui faut signer un plan d'apurement s'il veut recevoir une aide (Annexe 2). Aussi certains usagers refusent-ils de s'engager à apurer le reste de leur dette tant qu'ils n'auront pas trouvé un emploi. Et dans ce cas, ils risquent la coupure d'eau sans délai. D'autres usagers signent et ne respectent pas leurs engagements. Et la coupure survient pour manque de respect des engagements. Les règles sont strictes (Annexe 3) et sont mises en œuvre avec plus ou moins de discernement. Il suffit parfois de l'annonce de l'arrivée d'une équipe de télévision pour que la distribution d'eau coupée soit rapidement rétablie...sans que l'utilisateur ait à rembourser au préalable sa créance. Dans d'autre cas, il faut attendre que le maire téléphone au distributeur.

Encadré 12

AIDE PERMANENTE POUR L'EAU DES MÉNAGES DÉMUNIS L'opinion du député Daniel Marcovitch (2002)

*“L'abandon de créance est une **aumône** et non un véritable droit à l'eau qui ne peut que prendre la forme d'une aide permanente sur le modèle des aides au logement. Cette aide permanente relève de la solidarité nationale et devrait bénéficier, par exemple, à tous les titulaires de la CMU dont on connaît les ayants droit. Elle couvrirait une partie de la facture d'eau grâce à une taxe prélevée, pour partie sur les factures de tous les usagers et, pour l'autre partie, sur les services de distribution d'eau potable, sans possibilité pour eux de la répercuter sur le prix de l'eau (Assemblée nationale – 2e séance du 8 janvier 2002).*

c) Le point de vue des élus

Le fonctionnement du volet eau des FSL est parfois si insuffisant que certains députés ont envisagé de renforcer les CCAS¹²¹ en leur donnant des fonctions analogues à celles du volet eau des FSL. La proposition du député D. Dord (Encadré 11) va dans ce sens. Une autre solution serait de prévoir la possibilité de créer une contribution de solidarité pour l'eau comme pour celle du service public de l'électricité (CSPE) qui figure sur chaque facture et de suivre la voie proposée en son temps par le député D. Marcovitch (Encadré 12). S'il existait

¹²¹ En 1996, il existait des fonds locaux pour la solidarité eau (Dreux, Calais, Villeneuve-Saint-Georges, Albertville, Pessac).

un fonds social de l'eau, il pourrait financer un système d'aide analogue à celui mis en place au Chili (Encadré 13). Comme la loi sur l'eau n'a pas créé la possibilité d'augmenter les factures d'eau pour renforcer les actions des CCAS, ces propositions ne peuvent être mises en œuvre.

d) Le cas particulier des départements sans volet eau

Vu que certains départements refusent d'exercer leurs compétences pour le volet eau et se reposent sur les CCAS pour régler cette question, les usagers démunis ne peuvent pas être pris en charge par les FSL et de ce fait, ne peuvent pas bénéficier de la suspension de coupure prévue par la loi (Encadré 17).

e) Enquête sur le fonctionnement des volets eau des FSL

Compte tenu des difficultés évoquées ci-dessus, il serait utile d'étudier le fonctionnement des FSL pour déterminer pourquoi le volet eau fonctionne si bien dans certains départements et si mal dans d'autres. Dans ce cadre, il faudrait notamment :

- a) évaluer si le volet eau est un système trop coûteux à faire fonctionner ou qui requiert un personnel qui fait défaut¹²² ;
- b) déterminer dans quelle mesure les travailleurs sociaux hésitent à utiliser un système qui leur cause trop de travail ;
- c) vérifier si le transfert par l'État des responsabilités du volet eau aux conseils généraux (avec compensation) a créé une charge financière supplémentaire non compensée ;
- d) identifier les cas où une aide est refusée pour des motifs extérieurs au demandeur (par exemple, pas de règlement intérieur et pas de convention avec les distributeurs, pas de contribution financière de ceux-ci ou insuffisance de crédits du conseil général).

3. 5 Transparence de l'information sur les volets eau des FSL

Les informations sur les impayés d'eau permettent de cadrer les impayés pour pauvreté dans l'ensemble des impayés. Avec la mise en œuvre en 2009 du décret sur les informations à fournir par les opérateurs (indicateurs de performance), il sera possible de mieux connaître l'ampleur des problèmes.¹²³

¹²²Les frais de fonctionnement du dispositif d'aides pour les dettes d'eau sont à la charge des conseils généraux et constituent une charge supplémentaire pour les FSL. En 2000, il était prévu que des frais d'un maximum de 5 MF puissent être imputés sur la dotation annuelle de 50 MF (financée par l'État et les conseils généraux) mais cette disposition n'a pas été reprise ultérieurement. En Wallonie, les frais de fonctionnement du dispositif d'aides pour les dettes d'eau sont couverts explicitement à concurrence de 9% de la contribution au Fonds social (1.25 cE par m³). Pour une aide moyenne de 150 E, le gestionnaire reçoit forfaitairement 13.5 E pour ses frais de dossiers.

¹²³ Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales. Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement. Sur les informations générales, voir CGCT L1411-3 et L 2224-5.

a) Information des usagers

Une information générale sur le volet eau des FSL¹²⁴ est désormais disponible (brochure du CIEAU disponible sur demande). Les usagers sont avertis de la prise en charge des dettes d'eau mais pas qu'elle est généralement partielle. Ils n'y trouveront pas de référence au "droit à une aide" ou au fait que les FSL peuvent en général aider les titulaires de minima sociaux à payer leur eau.

Si l'utilisateur cherche à se renseigner sur le volet eau des FSL sur internet, il obtiendra difficilement des détails autres que l'existence, le rôle et l'adresse du FSL.¹²⁵ Rarement, il trouvera que rarement le règlement intérieur du volet eau du FSL ou un résumé de ce texte. Il ne connaîtra pas les critères utilisés pour attribuer /refuser une aide pour l'eau (par exemple, une dette minimale de 150 € pour ouvrir un dossier eau, pas plus d'une aide sur quatre trimestres ou une fois sur deux ans, un taux maximum d'intervention de 25 ou de 50% de la dette en fonction du niveau de précarité, le plafonnement de la dette à une consommation "courante" pour un ménage ou à un montant déterminé, par exemple 150 €/an, l'absence de toute aide des usagers qui ont des revenus supérieurs à 1.5 RMI, etc.).

Une mesure utile consisterait à informer les bénéficiaires d'un minima social ou d'un tarif social de l'existence du volet eau du FSL en leur adressant une brochure explicative dans un langage clair : "Si vous bénéficiez de telle allocation, vous avez probablement aussi droit à une aide pour l'eau..."¹²⁶ Ceci concernerait plus de 700 000 abonnés au téléphone, plus de 500 000 à l'électricité, plus de 1 200 000 titulaires du RMI, etc. Pour diffuser cette information, il pourrait être utile de faire appel à des organismes tels que les Caisses d'allocations familiales (CAF) qui envoient déjà à la demande d'EDF des informations aux personnes démunies afin de les encourager à demander le bénéfice du tarif social de l'électricité.

¹²⁴ En 2006, le CIEAU a diffusé un dépliant "Les aides pour la fourniture d'eau". En 2001, il avait distribué une brochure : "Les mesures solidarité-eau". Le SPDE avait aussi diffusé sur ce sujet deux brochures l'une pour le public et l'autre pour les associations de solidarité.

¹²⁵ Les informations précises sur le volet eau des FSL sont difficilement disponibles pour le grand public. Le site du Conseil général du Val-de-Marne (cg94.fr) est un exemple à suivre. Voir aussi Service-public.fr, logement. Pour l'énergie, voir www.energie2007.fr section les informations pratiques. Le site du CG de la Loire est très complet (www.pdald42.fr). Voir aussi le site de la Gironde, fsl33.org.

¹²⁶ "Social programmes do not cover all those who are unemployed, or have disabilities. More than one-third of all non-employed persons reporting a disability in OECD countries in the late 1990s declared that they did not receive benefit income; in Europe, only one-third of those classified as unemployed in labour force surveys in 2001 said they had received unemployment benefit over the same period; and in the United States, around 9% of lone mothers without jobs in 2001 reported that they did not receive any benefit income in the 12 months preceding the interview. Estimates of *take-up* of benefits are between 40% and 80% of those eligible in the case of social assistance, and 60% to 70% in the case of unemployment benefits. Sometimes, benefit entitlements are very small, and so people take a rational decision that it is not worth claiming them. Other causes of non-take-up, such as ignorance of entitlement, stigma, and long, complex claims procedures, should worry policymakers more." Extract from "Combating Poverty and Exclusion through Work", Policy Brief, OECD, March 2005.

b) Information des ménages endettés

Les distributeurs informent systématiquement les ménages endettés de l'existence des dispositifs sociaux auxquels ils peuvent s'adresser en cas d'impayés. Si l'utilisateur s'adresse aux services sociaux, il échappe pour un temps au risque de coupure. Mais s'il n'est pas prévenu, par exemple si le courrier ne lui parvient pas, il risque de se retrouver sans eau car il n'a pris aucune mesure pour payer son eau et n'a pas répondu aux sollicitations du distributeur.

c) Information des pouvoirs publics

Lorsque survient un défaut de paiement, le distributeur invite de façon de plus en plus pressante l'utilisateur à prendre contact avec le FSL. Mais dans beaucoup de cas, l'utilisateur ne le fait pas ou le fait mal¹²⁷ et il faut des mesures plus fermes pour obtenir une réaction de sa part (appel téléphonique, visite à domicile, réduction de débit, coupures temporaires, etc.).

Lorsque les distributeurs envisage de procéder à une coupure d'eau, il doit en informer les autorités publiques sauf si l'utilisateur s'y oppose (décret en préparation¹²⁸). Les mairies et conseils généraux peuvent à la lumière de cette information prendre dans des cas appropriés des mesures pour éviter la coupure, par exemple en dépêchant une assistante sociale sur place, en ouvrant un dossier de demande d'aide au FSL.¹²⁹ S'ils détectent que le ménage endetté a bénéficié du FSL au cours des 12 derniers mois, ils en informent le distributeur qui ne pourra pas procéder à la coupure.

Cette procédure doit être mise en œuvre très rapidement car il reste souvent peu de jours entre la notification des autorités et la mise en œuvre de la coupure. Il faut vérifier sans délai si la liste assez longue des abonnés avec impayés et menacés de coupure comporte des

¹²⁷ L'état psychologique des demandeurs doit être pris en compte comme leur niveau d'instruction. La députée Mme Martine Billard (Les Verts) a déclaré : "Il est vrai que ceux qui n'ont que cette somme (RMI : 411 E) pour tout revenu finissent par perdre toute énergie, à force de quémander, de toujours répéter la même histoire, de se demander comment ils vont payer l'eau et l'électricité, comment ils vont faire pour ne pas se trouver à la rue, pour que la DASS ne leur enlève pas leurs enfants... Voilà quelle est leur vie quotidienne!". Assemblée nationale. Compte rendu analytique officiel, 19 novembre 2003.

¹²⁸ Le décret en préparation sur les procédures en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau devrait avoir pour effet d'augmenter le nombre de demandes d'aides pour l'eau auprès des FSL. Il exige la nomination d'un correspondant "solidarité" chez chaque fournisseur. Ce dernier aura intérêt à orienter l'utilisateur vers le FSL plutôt qu'à se charger lui-même de l'impayé. Le décret renvoie à des conventions au niveau du département afin de déterminer dans quels cas le distributeur informe le FSL de la situation d'impayé, le risque étant grand de submerger les FSL avec des informations sans utilité sur des mauvais payeurs qui ne sont pas en situation de précarité. Comme dans le cas du tarif social de l'électricité, il sera sans doute nécessaire de faire appel à un prestataire bien informé (par exemple, les CAF) pour identifier les personnes ayant de réelles difficultés financières.

¹²⁹ En cas de risque de coupure, l'utilisateur a intérêt à ouvrir un dossier de demande d'aide auprès du FSL qui sera traité en priorité et suspendra de facto la mesure de coupure au moins jusqu'à la décision (soit environ de 2 à 4 mois). Si elle ne s'accompagne pas d'une meilleure information, cette procédure risque de conduire à des abus (grand nombre de demandes irrecevables).

personnes qui ont été bénéficiaires du FSL à quelque titre que ce soit (il s'agit de 50 000 ménages pour le volet eau pour la France entière, mais aussi des 230 000 ménages qui ont bénéficié du volet électricité ou et des 56 000 ménages qui ont bénéficié du volet maintien dans les lieux, soit en tout quelques 3000 noms par département¹³⁰). Il faut ensuite notifier le distributeur des noms des ménages démunis qui échappent à la coupure envisagée.

Encadré 13

AIDE POUR L'EAU AU CHILI

Au Chili, lors de la privatisation progressive des distributeurs d'eau en 1988, les subventions du secteur de l'eau ont disparu et le prix de l'eau a fortement augmenté. En contrepartie, une réduction tarifaire (aide préventive ciblée) a été offerte aux usagers pauvres identifiés par les pouvoirs publics.

Selon la loi de subvention de l'eau adoptée en 1989, des aides de 25 à 85% du prix de l'eau peuvent être attribuées sur demande à des personnes de bas niveau socio-économique qui ont au préalable payé leurs arriérés d'eau. Cette aide porte sur 15 m³/mois (de 40 à 85 % de la quantité facturée) et est destinée en principe à faire en sorte que l'eau ne pèse pas plus qu'environ 5% dans le budget des ménages.

La mairie détermine si les demandeurs satisfont aux critères socio-économiques nécessaires pour obtenir une aide et attribue son quota d'aides reçu du gouvernement aux personnes qui en ont le plus besoin selon une grille. Chaque abonné reçoit une facture d'eau comportant, le cas échéant, le rabais décidé et pris en charge par la mairie.

En 1997, 444 000 aides (22.6 M\$) ont été accordées sur un total de 3.3 millions d'abonnés (4 \$ par mois par abonné aidé, soit 8 m³ à 0.5 \$/m³ alors que la consommation d'un abonné moyen est de 23 m³ par mois). On estime que le système a atteint 95% des bénéficiaires potentiels (17 % de la population) et qu'il a permis de limiter le prix de l'eau à 5.5% du revenu net des foyers du premier décile. En 2003, il y avait 61 500 familles éligibles en milieu rural et 615 000 familles éligibles en milieu urbain (16.6% des clients des distributeurs) ; ces dernières ont reçu en moyenne une aide de 6 \$/mois, soit 40 M\$ (6.2% des montants facturés).

d) Information des décideurs et du public

La décentralisation du volet eau du FSL n'a pas signifié une réduction des exigences en

¹³⁰ Certains bénéficiaires reçoivent plus qu'une aide du FSL par exemple, maintien et électricité ou électricité et eau).

matière de statistiques sur le fonctionnement des FSL. Plusieurs dispositions législatives ont assuré la continuité du recueil de statistiques sur les demandeurs et bénéficiaires du FSL.¹³¹

Auparavant, les services de l'eau fournissaient chaque année aux conseils généraux un bilan statistique des conventions et des aides accordées et de leurs financements (nombre de dossiers traités, nombre de bénéficiaires, montant des aides accordées).¹³² Ces rapports s'ils existent, sont inaccessibles au public. Selon les divers interlocuteurs, ni les départements, ni l'État, ni le SPDE n'ont réalisé les synthèses/bilans annuels pourtant prévus par la convention de 2000. Un décret de 2005 sur l'information doit encore être mis en œuvre.¹³³

L'état de sous-information sur les performances des volets eau des FSL est surprenant puisque l'on ne dispose pas des relevés annuels des dotations des FSL pour le volet eau (crédits ouverts par les opérateurs et par les conseils généraux), le degré de consommation de ces crédits, les contributions des opérateurs privés et des régies, etc. L'Etat s'engage à effectuer des bilans annuels mais ne le fait pas ; il s'engage à concurrence de 30 MF mais ne dépense pas ces montants alors qu'il est seul responsable de l'attribution des aides. Il

¹³¹ Code général des collectivités territoriales. Art. L.1614-7. - Tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences. Le Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif au fonds de solidarité pour le logement (*J.O. du 4 mars 2005*) précise que chaque département "est tenu de poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences qui lui ont été transférées en matière de fonds de solidarité pour le logement". Cette exigence a été détaillée par l'Arrêté du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement du 13 février 2006 fixant les renseignements statistiques relatifs au bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement et des fonds locaux créés par le conseil général (*J.O. du 8 mars 2006*), qui indique la présentation statistique qui devra être respectée par chaque collectivité ainsi que les modalités de transmission des renseignements statistiques.

¹³² Article 5 de la Convention de 2000. Bilan annuel. "Chaque année des bilans de fonctionnement du dispositif sont réalisés. Pour chaque collectivité locale concernée, le bilan est annexé au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable que doit réaliser le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale au titre de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales. Dans le cas d'une gestion déléguée, le bilan est présenté aux collectivités délégantes avec le rapport annuel prévu à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales. Il est notamment indiqué pour les familles ou les personnes visées par la loi, le nombre de coupures effectuées, le nombre de rétablissements, la durée moyenne de la coupure, le montant moyen de la dette, le montant des aides accordées, les problèmes spécifiques, les actions entreprises et celles envisagées. A partir des bilans annuels fournis par les distributeurs d'eau, l'État s'engage à réaliser une synthèse au plan départemental et une synthèse nationale qui seront communiquées aux partenaires concernés. Le SPDE accepte de son côté de faire un bilan annuel à l'attention de la direction de l'action sociale pour les services gérés par ses adhérents."

¹³³ Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement. CGCT. "Art. R. 1614-40-2. Le président du conseil général transmet chaque année, avant le 1er juillet, un état descriptif de l'organisation du fonds de solidarité pour le logement, et les renseignements statistiques relatifs à l'année précédente selon un modèle normalisé fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'intérieur, des affaires sociales et du logement. Art. R. 1614-40-3. Les renseignements statistiques fournis par le conseil général portent sur les contributions financières reçues et sur leur origine, sur les aides financières demandées et accordées et sur les autres interventions, et sont établis pour le fonds départemental et pour chaque fonds local, puis agrégés au niveau départemental."

en résulte que les crédits ouverts par les opérateurs privés pour aider les ménages démunis ne sont pas consommés par certains FSL. La sous-performance du dispositif créé en 2000 est inquiétante, surtout du fait que les partenaires ne réagissent pas.

3.6. Les volets eau des FSL ne peuvent tout faire

Le volet eau des FSL a été conçu pour apporter une aide temporaire et limitée à un nombre restreint d'usagers ayant des difficultés passagères à payer leurs factures d'eau.¹³⁴ De ce fait, les FSL refusent généralement d'intervenir trop fréquemment ou pour des montants trop élevés. Lorsqu'un usager bénéficiaire d'une aide du FSL est dans l'incapacité de payer son eau, il ne dispose en général d'aucune aide additionnelle à celle du FSL et risque donc une coupure d'eau. Il peut toutefois essayer d'obtenir une aide du CCAS pour l'éviter.

On ne saurait reprocher au volet eau des FSL - créé avec des objectifs limités et de faibles moyens financiers - de ne pas prendre en compte les difficultés des usagers à payer leurs factures d'eau du fait d'un manque persistant de revenus. Il manque un système d'aides préventives destiné à prendre en charge l'eau des usagers qui ont des difficultés importantes ou persistantes à payer leur eau. Cette approche est utilisée en France pour l'électricité (aide préventive, Annexe 8) et au Chili pour l'eau (Encadré 13).

Les FSL pourraient être améliorés dans ce sens s'ils avaient une dotation plus grande et un mandat plus en rapport avec la mise en œuvre du droit à l'eau.¹³⁵ Au minimum, ils devraient être en mesure d'attribuer, au cas par cas, des aides préventives pour éviter les dettes. En effet, le "droit à une aide" ne devrait pas être limité aux seules personnes qui ont déjà des dettes d'eau du fait de revenus trop faibles.

¹³⁴ Lors d'un colloque à Bobigny (juin 2006, site www.seine-saint-denis.fr/eau), M. D. Marcovitch a expliqué : "Les personnes qui ne payent pas leur eau sont de trois types ; les mauvais payeurs qui se décident à payer si on les menace de couper l'eau ; des personnes dont les problèmes sont très ponctuels et auxquelles une aide type FSL convient parfaitement ; et puis celles qui sont en dessous des minima sociaux et dont on sait qu'elles ne s'en sortiront pas pendant des années. Ces personnes ont besoin d'une aide permanente ... un droit acquis a priori et non une aide que l'on vient réclamer quand on ne peut plus payer". Effectivement, les FSL n'ont pas été conçus pour intervenir dans ces derniers cas.

¹³⁵ Dans un communiqué de presse du 7 décembre 2006, l'AMGVF a apporté son soutien au droit à l'eau. "Les villes, organisatrices des services publics locaux d'eau et d'assainissement, réaffirment leur attachement au droit à l'eau pour tous. Elles souhaitent notamment que les collectivités puissent être autorisées à créer, si elles le jugent nécessaire, un prélèvement spécial de solidarité pour financer des projets d'accès à l'eau des usagers les plus démunis en France. Ceci, sur le modèle du prélèvement de 1% sur la facture d'eau voté le 9 février 2005 pour renforcer l'aide au développement et l'accès à l'eau des populations des pays en développement." Ce souhait est resté sans effet. Toutefois les municipalités peuvent désormais créer des tarifs différents pour des catégories différentes d'usagers. A cet égard, il leur reste à prendre leurs responsabilités et à obtenir l'appui du conseil municipal sur des différenciations tarifaires. Sur cette question, voir Henri Smets : "Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau", *Droit de l'environnement*, N°146 (mars 2007) et Jacques Moreau et Philippe Billet : *Prix de l'eau: discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale*, Rapport présenté à la FNCCR , 3 juillet 2007.

Un problème très différent est de créer des conditions d'accès à l'eau qui soient économiquement acceptables par tous (droit à l'eau). Ceci implique d'intervenir auprès d'une catégorie d'utilisateurs de façon systématique selon des critères simples et non en analysant des dossiers individuels de façon détaillée et très coûteuse en temps de personnel.

La question de l'accès à l'eau pour tous a pris une importance croissante avec la reconnaissance du droit à l'eau. Tout le monde partage l'objectif de l'eau pour tous mais beaucoup hésitent encore de donner une portée concrète à cet objectif. Selon le Secrétaire général de l'OCDE,

*“measures need to be set in place to ensure affordable access by the poorest to adequate water supply and sanitation”.*¹³⁶

La même orientation politique est défendue par M. Tristan Mathieu, ancien délégué général de la FP2E, qui déclare :

*“Le vrai problème est de savoir à partir de quels seuils on aide et qui le fait”.*¹³⁷

Il reste effectivement à définir dans le cadre français des mesures concrètes à prendre en rapport avec la précarité et préciser qui en supportera les coûts. Lorsque le droit à l'eau a été adopté, le débat sur ce sujet a été escamoté. Une telle discussion relève des conseils généraux puisqu'il leur revient de préciser le contenu du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées en ce qui concerne l'accès à l'eau potable (art. 2, loi n°90-449). L'Assemblée nationale aurait aussi pu se prononcer sur le sujet comme elle l'a fait pour d'autres biens et services essentiels (électricité, gaz, transport, etc.).

Dans le cas de l'électricité et du gaz des ménages démunis, le pouvoir législatif ne s'est pas contenté d'améliorer le fonds de solidarité énergie (équivalent du volet eau du FSL) puisqu'ils l'ont complété par des systèmes entièrement différents : le tarif social de l'électricité et le tarif de solidarité du gaz, qui mettent en œuvre le principe reconnu en droit communautaire selon lequel l'accès à un bien essentiel doit se faire à des conditions économiquement supportables (prix abordable). Le tarif social pour l'électricité a été mis en œuvre en 2004 et celui du gaz décidé en 2006. La logique politique et l'économie de gestion voudraient que les mécanismes d'aide pour l'eau soient similaires à ceux mis en place pour l'électricité (Annexe 7).¹³⁸

¹³⁶ Angel Gurría : “Water : How to manage a vital resource”, OECD Forum Paris, 14 May 2007.

¹³⁷ *Le prix de l'eau, aujourd'hui et demain*, OBUSASS IDF, Colloque du 15 février 2007(p.20).

¹³⁸ MM. A. Flajolet et A Chassaigne ont conclu en faveur du tarif social de l'eau (Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Ass. nat., janvier 2008).”L'article 1er de la loi sur l'eau proclame un « droit à l'eau » qui mériterait de trouver une mise en œuvre plus concrète dans le reste de la loi. Alors que le dispositif d'interdiction des coupures d'eau en hiver et de traitement social des impayés de facture d'eau semble insuffisant, le débat actuel sur le pouvoir d'achat des Français incite à créer un tarif social de l'eau, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le domaine de l'électricité, et consistant en un abattement forfaitaire du prix de l'eau sur les premiers mètres cubes d'eau consommés.”

En principe, rien n'interdit au FSL d'intervenir plus largement qu'aujourd'hui dans le domaine de l'aide pour l'eau mais à condition que le coût des mesures soit supporté par le budget du conseil général puisque l'État comme les distributeurs n'interviennent pas au-delà de leurs engagements plafonnés. Cette voie mériterait d'être approfondie malgré la situation des finances départementales. En effet, les dépenses pour les dettes d'eau représentent une très faible fraction des fonds dispensés par les FSL.

Une autre voie serait de créer un tarif social de l'eau. L'Assemblée nationale n'a pas adopté cette approche en décembre 2006¹³⁹ bien qu'elle ait été retenue en 2002.¹⁴⁰ Les opinions sur ce sujet sont très diverses. Pour certains, il faut mettre en œuvre le principe de l'accès à l'eau pour tous. Pour d'autres, l'idée de plusieurs tarifs de l'eau est inacceptable bien que ce soit déjà le cas. Certains sont aussi opposés aux péréquations qui font que les usagers aisés aident les usagers démunis. L'Académie de l'eau s'est prononcée pour la solidarité entre riches et pauvres sans choisir les mécanismes à mettre en place.¹⁴¹ Veolia promeut une grande diversité d'approches¹⁴² et accepte de déroger au "principe" classique de l'égalité des prix de l'eau pour tous¹⁴³ (Encadré 14).

¹³⁹ Le rapporteur du projet de loi M. André Flajolet a mis en avant "la contradiction avec le principe d'égalité des usagers devant le service public" qu'impliquerait un tarif différencié. Il a également souligné "le problème d'articulation avec le fonds de solidarité-logement soulevé par cet amendement (sur des tarifs différenciés) et estimé que ce dernier s'inscrivait plus dans une logique d'assistantat que de responsabilité". Après avoir créé un tarif social pour le gaz en 2006, l'Assemblée nationale n'a pas voulu appliquer la même logique pour l'eau.

¹⁴⁰ M. Félix Leyzour a proposé en 2001 un amendement relatif à un tarif social de l'eau "visant à préciser que pour les usagers dont les revenus sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond, les tarifs appliqués aux usagers domestiques dans le domaine de l'eau doivent tenir compte du caractère indispensable de ce bien en instaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". Voir le Rapport n° 3500 de l'Assemblée nationale par M. Daniel Marcovitch au nom de la commission de la production sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau. Cet amendement a été adopté mais le premier projet de loi sur l'eau n'a pas abouti. Depuis lors, les tentatives d'introduire un tarif social de l'eau ont été repoussées.

¹⁴¹ Il peut s'agir d'un tarif unique avec aide ciblée pour les plus démunis ou d'un tarif différencié par catégorie de revenus sans aide complémentaire. Dans les deux cas, les pouvoirs publics doivent identifier qui doit bénéficier des mesures à vocation sociale et quelle réduction il faut consentir. Les tarifs différenciés sont mis en œuvre pour les cantines scolaires, l'électricité et le gaz, les transports publics.

¹⁴² Antoine Frérot et Nicolas Renard : "Pour un droit effectif à l'eau", *Revue politique et parlementaire*, N°1043, p. 51 (juin 2007).

¹⁴³ La notion habituelle que l'abonnement ou le litre d'eau doit être au même prix pour tous doit être approfondie. En France, l'abonnement est déjà modulé en fonction du nombre de logements et de la taille du compteur. Du fait de l'abonnement, le litre d'eau du célibataire coûte généralement plus cher que celui des ménages avec enfants. Dans plusieurs pays, on tient compte pour la tarification de l'eau du nombre de personnes dans le logement (Belgique, Russie), de la valeur foncière (Royaume-Uni) ou de la taille de l'habitation, du nombre de robinets, de la nature de la construction et de son emplacement, etc. Des compteurs différents sont parfois installés pour comptabiliser séparément la même eau selon les usages domestiques, agricoles, etc. auxquels des tarifs différents s'appliquent.

La solution du tarif progressif ou de la première tranche à bas prix¹⁴⁴ est souvent proposée mais ne résout pas les problèmes sociaux car les ménages pauvres peuvent être de gros consommateurs (familles nombreuses, etc.). Il faudrait lui apporter des correctifs, ce qui ne présente pas de difficultés dans le contexte français (disponibilité de données sociales fiables) mais complique un peu la facturation.

Encadré 14

VEOLIA EAU SOUTIENT UNE “TARIFICATION SOCIALE” DE L’EAU

“Si faire payer l'eau s'avère indispensable, ne serait-ce que pour lutter contre le gaspillage, cela n'implique pas que tout le monde paye le même prix.

La reconnaissance d'un droit à l'eau nécessite de prendre en compte les capacités contributives des consommateurs. La notion de « recouvrement acceptable des coûts » doit se substituer au principe de « recouvrement intégral des coûts ».

*Subventionner une partie des coûts, mettre en place des **tarifications sociales** pour la consommation et le branchement au réseau collectif permettent d'inventer les nouvelles solidarités qui feront de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous une réalité concrète.”*

Site Veolia Eau

Une meilleure solution consisterait à donner à bas prix une certaine quantité d'eau à chaque personne (et non à chaque famille) en situation de précarité.¹⁴⁵ Mise en œuvre depuis dix ans en Flandre (40 litres par jour gratuit pour les plus démunis et 40 litres à bas prix pour tous) et à Bruxelles depuis peu, elle a été récemment proposée par le PDG de Nestlé au Forum de l'OCDE.

¹⁴⁴ La Mairie de Paris semble favorable à la différenciation des tarifs, notamment pour les premiers m³ d'eau même si cette solution a peu d'effets dans les habitats collectifs. Cette approche est déjà mise en œuvre à Bordeaux. A Venelle, la réduction de tarif affecte l'abonnement (8 E/an) et porte sur une ristourne de 0.8 E/m³ portant sur 10 m³ par an et par ménage. En France, 2% des municipalités (6% de la population) pratiquent déjà la tarification progressive que la nouvelle loi sur l'eau n'autorise qu'à partir du 1/1/2010.

¹⁴⁵ La gratuité est en vigueur en Irlande, en Irlande du Nord et au Turkménistan pour tous les ménages mais n'est pas pratiquée en France. Les municipalités qui pratiquent la tarification progressive ne vont pas jusqu'à la gratuité de la première tranche assainissement compris. La gratuité lorsqu'elle est affichée se limite généralement au coût de distribution de l'eau (pas l'assainissement). De toute manière, la gratuité totale serait illégale en l'état du droit français.

Encadré 15

LE GABON DONNE DE L'EAU AUX ABONNÉS DÉMUNIS

Au Gabon (1.38 M habitants dont 80% urbanisés), 95% de la population urbaine et 47% de la population rurale ont accès à l'eau. Le ministère des Finances a annoncé que « la mesure de gratuité de l'électricité et de l'eau décidée par le gouvernement sera effective à compter du 1er juillet 2007 ». Cette mesure mise en œuvre par la SEEG (51% Veolia, 71 000 m³/j) provoquera une charge supplémentaire pour l'eau de 1.83 M€ sur le budget de l'État. Elle concerne les clients abonnés aux tarifs sociaux eau (facture mensuelle inférieure à 3.49 €, prix égal à 43% du tarif normal) sur l'ensemble du territoire national, soit 25.7% de la population et est limitée à une consommation mensuelle maximale de 15m³ d'eau. Les clients éligibles se verront délivrer sur demande chaque mois un ticket correspondant à leur allocation du mois. Pour les clients équipés de compteurs à prépaiement à cartes, l'allocation mensuelle sera représentée par trois cartes prépayées de 3 €. Cette mesure de gratuité de l'eau fait partie des mesures destinées à atténuer les effets négatifs que pourrait entraîner l'augmentation d'environ 25% des prix du carburant à la pompe (suite à la suppression de la subvention de l'État). Elle concerne les abonnés sociaux (10 000 abonnés sociaux sur 81 000 abonnés de la SEEG à Libreville) mais pas les ménages les plus démunis sans compteur.

Dans plusieurs pays en développement, il existe déjà des systèmes destinés à aider les petits consommateurs et les ménages démunis grâce à des tarifs préférentiels ou adaptés. Au Chili (Encadré 13), des aides préventives sont définies par les municipalités dans le contexte d'une enveloppe globale fournie par le gouvernement. Au Gabon (Encadré 15), il y a des distributions gratuites d'eau potable à des abonnés démunis dont la mise en œuvre est confiée à un opérateur français.

En France, les municipalités ont désormais le droit d'instaurer des tarifs de l'eau par catégorie d'usagers.¹⁴⁶ Les maires peuvent donc proposer des tarifs solidaires de l'eau qui répondent aux vœux des populations. Toutefois on ne constate pas d'initiatives concrètes importantes dans ce domaine.

Faute de débat sur la notion de prix abordable, la question d'un tarif abordable de l'eau pour des personnes démunies reste largement ouverte. Le financement de ce tarif, s'il devait

¹⁴⁶ La LEMA a introduit dans le droit français le principe suivant : CGCT. Art. L. 2224-12-1. "Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante." Il reste à définir les catégories d'usagers et, en particulier, les catégories d'usagers domestiques. Dans une importante décision du 16 juillet 2007, le Conseil d'Etat considère que le montant de la redevance pour un service public peut excéder le coût de la prestation fournie. Selon la FNCCR (Lettre n°249 du 30 août 2007), le tarif de chaque catégorie d'usagers peut être différent en fonction de la valeur économique de la prestation pour les usagers de cette catégorie et non pas seulement en fonction du coût de la prestation. Le principe du prix identique pour tous est donc abandonné.

être créé, devrait être assuré par péréquation interne et non par un prélèvement sur la facture d'eau. Sans attendre les conclusions de ces débats sur un tarif "abordable", il serait possible d'améliorer le système existant fondé sur le volet eau du FSL afin de rendre plus effectif le droit à l'eau en France et répondre aux préoccupations des ménages démunis.

3.7. Les effets de l'absence de volet eau des FSL

Alors que la majorité des départements ont mis en œuvre la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il existe encore en 2008 des départements qui ne l'ont pas fait ou même qui ne semblent pas prêts à le faire (Encadré 16). Cette disparité s'exprime de diverses manières dont la première est l'absence de prise en charge des dettes d'eau par les FSL (Encadré 16). Les conséquences pour les usagers sont souvent négatives (Encadré 17). Si les municipalités peuvent prendre en charge les problèmes de dettes d'eau au niveau des CCAS comme par le passé, les usagers démunis ne bénéficient ni de l'exonération des coupures (limitée aux bénéficiaires d'une aide du FSL), ni de l'exonération des pénalités (limitée aux départements ayant signé une convention avec les distributeurs).

Encadré 16

NON-RESPECT DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES SUR L'AIDE POUR L'EAU

Ignorant le caractère obligatoire de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, certains conseils généraux n'exercent toujours pas leurs compétences nouvelles concernant les dettes d'eau (transfert de compétences de l'Etat dans le domaine social). A titre d'exemple, certains départements :

- a) n'ont pas créé le volet eau dans le cadre du FSL ;*
- b) n'ont pas adopté le règlement intérieur pour l'attribution d'aides pour l'eau par les FSL ;*
- c) n'ont pas inscrit des dépenses pour le maintien de la fourniture d'eau (dettes) au budget du conseil général ;*
- d) n'ont pas dégagé les moyens en personnel nécessaires pour mener cette tâche nouvelle ;*
- e) n'ont pas inscrit les mesures pour le maintien de la fourniture d'eau dans les plans départementaux d'aide logement ;*
- f) n'ont pas attribué d'aides pour le maintien de la fourniture d'eau chez des ménages en situation de précarité ;*
- g) n'ont pas négocié de conventions avec les distributeurs privés (délégataires) ou publics (régies) pour financer les aides pour l'eau ;*
- h) n'ont pas prévu les modalités d'urgence pour éviter les coupures d'eau ;*
- i) n'ont pas transmis les statistiques d'activité concernant les fournitures d'eau.*

L'absence d'actions de certains départements dans le domaine du volet eau des FSL est parfois compensée par des actions plus généreuses au niveau des CCAS.

Encadré 17

CONSÉQUENCES DE L'ABSENCE DE VOLET EAU DU FSL

Lorsqu'un FSL ne donne pas d'aides pour les dettes d'eau, cette décision a les conséquences suivantes :

- a) pour les conseils généraux :*
 - dépenses plus faibles pour la lutte contre la précarité ;
 - pas de coûts de gestion du volet eau ;
- b) pour les usagers démunis :*
 - coupures d'eau plus fréquentes ;
 - pas d'aides départementales pour le paiement des dettes d'eau ;
 - pénalités pour non-paiement plus élevées ;
- c) pour les distributeurs privés (délégataires) :*
 - pas d'abandons de créances et pas d'abandons de pénalités ;
 - augmentation du volume des impayés et des contentieux ;
 - dégradation de la relation clients ;
- d) pour les distributeurs publics (régies) :*
 - pas de versement au FSL ;
 - augmentation des impayés et des contentieux (saisies) ;
 - dégradation de la relation clients ;
- e) pour les CCAS :*
 - augmentation des demandes d'aide à charge de la municipalité.

3.7 Conclusions de la troisième partie : *des solutions parfois mal adaptées*

Les impayés d'eau appellent plusieurs réactions des pouvoirs publics et des distributeurs dont l'échelonnement des dettes, la prise en charge d'une partie des dettes, l'abandon de créances et les mesures et conseils d'économie de l'eau. Les mesures sociales sont tout aussi importantes que les mesures purement financières. Les aides au paiement de l'eau peuvent provenir de multiples sources dont la principale est le volet eau des FSL.

A l'expérience, le volet eau des FSL est apparu comme étant un système capable de répondre aux attentes des usagers en matière de prise en charge des dettes d'eau. A côté de

succès indéniables dans certains départements, il existe des départements où la performance a été moins satisfaisante. Des progrès sont encore possibles si l'on consacre plus de moyens au bon fonctionnement de ce système et si l'on y apporte des simplifications.

a) Des formes institutionnelles différentes

La première caractéristique du système des aides pour les dettes d'eau en France est la coexistence d'un système de FSL et d'un ou plusieurs systèmes d'une autre nature. Par contraste, il n'existe en Région wallonne (Belgique) qu'un seul système, les centres sociaux.

En France, on observe trois situations :

- a) une majorité de départements a mis en place le volet eau des FSL et signé une convention avec les délégataires (61 départements) ;
- b) une minorité de départements a mis en place le volet eau mais n'a pas signé de convention avec les délégataires (39 départements) ;
- c) certains départements n'ont pas mis en œuvre la loi relative au volet eau des FSL (Encadré 16) et laissent le problème des impayés aux seuls CCAS.

On peut espérer que dans l'avenir tous les départements mettront en place le volet eau des FSL et signeront une convention avec les délégataires, ce qui n'exclut pas une compétence résiduelle pour les CCAS.

b) Un modèle lourd à gérer

Au niveau des départements, les FSL n'ont que quelques interlocuteurs pour l'électricité¹⁴⁷ et au moins une trentaine et parfois beaucoup plus pour l'eau. Selon la loi, ils doivent signer une convention avec chacun de ces 12 400 distributeurs afin de recueillir leur accord et leurs contributions éventuelles au financement des FSL. Pour les 4800 distributeurs privés, il existe un modèle standard mais pour les 7600 distributeurs publics (régies), il n'y a rien de semblable.

c) Un financement complexe

Le financement par tous les distributeurs de leur contribution au FSL est obligatoire mais est en fait particulièrement inégalitaire. La FP2E et les grandes entreprises du secteur ont accepté de s'engager dans des conventions départementales, mais une part des conseils généraux ne semblent pas prêts à négocier sur cette base. Du côté des régies, la situation est opaque.

Le système actuel de financement est d'une grande lourdeur ; il aurait été plus simple de financer les mesures de solidarité pour l'eau avec une taxe sur l'eau payée par tous sous réserve que cette taxe ne serve qu'à financer la partie à charge des distributeurs. Une autre

¹⁴⁷ EDF a signé une convention avec les départements mais les nouveaux distributeurs d'électricité ne l'ont pas encore fait bien que cette convention soit obligatoire.

possibilité serait de réserver la taxe aux entreprises (régies ou délégataires) qui n'ont pas signé de convention.

d) Des disparités injustifiées

Les usagers démunis au bénéfice desquels le système d'aide a été mis en place ne bénéficient pas en fait dans chaque département d'un même droit à une aide pour la fourniture d'eau alors que ce droit a été créé par la loi pour toute la France. S'ils vivent dans des départements qui attribuent beaucoup d'aides, ils seront probablement aidés. Au contraire, ils ne recevront qu'une aide très faible dans certains départements parcimonieux. Les disparités de traitement entre des personnes de même revenu dans des habitats semblables mériteraient sans doute d'être atténuées car elles sont actuellement très importantes. S'il est normal que les volets eau interviennent moins fréquemment dans le cas des départements avec de nombreux habitats collectifs, les critères d'éligibilité fondés sur le revenu ne devraient pas varier trop.

e) Une efficacité économique à analyser

Le système d'aide pour l'eau fournit une aide aux personnes démunies mais requiert des coûts importants de gestion du système (recueil des contributions des distributeurs, constitution de dossiers, démarches, contrôles divers, comptabilité, etc.). Vu le nombre élevé de distributeurs et le montant relativement faible des aides par personne aidée dans le cas de l'eau (130 € en moyenne), le risque est grand que les coûts de gestion des divers intervenants (FSL, services sociaux et distributeurs) dépassent le volume des aides attribuées. Cette considération devrait inciter à la recherche de modalités simples pour la gestion en y associant les responsables des volets eau des FSL.

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

En décembre 2002 lors de son Assemblée générale, l'Académie de l'Eau avait adopté la recommandation suivante :

“La France devrait améliorer ses mécanismes de solidarité pour l'accès à l'eau des plus démunis et rendre plus efficaces les mécanismes internes existants. Les collectivités territoriales devraient être autorisées à instaurer des tarifs particuliers pour l'eau au bénéfice de certaines catégories de personnes démunies.”

En 2004, des progrès incontestables ont été accomplis pour mettre en œuvre le droit à une aide pour l'eau dans le cadre du FSL. En 2006, le principe selon lequel l'eau doit être accessible dans des conditions économiquement acceptables par tous a été adopté dans la loi sur l'eau (LEMA) qui a introduit la notion de catégorie d'utilisateurs auxquels des tarifs différents s'appliquent.

Néanmoins, la recommandation de l'Académie de l'Eau de 2002 est toujours d'actualité car l'aide pour l'eau reste encore peu développée dans de nombreux départements et les mécanismes de tarification de l'eau n'ont pas encore évolué pour répondre aux préoccupations sociales liées au pouvoir d'achat.

4.1. Un bilan contrasté

Le bilan général concernant l'accès à l'eau potable est satisfaisant puisque 99% de la population bénéficie d'un branchement à l'eau potable, qu'il y a peu d'impayés pour motifs de précarité et peu de coupures d'eau de ménages démunis. Les mécanismes de solidarité mis en place fonctionnent et malgré une augmentation constante du prix de l'eau, les usagers acceptent de payer l'eau. Mais tout n'est pas parfait puisque la qualité de l'eau n'est pas toujours suffisante, que des retards importants concernent les traitements des eaux usées et que des coupures d'eau affectent encore des ménages démunis.

Le volet eau des FSL a joué un rôle très utile en prenant en charge les impayés d'eau des ménages démunis. En 2005, dans quelques départements, les performances ont dépassé les objectifs initiaux ce qui démontre tout l'intérêt de ce système. Les informations disponibles sur les évolutions des aides en 2006 confortent cette appréciation. Un renforcement de son action répondrait à un besoin évident à une époque où l'on s'inquiète du pouvoir d'achat des plus démunis et où le prix de l'eau augmente de façon inexorable.

Par contre, la même année, ce système de solidarité n'a pas fonctionné dans de nombreux départements ou seulement de manière très faible. Bien que la loi ait créé en 2004 le droit à une aide pour l'eau, certains bénéficiaires potentiels de ce droit se sont vu privés de

Encadré 18

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS D'ACTION

- 1) *Mieux connaître les performances du volet eau des FSL*
 - améliorer les statistiques d'aides (2006 et 2007, aides aux usagers, abandons de créances des opérateurs publics et privés),
 - faire une enquête sur la mise en œuvre de la loi de 2004 concernant le volet eau, les difficultés rencontrées et les améliorations à envisager,`
 - recueillir les suggestions pour améliorer le système de prise en charge des dettes d'eau (y compris simplifications et liaison avec le volet électricité),
 - 2) *Mieux informer sur les aides du volet eau*
 - publier les données sur le volet eau des différents départements sur une base comparative (volumes d'aides, critères d'octroi, contributions, etc.)
 - mieux faire connaître le volet eau auprès du public, des travailleurs sociaux, des élus et de toutes les personnes allocataires de minima sociaux,
 - créer un site internet sur les impayés eau pour les usagers en difficulté,
 - 3) *Renforcer le rôle des aides dans certains départements attribuant peu d'aides*
 - enquêter sur les causes du faible rôle du volet eau dans certains départements,
 - rechercher et étudier les mesures de nature à renforcer le rôle du volet eau dans ces départements ;
 - 4) *Assurer un financement des aides impliquant tous les distributeurs*
 - motifs pour lesquels certains départements n'ont pas de convention avec les délégataires,
 - corriger la sous-information sur la contribution des régies à la couverture des dettes,
 - négocier une convention cadre avec les régies (équivalent de la convention cadre avec la FP2E), signer des conventions avec es grosses régies ;
 - prévoir des modalités particulières de contribution financière pour les petites régies,
 - 5) *Prévoir une augmentation éventuelle du volume total des aides pour l'eau*
 - prévoir une augmentation éventuelle des contributions de certains partenaires,
 - 6) *Extension éventuelle du rôle du volet eau des FSL (conseil général et municipalités)*
 - aides préventives (mise en œuvre du droit à l'eau)
 - aides pour les personnes très démunies, insolvables et incapables de rembourser leurs dettes et celles démunies en permanence,
 - indemnisation des opérateurs si les coupures sont interdites
 - prise en charge des distributions gratuites d'eau potable ;
 - 7) *Rechercher de nouvelles sources de financement des aides (compétence législative)*
 - utilité d'une contribution assise sur les volumes d'eau,
 - aide spéciale en faveur des départements "pauvres" (péréquation nationale).
-

toute possibilité de l'exercer. Les FSL n'ont donc pas aidé tous ceux ayant des difficultés particulières selon les termes de la loi. La parcimonie avec laquelle les aides pour l'eau ont parfois été attribuées a été corrigée dans certains départements qui ont rendu le volet eau du FSL accessible à une catégorie plus importante de personnes endettées. En quelques années, le nombre de ménages aidés a doublé démontrant l'existence d'une demande insatisfaite.

Compte tenu des critiques formulées à l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des FSL et ses limitations, il paraît nécessaire d'identifier l'origine des dysfonctionnements éventuels et de vérifier s'ils relèvent du financement, d'une décision consciente des conseils généraux ou de l'administration des FSL.

Dans un contexte de préoccupations pour le pouvoir d'achat, il appartient aux conseils généraux d'entamer une réflexion sur le rôle des FSL dans le secteur de l'eau car ils sont les mieux placés pour juger de l'ampleur de l'aide à apporter aux plus démunis et des insuffisantes éventuelles des mécanismes en place. L'Encadré 18 résume les suggestions faites dans ce rapport.

4.2. Une transparence à améliorer

L'opacité qui règne autour des volets eau des FSL devrait être dissipée. Pour encourager un meilleur fonctionnement de ces mécanismes, il faudrait réunir et publier des statistiques comparatives sur l'action de solidarité eau et énergie dans chaque département et sur les contributions des divers opérateurs. Cet effort statistique ne doit cependant pas occulter le fait que l'action sociale pour l'eau ne se réduit pas à satisfaire des objectifs numériques portant sur des variables aisément mesurables. Il convient donc de publier les rapports d'activité et autres informations utiles relatives aux volets eau et énergie des FSL ainsi que de faciliter l'accès aux règlements des volets eau.

4.3. Un financement mal défini

La question du financement des aides pour l'eau mériterait d'être examinée afin de définir une orientation sur la répartition souhaitée de la charge des impayés d'eau des ménages démunis entre opérateurs, CCAS (niveau municipal) et FSL (niveau départemental). Pour l'essentiel, la politique sociale de l'eau est actuellement prise en charge principalement par les acteurs de l'eau car la contribution nette des pouvoirs publics (Conseil général, État) et des contribuables (subventions) est faible au regard des remises de dettes (opérateurs, agences et usagers). Cette politique de solidarité multi-acteurs devrait être explicitée puisque l'eau doit désormais être disponible "dans des conditions économiquement acceptables par tous". Sans règle commune sur la répartition des contributions, la négociation risque de ne pas aboutir, chacun espérant que la charge sera assumée par d'autres. Les conseils généraux sont en mesure de se prononcer sur ce sujet sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des décrets que la loi n'avait d'ailleurs pas prévus.

4.4. Un financement mal équilibré

Le système de financement introduit par la loi en 2004 se caractérise par le flou sur les responsabilités financières des uns et des autres, hormis pour les conseils généraux devenus responsables de l'ensemble du système. A cet égard, il faudrait évaluer la part prise en charge par les régions comme celle des délégataires et de mieux connaître la contribution des collectivités territoriales et celle de l'État dans les mécanismes d'aide.

Si la contribution de certaines participations au financement des dettes d'eau des ménages démunis était insuffisante, il conviendrait de rétablir l'équilibre, par exemple en changeant les modes de financement. Pour rétablir l'équité, un financement par prélèvement sur les consommations d'eau est une méthode à ne pas exclure pour les opérateurs qui ne pratiquent pas les abandons de créance mais ceci ne peut résulter que d'une disposition législative.

4.5. Une aide plus importante

Un plus grand nombre de dettes d'eau devra probablement être pris en charge par les FSL car il y a beaucoup plus de ménages démunis à aider que les 50 000 envisagés. Ceci impliquerait bien sûr une augmentation des crédits du volet eau des FSL et des engagements plus importants de la part des conseils généraux, des opérateurs et de l'État. Vu le montant très faible des diverses contributions, ceci ne devrait pas créer de problèmes insurmontables. A cet égard, les départements qui pratiquent une aide particulièrement généreuse pour l'eau n'ont pas éprouvé de difficultés particulières pour financer cette aide. Par ailleurs, l'aide moyenne pour les dettes d'eau en France est nettement inférieure à celle dans les pays voisins qui utilisent ce type de mécanisme (Angleterre, Belgique).

Si l'augmentation de l'aide pour l'eau était intégralement prise en charge par les usagers, ils subiraient un accroissement de dépenses d'environ 0.1%, ce qui est dérisoire compte tenu de l'augmentation prévue du prix de l'eau de 20% pour mieux respecter les lois d'environnement.

Dans les départements qui n'attribuent pas beaucoup d'aides, une attitude plus généreuse serait sans effet significatif sur les crédits et dotations puisqu'ils ne sont pas entièrement dépensés en fin d'année.

4.6. Une aide préventive à créer

Les FSL pourraient prendre en charge une partie des factures d'eau des personnes identifiées comme étant en permanence très démunies. Cette extension du domaine d'action aux aides préventives en faveur des ménages démunis et non endettés a déjà eu lieu pour l'électricité dans certains FSL. Elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre du plan

départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sans qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle disposition législative. D'autres voies sont possibles comme la création de tarifs différenciés pour des catégories différentes d'usagers.

4.7. Une réflexion à mener

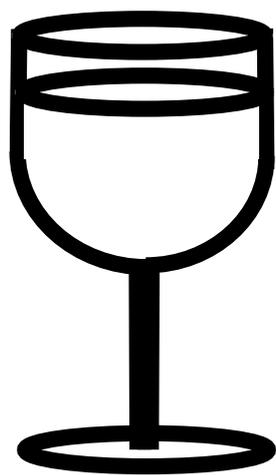
Des progrès en matière d'aide pour l'eau pourraient résulter d'un véritable débat sur les attentes des usagers en matière de prix abordable. Il faudra augmenter l'aide aux plus démunis mais au préalable définir qui en bénéficiera et qui en supportera la charge. Pendant trop longtemps, on a cru que les problèmes de dettes d'eau se résoudraient tout seuls et que les frais seraient supportés par d'autres.

Il est temps de faire face à la réalité dans le secteur de l'eau et de prendre les mesures qu'impose la reconnaissance officielle du droit à l'eau. En matière de droit à une aide, droit inscrit dans la loi, des progrès restent à faire car il y a plus de 50 000 ménages démunis en France qui ont besoin d'être aidés pour payer leur eau.

L'écart considérable entre le nombre de ménages aidés pour les factures d'électricité et ceux aidés pour les factures d'eau devrait être réduit car des biens aussi essentiels que l'eau et l'électricité ne devraient pas être traités de façon aussi différente au plan social.

4.8. Des actions à entreprendre

Comme les principes du droit à l'eau et du droit à une aide pour l'eau font partie du droit français, ces droits devraient devenir effectifs. Dans cette perspective, quelques actions sont à envisager (Encadré 18). Les Conseils généraux seront appelés à intervenir puisqu'ils ont la maîtrise des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Encore faut-il qu'ils s'intéressent au volet eau qui est un domaine d'activité mineur des FSL dans le secteur du logement, domaine qui risque d'être sacrifié au bénéfice d'autres champs d'actions.



ANNEXES

Annexe 1. Historique des aides pour dettes d'eau

Annexe 2. Exemples de règlement intérieur des FSL pour l'aide aux impayés d'eau

Annexe 3. Conventions entre le Conseil général et les opérateurs membres de la FP2E

Annexe 4. Débranchement et réouverture après débranchement

Annexe 5. Insuffisances dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Annexe 6. Exemples d'actions des volets eau des FSL

Annexe 7. Comparaison des activités des volets eau et énergie des FSL

Annexe 8. Mesures sociales pour faciliter l'accès à l'énergie

Annexe 1

HISTORIQUE DES AIDES POUR DETTES D'EAU

1. La Charte Solidarité - Eau (1996-2000)

La Charte Solidarité-Eau conclue le 6 novembre 1996 (texte non publié) entre l'État, l'Association des maires de France (AMF), le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE devenu FP2E) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) concerne les usagers en situation de pauvreté ou de précarité signalés par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) qui devraient bénéficier temporairement du maintien de l'alimentation minimum en eau et de l'abandon de créances de tout ou partie de leurs factures d'eau lorsqu'ils ne peuvent s'en acquitter temporairement. La durée du maintien ne devrait pas dépasser le temps nécessaire à l'examen du dossier par la Commission Solidarité-Eau ni excéder trois mois. Les bénéficiaires dont les revenus faibles ouvrent droit à la CMU s'adressent au CCAS, au CLI ou au CASU.

La Circulaire n°97-100 du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la Charte Solidarité-Eau¹⁴⁸ organise les Commissions départementales Solidarité-Eau associant décideurs, citoyens et distributeurs d'eau et sont chargées de l'examen des dossiers individuels de personnes démunies demandant l'abandon de créances au bénéfice des services de distribution d'eau (voir aussi la Circulaire interministérielle du 13 novembre 1997 sur le fonctionnement des Commissions Solidarité-Eau). Le dispositif d'aide a été conçu à l'origine (1996) comme devant coûter moins de 0.15 € par abonné pour les distributeurs et moins de 0.15 € par abonné pour les pouvoirs publics et devait bénéficier à 1 abonné pour 1000 habitants.

En fait, le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement apporte une contribution de 0.2 € par abonné avec un plafond de 20 MF/an et l'État apporte 30 MF/an. L'aide est fournie sous forme d'un abandon de créances des distributeurs et un reversement de l'État aux distributeurs de la part revenant à l'État et aux collectivités locales. En 2000, la Charte jugée de mise en œuvre difficile a été remplacée par une Convention.

M. Daniel Marcovitch, Rapporteur de la loi sur l'eau en 2002, donnait l'appréciation suivante : "Nous savons malheureusement que la "charte solidarité-eau" qui doit aider les plus démunis à faire face à leurs factures d'eau ne fonctionne pas ou fonctionne mal"¹⁴⁹. Il exposait : "Le dispositif de la Charte solidarité eau, qui repose sur un mécanisme d'abandon de créances, a dans les faits connu peu de succès, il n'a été mise en place que dans quelques départements. La principale difficulté provenait de la complexité des factures d'eau et d'assainissement et de la multiplicité des intervenants. En effet, le système d'abandon de

¹⁴⁸ B.O. Min. Equip., n°1161, Vol. 97-23, 1997.

¹⁴⁹ Assemblée nationale, 2^e séance du 8 janvier 2002.

créances nécessite l'adhésion de chacun des 34 000 services de distribution d'eau et d'assainissement aux conventions départementales. Dans les faits, il semble que lorsqu'une convention départementale existe, seules quelques collectivités (souvent les plus importantes) l'aient signée. C'est pourquoi votre rapporteur estime nécessaire que soit instituée une aide directe à la fourniture d'eau sur le modèle de l'aide personnalisée au logement.¹⁵⁰

2. La loi relative à la lutte contre les exclusions (1998)

La Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions "tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines du logement, de la protection de la santé, de la protection de la famille et de l'enfance" (art. 1). L'article 136 a complété les articles 43-5 et 43-6 de la loi du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (en insérant un dispositif d'aide aux familles en difficulté afin de mettre en œuvre la disposition générale : "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, ...".¹⁵¹). La loi de 1998 a créé un dispositif national d'aide et de prévention pour la mise en œuvre du droit à une aide.

3. La Convention solidarité-eau (2000-2004)

Une convention a été conclue le 28 avril 2000 entre l'État, l'Association des Maires de France, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies et le Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement.¹⁵² Elle est destinée à venir en aide aux personnes ayant des difficultés temporaires à payer leurs factures d'eau

¹⁵⁰ Rapport n°3500 de l'Ass. nat. par M. Daniel Marcovitch au nom de la commission de la production sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau. L'amendement proposé a été adopté mais le premier projet de loi sur l'eau n'a pas abouti.

¹⁵¹La version actuelle de cet article est : "Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement. En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide". Code de l'action sociale et des familles, Art. L. 115-3. Au cours des débats en décembre 2006 à l'Assemblée nationale, la Ministre de l'écologie a interprété cette disposition comme instituant une aide pour l'eau des ménages démunis, pas seulement une aide pour les ménages démunis ayant des dettes d'eau.

¹⁵² La Convention Nationale Solidarité-Eau du 28 avril 2000 a remplacé la Charte Solidarité-Eau (Circulaire DAS/DSFE/LCE n° 2000-320 du 6 juin 2000 relative à la mise en place d'un dispositif départemental d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau (conventions départementales solidarité eau), *B. O. Min. Emploi, n°2000-32*,). Cette Circulaire institue un dispositif d'accès et de maintien à la fourniture d'eau des personnes qui éprouvent des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité à acquitter leurs factures. Les bénéficiaires sont "les ménages confrontés à des difficultés de paiement susceptibles d'entraîner une coupure d'eau". Ce texte ne s'applique donc qu'aux ménages endettés.

après étude des dossiers individuels. Elle garantit la fourniture d'eau pour une durée maximale de trois mois et organise le financement d'un mécanisme de prise en charge partielle ou totale des factures impayées d'eau par des fonds alimentés par les distributeurs d'eau et des pouvoirs publics. Les régies, les collectivités et l'État supportent au plus 4.57 M€ pour l'assainissement, les redevances et taxes et la gestion du système de prise en charge des impayés. Ce dispositif est limité aux personnes dans l'impossibilité de payer leur eau et n'a aucun caractère obligatoire ; il ignore les personnes qui ont des difficultés particulières mais payent leur eau et ne contient pas de critères d'attribution de l'aide. Il plafonne les engagements des distributeurs et n'instaure pas de solidarité entre départements.

La mise en œuvre de cette convention a été progressive. Selon le rapport IGAS-IGE, sur 65 départements qui ont répondu à l'enquête de la DGAS en 2001, seuls 34 ont alloué des crédits pour la solidarité-eau¹⁵³ et seuls 27 ont adhéré à la Convention nationale (engagement financier dans 13 départements seulement).¹⁵⁴ Fin 2001, 38 conventions départementales avaient été signées, 23 en négociation et 13 départements faisaient appel à un autre système. Selon le SPDE-FP2E, 41 conventions ont été signées au début de 2002 (l'IGAS donne un chiffre plus faible).

En 2001, la répartition des dotations était la suivante : État (4.57 M€), membres du SPDE (3.05 M€ sous forme d'abandons de créances), conseils généraux (0.427 M€), CAF (0.23 M€), communes-CCAS (0.04 M€), divers (0.16 M€). La contribution des régies était de 25 000 €.

Tableau 12
ÉVOLUTION DES AIDES DU VOLET EAU (2000-2006)

	2000	2001	2004	2005	2006	2007
<i>SPDE (M€) (a)</i>	0.53	0.76	1.7		1.8	2.06
<i>(Nbr) (b)</i>			18 700		27 000	29 000
<i>Moy.(€/aide)</i>			91		67	69
<i>Aides FSL (M€)(c)</i>	1.3	2.3		6.28		
<i>(Nbr.) (d)</i>	14 250	25 000		47 300		
<i>Moy.(€/aide)</i>	91	92		133		

Notes : a) volume des abandons de créances ; b) nombre d'abandons ; c) volume d'aides versées aux ménages (ce montant est inférieur à la réalité car certains FSL ont négligé les abandons de créances) ; d) nombre de ménages aidés.

¹⁵³ Dans une réponse officielle fournie au député J.M. Rolland en 2004, il est précisé que le Fonds a accordé en 2001 17 010 aides pour 34 départements dans une fourchette de 40 à 762 €. Le financement dans 27 départements a été assuré par l'État (44%), les adhérents au SPDE (24 %), les conseils généraux (17%), les CAF (7%), les Assedic (1.6%), les régies (1%) et divers (2%).

¹⁵⁴ D. Marcovitch: *Réforme de la politique de l'eau*, Rapport n°3500, Ass. nat., déc. 2001 (p.110).

Tableau 13
COMPARAISON ENTRE LES
FONDS SOLIDARITÉ EAU ET ÉNERGIE (2001)

	<i>Eau et assainiss.</i>	<i>Électricité et gaz</i>	<i>Ratio électr./eau</i>
<i>Dépense moyenne des ménages pauvres par an</i>	280 €	654 €	2.3
<i>Aide par ménage aidé</i>	92 €	169 €	1.8
<i>Nombre de bénéficiaires du fonds de solidarité</i>	25 000	228 634	9.1
<i>Volume de l'aide aux impayés</i>	2.3 M€	38.6 M€ ¹⁵⁵	16.8

Source : IGAS/IGA/IGE, Mission d'étude sur la faisabilité d'un fonds unique habitat, oct. 2002.

Les chiffres pour l'État ne signifient pas qu'il versait ce montant, mais qu'il en garantissait le versement. En particulier, les Agences de l'eau participaient, pour leur part, sous la forme d'abandons de créances.

Les dépenses effectives pour l'eau sont beaucoup plus faibles que les dotations. Fin 2000, 14 250 aides sont accordées (soit 1.3 M€ sur la base de 91.5 €/aide). Fin 2001, les crédits consommés sont de 2.3 M€, soit moins du tiers de l'enveloppe prévue¹⁵⁶. Le SPDE ne dépensait que 527 000 € en 2000 et 760 000 € en 2001 pour une dotation de 3 M€.¹⁵⁷ L'écart entre le montant prévu par le SPDE pour 2001 (3.05 M€) et celui dépensé en 2001

¹⁵⁵ Les dépenses de solidarité pour l'énergie en 2002 s'élevaient à 60.9 ME car outre la couverture des impayés, il y avait des aides préventives, des mesures de contrôle de la consommation (économie d'énergie), des mesures de restriction de consommation, etc.

¹⁵⁶ Les conseils généraux supportaient la moitié des 2 ME versés. Les dotations pour 2001 selon le rapport Pondaven étaient de 8.59 ME mais elles n'étaient pas utilisées pleinement. Selon ce rapport, il y aurait eu 14 250 aides en 2000 et 25 000 aides en 2001 (2.3 ME). Les estimations officielles ne sont pas très fiables et varient car il y a des départements qui ne fournissent pas d'information.

¹⁵⁷ IGAS-IGA-IGE. Philippe Pondaven et al.: *Fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des fonds de solidarité pour le logement*, oct. 2002.

est indicatif du taux de mise en œuvre de la Convention à cette date. En 2004, la situation est améliorée puisque le SPDE supporte 1.7 M€ en abandons de créances, soit un taux de mise en œuvre de 57% par rapport à la dotation.¹⁵⁸ Après un démarrage lent, la Convention cadre est désormais en vigueur dans 61 départements (Tableau 12 et Figure 13).

En 2004, la mise en œuvre du volet énergie était meilleure que pour le volet eau (Tableau 13). L'écart très significatif sur le nombre de bénéficiaires (facteur 9) ne se justifie pas par le fait que le nombre d'abonnés directs à l'eau représente la moitié des abonnés directs à l'électricité.

4. Le volet eau des FSL en 2005

En 2005, les fonds solidarité eau et énergie ont été fusionnés avec le Fonds de solidarité pour le logement et d'en remettre la responsabilité aux départements. Cette double action a été inscrite dans la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les principaux textes législatifs actuels concernant les FSL sont la Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement telle qu'amendée par la Loi n°2004-809. Un décret en Conseil d'État du 2 mars 2005¹⁵⁹ précise le contenu et les conditions d'élaboration du règlement intérieur des FSL. Alors qu'il existait en 2000 une convention nationale sur les dettes d'eau, il n'y a toujours pas de convention-cadre nationale entre le MEDD, l'ADF, l'AMF, la FNCCR et la FP2E pour incorporer les changements de cadre législatif survenus en 2004. Une nouvelle convention mériterait d'être élaborée pour renforcer le cadre commun à l'action de tous les partenaires et créer une plus grande harmonisation.

La loi n° 2004-809 rend obligatoire la prise en charge des dettes d'eau par le volet eau des FSL et met fin au flou qui entourait les conventions solidarité-eau jusque-là. Les dépenses de solidarité pour l'eau hormis les abandons de créances étaient partagées entre l'État et les conseils généraux. Ce partage disparaît pour l'essentiel en 2004 l'État ne versant en compensation qu'un montant assez faible.

Après l'adoption de la loi n°2004-809, de nouvelles conventions ont été signées au niveau départemental avec les distributeurs privés. À la fin de l'été 2005, quatorze conventions avaient été signées; un an plus tard, plus de quarante conventions étaient signées

¹⁵⁸ Suez a dépensé 500 000 E en 2003 pour aider une partie des 20 000 bénéficiaires d'un abandon de créance) (J. Labre, 2007 ; contribution Suez, OHCHR). Sa contribution théorique était de 720 000 E mais le système d'abandon de créance ne fonctionnait que dans 62 départements. L'aide variait entre 40 et 800 E par ménage dont 25 E d'abandon de créance par Suez.

¹⁵⁹ Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif au fonds de solidarité pour le logement (*J.O.*, 4 mars 2005). Une circulaire du 4 novembre 2004 a donné aux préfets des précisions sur les actions à conduire pour assurer un transfert effectif du FSL aux conseils généraux au 1er janvier 2005 (Circulaire NOR/SOC/U/04/10209/C du ministre délégué au logement et à la ville et de la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion du 4 novembre 2004 : *Nouvelles dispositions concernant les fonds de solidarité pour le logement contenues dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 65).*

et en septembre 2007, 61 conventions étaient signées (chiffre inchangé en février 2008). Aucune information de ce type n'est disponible pour les régies mais des conventions ont également été signées sur un modèle semblable.

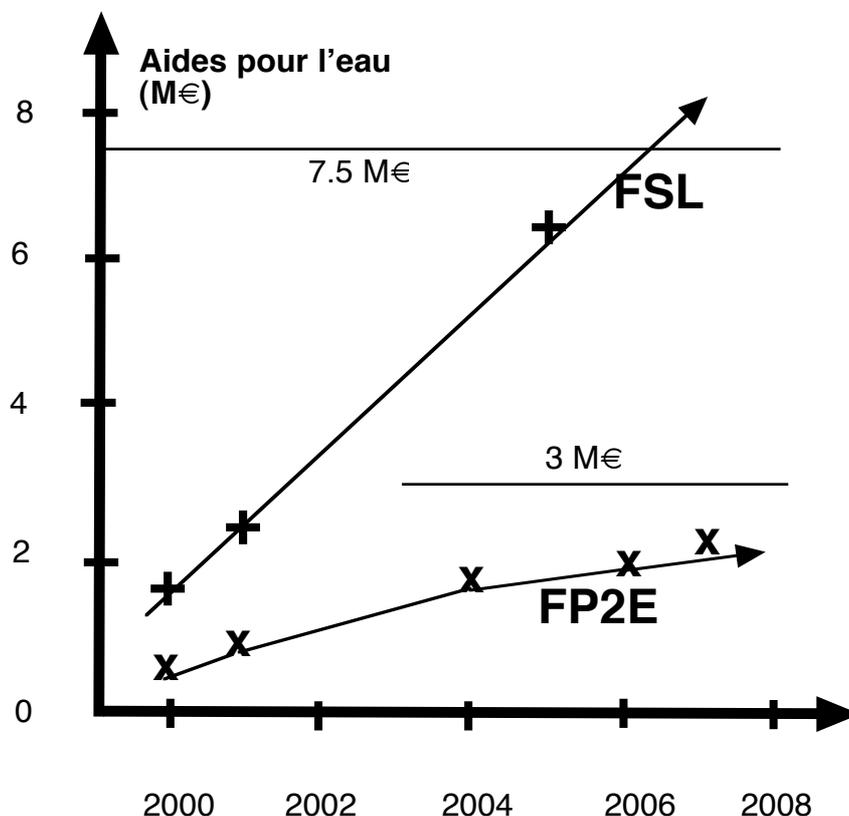


Figure 13. EVOLUTION DES AIDES

Les données FP2E correspondent aux abandons de créances des opérateurs privés.

On a cru parfois que la solidarité pour l'eau ne relevait plus depuis 2004 des communes mais des FSL au niveau de chaque département. Rien dans la loi ne confirme la dépossession des communes de ce domaine social.¹⁶⁰ Il est vrai toutefois que les CCAS ont réduit leurs activités concernant les dettes d'eau compte tenu du rôle croissant des FSL.

¹⁶⁰ Si les FSL répondent à une demande du bénéficiaire portant sur son "droit" à une aide, les CCAS interviennent en faveur du bénéficiaire en dehors de tout droit. Les CCAS interviennent en cas de risque de coupure et n'ont pas de compte à rendre aux opérateurs.

5. Dépenses globales des volets eau des FSL

Lors de sa création en 1996, le système de prise en charge des impayés d'eau des plus démunis visait à aider environ 50 000 ménages pour un total d'aides de 7.62 M€, répartis entre 3.05 M€ pour les distributeurs privés (SPDE, devenu ultérieurement FP2E) et 4.57 M€ pour l'ensemble des autres intervenants. Il s'agissait initialement d'une estimation et non d'un objectif quantitatif ou plus précisément d'un plafond d'intervention ou dotation maximale d'abandons de créances. Ultérieurement, le SPDE avec l'accord des autres partenaires a transformé en 2000 sa contribution estimée en un plafond national des contribution de 3.05 M€ par an¹⁶¹, soit 0.2 € par abonné indépendamment du département (15 millions d'abonnés). Actuellement dans les multiples conventions départementales seul subsiste le chiffre de 0.2049 € par abonné qui fixe la dotation maximale aux volets eaux des FSL pour les abandons de créances des distributeurs privés.¹⁶² Aucun chiffre ne précise la contribution d'autres partenaires comme les régies ou les collectivités.

Compte tenu de ce chiffre unique et de la participation supposée des autres intervenants, la dotation pour les aides actuelles pour l'eau serait supérieure à 7.5 M€ si tous les 10 départements avaient signé une convention avec les distributeurs privés. Ce chiffre unique constitue un objectif implicite et contractuel puisqu'il décrit le but de la dotation contractuelle dans une situation idéale. Mais il n'existe pas à proprement parler d'objectif national faute :

- a) d'une convention avec de nombreux départements (il manque toujours 40 conventions départementales avec les délégataires) ;
- b) d'une participation appropriée des régies à l'effort de solidarité et
- c) d'un accord sur l'ampleur de la contribution éventuelle des autres intervenants.

Si tous les départements avaient signé une convention départementale avec la FP2E (actuellement 61 conventions sur 101 départements) et si tous les départements ayant signé une convention consommaient leur dotation en attribuant des aides pour l'eau dans les limites de la dotation, les abandons de créances par les membres de la FP2E dépasseraient 4 M€. Or ce n'est pas le cas et une partie des dotations des délégataires n'est pas consommée (estimée à 20% en moyenne) sans parler des dotations non faites faute de convention départementale.

¹⁶¹ La Convention de 2000 prévoit que : "Le montant annuel national d'abandon de créances auquel s'engagent les distributeurs d'eau adhérents du SPDE est de 20 MF. L'Etat s'engage à participer au dispositif à hauteur de 30 MF".

¹⁶² La contribution uniforme de 0.2 € par abonné dans tous les départements ne tient pas compte du nombre de bénéficiaires potentiels qui varie beaucoup d'un département à l'autre, ni du nombre de personnes par abonné (habitat collectif), ni de la consommation d'eau, ni du prix de l'eau, ni de l'étendue des actions des opérateurs privés (distribution et/ou assainissement). Une partie de ce crédit aurait pu financer une péréquation nationale au bénéfice des départements ayant beaucoup de pauvres et utilisant à plein leurs dotations. Il n'en est rien, chaque département gérant seul les dettes à son niveau.

L'engagement financier des autres intervenants, en particulier les conseils généraux¹⁶³, est beaucoup plus flou car actuellement rien ne vient soutenir l'évaluation de la part à charge de ces intervenants. Chaque conseil général peut fixer librement sa propre dotation au volet eau du FSL en supplément de ce qu'il reçoit de l'Etat, des dotations pour abandons de créances des distributeurs et des agences de l'eau¹⁶⁴ et des versements des régies. Un FSL départemental peut parfaitement attribuer plus d'aides pour l'eau que ce qui correspond aux dotations pour abandons de créances des distributeurs. Au minimum; il devrait consommer la dotation des délégataires car d'un point de vue social, il pourrait fournir une aide plus élevée pour une contribution départementale relativement faible (effet de levier). Or en 2007, 23 départements sur 62 n'ont même pas consommé 70 % de la dotation.

Si la contribution des membres de la FP2E était augmentée au delà de 0.2 €/abonné, les FSL départementaux seraient probablement encouragés à donner plus d'aides pour l'eau même si d'un point de vue strictement comptable, la sous-consommation des crédits ouverts ne justifie pas une augmentation de ces crédits (sauf dans les départements où les aides pour l'eau sont importantes). On constate, en effet, que 20 FSL ont consommé en 2007 moins de 60% des dotations mises à leur disposition (Annexe 3). A titre d'exemple de la situation actuelle, la Lyonnaise des eaux a effectivement contribué 448 k€ sous forme d'abandons de créances en 2006¹⁶⁵ pour 7828 dossiers d'aide dans 43 départements (Rapport annuel pour 2006) alors que sa contribution théorique (dotation) aurait pu atteindre plus de 700 k€ (5 000 000 abonnés à 0.2 € ou 26% de 3 M€) si tous les départements avaient signé une convention. Sur cette base, les abandons de créances effectifs de 2006 se montent à seulement 64% de la dotation. Si les opérateurs privés augmentaient leurs dotations, ils enverraient un signal sur le montant des aides pour l'eau correspondant à une aide plus généreuse pour l'eau des ménages démunis.

La contribution des régies aux FSL qui est obligatoire est particulièrement mal documentée. Avec une estimation de 5 millions d'abonnés aux régies, leur participation aurait pu atteindre 1 million d'euros. Rien n'indique que leurs versements comme abandons de créances ou abondements s'approchent de ce montant.

6. Régime juridique en vigueur

Les dispositions pertinentes concernant les FSL se trouvent dans la *Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement*. L'art. 1 de cette loi a une portée plus grande que celle de l'art. 6 (limité aux FSL). Dès lors, cet article permet de mettre

¹⁶³ Il ne fait aucun doute que "Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département" (Article 6.3 de la loi n° 90-449) mais le montant du financement n'est pas défini.

¹⁶⁴ CGCT. Art. L. 213-11-11. - L'agence peut accorder des remises totales ou partielles de redevances, majorations et intérêts de retard soit sur demande du contribuable, lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence, soit sur demande du représentant des créanciers pour les entreprises soumises à la procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

¹⁶⁵ A comparer à 306 k€ en 2005.

en œuvre au niveau départemental d'autres mesures que la simple prise en charge des dettes d'eau. Les aides préventives pour l'électricité sont fondées sur l'art.2.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
(texte consolidé)

Article 1 : Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Article 2 : Les mesures destinées à permettre aux personnes mentionnées à l'article 1 er d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.¹⁶⁶

Observations

a) L'article 1 définit un dispositif distinct de celui de l'article 6 car il traite de personnes différentes et de mécanismes différents d'intervention. Concrètement l'art. 1 est de portée plus large mais, en fait, tout se passe comme si cet article avait été ignoré. Comme l'expose MM Flajolet et Chassaigne¹⁶⁷, "Ce dispositif, distinct du dispositif d'interdiction des coupures d'eau en hiver et du dispositif d'encadrement des cas d'impayés de facture d'eau, prévus par les second et troisième alinéas de cet article, n'a pas reçu de traduction réglementaire, bloquant sa mise en œuvre, ce qui est très dommageable dans le contexte actuel de réflexions sur le pouvoir d'achat des Français".

b) Une interprétation sans doute abusive de la loi consiste à dénier tout caractère de droit aux aides du FSL pour l'eau. Il serait non conforme au texte de demander l'intervention de la solidarité familiale ou des CCAS pour obtenir une aide.

c) Le Plan départemental pourrait servir de support à des aides préventives comme cela est déjà le cas pour l'électricité.

Article 6

Il est créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement.

Le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1er et qui, occupant

¹⁶⁶ Décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.

¹⁶⁷ A. Flajolet et A Chassaigne : Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Ass. nat., janvier 2008.

régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité¹⁶⁸ d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Les dettes au titre des impayés de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone peuvent être prises en charge par le fonds de solidarité pour le logement si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau logement.¹⁶⁹

Observations :

a) Alors que l'art. 1 fait référence à un "droit", l'art. 6 ne parle que d'une aide "accordée" et l'art. 6.1 que d'une aide "octroyée" (L'écart conceptuel est significatif car un droit est généralement attribué "à tous les foyers répondant au critère de revenu choisi, par opposition aux mécanismes d'aide sociale fonctionnant sur une appréciation au cas par cas" dans la limite des budgets prévus à cet effet¹⁷⁰).

b) Les dossiers des demandeurs sont présentés et instruits par les organismes sociaux désignés dans chaque convention départementale avant d'être soumis à une commission ad hoc chargée de décider de la prise en charge de tout ou partie de la facture d'eau impayée. Ce mécanisme de filtrage a l'avantage de responsabiliser les usagers mais il est coûteux à mettre en œuvre (temps passé par les travailleurs sociaux, les commissions, etc.).

c) Ce filtrage est parfois considéré comme humiliant car les demandeurs souhaitent bénéficier de leur "droit" et se refusent à rechercher une faveur "accordée" ou "octroyée" sans réelle possibilité de recours en cas de refus. Il est vrai que reconnaître aux pauvres des droits du fait qu'ils ont peu de ressources n'est pas une démarche acceptée par tous. Pour certaines personnes, les pauvres doivent faire preuve d'humilité et ne pas avoir une attitude "revendicative", par exemple en exigeant le respect de leurs droits.

d) Les départements qui n'ont pas accordé d'aides pour l'eau en 2005 n'ont pas respecté l'alinéa 2 de l'art. 6. ("Le fonds accorde...")(Liste au Tableau 19).

Article 6.1

Le règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement définit les conditions d'octroi des aides conformément aux priorités définies à l'article 4, ainsi que les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds.

Les conditions d'octroi des aides du fonds de solidarité ne peuvent reposer sur d'autres

¹⁶⁸ Il faut noter que l'art. 1 se réfère à des "difficultés particulières" alors que l'art. 6 concernant le FSL se réfère à une "impossibilité". On pourrait en déduire que le FSL n'a vocation à s'intéresser aux personnes démunies qu'à partir du moment où l'impossibilité est constatée par la présence de dettes ou l'absence de revenus. En sens contraire, le code de l'action sociale et des familles faisait référence à des "situations de précarité" en rapport avec le droit à une aide. La nouvelle version de cet article fait référence à des personnes "éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence". Il n'est pas interdit aux FSL de donner des aides préventives (avant qu'il y ait une dette) mais cela paraît être très exceptionnel pour l'eau et devrait être prévu au règlement intérieur des FSL.

¹⁶⁹ Le FSL ne prend pas en charge la totalité des dettes d'eau hormis dans ce cas.

¹⁷⁰ Avis de la Commission de régulation de l'énergie du 27 juin 2002 sur le projet de décret relatif à la tarification spéciale de l'électricité "produit de première nécessité", *J.O. n° 86*, 10 avril 2004.

éléments que le niveau de patrimoine ou de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent.¹⁷¹

Des modalités d'urgence doivent être prévues pour l'octroi et le paiement des aides, dès lors ... qu'elles évitent des coupures d'eau, ...

Encadré 19

CARACTÈRE OBLIGATOIRE DE L'AIDE POUR L'EAU

(extraits de "Lettre hebdomadaire du Carrefour", n° 301 du 24 septembre 2007 (Sénat))

*La gestion du FSL et l'aide aux familles ayant des difficultés pour payer leur facture d'eau est **obligatoire** pour le département. Cette aide constitue un des volets de la mise en œuvre du droit au logement défini par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990. Le fonds de solidarité logement peut être saisi directement par toute personne ou famille en difficulté. En outre, l'octroi d'une aide « ne peut pas être subordonné à une contribution financière au fonds ou à un abandon de créance ou à une participation aux frais de dossier ou d'instruction de la part du bailleur, du distributeur d'eau ou d'énergie ou de l'opérateur de services téléphoniques » (Article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004).*

Ainsi, le département ne peut conditionner la mise en œuvre de l'aide à la signature préalable de conventions avec les délégataires du service public de l'eau, lui permettant d'obtenir des abandons de créances de la part de ceux-ci.

*La loi confie ainsi essentiellement au FSL, géré par le département ou pour son compte, l'aide aux personnes ayant des difficultés à payer leur facture d'eau. **Cependant, force est de constater que les FSL ne jouent pas toujours pleinement leur rôle. Les compétences définies par la loi sont mises en œuvre de façon variable selon les départements, le volet eau ne constituant qu'une activité très marginale des FSL.***

En outre, certains FSL ne distribuent même aucune aide dans le domaine de l'eau.

¹⁷¹ Le montant de l'aide attribuée par le FSL à un usager ne devrait pas varier si le fournisseur de l'eau a signé ou non une convention d'abandon de créances avec le conseil général. Lorsque des FSL plafonnent leur action à une fraction de la dette, ils devraient calculer ce plafond sur la créance avant abandon éventuel d'une partie par le distributeur privé et déduire cet abandon du versement du FSL au distributeur. Il est évidemment plus simple pour le FSL de donner une aide au distributeur et de lui laisser le soin de préciser combien l'usager doit payer en plus compte tenu des divers abandons de créance. Dans ce cas, la part restant à charge de l'usager sera plus élevée si le distributeur n'est pas partie à la convention.

Observation : Les modalités d'urgence peuvent inclure la suspension des coupures pendant la période d'instruction et en attendant une décision.

Article 6.3

Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département.

Une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement.

Les autres collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres personnes mentionnées au premier alinéa de l'article 3 peuvent également participer au financement du fonds de solidarité pour le logement.

Observations :

a) L'obligation pour le département de passer une convention avec tous les distributeurs d'eau, privés ou publics, sans exception, ne préjuge pas de son contenu et ne contient aucune date limite. Les négociations peuvent durer assez longtemps et achopper sur le montant de la participation financière des uns et des autres (non défini par la loi). En janvier 2007, il restait encore 22 conventions en discussion et dans 18 départements, il n'y avait pas de négociations. La majorité des régies n'a pas passé de convention. Le texte de la loi n'est donc pas mis en œuvre dans tous les départements.

b) On notera que si tous les distributeurs d'eau, privés ou publics, sans exception sont tenus de passer une convention, il n'en est pas de même des collectivités (alors que certaines d'entre elles sont destinataires des aides versées à l'opérateur par le FSL).

c) S'ils ont signé une convention, les FSL reçoivent des distributeurs privés une contribution sous forme d'abandons de créances lorsque le FSL décide d'attribuer une aide. Cette contribution qui est un concours financier au fonds devrait être prise en compte même si elle n'est pas perçue par les FSL. Néanmoins certains FSL agissent comme si cet abandon de créances ne regardait que l'utilisateur et son distributeur, de sorte que les usagers desservis par des distributeurs privés et recevant une aide du FSL ont à supporter au final une créance plus faible que les usagers desservis par des distributeurs qui ne pratiquent pas l'abandon de créances. L'égalité des versements du FSL au distributeur public ou privé (partie de l'aide à charge des conseils généraux) entraîne pour l'utilisateur une inégalité de fait que la loi n'avait pas prévue.

7. Nouveaux règlements intérieurs des FSL

Au cours des années 2005-2007, les règlements intérieurs de nombreux FSL ont été amendés pour traiter les impayés d'eau et d'électricité. Certaines municipalités ont révisé leur règlement de service (Annexe 2) et les conventions prévues à l'art. 6.3 de la loi n°90-449 ont été adoptées (Annexe 3).

Encadré 20

SUPPRESSION DES COUPURES D'EAU DES USAGERS DÉMUNIS

L'article 75 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoyait que :« Du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les distributeurs d'eau ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures de la distribution d'eau aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement ».

*Le Sénat a proposé en janvier 2007 d'étendre à l'ensemble de l'année l'interdiction des coupures de la distribution d'eau. Le Gouvernement a émis un avis **défavorable**, rappelant que la saisine du fonds de solidarité pour le logement par les personnes en difficulté permettait déjà de suspendre les coupures d'eau tout au long de l'année, et estimant donc le dispositif superflu.¹⁷² Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a mis "en avant le fait que si, sur le fond, le gouvernement est convaincu de la nécessité de trouver des solutions à ce problème, la saisine du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) suspend toute coupure d'eau jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'aide à apporter aux ménages en difficulté, et ce quelle que soit la période de l'année. Aussi a-t-elle considéré l'amendement comme sans objet." (Rapport n°3671 de l'Assemblée nationale, fév. 2007).*

Malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'interdiction des coupures toute l'année a été adoptée (loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement, art. 36) au bénéfice des ménages aidés par le FSL (à quelque titre que ce soit).

L'incidence pratique de cet amendement est limitée puisqu'il ne concerne qu'une petite partie des quelques milliers de ménages démunis qui auraient subi une coupure en été sans cet amendement. En revanche, sa portée symbolique est importante car ce texte instaure une catégorie d'usagers "protégés" qui ne pourront pas faire l'objet d'une coupure¹⁷³ (les aides du FSL sont reconduites annuellement). Cette catégorie pourrait être élargie dans l'avenir à tous les titulaires de minima sociaux qui sont abonnés directs même si cette extension a été refusée.

¹⁷² La différence est que la période de suspension des coupures est de 12 mois avec le nouveau texte au lieu de 2 à 6 mois en hiver et de 2 mois en été avec le dispositif existant.

¹⁷³ Mme Nelly Olin, Ministre de l'écologie, a déclaré à l'Assemblée nationale en 2006: "Chacun a bien conscience que le droit à l'eau est un droit pour tous, en particulier pour les plus démunis de notre pays, qui ne peuvent désormais plus faire l'objet de coupures d'eau." L'intention généreuse est partagée par tous mais le texte de la loi concernant les coupures ne vise que les ménages démunis ayant bénéficié du FSL. A Bruxelles, les coupures d'eau sont interdites pour tous les abonnés du 1^{er} novembre au 31 mars et du 1^{er} juillet au 31 août (Ordonn. du 20/10/2006).

La position négative du Gouvernement montre qu'il existe dans l'administration des oppositions à une approche "sociale" dans la distribution de l'eau et, en particulier, à la prise en compte effective des besoins des abonnés démunis . A cet égard, il convient de rappeler que la FP2E a recommandé à ses membres de ne pas procéder à des coupures d'abonnés en situation de précarité et que l'amendement sur les coupures pendant l'été a reçu le soutien de la majorité comme de l'opposition à l'Assemblée nationale.

8. Nouvelles dispositions sociales dans le domaine de l'eau

Les questions sociales relatives à l'eau ont fait l'objet de dispositions nouvelles dans le cadre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) (n° 2006-1772). La notion de prix abordable (art. 1) a été introduite mais sans précision. Un plafonnement de la part fixe des abonnements a été fixé par arrêté.¹⁷⁴ Il est désormais interdit de demander aux abonnés domestiques des cautions ou des versements de dépôt de garantie (CGCT L.2224-12-3).

En 2007, l'interdiction des coupures en hiver a été étendue à toute l'année (Encadré 20) de sorte que les personnes qui ont reçu une aide du FSL à quelque titre que ce soit sont désormais protégées pendant 12 mois contre les coupures. Mais les coupures des personnes démunies restent possibles dès lors que le FSL ne leur accorde pas d'aide ou si elles négligent de demander cette aide. Si elles reçoivent une aide d'un CCAS, elles risquent néanmoins la coupure car la loi est restrictive.

¹⁷⁴ L'Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé (J.O. du 21/09/2007) détermine les modalités de plafonnement de la partie fixe des factures d'eau et d'assainissement prévue par la Loi sur l'eau (art L.2224-4 du CGCT). Le plafond, à considérer séparément pour l'eau et pour l'assainissement collectif pour une consommation annuelle de 120 m³ est fixé à 40% à compter du 21 septembre 2009 et sera ramené à 30% à compter du 1er janvier 2012. Ces plafonds sont majorés de 10% pour les communes rurales (au sens de l'art D. 3334-8-1 du CGCT) et pour les EPCI et syndicats mixtes dont la population totale majorée des communes rurales - respectivement érigées en totalité ou en partie en station classée (au sens de l'art L.133-11 du code du tourisme) - représente plus de la moitié - respectivement du quart - de la population totale majorée du groupement. Aucun plafond n'est fixé pour les communes ou les fractions de communes érigées en station classée. On notera qu'un plafond de 40% sur 120 m³ représente 48 m³, soit la quasi totalité de la consommation d'une personne seule.

Annexe 2

EXEMPLES DE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES FSL POUR L'AIDE AUX IMPAYÉS D'EAU

Selon la loi n° 2004-809, les conseils généraux ont été amenés à adopter de nouveaux règlements intérieurs pour fixer les modalités de fonctionnement des FSL concernant la prise en charge des dettes d'eau. Les exemples suivant montrent comment certains départements se sont adaptés à la nouvelle situation.

A) Le Fonds de solidarité habitat (FSH), Val-de-Marne (adopté par le Conseil général le 12 février 2007) (Extraits)

L'aide du FSH a un double objectif :

- répondre aux besoins d'urgence des personnes en situation de précarité rencontrant des difficultés pour régulariser les impayés d'eau et leur éviter toute coupure,
- mettre en œuvre un ensemble d'actions de prévention, d'information et d'observation des impayés d'eau résultant d'une collaboration entre les parties signataires et ayant pour but de permettre aux familles en situation de précarité de mieux maîtriser leur usage de l'eau.

1 - Nature de l'aide

L'aide est attribuée dans la limite d'un plafond annuel de 152 € par foyer, allouée en une ou plusieurs fois, et ne peut être supérieure à 25 % de la facture. Cette aide est abondée¹⁷⁵ sous forme d'un abandon de créance par le distributeur d'eau à parité de l'aide attribuée par le Fonds Solidarité Habitat.¹⁷⁶

2 - Modalités d'intervention

2 - a - Critères d'éligibilité

Le demandeur doit avoir accompli toute démarche auprès de son distributeur d'eau afin que soient évaluées toutes possibilités d'économie à mettre en œuvre, à savoir :

- règlement amiable avec le distributeur d'eau ;
- détermination d'un mode de paiement adapté ;
- mise en place éventuelle de prélèvement mensuel.

¹⁷⁵ Dans beaucoup de départements, l'abandon de créance du distributeur est une modalité de financement du FSL et vient en déduction de l'aide que le FSL doit verser au distributeur de sorte que l'aide fournie à l'utilisateur pour alléger sa dette ne varie pas selon qu'il y a ou non abandon de créance (distributeur public ou privé). Il existe aussi des départements qui attribuent une aide sans se soucier de savoir s'il y a ou non un abandon de créance.

¹⁷⁶ Cette disposition du FSL n'est pas toujours compatible avec le principe que la participation des distributeurs à l'abandon de créances est plafonné à 0.2 E par abonné.

Si l'usager ne peut assurer le paiement de sa facture dans le cadre d'un plan d'apurement arrêté avec le distributeur d'eau, ce dernier l'oriente vers un travailleur social ou personnel d'institutions ou organismes de droit commun habilités à traiter de leurs difficultés : service social du Département, Centre communal d'action sociale, Caisse d'allocations familiales, ...

Lors du dépôt de la demande d'aide, il ne peut être exigé de la famille le paiement du montant à sa charge.

2 - b - Conditions de ressources

Elles ne doivent pas dépasser le barème 1 du FSH

BARÈME n° 1 – SUBVENTIONS

Nombre d'enfants à charge	isolé		ménage	
0	0 € à 622 €		0 € à 922 €	
1	0 € à 936 €		0 € à 1 122 €	
2	0 € à 1 140 €		0 € à 1 329 €	
3	0 € à 1 350 €		0 € à 1 548 €	
4	0 € à 1 573 €		0 € à 1 791 €	
5	0 € à 1 820 €		0 € à 2 027 €	

Par enfant supplémentaire : 208 €

L'ensemble des ressources des personnes vivant au foyer est pris en compte à la date de constitution du dossier, à l'exclusion toutefois, des aides au logement (ALF, ALS, APL), de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation spéciale et de ses compléments, et des aides, allocations et prestations à caractère gracieux.

Les personnes isolées sans enfants titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) peuvent bénéficier de l'aide.

Cas particulier : dans le cas d'un ménage ayant déposé un plan de surendettement, les ressources prises en compte sont le reste à vivre défini par ce plan.

3 - a - Constitution du dossier

Le dossier est constitué des pièces suivantes :

- l'identification du demandeur (photocopie des pièces d'identité et/ou des titres de séjour) correspondant au nom figurant sur la facture,
- l'identification des ressources et des charges de toutes les personnes vivant au foyer (avis d'imposition, notification d'ASSEDIC, trois derniers bulletins de salaire, justificatif des prestations familiales, ...),
- photocopie de la facture du distributeur d'eau, et
- le cas échéant, copie du plan de surendettement daté, signé et en vigueur.

Le service "maintien d'eau" sera maintenu pendant la durée nécessaire à l'examen et la prise de décision relative au dossier du foyer en difficulté.

Toute demande fait l'objet d'une décision qui doit être notifiée dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du dossier.

5 - Modalités d'exécution de la décision

Après instruction de la demande et au vu de la décision prise par la commission, celle-ci est notifiée au demandeur, à l'instructeur et à l'organisme qui a émis la facture. Le relevé de décision fait apparaître pour chaque demandeur, le montant de l'aide accordée ou la décision du rejet. Le paiement de l'aide due par le Fonds de Solidarité Habitat est effectué directement au distributeur d'eau qui crédite en conséquence le compte du demandeur.

Le distributeur d'eau concerné procède à un abandon de créance à parité de l'aide accordée par le Fonds de Solidarité Habitat.¹⁷⁷ La partie de la facture impayée non couverte par l'aide et par l'abandon de créance reste à la charge du ménage et doit faire l'objet d'un paiement négocié entre le demandeur et le distributeur d'eau.¹⁷⁸ -

B) Le règlement intérieur du FSL - Seine-Saint-Denis (mars 2006) (extraits)

“Le FSL intervient pour une facture correspondant à une consommation courante, c.-à-d. une consommation moyenne constatée, en fonction du nombre de personnes vivant au foyer”.

“Le FSL n'intervient qu'une fois par an pour un montant équivalent au maximum à un trimestre de consommation courante”.¹⁷⁹

“En cas de facture impayée, le demandeur prend directement contact avec son fournisseur qui l'aide à constituer un dossier, étudie avec lui les différentes possibilités pour régler la facture.

La fiche navette, obligatoirement jointe au dossier, est signée par le demandeur et le fournisseur, elle formalise leur proposition de répartition de la prise en charge de la facture entre le demandeur, le fournisseur et le FSL” .

¹⁷⁷ Le distributeur doit contribuer autant que le FSL quel que soit le niveau de l'aide du FSL. Cette disposition facilite le fonctionnement du système puisque le FSL n'a pas à connaître l'ampleur de l'abandon de créance. Cette modalité ne correspond pas à celle qui ressort des conventions habituelles du FP2E.

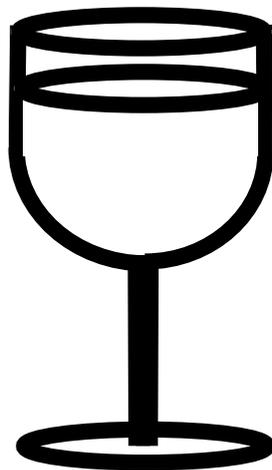
¹⁷⁸ Selon ce texte, si le FSL accorde une aide de 25% de la facture, le distributeur accorde aussi une aide de 25% et l'utilisateur doit couvrir 50%. Si l'utilisateur ne peut pas payer les 50%, il doit s'arranger avec le distributeur ou renoncer à une aide. Si l'aide du FSL est de 50%, le distributeur doit verser 50% et l'utilisateur ne verse rien.

¹⁷⁹ Dans le Bas-Rhin, le FSL n'intervient qu'une fois tous les deux ans et pour autant que la créance soit supérieure à 150 E (plafond d'intervention : 500 E). Le FSL intervient seulement si le revenu est inférieur à 1 141 E pour une personne (600 E en Meurthe-et-Moselle). Dans le Cher, l'intervention est limitée à 100 E (personne seule) ou 150 E (famille).

Observations : a) il s'agit d'une proposition commune ou d'un accord négocié entre le fournisseur et le demandeur sur l'apurement de la dette compte tenu des revenus du demandeur. Non seulement, le demandeur doit respecter les règles du FSL mais il doit aussi avoir l'accord du fournisseur et s'engager sur un plan d'apurement de la créance que le fournisseur accepte. Aucune règle concernant les modalités de ce plan n'est donnée.

b) Dans certains départements, l'aide du FSL n'est versée au distributeur que lorsque l'utilisateur a payé la totalité de la créance non prise en charge par le FSL. Ceci est conforme à l'idée que le FSL intervient en dernier ressort et constitue un moyen pour encourager l'utilisateur à payer et le CCAS à contribuer éventuellement à l'apurement de la dette. Toutefois cette approche est sans doute plus restrictive que ce que la loi prévoit (art. 6.1).

c) Pour se prémunir contre des situations de soldes non payés, certains départements refusent d'attribuer une aide pour l'eau si le reste à vivre est inférieur à 150 € par mois car, dans ce cas, l'utilisateur ne peut évidemment pas contribuer à l'apurement de ses dettes d'eau.¹⁸⁰



¹⁸⁰ Voir D. Gallicher, Séminaire sur l'accès équitable à l'eau, juillet 2007. Il s'agirait du Bas-Rhin.

Annexe 3

CONVENTIONS ENTRE LE CONSEIL GÉNÉRAL ET LES OPÉRATEURS MEMBRES DE LA FP2E

Depuis l'adoption de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les départements et les opérateurs privés ont signé de nouvelles conventions afin de fixer leurs contributions respectives au volet eau des FSL. Les textes des différents départements sont très voisins.

Après une présentation de quelques textes des conventions, on examine les performances des mécanismes d'abandons de créance en 2007.

1. L'exemple de l'Aude

Le Conseil général de l'Aude a approuvé une Convention avec la Fédération Professionnelle des Entreprises d'Eau (FP2E) dans le cadre du Fonds Unique pour le Logement (FUL). Selon cette convention, les fournisseurs regroupés au sein du syndicat FP2E abandonneront, sur les factures émises, la partie représentant leurs créances en propre, pour un montant maximum fixé en 2007 à 28 707 € afin d'aider les usagers en situation de pauvreté et de précarité à payer leurs factures d'eau.

Convention relative à la participation des délégataires des services d'eau au Fonds Unique Logement (FUL) (extraits)

Entre :

- Le Département de l'Aude, représenté par le Président du Conseil Général, d'une part,
- Les Délégués des services publics d'eau suivants :
- VEOLIA EAU et ses filiales adhérentes au Syndicat Professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (FP2E),
 - Saur France et ses filiales adhérentes à la FP2E,
 - Lyonnaise des Eaux France et ses filiales adhérentes à la FP2E,
- ci-après dénommés individuellement par « le Délégué » d'autre part.

La présente convention a pour objet de définir les conditions de participation des Délégués, adhérents de la FP2E, au dispositif de maintien du service public de l'eau et de l'assainissement pour les personnes et les familles en situation de pauvreté et de précarité.

Ce dispositif a un double objectif :

- répondre aux besoins d'urgence des personnes en situation de précarité rencontrant des

difficultés pour régulariser les impayés d'eau et leur éviter toute coupure.

- mettre en œuvre un ensemble d'actions de prévention, d'information et d'observation des impayés d'eau résultant d'une collaboration entre les parties signataires et ayant pour but de permettre aux familles en situation de précarité de mieux maîtriser leur usage de l'eau.

Le dispositif est géré par l'organisme chargé par le Département de la gestion du Fonds Unique pour le Logement et est destiné exclusivement à aider les usagers en situation de pauvreté et de précarité à payer leurs factures d'eau.

Article 2 - Champ d'application

La contribution au titre de la solidarité eau des Délégués au Fonds Unique Logement s'adresse aux personnes physiques abonnées directement à l'un des services d'alimentation en eau potable gérés par les Délégués sur le Département. Les conditions d'accès à cette contribution sont celles définies au règlement intérieur du FUL.

Article 3 - Modalités de fonctionnement de la contribution solidarité eau et d'attribution des aides

L'organisme gestionnaire du Fonds Unique Logement décide, après examen de la demande, dans un délai qui ne peut dépasser 4 mois, de l'éventuelle attribution d'une aide au paiement de la ou des factures d'eau de la période annuelle en cours. Les modalités d'instruction d'examen des demandes ainsi que les modalités et les critères d'attribution des aides sont ceux définis dans le règlement intérieur du FUL.

Article 4 – Engagements des délégués

Les délégués s'engagent à fournir au secrétariat du fonds, les informations telles que : état de la dette éligible, consommation moyenne mensuelle, historique des paiements, contribution des 12 derniers mois.

Les Délégués s'engagent à maintenir l'alimentation en eau du demandeur pendant la période d'examen par la commission d'attribution des aides qui ne peut excéder un délai de 4 mois.

Après l'attribution de l'aide, une période d'observation est mise en place jusqu'à l'émission de la facture suivante afin de **vérifier que le bénéficiaire s'acquitte de ses engagements**. Pendant cette période, l'alimentation en eau sera maintenue.

Article 5 – Engagements financiers des délégués

La contribution maximum au titre de l'année N de chaque Délégué est calculée sur la base de 0,2049 € par abonné et par an. Elle s'applique sur l'assiette constituée du nombre d'abonnés aux services d'eau gérés en délégation par le délégué au 1er janvier 2006.

À la date des présentes, la contribution maximum totale est de 28 707,11 € se répartissant comme suit :

- LYONNAISE DES EAUX	10 490,88 €
- SAUR	1 527,12 €
- VEOLIA EAU	16 689,11 €

Dans le cadre de ces engagements¹⁸¹ :

- les Déléataires prennent en charge, sous forme d'abandon de créance, la part de la facturation de l'eau et de la facturation de l'assainissement leur revenant.
- les Déléataires abandonnent également les éventuels frais de fermeture et de réouverture du branchement, ainsi que ceux de recouvrement, d'huissier et les pénalités de retard lorsque l'abonné bénéficie d'une décision favorable de la commission,
- Les Déléataires réalisent le suivi des engagements selon le tableau en annexe.

Le Département fait son affaire de la prise en charge de l'ensemble des taxes et redevances imputables à la facturation de l'eau et de l'assainissement perçues pour le compte de tiers (État, organismes publics, collectivités locales, etc.).

Article 6 – Actions préventives et de maîtrise des dépenses d'eau

Les Déléataires pourront réaliser un bilan de consommation pour chaque demande d'intervention du dispositif d'aide financière et s'attacheront à optimiser, lorsque cela est possible, les modalités de paiement en fonction de la situation particulière de l'abonné.

Les Déléataires s'engagent à poursuivre et développer des actions d'information spécifique et à apporter leur collaboration technique à l'élaboration de solutions innovantes favorisant une meilleure maîtrise des dépenses d'eau.

Article 7 – Bilan annuel

Les Déléataires s'engagent à transmettre les éléments qui les concernent nécessaires à l'établissement du bilan annuel de fonctionnement du dispositif de Contribution Solidarité Eau qui est établi par le Département. Ce bilan indique notamment pour les personnes ou les familles visées par la loi : le montant des dettes, le montant des aides accordées, le montant des abandons de créances, le nombre de dossiers traités, le nombre de coupures des personnes faisant l'objet d'une instruction, le nombre de coupures chez les autres populations.

Les modalités de mise en œuvre de ce bilan sont définies par le règlement intérieur annexé à la présente convention.

Article 8 - Durée

La convention est conclue pour une durée d'un an à compter de la signature.

2. L'exemple du Jura. Le Fonds solidarité logement du Jura

(Convention cadre 2007-2009)

Entre le département du Jura, VEOLIA, la Société Lyonnaise des Eaux & SDEI, la SAUR, la SOGEDO, il est convenu ce qui suit :

¹⁸¹ Dans beaucoup de cas, les engagements sont moins bien définis, ils ne précisent rien sur l'assainissement ou les frais de fermeture.

Article 1er - Objet de la convention

Cette convention a pour objet de définir les conditions de mise en œuvre, dans le département du Jura, du dispositif de maintien du service public de l'eau et de l'assainissement pour les personnes et les familles en situation de pauvreté et de précarité relevant du Plan Départemental d'Action pour le Logement des personnes Défavorisées (PDALPD)

Ce dispositif a un double objectif:

- Répondre aux besoins d'urgence des personnes en situation de précarité rencontrant des difficultés pour régulariser les impayés d'eau et leur éviter toute coupure,
- Mettre en œuvre un ensemble d'actions de prévention, d'information et d'observation des impayés d'eau résultant d'une collaboration entre les parties signataires et ayant pour but de permettre aux personnes en situation de précarité de mieux maîtriser leur usage de l'eau.

Article 2 - Champ d'application

Le dispositif s'adresse aux personnes et familles domiciliées dans le département du Jura, directement abonnées au service de l'eau auprès des distributeurs signataires de la convention.

Article 3 - Organisation du dispositif et critères d'attribution

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre du Fonds Solidarité Logement dont l'organisation s'appuie sur 4 commissions uniques d'aides financières (CUAF). Un règlement intérieur précise les modalités de saisine du fonds, les conditions d'instruction de la demande et les conditions d'éligibilité. Une procédure, annexée à la présente convention, précise les règles de fonctionnement du dispositif.

Article 4 - Engagements des distributeurs d'eau

Les distributeurs d'eau fournissent à chaque personne concernée toutes informations utiles pour saisir le dispositif. Toute personne s'adressant par courrier ou par téléphone au service de distribution d'eau participant au dispositif dont les coordonnées figurent sur sa facture d'eau, peut obtenir immédiatement les précisions nécessaires sur la manière de déposer une demande d'aide.

Le maintien de la fourniture d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à la décision faisant suite à la demande d'aide. La durée entre la saisine de la commission et la décision ne peut excéder deux mois.

Le distributeur d'eau signataire de la présente convention s'engage à :

- apporter son aide technique à l'élaboration de solutions favorisant une meilleure maîtrise des dépenses d'eau,

- prendre en charge, totalement ou partiellement, sous forme d'abandon de créances, la part de la facturation de l'eau et de la facturation d'assainissement lui revenant, dans la mesure où le montant total des créances abandonnées (y compris la dernière) est au plus égal au montant de l'engagement défini à l'article 6 ci-après,
- prendre en charge les éventuels frais de fermeture et de réouverture du branchement, ceux de recouvrement, d'huissier et les pénalités de retard sont également abandonnés lorsque l'abonné bénéficie d'une décision favorable de la commission,
- informer, chaque trimestre, les services du département de l'état des remises de créances disponibles.

Article 5 - Engagements du Département

Signataire de la convention, le Département exprime sa volonté de contribuer à la mise en œuvre de mesures permettant de résoudre la situation de personnes démunies, qui rencontrent des difficultés pour faire face à leurs factures d'eau. Dans le cadre de leur mission d'accueil et d'aide aux personnes en difficulté, les travailleurs sociaux du Département assurent l'instruction des demandes formulées par les usagers qui s'adressent à eux et dont la situation relève du règlement intérieur du FSL. Ils coopèrent avec les correspondants des distributeurs pour que les plans d'apurement compatibles avec le budget des ménages soient établis.

Le Département prend en charge tout ou partie de la facture d'eau, déduction faite des abandons de créances revenant aux signataires de la présente convention et en effectue le règlement auprès du distributeur concerné.

Article 6 - Engagements financiers des signataires.

Les différents signataires s'engagent à une participation financière qui s'établit de la façon suivante :

- Le Département du Jura s'engage à réserver un crédit d'un montant de 25 000 € pour l'année 2007.

- Distributeurs d'eau

La participation financière, sous forme de remise de créances, est fixée à 0,2049 € par abonné, soit :

Distributeurs	Nombre d'abonnés	Montant des remise de créances
VÉOLIA EAU	10 020	2 053 €
Lyonnaise des Eaux France	11 471	2 350 €
SAUR	3 000	615 €
SDEI	24 786	5 079 €
SOGEDO	35 627	7 300 €
Total	84 904	17 397 €

Les participations financières seront fixées par avenant pour les années 2008 et 2009.

Article 7 - Bilan annuel

Chaque année, les parties signataires s'engagent à effectuer des bilans de fonctionnement du dispositif en distinguant les distributeurs d'eau.

3. Le bilan des abandons de créances en 2007

(chiffres fournis par la FP2E)

a) Analyse globale

Les abandons de créances des délégataires membres de la FP2E concernent 62 départements en 2007 et 29 000 dossiers ; dans les autres départements, il n'y a pas eu d'abandons de créances faute de convention ou il y a eu un abondement du FSL par les délégataires (par exemple à Paris).

Globalement, sur une dotation de 2.4 M€ (soit 12 millions de ménages desservis par les délégataires) pour les abandons de créances des volets eau des FSL, 2 M€ ont été consommés (83%) (Tableau 14) et les abandons de créances ont été de 69 € par ménage aidé (ce qui correspondrait à une aide du FSL au ménage aidé d'environ 172 €/an. Ce montant d'aide est supérieur à la valeur moyenne des aides par l'ensemble des distributeurs privés et

Tableau 14

**ABANDONS DE CREANCES
PAR LES DÉLÉGATAIRES EN 2007**

<i>Fraction consommée de la dotation (%)</i>	<i>Nbr. de départements</i>
<i>De 1 à 10</i>	<i>3</i>
<i>De 10 à 40</i>	<i>7</i>
<i>De 40 à 70</i>	<i>13)</i>
<i>De 70 à 100</i>	<i>19) 43 Départ</i>
<i>De 100 à 130</i>	<i>11)</i>
<i>De 130 à 200</i>	<i>7</i>
<i>Plus de 200</i>	<i>2</i>
	<hr/> <i>62</i>

publics : 133 €/ménage aidé). Le nombre de bénéficiaires est 2.4 par 1000 ménages desservis par les délégataires, ce qui correspond à la moyenne de 50 000 ménages aidés pour la France entière. Si les chiffres pour 2007 étaient extrapolés à la France entière (20 millions de ménages), il y aurait eu 3.3 M€ d'abandons de créances et le volet eau des FSL aurait versé environ 8.25 M€ d'aides pour l'eau des ménages démunis.

Il ressort de ces chiffres pour 2007 que le système d'abandons de créances dans le cadre du volet eau du FSL ont permis d'atteindre les objectifs fixés et même de les dépasser. En revanche, le fait que 38 départements n'ont pas signé une convention est préoccupant car on aurait pu espérer une plus grande diligence pour appliquer la loi de 2004 selon laquelle il est obligatoire de signer une convention.

b) Analyse par département

L'abandon de créances moyen est de 69 € par ménage aidé. La plupart des abandons sont compris entre 60 à 120 € (35 sur 62) (Tableau 15) auxquels s'ajoute la contribution des volets eau des FSL. Dans 7 départements, les abandons de créances sont inférieurs à 30 € par ménage aidé, ce qui est un montant curieusement faible (Cher, Meuse, Ille-et-Vilaine, Lozère, Haute-Marne, Seine-Maritime, Vendée). Le record est dans la Meuse (12 € par abandon). Dans cinq départements, les abandons de créances sont en moyenne très élevés (Saône-et-Loire, Doubs, Rhône, Yveline, Tarn).

Tableau 15

ABANDONS DE CRÉANCES PAR MÉNAGE AIDÉ
(€/ménage aidé en 2007)

<i>Abandon</i>	<i>Nbr. dépt.</i>
<i>De 0 à 30</i>	<i>7</i>
<i>De 30 à 60</i>	<i>14</i>
<i>De 60 à 90</i>	<i>22</i>
<i>De 90 à 120</i>	<i>13</i>
<i>De 120 à 150</i>	<i>1</i>
<i>Plus de 150</i>	<i>5</i>

Dans la plupart des cas (68% des départements couverts), les abandons sont globalement inférieurs à la dotation (sous-consommation de la dotation par les FSL). Dans trois cas, moins de 10% de la dotation a été consommée (Lozère, Marne, Meurthe-et-Moselle) (Tableau 14), ce qui soulève des interrogations.

Bien que la convention prévoit un plafonnement des abandons de créances, ce plafond a été dépassé dans 20 départements. Ceci démontre que le plafond n'est pas pris de manière

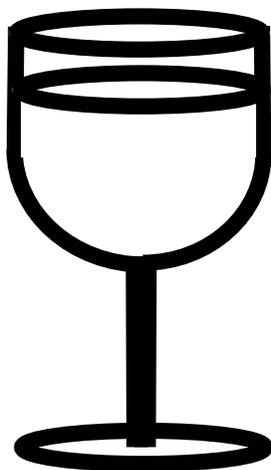
trop rigoureuse par les délégataires lorsqu'ils attribuent des abandons de créances et aussi que la demande d'aides pour l'eau peut dépasser les prévisions initiales dans un nombre important de départements. Le dépassement de la dotation est significatif (plus de 30%) dans les sept départements suivants (Ardèche, Ardennes, Cher, Drôme, Indre-et-Loire, Jura, Moselle, Haut-Rhin, Saône-et-Loire). Les dépassements records ont lieu en Saône-et-Loire (+118%) et en Ardennes (+178%).

Tableau 16

**ABANDONS DE CRÉANCES PAR
MÉNAGE CLIENT DES DÉLÉGATAIRES**

<i>Proportion de ménages aidés (pour 1000 ménages)</i>	<i>Nbr. départ.</i>	
<i>Plus de 6</i>	<i>9)</i>	
<i>De 4 à 6</i>	<i>6)</i>	<i>35 départements</i>
<i>De 2 à 4</i>	<i>20)</i>	
<i>De 1 à 2</i>	<i>17)</i>	
<i>De 0.5 à 1</i>	<i>7)</i>	
<i>De 0.1 à 0.5</i>	<i>1)</i>	<i>27 départements</i>
<i>De 0.01 à 0.1</i>	<i>2)</i>	

La proportion de ménages aidés parmi les ménages clients des délégataires (Tableau 16) ne diffère pas beaucoup de celle observée pour l'ensemble des distributeurs (Tableau 4). On notera que la fréquence d'aide est particulièrement élevée (plus de 6 ménages pour mille) dans neuf départements (Ardennes, Cher, Gers, Ile-et-Vilaine, Haute-Marne, Meuse, Moselle, Haut-Rhin, Seine-Maritime). Toutefois les départements du Cher, d'Ile-et-Vilaine, de Haute-Marne, de la Meuse et de la Seine-Maritime sont aussi ceux où les abandons sont de faible ampleur.



Annexe 4

DÉBRANCHEMENT ET RÉOUVERTURE APRÈS DÉBRANCHEMENT

En cas d'impayés, les coupures d'eau sont une pratique normale pour la plupart des usagers mais mettent parfois en lumière les insuffisances des systèmes de solidarité mis en place pour résoudre les problèmes des usagers trop pauvres pour payer leur eau. La pratique habituelle est que les coupures pour impayés interviennent si les pouvoirs publics ne viennent pas en aide car il n'est pas prévu que les distributeurs prennent en charge les dépenses d'eau des plus démunis. Toutefois supprimer l'accès à l'eau aux ménages démunis devient une démarche délicate à une époque où l'accès à l'eau potable est devenu un droit.

Les coupures d'eau continuent d'être pratiquées en France même si elles diminuent (section 1). L'OCDE a attiré l'attention des responsables sur les problèmes posés par cette pratique (section 2). Les règlements de service récents prennent mieux en compte les difficultés qu'occasionnent les coupures (section 3). Ils exigent souvent le paiement complet des dettes avant rebranchement (section 4). Dans quelques cas, des maires ont décidé d'interdire les débranchements en cas d'impayés par des usagers pauvres (section 5), décision souvent critiquée en France alors qu'elle correspond à la loi dans plusieurs pays dont l'Autriche, l'Irlande¹⁸² et le Royaume-Uni. Les coupures d'eau à l'initiative des propriétaires sont interdites (section 6). Dans les habitats collectifs, elles posent des problèmes spéciaux car des usagers de bonne foi sont parfois pris en otage dans un contentieux entre le gérant et le distributeur (section 7). L'approvisionnement en eau des squatters (occupants illégaux) et des gens du voyage pose des problèmes particuliers (sections 8 et 9).

1. Les coupures d'eau en France

a) État des lieux

En cas d'impayés d'eau, les coupures d'eau (débranchements) sont une procédure "normale" en France. Si cette approche est logique pour la plupart des abonnés, elle est source d'embarras lorsque l'utilisateur débranché est en situation de précarité. Les statistiques sur la fréquence des coupures sont rares et sans doute peu fiables.

¹⁸² Local Government (Delimitation of Water Supply Disconnection Powers) Act 1995 s 3(2). La coupure requiert une décision d'un tribunal. Idem au Royaume-Uni.

a) IGAS 2001 : 130 000 coupures dont 20 000 pour des ménages en situation de précarité (dont 2 000 de plus de 24 h) ;

b) FP2E (2001) : 106 000 coupures ;

c) S. Fauquez-Avon (Veolia, 2005) : 80 000 coupures pour 6.3 millions d'abonnés, soit 280 000 coupures pour 22 millions d'abonnés ;

d) J. Labre (Lyonnaise/Suez) : 20 000 coupures (2 000 de plus de 24 h) en 2004 pour 3.6 millions d'abonnés, soit 122 000 coupures pour 22 millions d'abonnés ;

e) FNCCR 2001 : 15 000 coupures pour 8 millions d'abonnés, soit 41 000 coupures pour 22 millions d'abonnés (NB : l'enquête faite en 2001 par l'IGAS a montré que les régies coupent moins fréquemment que les opérateurs privés).

Cette comparaison laisse penser que le chiffre utilisé par l'IGAS (130 000 coupures par an) est vraisemblable. Parmi ces coupures, 20 000 concerneraient des ménages démunis parmi lesquels un nombre de personnes ne réagissent pas à des courriers (par négligence, par peur, par manque de connaissance, etc.). Dans une ville de 10 000 ménages (23 000 habitants), il faudrait compter 10 coupures de ménage démunis par an dont une seule de plus de 24 h.

b) Position des opérateurs sur les dossiers de coupures d'eau

Les coupures d'eau pour factures impayées par des personnes démunies sont de plus en plus mal ressenties dans l'opinion publique.¹⁸³ Les grandes entreprises du secteur de l'eau et la FP2E ont recommandé de ne plus y faire appel pour le cas des personnes démunies de bonne foi.¹⁸⁴ Les conventions récentes entre les départements et les membres de la FP2E visent à éviter les coupures en favorisant le paiement partiel des impayés mais ne se prononcent pas sur l'interdiction des coupures dans certains cas spécifiés et ne mentionnent pas l'objectif de l'absence de coupure des ménages démunis de bonne foi. Elles auraient pu reprendre l'engagement de ne pas couper l'eau des familles avec nourrisson, ou de ne pas

¹⁸³Du fait que les coupures des ménages démunis sont interdites en Angleterre depuis 1999, le nombre de dettes pour l'eau a augmenté. Contrairement à une opinion fréquemment exprimée, le nombre d'usagers ayant des dettes d'eau en Angleterre n'a augmenté que de 4.1 millions à 4.4 millions entre le moment où l'on pratiquait des coupures en cas d'impayés et 5 ans après l'abolition de ces coupures. Martin Fitch : *Fair and Affordable Water*, UNISON, 2006. Le nombre de procédures devant les tribunaux est passé de 400 000 (1% des clients) en 1996 à 200 000 en 2006 (150 000 jugements par an).OFWAT 2007.

¹⁸⁴ Voir par exemple: Jean-Pierre Maugendre et Igor Semo : *Enjeux des services de l'eau en France*, Suez, 2004. "Les services ont interdiction de couper l'eau aux familles en difficulté" (p.70). Voir aussi Position du SPDE sur l'accès à l'eau (juin 2006) : "La coupure d'eau n'est jamais utilisée comme moyen de coercition vis-à-vis des personnes en situation de précarité" ou encore : "L'eau n'est jamais coupée aux personnes en difficulté, même en cas de factures impayées", extrait de F2E, Collectivités et services publics de l'eau, 2007. Ce texte révèle une intention louable même s'il n'est pas mis en œuvre. Il va à l'encontre des textes réglementaires en vigueur qui encouragent les coupures et devrait inciter à modifier la politique officielle en cas d'impayés.

couper l'eau le vendredi mais elles sont restées muettes sur ces aspects.

Certains mouvements politiques ont la même position que la FP2E en matière d'interdiction des coupures.¹⁸⁵ Les associations de consommateurs se sont prononcés contre ces procédures jugées expéditives à la fois par les usagers et par les tribunaux.¹⁸⁶

Parmi les grands opérateurs, Suez considère qu'il ne faut pas procéder à une coupure d'eau sans avoir eu un dialogue face à face avec l'utilisateur endetté et que l'envoi de courriers ne suffit donc pas. Cette entreprise signale que même si la coupure d'eau est légale, les représentants élus, les associations et les services sociaux contestent son utilisation sans prise en compte des circonstances sociales et économiques des usagers en cause. Suez rappelle que les opérateurs privés sont tenus à la prudence car les débranchements inopportuns risquent de porter atteinte à leur licence d'opérateur.

A Paris, les coupures d'eau ne sont plus autorisées par la Mairie. La société Parisienne des Eaux a été condamnée par une décision de justice à rétablir sous astreinte l'eau dans un immeuble du 15^e Arrondissement. Finalement, Suez fait valoir que pour un abandon de créance de 30 € qu'elle pourrait être amenée à consentir, elle doit dépenser de 18 à 20 € en frais administratifs. Ceci montre l'importance des frais administratifs liés aux dettes d'eau.

c) La jurisprudence française sur les coupures d'eau

Les coupures d'eau pour cause d'impayés explicitement prévus dans les règlements de service peuvent être à l'origine de contentieux. Si les tribunaux sont saisis, l'opérateur est souvent condamné à rétablir l'alimentation en eau pour le motif que la coupure est un moyen de pression disproportionné par rapport à l'enjeu. Il appartient au juge d'apprécier au cas par cas si une coupure d'eau ne constitue pas un "trouble manifestement illicite". Lorsque l'abonné est salarié, une saisie sur salaire est possible.

Plusieurs décisions de justice peuvent être citées pour montrer les réticences des

¹⁸⁵ Art. 30 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, portant réforme de la politique de l'eau 10 janvier 2002. Projet d'art. L. 2224-11-1. "En l'absence d'intervention du dispositif prévu en application de l'article L. 261-4 précité, le service assure le maintien d'un débit minimal de fourniture d'eau, dont les conditions d'installation et le volume sont déterminés par le règlement de service. Pour des motifs de santé publique, le maire ou, à défaut, le préfet peut imposer au service de distribution d'eau la mise en place d'une distribution d'eau par borne fontaine. Depuis lors, l'Assemblée nationale a rejeté plusieurs fois les propositions d'abandon des coupures d'eau et n'a finalement consenti à cet abandon que pour les familles recevant une aide du FSL.

¹⁸⁶ La CLCV a pris position contre les coupures d'eau. Selon la CLCV, "Lorsque les personnes, en toute bonne foi, ne peuvent pas payer, il revient à la solidarité nationale de prendre le relais, sans expulsion, et sans interruption de fourniture. Tout doit être mis en œuvre, sans délai, pour qu'elles retrouvent les moyens pour vivre dignement sans assistanat. En attendant, dans tous les cas, logement, eau et énergie doivent leur être maintenus sans restriction." Le 15 mars 2007, la CLCV a demandé aux pouvoirs publics de déclarer un état de crise, avec l'arrêt de toute procédure de coupure d'eau. Les travaux parlementaires sur la LEMA ont montré que plusieurs partis sont contre les coupures mais cette position reste encore minoritaire.

tribunaux à l'égard des coupures :

i) Le TGI d'Avignon a ordonné le rétablissement de l'eau coupée sous astreinte de 5 000 F par jour estimant que la privation d'eau, "élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants" constitue une "gêne très importante et un risque pour la santé"¹⁸⁷ "En ayant choisi de cesser toute fourniture d'eau, même si cette initiative a été précédée d'un avertissement, elle n'en constitue pas moins la privation d'un élément essentiel à la vie". Le plaignant soutenu par l'UFC n'était pas a priori en situation de précarité et contestait une nouvelle facturation.

ii) Selon le TGI de Roanne (11 mars 1996), "*Il appartient au juge d'apprécier au cas par cas si une coupure d'eau ne constitue pas un "trouble manifestement illicite"*".¹⁸⁸

iii) Le TGI de Privas a estimé que la cessation partielle du paiement d'une facture d'eau à l'appui d'une démarche de contestation ne justifie pas la coupure d'alimentation en eau potable, qui est un élément essentiel à la vie, car le trouble pour les abonnés contestataires s'avère dans ce cas supérieur à l'illégalité d'un paiement partiel.¹⁸⁹

iv) En février 2003, la Cour d'appel de Nîmes a ordonné le rétablissement des branchements de huit abonnés restés six mois sans eau du fait d'un différend sur les factures avec la CISE/SAUR : "En procédant aux coupures d'eau incriminées alors que le titre sur lequel elle fondait sa prétention avait été déclaré illégal, la SAUR France a causé aux appelants un trouble manifestement illicite."¹⁹⁰

v) Le tribunal d'instance de Saint Paul a ordonné le rétablissement immédiat d'un branchement d'eau coupé par la société distributrice (pour paiement partiel des factures) bien qu'elle prétende l'avoir fait (sans le prouver) dès réception du document saisissant le tribunal.¹⁹¹

Le principe de l'accès à l'eau pour tous implique aussi que le propriétaire est tenu de fournir un logement avec accès à l'eau. L'obligation de louer un logement "décent" (loi SRU du 13 décembre 2000) implique qu'il soit équipé de l'eau courante. Selon un arrêt récent de la

¹⁸⁷ Ordonnance de référé du 12/05/1995 n° 1492/95 (n° répertoire 1681/95), Monsieur François X... et Union fédérale des consommateurs d'Avignon c/ Société avignonnaise des eaux (site www.cartel.oieau.fr/guide/c035b.htm).

¹⁸⁸ *Revue CLCV*, n°97, janvier 1997.

¹⁸⁹ Tribunal de Grande Instance de Privas. Ordonnance de référé du 05/03/1998 n° 9800223 Compagnie de services et d'environnement (CISE) c/ Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF) et usagers (site <http://cgl92.free.fr/etudeau2.htm>).

¹⁹⁰ Cour d'Appel de Nîmes (1ère chambre B) du 04/02/2003, arrêt n° 108, RG 4191/02 Monsieur X... et autres c/ SA SAUR FRANCE.

¹⁹¹ Tribunal d'Instance de Saint-Paul. Ordonnance de référé du 30/07/1999 n° 12-99-000651, Madame Odile X... c/ VIVENDI.

Cour de cassation¹⁹², cette obligation ne souffre pas d'exceptions. La responsabilité du bailleur est engagée en cas de mise hors service temporaire des branchements en eau.¹⁹³

d) L'information des services sociaux avant coupure

Le projet de décret relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau tend à conforter les possibilités pour les distributeurs de procéder à des coupures d'eau en cas d'impayés lorsque l'utilisateur n'a pas bénéficié d'une aide du FSL au cours des 12 derniers mois ; il établit une série d'obligations d'information destinées à promouvoir une action des services sociaux au bénéfice des usagers ayant des impayés. Sa mise en œuvre impliquera un alourdissement des tâches à charge des FSL qui auront à vérifier si l'utilisateur en défaut de paiement est depuis moins de 12 mois un bénéficiaire d'une aide du FSL à quelque titre que ce soit. Le projet de décret est prévu pour 2008.

e) La position du Haut commissariat aux droits de l'homme sur les coupures d'eau

Sur la base d'une étude de droit comparé¹⁹⁴, le Haut commissariat aux droits de l'homme a conclu en faveur d'un approvisionnement minimal obligatoire : "Si les obligations relevant des droits de l'homme en matière d'eau potable et d'assainissement n'interdisent pas les interruptions de service, elles exigent des États qu'ils respectent les principes convenus d'équité des procédures, qu'ils prennent en considération la capacité de paiement des intéressés et qu'ils ne privent pas la personne incapable de payer d'un approvisionnement minimal. Le volume d'eau potable fourni peut donc être réduit, mais la coupure complète peut n'être autorisée que si l'intéressé a accès à une autre source pour se procurer le volume minimal d'eau nécessaire à la prévention des maladies. On peut présumer sans grand risque qu'il est interdit de ne plus approvisionner des institutions qui desservent des groupes vulnérables (écoles¹⁹⁵, hôpitaux, camps de réfugiés)".

Une telle condamnation des coupures laisse penser que des progrès restent à faire dans ce domaine, surtout dans les pays développés comme la France où les impayés pour motif de précarité sont un problème marginal et emblématique. Au minimum, il faudrait exclure les coupures totales pour tous les abonnés bénéficiant d'allocations sous condition de ressource et ayant un compteur individuel, soit environ un million de foyers. Actuellement, seuls les bénéficiaires d'une aide du FSL sont protégés des coupures.

¹⁹² Cour de Cassation, 3e ch.civ., N°1312, 15 déc. 2004. La municipalité d'Amiens louait depuis 16 ans un logement sans eau courante.

¹⁹³ Cour d'appel de Paris, 22 sept. 1993, *Loyers et copr.* 1994, N° 58.

¹⁹⁴ Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concerne l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, A/HRC/6/3, 2007.

¹⁹⁵ Curieusement cette question n'est pas traitée en droit français.

f) La position de l'OCDE sur les coupures d'eau

En mars 2007, le Conseil de l'OCDE a approuvé les "Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures" destinés à aider les gouvernements à œuvrer de concert avec des partenaires privés pour financer et réaliser des projets dans des domaines qui revêtent une importance vitale pour l'économie, tels que les transports, la distribution d'eau, la production d'électricité et les télécommunications.

Concernant l'accès à l'eau, l'OCDE a adopté le principe suivant :

Principe 24 : Les participants du secteur privé qui interviennent dans la fourniture de services vitaux pour certaines populations devraient être attentifs aux conséquences de leurs activités pour ces populations et s'efforcer, en concertation avec les autorités publiques, d'éviter et de limiter les résultats socialement inacceptables.

Le commentaire précise ce qui suit : "Quant aux entreprises, elles peuvent souvent considérer comme contractuellement légitimes des mesures comme des pénalités ou l'interruption du service en cas de défaut de paiement de la part des ménages. Les entreprises devraient respecter les droits de l'homme des personnes concernées par leurs activités d'une manière qui soit conforme aux obligations et engagements internationaux des pays d'accueil.

Les participants privés aux infrastructures doivent bien être conscients que le refus et la suppression de services vitaux d'infrastructure, pour des raisons commerciales ou autres, peuvent être perçus comme un déni des droits de l'homme des personnes concernées."

Ces nouveaux principes de l'OCDE sont annonciateurs d'une prise de conscience généralisée du fait que les coupures d'eau chez des ménages démunis constituent une atteinte aux droits de l'homme et altèrent le climat nécessaire pour une participation réussie du secteur privé aux services de l'eau. Ce texte est d'autant plus important qu'il n'est pas dans la tradition de l'OCDE d'évoquer des dénis des droits de l'homme alors qu'elle s'intéresse plus fréquemment aux pertes d'efficacité économique, aux distorsions de concurrence et aux entraves à la libre circulation des biens et des services.

2. Arrêtés anti-coupure des maires

Les coupures d'eau et d'électricité de ménages démunis posent problème pour les maires¹⁹⁶ et certains d'entre eux ont estimé avoir la compétence pour prendre des arrêtés anti-

¹⁹⁶L'Assemblée nationale s'est déjà prononcée contre l'extension de l'interdiction des coupures. La proposition de loi n° 423 tendant à abolir les coupures d'eau, d'électricité et de gaz et à mettre en place un dispositif de solidarité énergie-eau, présentée par M. André Gerin, le 21 novembre 2007 remet le sujet sur la table (Texte soumis à la commission des affaires économiques en février 2008).

coupure dans leur commune. Sauf dans le cas de Saint-Denis¹⁹⁷, ces arrêtés visant à interdire les coupures d'eau, d'électricité et de gaz de personnes démunies ont été retirés ou annulés par les juridictions administratives. Une décision récente pourrait annoncer un changement jurisprudentiel.¹⁹⁸

En avril 2005, la commune de Champigny-sur-Marne avait interdit les coupures d'eau sur la base de l'arrêté suivant: « Dès lors qu'il ne peut être justifié que tous les moyens de prévention et de résorption de la dette, prévus au titre de la solidarité nationale, du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et de la charte de l'accompagnement social lié au logement, ont été mis en œuvre à leur bénéfice pour leur maintenir le droit à la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz, les coupures d'eau, d'électricité et de gaz visant les familles en difficulté pour des raisons économiques et sociales sont interdites sur le territoire de la commune. »

EDF et GDF avaient demandé l'annulation de cet arrêté devant le Tribunal administratif de Melun qui a rejeté cette requête le 16 mai 2007. Le Tribunal a estimé qu'il résulte des dispositions du Code général des collectivités territoriales, et spécifiquement de son article L. 2212-1, que le maire est chargé de veiller à la sauvegarde de l'ordre public, et notamment de la sécurité publique ; que dans le cas où des coupures d'électricité ou de gaz provoqueraient des risques sérieux et avérés pour la sécurité publique, le maire peut user de ses pouvoirs de police pour prévenir de tels troubles. Ainsi, « contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, l'arrêté en date du 7 avril 2005 du maire de Champigny-sur-Marne n'a pas été pris par une autorité incompétente ». Par ailleurs, le tribunal a rappelé que les dispositions du Code de l'action sociale et des familles (article L 115-3) instituant une aide de la collectivité aux personnes en difficulté, « n'ont ni pour objet, ni pour effet de faire obstacle à l'usage des pouvoirs de police du maire, ou d'en limiter l'exercice, dans le cas où les nécessités de la sauvegarde de l'ordre public justifieraient un tel usage. » Enfin, a conclu le Tribunal administratif, « les requérantes ne sont en tout état de cause pas fondées à se prévaloir de clauses contractuelles du contrat de concession à l'appui de leurs conclusions dirigées contre une mesure édictée dans le cadre du pouvoir de police du maire, pouvoir qu'il tient de dispositions législatives. »

¹⁹⁷ La Mairie de Saint-Denis a considéré en janvier 2005 que "Priver des familles en difficulté de ce droit (à l'eau) constitue une atteinte à la dignité humaine et une mise en danger de leur santé". Elle a pris en novembre 2004 un Arrêté municipal interdisant les coupures d'eau pour les familles en difficulté économique et sociale ("Les coupures d'eau sont interdites sur le territoire de la Commune visant des familles en difficulté pour des raisons économiques et sociales, sans que pour chacune des familles considérées ne soient justifié que tous les moyens de prévention et de résorption de la dette ont été mis en œuvre au titre de la solidarité nationale, pour maintenir le droit à la fourniture de l'eau"). Cet arrêté a été déclaré recevable par la sous-préfecture car l'art. L.1311-2 du Code de la santé publique prescrit que les décrets mentionnés à l'article L.1311-1 autorisent des arrêtés du maire pour assurer la protection de la santé publique dans la commune. La Mairie poursuit une action pour obtenir "l'interdiction totale des coupures de gaz et d'électricité des familles en difficulté". Un arrêté anti-coupure d'eau pris par le maire de Stains a été annulé pour manque de spécificité.

¹⁹⁸ *Le Monde*, 9 juin 2007, *Eaux glacées*, 4 juin 2007. On pourrait prévoir comme dans le cas du SEDIF la possibilité d'imputer la dépense à la municipalité.

D'autres Tribunaux administratifs doivent examiner des affaires semblables et, selon toute vraisemblance, le Conseil d'État sera saisi ultérieurement. Les opinions sur la légalité des arrêtés anti-coupures sont partagées.¹⁹⁹

Observations : la coupure d'eau a pour conséquence de rendre inhabitable un logement (pas d'eau, pas d'hygiène, pas de toilettes, pas de douches, pas de nettoyage des légumes, pas de vaisselle, etc.) et pourrait avoir des conséquences très négatives du point de vue de l'hygiène publique (salubrité).²⁰⁰ Le Maire est fondé à prendre des arrêtés pour éviter une situation d'insalubrité²⁰¹ si les mesures prises sont proportionnées au problème à résoudre.²⁰² Les pays où la distribution de l'eau est coupée une partie du temps savent que la fourniture d'eau discontinuée est une source d'insalubrité et de dangers.²⁰³

¹⁹⁹ Jacques Moreau : "Les problèmes juridiques soulevés par les arrêtés et délibérations anti-coupures, *CJEP*, mars 2006. S. Braconnier : "Les arrêtés municipaux anti-coupures d'eau", *AJDA*, p. 614, 2005. B. Kern : "Légalité des arrêtés anti-coupures EDF/GDF", *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n°1, p. 57, 2005. En juin 2007, le Maire de Vénissieux a pris un arrêté anti-coupure : « Dès lors qu'il ne peut être justifié que tous les moyens de prévention et de résorption de la dette prévus au titre de la solidarité nationale, du Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées ont été mis en œuvre à leur bénéfice pour leur maintenir le droit à la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz, les coupures d'eau, d'électricité et de gaz visant les familles en difficulté pour des raisons économiques et sociales sont interdites sur le territoire de la commune » Le tribunal administratif de Lyon a rejeté, le 20 juillet 2007, la requête du préfet du Rhône demandant la suspension de l'arrêté. Le préfet avait estimé que le maire n'était pas compétent pour prendre un tel arrêté, soulignant que des mesures d'aide pour ces familles existaient déjà et étaient placées sous la responsabilité des conseils généraux. En août 2007, le juge de la cour administrative d'appel de Lyon a fait droit à la requête du préfet du Rhône, lequel avait fait appel du jugement rendu en première instance par le juge des référés. Il a décidé de suspendre l'arrêté du maire.

²⁰⁰ En France, le règlement sanitaire départemental est parfois invoqué pour maintenir ou rétablir la distribution d'eau. Voir Article L1311-1 du Code de la santé publique... "des décrets en Conseil d'État fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; - d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ..."
Règlement sanitaire type : Art. 14. - Desserte des immeubles. "Tout immeuble desservi par l'une ou l'autre de ces voies, qu'il soit directement riverain ou en enclave, doit être relié à cette conduite par un branchement. Ce branchement est suivi d'un réseau de canalisations intérieures qui met l'eau de la distribution publique, et sans traitement complémentaire, à la disposition de tous les habitants de l'immeuble, à tous les étages et à toutes heures du jour et de la nuit."

²⁰¹ Code de la santé publique. Article L1311-2 : "Les décrets mentionnés à l'article L. 1311-1 peuvent être complétés par des arrêtés du représentant de l'État dans le département ou par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune."

²⁰² Une coupure d'eau a pour conséquence d'obliger l'utilisateur à se fournir ailleurs, par exemple en allant puiser de l'eau dans un ruisseau ou une rivière. Mais ces comportements ne sont pas sans risques. Les chutes et glissades lors du transport de seaux d'eau sont fréquentes et parfois douloureuses. Ainsi, selon Eric Le Palabe (ENGEES), une personne de 55 ans est décédée le 25 décembre 2005 à Tonnerre (Yonne) en puisant de l'eau dans un ru situé derrière son habitation. Cette personne n'était pas connue des services sociaux et n'était donc pas identifiée comme relevant d'une situation de précarité par le distributeur.

²⁰³ Lorsque l'eau est stockée dans les appartements, il y a des risques sanitaires et des risques d'inondation sans parler des gaspillages que cela entraîne.

Au lieu d'une interdiction générale, la Mairie de Paris a soumis les coupures d'eau à l'accord préalable du Maire. Dans d'autres régions, l'autorisation de débranchement n'est donnée que si une alimentation de secours est disponible ou si l'intervention des services de l'eau se limite à la pose d'une pastille pour réduire le débit.²⁰⁴ Le SEDIF a résolu le problème des impayés liés à la mise en œuvre d'un arrêté anti-coupure en imputant le coût correspondant à la mairie à l'origine de l'arrêté .

3. Débranchements et rebranchements

Les règlements de service sur les débranchements et les rebranchements de l'alimentation en eau sont loin d'être identiques. On se référera utilement aux règlements de Paris et de la Vienne pour les conséquences d'un défaut de paiement. Six exemples sont présentés.

Le fondement des règlements sur les coupures est l'article 21 du Modèle de Règlement du service de distribution d'eau (circulaire ministérielle du 14 avril 1988) qui précise : "Si les redevances ne sont pas payées dans un délai de 15 jours à partir de la réception de la facture, et si l'abonné ne peut apporter la preuve du bien fondé de sa réclamation, le branchement peut être fermé jusqu'à paiement des sommes dues, après notification de la mise en demeure, sans préjudice des poursuites qui peuvent être exercées contre l'abonné. La réouverture du branchement intervient après justification par l'abonné auprès du service des eaux du paiement de l'arriéré." Ce modèle inspire nombre de règlements en vigueur.

a) Dans la Vienne, la collectivité décide de la coupure.

Selon le Règlement général du service public d'eau potable du Service public d'eau potable (SIVEER), la fermeture intervient à l'initiative du Maire. L'Art. 20 de ce Règlement précise que :

“L'abonné dispose d'un délai de quinze jours à réception de sa facture pour procéder à son paiement. Passé ce délai, le recouvrement des sommes dues par les abonnés s'effectuera selon les dispositions prévues pour les produits locaux.

Toutefois, à défaut de paiement et sans préjudice des poursuites de droit, le SIVEER pourra, à la demande de la collectivité et au vu des informations communiquées par le

²⁰⁴ En Hongrie, avant tout débranchement, l'opérateur doit informer l'autorité de santé publique qui s'assure qu'il n'y a pas de personnes dans le logement dont les droits seraient sérieusement affectés par le débranchement (malade, infirme, handicapé). De plus, un robinet public doit être installé à moins de 150 m du logement débranché ou un débit de 50 litres/jour/personne doit être fourni aux frais de la municipalité. Par ailleurs, un décret gouvernemental (38/1995) stipule que les immeubles de plus de 4 étages doivent être équipés d'un robinet d'accès public, ce qui offre une source d'eau aux occupants privés d'eau (voir Eszter Somogyi : Case Study on the Right to Water and Sanitation in Hungary : The example of the city of Nyíregyháza. SEE, 2006). L'obligation de fournir de l'eau existe aussi en droit mexicain. Voir Henri Smets : *Le droit à l'eau*, section 9, Académie de l'eau, 2002.

comptable public, procéder à la fermeture du branchement, conformément aux dispositions réglementaires.

L'abonné ne pourra obtenir la réouverture de son branchement²⁰⁵ que sous la double condition d'avoir réglé d'une part toutes les sommes dont il est redevable à la collectivité et d'autre part, les frais de fermeture et de réouverture fixés par le SIVEER. La fermeture du branchement pour non-paiement ne suspend pas le paiement de l'abonnement.”

b) A Paris, le maire donne son accord.

Le Règlement de la distribution publique des eaux à Paris (juillet 2005) prévoit la coupure sous condition d'obtenir l'accord du maire.

“Art. 19-3. Difficultés de paiement d'un abonné non professionnel

En cas de retard de paiement de facture de plus de quinze jours, de la part d'un abonné non professionnel, le Service des Eaux adresse à l'abonné une mise en demeure l'informant des possibilités de recourir à des délais de paiement ou à un règlement échelonné. Il l'informe également des possibilités d'appel, en cas de précarité, à des dispositifs d'aide dans le cadre de la réglementation en vigueur en s'adressant notamment aux services sociaux parisiens.

À l'issue du délai des quinze jours de la mise en demeure, en cas de non-paiement de la facture d'un abonné non professionnel, et si le contact avec l'abonné ne peut être établi ou si l'abonné fait état de difficultés de paiement, le Service des Eaux met en œuvre la procédure de conciliation.

Pendant cette procédure de conciliation, toute mesure de fermeture du branchement sera suspendue, ainsi que toute pénalité de retard. Au terme de la procédure de conciliation, qui ne peut être supérieure à trois mois à compter de la mise en demeure initiale, le Service des Eaux se rapproche des services sociaux de Paris et des services sanitaires de l'État compétents, afin qu'il soit statué sur les situations des abonnés restant litigieuses. Il fournit l'état des démarches réalisées pendant la période de conciliation.

Avant de procéder à la résiliation de l'abonnement et à la fermeture du branchement prévues à l'article 8 du règlement, le Service des Eaux sollicite l'accord de la Ville qui informe les services sociaux de Paris et les autorités compétentes de l'État. En fonction des informations recueillies sur la situation de l'abonné, la Ville de Paris indique au Service des Eaux son opposition ou non à la coupure d'eau sollicitée”.

Sauf mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 19-3, le branchement peut être fermé jusqu'à paiement intégral des sommes dues, quinze jours après la mise en demeure, sans préjudice des poursuites qui peuvent être exercées contre l'abonné. La réouverture du

²⁰⁵ Le caractère impératif du texte mérite d'être souligné.

branchement intervient après paiement par l'abonné de l'arriéré, ainsi que des frais de fermeture et de réouverture du branchement.”

c) En banlieue parisienne, le SEDIF met en cause la responsabilité de la mairie.

Selon l’art. 36 du règlement de service (2005), le SEDIF a transféré au Maire les conséquences d’une interdiction de coupure (arrêté municipaux anti-coupure d’eau des ménages démunis).

“Si l’abonné n’acquitte pas dans le délai indiqué le montant des factures dont il est redevable, le Régisseur est en droit de suspendre la fourniture de l’eau, 8 jours après l’envoi resté sans effet d’un avertissement écrit, et sans préjudice de son droit au paiement des sommes dues. L’application des dispositions énoncées ci-dessus est suspendue en cas de mise en œuvre des dispositions énoncées à l’article 33 relatives aux difficultés de paiement. Si le service de l’eau a été interrompu pour non-paiement d’une facture, le rétablissement de la fourniture d’eau ne peut avoir lieu qu’après le paiement **intégral** des sommes dues dans lesquelles sont compris, le cas échéant, les frais d’impayés, ou bien après mise en œuvre des modalités de paiement arrêtées d’un commun accord. Dans ce cas, le rétablissement de la fourniture d’eau ne donne pas lieu au paiement de l’indemnité de déplacement d’agent. Le Maire de la commune, dans laquelle se trouve la propriété desservie, peut demander, par arrêté de réquisition au Régisseur de maintenir ou de rétablir la fourniture de l’eau, malgré le non-paiement des sommes dues. **Cette décision entraîne ipso facto la substitution de la commune à l’abonné pour le règlement des factures d’eau.**”

d) A Mont-de-Marsan, le débit d’alimentation des abonnés avec impayés est réduit

Le Règlement de service de Mont-de-Marsan prévoit la réduction de débit.
“Le non paiement caractérisé des redevances fera l’objet après un mois de notification de mise en demeure, à des mesures **de réduction** ou de coupure d’alimentation d’eau potable, sans préjudice des poursuites qui peuvent être exercées contre l’abonné. La réouverture du branchement intervient après justification par l’abonné auprès du service des eaux du **paiement de l’arriéré.**”²⁰⁶

e) Nantes pratique la limitation de débit en cas d’impayés.

Le Règlement du service de distribution d’eau potable sur le territoire de Nantes métropole communauté urbaine (2004) détaille les mesures en cas de non-paiement.

Article 42. Difficultés de paiement

²⁰⁶ Noter le caractère impératif du texte : a) réduction ou coupure après un mois ; b) paiement de l’arriéré.

“Les abonnés se considérant en difficulté de paiement doivent en informer le distributeur d'eau avant la date d'exigibilité de leur dette mentionnée sur la facture. Au vu des justificatifs qui seront fournis par les abonnés, il pourra être accordé à ces abonnés des délais de paiement échelonnés.

Si ces mesures s'avèrent insuffisantes, le distributeur d'eau oriente les abonnés concernés vers les services sociaux compétents pour examiner leur situation. Lorsque ces abonnés apportent la preuve qu'ils ont déposé leur dossier, toute mesure de fermeture de leurs branchements ou de leurs dispositifs de comptage est suspendue jusqu'à ce que les services sociaux aient statué.”

Article 43. Défaut de paiement

“En cas de non-paiement, l'abonné défaillant s'expose : - aux poursuites légales intentées par le distributeur d'eau et (ou) son Receveur Public; - à la limitation ou à la fermeture de la fourniture d'eau de son branchement.”

f) Lyon impose des pénalités de retard et le lentillage en cas d'impayés.

Règlement du Service de l'Eau de la Communauté Urbaine de Lyon.

Non-paiement des factures

“Si, à la date limite indiquée, vous n'avez pas réglé tout ou partie de votre facture, celle-ci est majorée d'une **pénalité de retard**. Cette pénalité est calculée, à compter de la date limite de paiement, sur la totalité du montant impayé à raison de 1.5 fois le taux d'intérêt légal avec une pénalité minimum de 10 euros révisée comme le prix de l'eau. Le Distributeur d'Eau vous envoie une lettre de rappel valant mise en demeure et indiquant cette pénalité. Si elle reste sans effet dans le délai mentionné, il se réserve le droit de se rendre à votre domicile, à vos frais, pour effectuer le recouvrement ou limiter votre alimentation en eau potable (**pose d'une lentille**). En dernier recours, le Distributeur d'Eau poursuit le règlement des factures par toutes voies de droit et peut interrompre votre alimentation en eau jusqu'au paiement des factures dues. Pour cela, il devra vous en avoir informé par lettre recommandée précisant qu'en cas de désaccord vous pouvez saisir le juge des référés.”

4. Le paiement intégral des dettes d'eau avant rebranchement

Si la réouverture du branchement est soumise au paiement préalable de la totalité de la dette d'eau déduction faite de l'aide reçue et si la dette est importante, l'usager risque de

Encadré 21

PAYEZ VOS DETTES ET L'ON RÉTABLIRA LE COURANT !

Le rétablissement de la distribution après une coupure n'est pas toujours aisé car il est souvent soumis au paiement préalable de l'ensemble des sommes dues. Le site du Secours catholique (2005) donne un exemple vécu dans le secteur de l'électricité. D'autres exemples existent pour l'eau:

“Fin 2004 tout s'est brutalement éteint à Méricourt (Pas-de-Calais) dans l'appartement HLM de Philippe, 29 ans, Patricia, 27 ans et de leurs trois enfants. Électricité de France venait de couper le courant. ... pendant... neuf jours. « Tout d'un coup, plus d'eau chaude, plus de lessive, plus de cuisine... » Plutôt replié sur lui-même face à ses déboires socio-professionnels et financiers – 610 euros de ressources en 2002, 800 euros en 2004 – peu à l'aise face au labyrinthe administratif, le couple n'a pas vu tomber le couperet... ».

Leurs démarches auprès d'EDF n'ont rien donné, soutiennent -ils. Impossible de s'entendre sur un échéancier à la fois acceptable par l'entreprise et réaliste pour le client. Alors la dette d'énergie s'est envolée... Nous nous sommes battus pour restaurer notre dignité. Une assistante sociale a téléphoné à l'agence EDF. Réponse : « Tant qu'on n'aura pas récupéré la somme totale due, on ne remettra pas le courant. »

Par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale informé par Patricia, le maire de Méricourt a finalement pris le dossier en main. « Il a obtenu d'EDF un étalement du remboursement de notre passif sur cinq ans, soit 130 euros par mois. »

Conclusion : Bien qu'il existe des systèmes de prise en charge des dettes, il a fallu une intervention du Maire pour rétablir le courant et obtenir un étalement suffisant de la créance

devoir vivre sans eau pendant longtemps.²⁰⁷ En effet, le distributeur est en droit d'exiger le paiement complet de la créance avant le rebranchement (Encadré 21). S'il adopte cette position juridiquement fondée, l'affaire reste bloquée. Dans certains cas, le règlement est ainsi rédigé que le distributeur n'a pas le choix : il doit être payé intégralement. Un usager qui

²⁰⁷ Le risque de non-rétablissement tant que la dette n'est pas complètement apurée n'a rien d'imaginaire car rien n'est prévu au delà du versement de l'aide du FSL. AC publie cet exemple vécu : Une mère et une fillette de Lyon ne disposait que de 540 E du RMI, desquels il faut déduire 160 E de loyer. Depuis fin 2005, elle ne paye plus ses factures de gaz et d'électricité, coupés en février 2006. Un dossier déposé au fonds de solidarité logement énergie a permis à EDF-GDF d'encaisser les 375 E alloués par le conseil général. Mais l'alimentation n'a pas été rétablie tant que la dette ne sera pas complètement apurée, alors que la jeune femme avait proposé de verser 100 E par mois à cette fin. Il en est de même pour l'eau (refus du délégataire de rétablir l'approvisionnement pour une dette de 550 E dont 250 E pris en charge par le FSL tant que le solde n'est pas payé)." (site Agir ensemble contre le chômage, 24 février 2007 pour le témoignage sur l'eau).

s'engagerait à limiter sa consommation au minimum pour ses besoins essentiels et à la payer ne sera pas rebranché tant qu'il n'aura pas remboursé intégralement sa dette. Il s'agit d'une mesure de coercition contre laquelle la FP2E s'est prononcée. Il existe en général un dispositif d'étalement du remboursement de la dette mais les droits de l'usager ne sont pas spécifiés. L'usager peut généralement s'adresser au tribunal pour obtenir un traitement plus adapté du dossier d'endettement.

Dans le cas des régies, le Trésor public et non le distributeur est chargé du recouvrement des impayés. Il peut accorder des délais de paiement ou même renoncer à obtenir le paiement. Le comptable public n'hésite pas souvent à faire des saisies sur le compte bancaire de l'usager en retard de paiement même pour des sommes faibles. Les régies semblent avoir du mal à obtenir les informations sur les impayés pris en charge par le Trésor public dans les zones rurales (retour d'information) et sur la vigueur avec laquelle il intervient à l'encontre des mauvais payeurs.

5. Les coupures d'eau des habitats collectifs en difficulté

Des coupures d'eau surviennent en habitat collectif lorsque le syndic n'a pas réglé les factures d'eau de l'ensemble des usagers dépendant d'un seul compteur. Ce type de situation se produit parfois du fait que le syndic n'a pas lui-même été payé par les copropriétaires ou les locataires selon les cas et se produit généralement dans des immeubles habités par des ménages pauvres dont certains ne sont pas en règle pour les charges. Lorsque les relations entre les copropriétaires, les locataires et le syndic sont altérées, le syndic peut aussi se servir de l'arme de la coupure d'eau pour régler un conflit bien plus important où l'eau joue un rôle secondaire. Les usagers souvent pauvres deviennent otages dans un conflit même s'ils ont réglé leurs dettes d'eau grâce aux aides des FSL (maintien dans les lieux).

Pour résoudre ce genre de problème, M. Rudy Salles, député des Alpes-Maritimes a déposé en septembre 2000 à l'Assemblée nationale une proposition de loi n° 2569 visant à obliger les services publics de distribution d'eau à saisir le juge des référés avant de procéder à une coupure d'eau d'un immeuble dont la facture de consommation est restée impayée. Le projet de loi sur l'eau adopté en janvier 2002 en première lecture et abandonné ensuite avait interdit ces coupures.²⁰⁸

Comme la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a ignoré ce problème, il conviendrait de rouvrir le débat et d'y apporter une solution.

²⁰⁸ Art. 30 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, portant réforme de la politique de l'eau, 10 janvier 2002. Art. L. 2224-11-1 : "Dans le cas de contrat collectif de fourniture d'eau à un immeuble d'habitation à usage de résidence principale, le service de distribution d'eau ou le propriétaire ou le gestionnaire de l'immeuble ne peuvent interrompre la fourniture d'eau sauf si tous les occupants légaux y consentent ou si l'immeuble est déclaré insalubre avec interdiction d'habiter, après le départ de tous les occupants." Ce texte aurait pu être rédigé pour offrir une protection moins absolue des habitants, par exemple en exigeant l'installation d'un col de cygne.

Le député Salles expliquait qu' "Actuellement, les compagnies de distribution d'eau sont autorisées à suspendre leurs prestations et à couper purement et simplement l'alimentation en eau des personnes qui n'acquittent pas les frais inhérents à leur consommation. Une telle décision semble parfaitement justifiée quand il s'agit de mauvais payeurs patentés. En revanche, force est de constater un certain nombre de situations tout à fait anormales. En effet, il arrive régulièrement que des locataires ou copropriétaires ayant normalement acquitté leur facture auprès de leur syndic ou propriétaire se voient néanmoins frappés de coupure d'eau quand ce dernier n'a pas relayé la facture globale auprès de la compagnie distributrice. Qu'il s'agisse de négligence de la part du syndic ou du propriétaire, ou d'un moyen pour ce dernier de faire pression sur un ou plusieurs mauvais payeurs de l'immeuble concerné, il est inadmissible que les personnes qui ont respecté leur contrat se voient néanmoins sanctionnées par la faute d'autrui.

Pour les avoir aidés à rentrer dans leurs droits, j'ai pour ma part pu constater à plusieurs reprises les graves perturbations de la vie quotidienne subies par des familles parfaitement en règle, qui se sont vues totalement privées d'eau, voire de chauffage en hiver, pour une facture globale non réglée par le syndic de l'immeuble.

Qu'il s'agisse d'adultes, de familles avec enfants ou de personnes âgées, il n'est pas tolérable qu'ils puissent ainsi se retrouver otages d'un litige dans lequel ils ne sont pour rien. Aussi convient-il d'assujettir à une décision de justice toute procédure de coupure d'eau initiée par une compagnie de distribution. C'est ce qui me conduit à vous demander de bien vouloir adopter la présente proposition de loi".

Le député Salles a fait la proposition suivante :

"La suspension de l'approvisionnement en eau potable de l'ensemble d'un immeuble collectif d'habitation, en raison du non-paiement de la consommation, est soumise à autorisation par le juge des référés, saisi à la demande de la compagnie de distribution. Cette autorisation ne peut être accordée quand le juge constate :

- soit que l'absence de paiement résulte de la négligence du propriétaire de l'immeuble, de son mandataire ou du syndic de copropriété;
- soit que les trois quarts des copropriétaires ont payé au syndic leur quote-part des factures d'eau.»

Observation : La solution du député Salles a l'avantage de faire appel à un arbitre avant de pratiquer la coupure. Si un tribunal était saisi d'une plainte pour coupure d'eau dans une copropriété en difficulté, il exigera vraisemblablement le rétablissement de l'approvisionnement car le syndic peut se faire payer autrement qu'en privant d'eau les usagers (privilège du syndic). D'autre part, les distributeurs d'eau hésitent à agir comme des auxiliaires pour le recouvrement de dettes au bénéfice des syndics ou des propriétaires. S'ils ont des impayés, ils peuvent mettre en cause le syndic ou le syndicat qui sont en général solvables. D'autres solutions sont envisageables ; ainsi à Paris, la suspension de l'approvisionnement est soumise à l'accord préalable du Maire.

6. Les coupures d'eau à l'initiative des propriétaires

Lorsqu'un locataire paye son loyer et les charges y compris l'eau, il risque néanmoins une coupure d'eau si le titulaire de l'abonnement (propriétaire, gérant, etc.) ne paye pas le distributeur. Une telle situation aboutit à rendre un logement "non décent" alors que le locataire avait droit à un logement décent.²⁰⁹ Il ne fait pas de doute que le locataire obtiendra le rétablissement rapide de l'approvisionnement en eau s'il s'adresse en référé à un tribunal (mesure disproportionnée) mais le distributeur pourra faire valoir qu'il ne fait qu'appliquer le règlement de service qui ne comprend pas d'exceptions.

Dans ce cas comme dans d'autres, il serait utile de limiter les possibilités de procéder à des coupures d'eau aux seuls cas conformes aux règlements et à la jurisprudence. On ne peut à la fois adopter des règlements impératifs et demander aux exécutants d'y apporter des dérogations sans les y autoriser expressément.

7. Les coupures d'eau dans les squats

Les immeubles délabrés transformés en squats présentent parfois des problèmes de santé publique et des problèmes d'impayés surtout si le propriétaire et les usagers ne réparent pas les fuites d'eau. Le débranchement peut s'avérer nécessaire pour des raisons d'hygiène ou de péril imminent quand il n'est pas recherché par le propriétaire pour se débarrasser des occupants. A Paris, le distributeur de la Rive gauche a conclu un accord avec une ONG pour garantir la fourniture d'eau et le paiement de l'eau, l'ONG récupérant les consommations payées par elle auprès des occupants. Cette solution a permis de résoudre le problème humain alors qu'il était difficile de trouver un interlocuteur fiable.

8. Les coupures d'eau au détriment des gens du voyage

Un problème récurrent est l'interruption volontaire de l'approvisionnement en eau en

²⁰⁹ Selon l'Article 1719 du Code civil, "Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière : De délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent...". Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Article 3. Le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants :

2. Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires;

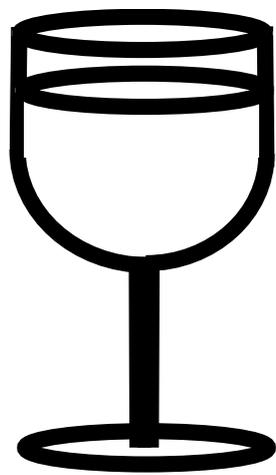
3. Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ;

5. Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. L'installation sanitaire d'un logement d'une seule pièce peut être limitée à un w.-c. extérieur au logement à condition que ce w.-c. soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible".

général librement disponible dont sont victimes les gens du voyage qui “dérangent”. Certains maires ont choisi de couper l’alimentation des robinets d’accès public (cimetières) ou des bornes-fontaines pour le motif qu’elles sont utilisées par des personnes jugées “indésirables” (par exemple campement de Roms installés illégalement au voisinage). Ces mesures discriminatoires seraient moins fréquentes si la loi Besson était mise en œuvre (aires d’accueil avec approvisionnement en eau) et si l’on évitait la création de campements sauvages.

Dans une affaire récente, la Cour de cassation²¹⁰ a examiné la décision d’un maire de couper l’alimentation existante en eau pour faire obstacle à l’utilisation d’un terrain par des nomades alors qu’ils avaient la permission du propriétaire. Elle a confirmé l’arrêt de la Cour d’appel qui avait ordonné le rétablissement du branchement de la propriété au réseau d’alimentation en eau et au réseau des eaux usées. La Cour a aussi estimé que la commune ne pouvait pas créer des obstacles physiques pour empêcher l’installation de sanitaires mobiles sur un terrain, ce qui serait constitutif d’une “voie de fait qu’il appartenait au juge judiciaire de faire cesser”. Elle ne reconnaît pas au maire le droit de couper l’accès à l’eau et à l’assainissement sur la base de ses pouvoirs de police générale ou spéciale.

²¹⁰ Voir Journ’eau n°598, 14 mai 2007. C. Cass. 1e Civ. 28 nov. 2006, 2006-11-28, n° 04-19134.



Annexe 5

INSUFFISANCES DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

En France, l'accès à un réseau d'eau potable au domicile est très répandu (plus de 99% des habitats principaux) mais la situation n'est pas parfaite puisqu'il reste encore des personnes qui n'en bénéficient pas (hameaux isolés, habitats illégaux ou précaires, populations itinérantes ou marginales, SDF, DOM, etc.) et la qualité de l'eau laisse parfois à désirer dans de nombreux petits réseaux. Les insuffisances en matière de protection des captages sont très élevées (13 800 communes sans aucune protection en 2004). En matière d'assainissement collectif ou non collectif, la situation n'est pas toujours pleinement satisfaisante et de gros efforts devront être faits pour respecter le droit à l'assainissement.²¹¹

La solution de ces problèmes est dans une très large mesure laissée à l'initiative des Maires mais les agences de l'eau interviennent aussi.

1. L'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations en grande précarité

Il existe environ 300 000 personnes très pauvres qui n'ont pas un logement approprié et qui ne reçoivent pas de facture d'eau. Les personnes concernées sont les sans-abri (86 500 SDF), les squatters (une centaine de squats à Paris sans compter les appartements squattés), les habitants de taudis ou de bidonvilles, etc.

L'accès à l'eau pour ces personnes en grande précarité relève d'approches spécifiques telles que la création de bornes-fontaines gratuites²¹², l'accès aux robinets publics, aux bains/douches, aux laveries, à des toilettes publiques, etc. . En hiver, l'accès à l'eau est souvent plus restreint (protection contre le gel). En été, ces populations bénéficient de

²¹¹ Selon le Rapport d'activité de la police des eaux pour 2006, sur 4 335 vérifications de stations d'épuration, 997 sont non conformes et 757 procédures ont été engagées. Les préfets ont engagé plus de 100 mises en demeure en 2006. De nombreuses villes devront mettre aux normes leurs stations d'épuration (directive DERU).

²¹² A Paris, il y a plus de 200 fontaines d'eau potable pour 2,2 millions d'habitants dont 108 fontaines Wallace.

distributions d'eau en cas de vague de chaleur.²¹³ Il faut également prévoir l'accès aux toilettes publiques et en réduire le prix (0.5 € dans les gares).²¹⁴

2. L'accès à l'eau pour les population itinérantes ou en déplacement

Ces populations comportent les catégories suivantes :

- les gens du voyage (environ 200 000 personnes). La loi Besson N° 90-449 du 31 mai 1990²¹⁵ oblige à créer des points d'eau dans les aires d'accueil des communes de plus de 5000 habitants, mais son application est insuffisante (17%) car elle se heurte à l'hostilité des populations malgré les subventions généreuses (70%) prévues dans la loi N° 2000-614²¹⁶ ;

- les propriétaires de caravanes mobiles stationnées temporairement et légalement sur un terrain non constructible ;

- les utilisateurs de camping-cars/caravanes en déplacement (création d'aires de service équipées et payantes pour passer la nuit en plus des 3 500 installations dédiées situées dans des campings) ;

- les bateliers et autres utilisateurs d'embarcations (branchements dans les ports pour des accostages réguliers) ;

²¹³ La Circulaire DGAS/1 A n° 2005-360 du 24 juillet 2005 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour les personnes sans domicile pendant l'été appelle l'attention des préfets sur les recommandations suivantes : "1. Concernant les personnes vivant habituellement en habitat précaire (squats, caravanes, tentes, logements très vétustes...) :...s'assurer de la disponibilité en eau et en électricité pour les campements de fortune. 2. Auprès des SDF ne se rendant pas dans les lieux d'accueil et d'hébergement : distribuer des bouteilles d'eau, , indiquer les fontaines d'eau potable, les lieux d'accueil ouverts où ils pourront se restaurer, se rafraîchir, se laver et bénéficier d'une prise en charge sanitaire et sociale. 3. Concernant les lieux d'hébergement et les accueils de jour : En cas de déclenchement du niveau 3 du plan canicule, mettre à disposition et distribuer des bouteilles d'eau, des vêtements de coton et des casquettes, indiquer les lieux où les vestiaires sont ouverts, où il est possible de prendre des douches, de laver son linge. Informer les personnes accueillies sur la nécessité de boire de l'eau, de se mettre à l'ombre."

²¹⁴ Paris a rendu gratuit l'accès aux toilettes publiques en février 2006 (429 sanisettes, 110 toilettes dans les jardins publics et 24 toilettes dans le métro).

²¹⁵ La loi Besson a fait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de mettre à disposition des aires aménagées. Selon le Décret 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, "Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité". Une redevance d'usage est prévue.

²¹⁶ Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage. L'art. 9 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit qu'un emplacement provisoire mis à disposition des gens du voyage par une commune doit être agréé par le préfet. Cet agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de l'emplacement. Le présent décret précise que l'emplacement doit être desservi par un service régulier de ramassage des ordures ménagères et comprendre une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil.

- les visiteurs des jardins publics et des établissements recevant du public ;
 - les voyageurs en perdition (sur route, en train, en bateau, etc.).
-

Encadré 22

LES GENS DU VOYAGE ONT AUSSI DROIT A L'ÉLECTRICITÉ (extraits d'un article, Maire-Info, 27 septembre 2004)

Un maire tient du code de l'urbanisme (article L. 421-1) le pouvoir de s'opposer au raccordement définitif de caravanes au réseau de distribution d'électricité si ces caravanes n'ont pas fait l'objet d'un permis de construire. Il s'agissait en l'occurrence de caravanes posées sur le sol ou sur des plots de fondation et n'ayant, de ce fait, pas conservé leur mobilité. Elle doivent donc bien « être regardées comme des maisons légères d'habitation. »

En revanche, ce n'est pas parce qu'une caravane serait stationnée irrégulièrement au regard des dispositions relatives à l'utilisation des sols que le maire peut, légalement, prendre un arrêté par lequel il s'oppose, « sur le seul fondement des pouvoirs de police générale qu'il tient de l'article L. 2 212-2 du code général des collectivités territoriales, au raccordement au réseau de distribution d'électricité sollicité par ses occupants ».

Dans l'arrêté jugé illégal, le maire de Marignane s'était opposé au raccordement de parcelles au réseau de distribution d'électricité. Il avait demandé si les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, d'une part, et celles de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, d'autre part, permettent d'enjoindre à Électricité de France de ne pas raccorder à titre définitif au réseau de distribution d'électricité des parcelles au motif que des caravanes y stationnent régulièrement.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat rappelle que le code de l'urbanisme prévoit que, si des locaux installés sans respecter la réglementation ne peuvent être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, de gaz ou de téléphone, les caravanes mobiles ne font pas partie de ce type de locaux. Pour obtenir la coupure de réseau, le maire ne peut donc se fonder sur les dispositions lui permettant de s'opposer au raccordement définitif au réseau de distribution d'électricité de caravanes mobiles stationnant irrégulièrement, soit au regard des articles R. 443-1 et suivants du code de l'urbanisme, soit au regard du règlement annexé au plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme, sur le territoire de la commune concernée. Posées sur le sol ou sur des plots de fondation et n'étant plus mobiles, elles sont des maisons légères d'habitation. Elles entrent, à ce titre, dans le champ d'application de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme et, par voie de conséquence, dans celui de l'article L. 111-6 précité.

3. Le refus d'approvisionnement en eau des propriétaires de caravanes

Certains maires refusent l'accès à un réseau d'approvisionnement disponible au voisinage alors que l'utilisateur en supporte les coûts pour le motif que le logement à desservir est une caravane en stationnement "illégal" (de longue durée). Deux logiques s'affrontent : la logique du droit à l'eau favorable à l'approvisionnement en eau pour les besoins essentiels et la logique du droit de l'urbanisme favorable à l'expulsion des usagers en situation irrégulière.²¹⁷ S'il est normal de faire respecter le droit de l'urbanisme, il ne faut pas utiliser à cette fin le refus d'accès à l'eau ou aux soins de santé pour les parents ou le refus d'accès à l'école pour les enfants.

En 2001, le TGI de Meaux²¹⁸ a condamné l'opérateur du service sous astreinte de 150 € par jour, à brancher l'eau, jusqu'à l'intervention d'une décision définitive qui interdise le stationnement provisoire de la caravane, ou d'une autre solution mettant fin au litige entre le propriétaire et le maire. Le Tribunal expose que *"la demande de branchement provisoire doit être satisfaite dans la mesure où elle est la suite logique et nécessaire du droit de propriété d'un terrain sur lequel le propriétaire peut stationner provisoirement une caravane ou se livrer à toute activité que les lois de police n'interdisent pas ; qu'elle doit aussi être satisfaite comme l'expression d'un droit inaliénable de la dignité humaine qui doit pouvoir, quelle que soit sa situation même illégitime, au regard des lois de police, bénéficier à titre provisoire, des commodités et bienfaits des services publics essentiels à la vie"*.

Le Conseil d'Etat a sanctionné pour manque de base juridique le refus de certains maires de permettre le branchement provisoire à l'eau de caravanes installées légalement sur des terrains non constructibles²¹⁹ dans le but de faire obstacle à la présence de ces caravanes. Dans le même esprit, un syndicat d'alimentation en eau ne peut refuser un branchement provisoire à l'eau d'une caravane située sur le terrain de son propriétaire.

Si la caravane stationne de manière prolongée sans autorisation, le problème reste entier. L'avis du Conseil d'Etat montre que prévaut l'Art. L 111-6 du Code de l'urbanisme

²¹⁷ En Irlande, la nouvelle loi sur l'eau est tout à fait explicite. Selon la Section 31(19) du Water Services Act 2007, "A right to water services, which is provided for under, or may be construed from ...any section under this Act or any other enactment ... shall not apply in relation to a premises which is an unauthorized structure, or the use of which constitutes an unauthorized use." Le droit de l'urbanisme prévaut sur le droit à l'eau. Les débats sur la loi sur l'eau en France ont montré que les parlementaires français étaient favorables à cette dernière thèse.

²¹⁸ Ordonnance de référé, 28/2/2001, *Droit en Quart Monde*, N°37-38, 2004, p. 77.

²¹⁹ Dans un arrêt du 22 août 2002 "Commune de Marignane" (N°243333), le Conseil d'État a réaffirmé le principe que le maire ne pouvait s'opposer au raccordement provisoire de caravanes à l'électricité en se fondant sur l'Art. L.111-6 du Code de l'urbanisme. Le même principe est applicable pour l'eau (dans le même sens, voir la décision du Tribunal administratif de Marseille N°022051 du 8/10/2002 "Commune de Saint-Victoret" et les ordonnances de référé du Tribunal administratif de Nantes N°023982 et 023962 du 10/1/2002 "Commune d'Olonne sur Mer". Voir aussi *J.O. Sénat, Questions* N°07506 du 9/4/98, Rép. p.1719, 28/5/1998). Sur cette question, voir la réponse ministérielle du 14/2/2005 (question parlementaire du 12/10/2004).

qui interdit le branchement définitif de caravanes après 3 mois de stationnement sans permis. Pour le Conseil d'Etat (avis Herlemann, juillet 2004²²⁰) comme pour la Commission de régulation de l'énergie (décision JMF Immo, juillet 2004), le législateur dans le cadre des lois sur l'électricité de 2000 et 2003 n'avait pas voulu déroger concernant l'accès au réseau aux stipulations très claires de l'art. L 111-6 qui y font obstacle (RJEP, N°614, nov. 2004, note E.C. p.486) (Encadré 22).

Toutefois, un maire ne peut pas s'opposer au branchement "provisoire" de la caravane au delà de la durée de 3 mois (voir rép. min. J.O. Sénat, 20/9/2007). Dans l'arrêt Commune de Caumont en date du 9 avril 2004, le Conseil d'Etat a retenu le "caractère d'urgence" eu égard aux "conditions de vie des occupants". Ceci dénote une certaine prise en compte des effets d'une coupure d'électricité. Pour le Ministre de l'écologie, un branchement provisoire ne peut être accordé pour un usage non provisoire.²²¹

4. L'approvisionnement en eau des habitats non desservis

Environ 200 000 logements ne sont pas branchés à un réseau public d'eau potable et s'alimentent à des puits, sources, captages privés, etc. En 1998, 114 communes étaient sans réseau de distribution et 0.8% des résidences principales n'étaient pas branchées (IFEN 2001). La situation actuelle est meilleure mais il reste des habitations principales sans alimentation en eau par réseau. Certains hameaux ne sont pas desservis en eau parce que le conseil municipal refuse de procéder aux extensions de réseaux souhaitées par les habitants.

La reconnaissance du droit à l'eau devrait amener à étendre certains réseaux existants²²² pour alimenter en eau des habitations qui ne seraient pas trop éloignées, par exemple dans les zones périphériques atteintes par la croissance urbaine. Il ne s'agirait pas de desservir toutes les habitations isolées mais uniquement celles qui sont raisonnablement proches des réseaux.

Le nouveau droit à l'eau ne crée pas une situation juridiquement nouvelle puisque la jurisprudence était déjà favorable à l'extension des réseaux dans les zones agglomérées (non-

²²⁰ Avis n° 266478 du 7 juillet 2004 rendu par le Conseil d'Etat sur des questions de droit posées par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, *J.O n° 208 du 7 septembre 2004*.

²²¹ Réponse du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (*J. O. Sénat du 29/11/2007*), "il n'est pas possible d'accorder un branchement provisoire à une construction irrégulière, si ce branchement provisoire n'est pas justifié par une utilisation elle-même provisoire". Cete réponse est probablement plus négative que l'avis du Conseil d'Etat.

²²² Les extensions des adductions d'eau se poursuivent. Ainsi, en 2001, on a construit plus de 15 400 km de canalisations nouvelles. Entre 1990 et 1995, le FNDAE a été en mesure d'apporter l'eau à 948 000 nouveaux abonnés, soit une moyenne de 190 000 logements par an. Toutes les personnes dont le logement n'est pas actuellement branché ne demanderont pas le branchement au réseau car elles peuvent hésiter devant les frais restant à leur charge et préférer maintenir les arrangements actuels (80% en métropole).

discrimination entre les usagers) mais il n'oblige pas à desservir toutes les habitations.²²³ Si «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», la municipalité a l'obligation au minimum de donner accès à de l'eau potable par borne-fontaine pour les personnes non desservies par ailleurs. Cette obligation n'est pas coûteuse et ne peut donc être évitée. En revanche, comme l'expose M. Jacques Pélissard, Président de l'AMF, «il ne me semblerait pas économiquement pertinent de contraindre une commune à étendre son réseau au prétexte d'une demande isolée de fourniture d'eau.»²²⁴

5. Le manque d'eau potable dans certains villages

Le problème de la potabilité insuffisante des eaux distribuées affecte 6% de la population (Plan national santé-environnement). De nombreux petits réseaux distribuent une eau de qualité douteuse (par exemple, 25% des réseaux de moins de 500 habitants en région RMC) du fait de l'insuffisance de protection des zones de captage et du manque d'entretien des réseaux.²²⁵ De nombreux villages sont obligés de déconseiller l'usage de l'eau distribuée. La loi N° 2004-806 relative à la politique de santé publique a fixé l'objectif de réduire d'ici 2008 de moitié la proportion de la population recevant une eau de mauvaise qualité. Il reste à

²²³ Dans une question parlementaire, Mme Marie-Jo Zimmermann attire l'attention de M. le ministre ..., sur le fait que les syndicats qui assurent le service public de distribution d'eau ont une obligation de desserte des constructions existantes qui s'approvisionnaient auparavant par des puits dès lors que ces constructions ont été légalement édifiées et ne sont pas éloignées de l'agglomération principale. Texte de la réponse (JOAN, 02/10/2007) : «Dès lors que les communes assurent le service public de la distribution de l'eau potable, il pèse sur elles une obligation générale de desserte, tant des immeubles nouveaux qu'existants. Le droit au raccordement est justifié par le principe d'égalité d'accès des usagers au service public, le refus n'étant possible que sur décision motivée en fonction de la situation considérée. Le raccordement ne peut en effet être refusé que dans des circonstances particulières, telles que le raccordement d'une construction non autorisée (article L. 111-6 du code de l'urbanisme) ou le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale (CE, 30 mai 1962, « Parmentier », Lebon p. 912). Le refus doit être motivé en fonction de la situation donnée. Seules s'appliquent les règles de financement des réseaux publics nécessaires à des immeubles existants. Ainsi, la prise en charge du coût de l'extension du réseau public d'eau réalisée à l'initiative d'une commune pour desservir un hameau incombe à cette collectivité territoriale (CE 24 mai 1991, req. n° 89-675, « Mme Carrère »). Lorsque le financement d'une extension de réseau destinée à desservir des constructions existantes n'est pas prévu au budget communal, les propriétaires de ces constructions intéressés à la réalisation des travaux peuvent néanmoins s'engager contractuellement à verser une contribution financière en recourant à la technique de l'offre de concours (CE, 9 mars 1983, req. n° 25061, « SA Société lyonnaise des eaux »). Dans une réponse à Mme Marie-Jo Zimmermann publiée le 8/1/2008 (Q 606), le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a exposé que : «... s'agissant du raccordement d'immeubles existants (terrains bâtis ou non) à un réseau public d'eau potable qui dessert déjà les propriétés, le droit au raccordement est justifié par le principe d'égalité d'accès des usagers au service public, le refus n'étant possible que sur décision motivée en fonction de la situation considérée.»

²²⁴ Aquae, N°31, fév. 2007. Il manque une indication pour déterminer à partir de quel prix par habitation branchée une demande d'extension est déraisonnable.

²²⁵ Le taux de conformité bactériologique de l'eau potable en France en 2002 est de 85.8% dans les unités de moins de 500 habitants et de 96.4% dans les réseaux de 500 à 2 000 habitants. Il existe des villages où l'on conseille en permanence aux habitants de ne pas boire l'eau distribuée car elle risque d'être trop polluée.

voir dans quelle mesure cet objectif sera atteint. En attendant, la consommation d'eau en bouteille progresse.²²⁶

Dans son Rapport sur la qualité de l'eau potable en France (2002-2004), le Ministère de la santé a estimé à "plus de 3 millions de personnes la population potentiellement exposée à de l'eau n'ayant pas respecté les limites de qualité requises". Pour les nitrates, 2% des débits distribués ne respectent pas la limite de 50 mg/l. Pour les pesticides, 13% des débits distribués ne respectent pas les limites autorisées. Près de 300 000 habitants de Seine-et-Marne sont desservis par une eau qui ne respecte pas les seuils réglementaires de qualité. Au point que 178 des 514 communes du département ont dû obtenir des dérogations pour fournir malgré tout de l'eau, même non conforme à la législation.²²⁷

En plus des pollutions chroniques, il existe des pollutions microbiologiques accidentelles (57 entre 1991 et 1994). Dans quelques cas, on observe des épidémies de gastro-entérites d'origine hydrique. On compte une épidémie grave par an et plus de 150 cas de

²²⁶ De 6.05 millions de m³ en 1997 à 8.55 millions de m³ en 2004. Cette augmentation est en partie un phénomène de mode car la pollution a décru. La fraction de la population qui consomme de l'eau du robinet pour la boisson est de 67% en moyenne ; elle est de 79% en Rhône-Alpes et de 51% dans l'Ouest (Bretagne) et le Nord. Elle est plus élevée chez les jeunes que chez les personnes âgées.

²²⁷ Six mille habitants de quatre communes de Seine-et-Marne ont été privés d'eau potable pendant 4 jours suite à deux pollutions bactériologiques (Châtelet-en-Brie, Ecrennes, La Chapelle-Rablais et Fontaines). Des citernes de 25 mètres cubes ont été installées sur les quatre communes et des bouteilles d'eau de source ont été distribuées gratuitement aux habitants mais aussi dans les établissements scolaires (La République, mai 2000). En 2004, le nombre d'habitants de Seine-et-Marne desservis par une eau présentant une non-conformité chronique est : Pesticides : 226 000 habitants (184 communes), Nitrates : 20 000 habitants (48 communes), Sélénium : 26 000 habitants (21 communes), Fluorures : 22 000 habitants (9 communes). En 2005, dans 68 communes, la consommation d'eau du robinet est déconseillée aux femmes enceintes et aux nourrissons. En 2006, 68179 personnes dans 82 communes ont rencontré des restrictions permanentes d'usage de l'eau du robinet à cause de la présence de différentes substances (pesticides, nitrates, fluor, sélénium, etc.). Cette pollution concerne 16 % des communes du département et 5,7 % de sa population. En Irlande, à Galway, une contamination par cryptosporidium a causé une augmentation des diarrhées (cryptosporidiose) et a obligé la ville à conseiller l'usage d'eau bouillie ou en bouteille de mars à août 2007. Les personnes achetant de l'eau en bouteille recevaient une bouteille gratuite pour une bouteille payée (avec un rabais). Des organismes de bienfaisance fournissaient de l'eau en bouteille aux familles démunies.

pollution fécale grave.²²⁸

6. L’approvisionnement en eau en situation d’urgence

En cas de crise, les pouvoirs publics interviennent pour garantir la distribution d’eau potable et les distributeurs sont tenus de prendre les mesures nécessaires.²²⁹ La mise à disposition gratuite d’eau potable transportée par camion ne suffit généralement pas ; il faut aussi fournir des bouteilles d’eau pour la boisson, ce qui pose le problème du volume à prévoir et de la prise en charge des coûts surtout pour les plus démunis.

²²⁸ Selon l’étude de Pascal Beaudeau, Henriette De Valk, Véronique Vaillant, Damien Mouly : “Détection et investigation des épidémies d’infection liées à l’ingestion d’eau de distribution. Approche intégrée environnementale et sanitaire”, Institut de veille sanitaire, déc. 2007, les épidémies de gastro-entérites d’origine hydrique sont relativement rares (France, 1.4 / 100 millions d’habitants et par an, États-Unis, 3.4 /100M , Angleterre et Pays de Galle, 8.6/100M et Canada, 31.2 /100M). En France, il y a eu 10 épidémies entre 1998 et 2006 entraînant 10 000 cas cliniques et 25 hospitalisations. Les pollutions fécales des eaux en France sont beaucoup plus fréquentes dans les petites unités de distribution (moins de 500 habitants).

Événements de pollution fécale critiques

Taille de l’unité de distribution	Nbr unités	Nbr poll. a)	Fréq. poll. b)	Nbr poll. graves c)	Fréq. poll.graves d)
0 à 99 habitants	8228	1394	0.17	83	1.0
100 à 499 hab.	7487	741	0.099	48	0.64
500 à 1999 hab.	5636	243	0.043	15	0.27
2000 à 999 hab.	3839	135	0.035	6	0.16
Plus de 10 000 hab.	985	43	0.044	4	0.41
TOTAL	26175	2555	0.097	156	0.59

a) Plus de 10 unités de pollution fécale. Nombre d’événements en 2003-2004.

b) Nombre d’événements par unité de distribution et par an.

c) Événement de plus de 200 unités de pollution fécale.

d) Nombre d’événements graves pour 100 unités de distribution.

²²⁹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Article 6.1 : “Les exploitants d’un service, destiné au public, d’assainissement, de production ou de distribution d’eau pour la consommation humaine prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise”. Voir aussi Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine (art. XIV modifiant l’art. R. 1321-23 du code de la santé publique, actes de malveillance) et Décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 relatif à la définition des besoins prioritaires de la population et aux mesures à prendre par les exploitants d’un service destiné au public lors de situations de crise, pris en application de l’article 6 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.

7. L'accès à l'eau et à l'assainissement des travailleurs et du public

Les employeurs doivent fournir gratuitement l'eau de boisson sur les lieux du travail.²³⁰ Des problèmes se posent parfois sur les chantiers non alimentés en eau potable. Les employeurs doivent aussi fournir des toilettes, même sur les chantiers.²³¹ Des toilettes et des points d'eau doivent être installés dans de nombreux espaces ouverts au public.

8. L'accès à l'eau et à l'assainissement dans les DOM

L'accès à l'eau et à l'assainissement dans les DOM est moins bon que dans la métropole : 1.1% des ménages n'a pas un tel accès à la Martinique, 3.2% en Guadeloupe et 12.8 % en Guyane.

La situation de l'accès à l'eau dans le monde rural de Guyane est à peine meilleure que dans les pays en développement voisins²³² avec 50% de la population sans accès à l'eau potable et des rivières gravement polluées par des produits toxiques déversés illégalement. La qualité des eaux distribuées par des opérateurs laisse parfois à désirer avec 3% d'eau de qualité moyenne ou mauvaise (5 000 usagers) compte non tenu des personnes sans aucune distribution d'eau.

L'assainissement est assez peu développé puisque seulement 31% des abonnés à l'eau bénéficient de l'assainissement collectif en Guadeloupe, 39% en Martinique et 42% en Guyane (80% en métropole). La plupart des abonnés à l'eau n'a donc pas accès à des égouts collectifs avec tous les risques sanitaires que cela implique.

Selon M. Serge Lepeltier, Ministre de l'écologie et du développement durable (lettre du 8 février 2005), " En dépit de la mobilisation conjuguée des fonds structurels européens, des financements de l'État et de la contribution des collectivités locales, la région (Guyane) continue à accuser un *retard inquiétant notamment en matière de production et d'adductions en eau potable*. Cette situation entraîne des risques sanitaires majeurs en particulier pour les populations des communes isolées au sein desquelles la fréquence des troubles intestinaux d'origine hydrique est très préoccupante." Des problème de disponibilité d'eau se posent en

²³⁰ L'Art. R232-3 du Code du travail précise que "Les employeurs doivent mettre à la disposition des travailleurs de l'eau potable et fraîche pour la boisson." L' Art. R232-3-1 précise que "Dans le cas où des conditions particulières de travail entraînent les travailleurs à se désaltérer fréquemment, l'employeur est tenu, en outre, de mettre gratuitement à leur disposition au moins une boisson non alcoolisée".

²³¹ "Les employeurs doivent mettre à la disposition des travailleurs les moyens d'assurer leur propreté individuelle, notamment des vestiaires, des lavabos, des cabinets d'aisances et, le cas échéant, des douches ", Code du travail, Article R232-2.

²³² La Guyane française et la Réunion sont aussi pauvres que certaines régions défavorisées de Grèce, d'Espagne ou du Portugal. Dans les DOM, il y a 35.2% de bénéficiaires de la CMU complémentaire à comparer à 6.8% en métropole. La pauvreté y est donc beaucoup plus grande et nécessiterait des mesures de solidarité plus fortes.

zone urbaine et de qualité de l'eau en zone rurale.²³³

Une mission d'inspection en Guyane²³⁴ a recensé l'étendue des besoins. Selon les auteurs,

“ La Guyane est un territoire gravement malade socialement. Les infrastructures et les équipements sont insuffisants. La Guyane ne bénéficie pas, tant s'en faut, de l'égal accès aux équipements de base et aux services de première nécessité comme l'AEP, tel qu'affirmé dans le troisième rapport de cohésion de la Commission européenne”.

“ La Guyane est un territoire réellement en détresse, la satisfaction des besoins en eau potable – une eau saine pour tous, partout et à tout instant --apparaissant comme LA mesure de priorité absolue pour tenter de contrecarrer cette évolution.”

La députée de Guyane, Mme Juliana Rimane²³⁵ estime que “Notre pays s'honorerait aujourd'hui par le biais d'une solidarité financière renforcée à garantir aux Guyanais l'égalité d'accès aux services de base.”

Il est nécessaire pour la France de contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire en Afrique, mais sans oublier la situation déplorable qui règne dans certaines régions françaises éloignées de la métropole. En particulier, il faudrait au nom de la solidarité nationale augmenter les investissements pour l'eau potable et l'assainissement dans les départements de l'outremer qui font partie intégrante de la France. Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (avril 2008) retient l'objectif : “restaurer la sécurité d'approvisionnement en eau potable d'ici 2015” dans ses dispositions spécifiques aux départements et collectivités d'outre-mer (art.46). Le flou continue toutefois à régner sur les objectifs concrets et les moyens d'y parvenir.

²³³ Dans une question écrite à l'Assemblée nationale (*J.O. du 27 février 2007*), “M. Yves Cochet souhaite appeler l'attention de M. le ministre de la santé et des solidarités sur l'accès et la qualité de l'eau potable en Guyane. Le Parlement a consacré en décembre 2006 le droit à toute personne physique d'accéder à l'eau potable pour son alimentation et son hygiène, qui engage la responsabilité partagée de tous les acteurs publics. Pourtant en Guyane, un certain nombre de localités sont régulièrement privées d'eau potable suite à la défaillance du service public. Quelques localités isolées sont concernées, notamment plusieurs villages amérindiens et noirs-marrons du sud du département. Il s'avère que lesdites collectivités ne disposent pas de moyens suffisants pour assurer l'existence et la continuité de ces services publics”.

²³⁴ Pierre Balland, IGE, François Hanus, CGPC, Alain Roux, CGGREF (25 avril 2005): “L'alimentation en eau potable dans le département de la Guyane : inventaire des moyens actuels de production, analyse des besoins de renforcement et recommandations”.

²³⁵ Assemblée nationale, mai 2006.

Annexe 6

EXEMPLES D' ACTIONS DES VOLETS EAU DES FSL

Bien que 2005 soit la première année de fonctionnement du volet eau des FSL ²³⁶, les statistiques de leur activité pendant cette année illustrent le rôle important de ce mécanisme. Les 16 exemples suivant (résumés au Tableau 17) montrent la grande dispersion des montants de l'aide pour impayés d'eau selon les départements ou régies. A Vannes, l'aide pour l'eau a dépassé 0.6 € par habitant, soit plus de cinq fois la moyenne nationale (0.12 c€/hab.).²³⁷

Tableau 17

DISPERSION DES MONTANTS DE L'AIDE POUR L'EAU (2005)

	€/abonné	€/hab.
Vannes	1.47	0.64*
Sarthe	0.97*	0.42
Gironde	0.71*	0.31
Bayonne	0.71	0.31*
Régie de Charente	0.68	0.30*
Saint-Brieuc	0.55	0.24*
Isère	0.55*	0.24
Loire	0.55	0.24
Côtes-d'Armor	0.51*	0.22
Régie mancelle	0.48	0.21*
Nord	0.46*	0.20
Rhône	0.46*	0.20
Grenoble	0.35	0.15*
Régie nazairienne	0.27	0.12*
Castres	0.23	0.10*
Roanne	0.19	0.08*
Vosges	0.10*	0.04
Moyenne nationale*	0.30	0.12

* Conversion des ménages en habitants faite sur la base de 2.3 habitants par abonné. Ce facteur est plus élevé dans les départements très urbanisés (plusieurs ménages par compteur). Au total, il y a 21.3 millions d'abonnés pour 58.5 millions d'habitants en France métropolitaine ; dans les bassins d'Adour-Garonne et de Loire-Bretagne, il y a 2.2 habitants par abonné et dans le bassin Seine-Normandie, il y a 4 habitants par abonné du fait des nombreux habitats collectifs à Paris.

²³⁶ Auparavant, il y avait le Fonds Solidarité Eau mais il n'était pas obligatoire.

²³⁷ Calculé sur la base de 50 000 aides pour 7.5 ME à répartir entre 25 millions de ménages et 62.5 millions d'habitants.

1. ACTION AU NIVEAU DES DÉPARTEMENTS

1.1 GIRONDE

Population : 1.376 million d'habitants	568 000 ménages
Bénéficiaires de la CMUC : 5.8% (couverture médicale universelle complémentaire à titre gratuit) (plafond de revenu pour la CMUC : 598 €/mois célibataire et 897 €/mois pour un couple, plafond pour le RMI : 433 €/mois célibataire et 650 €/mois pour un couple)	31 146 ménages
Bénéficiaires potentiels du tarif social (TPN) pour l'électricité (plafond : 460 €/mois célibat., 690 €/mois pour un couple) (pro rata de 1 600 000 ménages bénéficiaires potentiels pour la France entière)	35 000 ménages
Activités du FSL en 2005 :	
maintien dans le logement	1694 ménages
dettes d'énergie prises en charge (2.26 M€)	10 715 aides
dettes d'eau prises en charge (prêts ou dons) (0.43 M€)	3111 aides
Aides pour l'eau :	0.31 € par habitant
Activités du FSL en 2006 :	
dettes d'énergie prises en charge	13 272 aides
dettes d'eau prises en charge (prêts ou dons)	2379 aides

NB : les informations sur le FSL 33 donnent à penser que les personnes seules dont le revenu dépasse 375 €/mois ne peuvent pas être aidées pour l'eau.

1.2 RHÔNE

Population : 1.654 million d'habitants	683 000 ménages
Bénéficiaires de la CMUC : 5.7%	37 700 ménages
Activités du volet solidarité eau en 2001 : dont 34 300 € (État et Agences) et 33 752 € (Grand Lyon), le reste à charge des distributeurs.	153 000 €
Activités du FSL en 2005	
dettes d'énergie prises en charge	663 281 €
dettes d'eau prises en charge	323 752 €

Aides pour l'eau : 0.2 € par habitant

Pour le Grand Lyon (1.2 Mhab.), l'aide pour l'eau a concerné 1 434 ménages pour un total de 356 776 € dont 189 434 € ont été pris en charge par les distributeurs²³⁸ (principalement Veolia : 147 218 €). L'aide moyenne de 132 € /ménage aidé portait sur 53% de la facture.

En 2006, le département prévoit des aides de 353 873 € pour les dettes d'eau et de 731 226 € pour les dettes d'énergie. Grand Lyon consacre 300 000 € à la coopération décentralisée et Veolia abonde pour atteindre 540 000 € en 2006.

Le règlement intérieur du FSL prévoit que l'aide peut couvrir 60% à 100% de la facture selon le niveau de revenu et la situation familiale du demandeur et qu'une seule aide par an peut être accordée. Les demandes d'aides ne sont pas recevables si le montant des impayés d'eau est inférieur à 60 € ou si le quotient familial est supérieur à 760 €/mois.

1.3 CÔTES-D'ARMOR

Population : 567 000 habitants	234 000 ménages
Bénéficiaires de la CMUC : 4.0%	8960 ménages

Activités du FSL en 2005

dettes d'eau prises en charge :	928 aides
(pour 1 259 demandes déposées)	122 900 €
(dont 44 217 € (36%) sous forme d'abandons de créances par les distributeurs).	
dettes d'énergie prises en charge :	2 378 aides
	409 000 €

Aides pour l'eau : 0.22 € par habitant

Le plafond des prises en charge de dettes d'eau est de 180 € par période de 12 mois. Le plafond de revenu pour qu'une demande soit recevable est de 647 €/mois.

1.4 VOSGES

Dans les Vosges (383 000 habitants), les trois distributeurs membres de la FP2E ont convenu en 2005 d'abandons de créances pour un maximum de 11 352 € pour l'eau²³⁹ et le FSL a accordé des aides pour un total de 16 034 € (0.042 €/hab.). Pour l'énergie, les aides sont de 88 638 €.

²³⁸ 351 000 € en 2007.

²³⁹ 14 977 € en 2007 .

1.5 SEINE-SAINT-DENIS

En Seine-Saint-Denis (1.459 million d'hab.) vit une grande proportion de personnes bénéficiant de la CMUC (10.9%). En 2005, le volume total des opérations du FSL a été de 12 M€, principalement pour des aides au logement. Pour l'électricité, 13 000 aides ont été accordées pour un total de 1.5 M€. En 2005, le FSL a accordé 106 aides pour les dettes d'eau (14 000 €) après avoir reçu 151 demandes. Le petit nombre d'aides pour l'eau par rapport au nombre d'aides pour l'électricité (facteur 122) est surprenant ; il est dû pour partie au grand nombre de ménages démunis en location sans compteur individuel d'eau.²⁴⁰ Le règlement intérieur du FSL (mars 2006) prévoit que le FSL n'intervient que pour un montant équivalent au maximum à un trimestre de consommation courante d'eau (Annexe 3) . En 2006, la Seine-Saint-Denis a voté un crédit de 820 000 € pour un programme de coopération décentralisée (0.58/hab.).

1.6 NORD

Selon M. Patrick Kanner, Adjoint au Maire délégué à la solidarité, la Ville de Lille a été l'une des premières collectivités à reconnaître le droit fondamental à l'eau en organisant un dispositif d'aide et de prévention des coupures d'eau. Dès 1991, la Ville de Lille a conclu avec la Société des Eaux du Nord une convention organisant un dispositif visant à éviter les coupures d'eau selon lequel la fourniture d'eau est rétablie sitôt la constitution d'une demande, et une aide au paiement des factures d'eau est versée au profit des personnes en difficulté sociale et financière.

En 2001, le FSL est intervenu pour couvrir les dépenses d'eau de personnes ayant des revenus inférieurs à 1.5 RMI et a fourni une aide pour l'eau à concurrence de 80 % de la dette si la moyenne économique²⁴¹ est inférieure à 5.34 €/ jour/personne et à concurrence de 50% si la moyenne économique est comprise entre 5.34 et 7.62 € (rien au-delà de 7.62 €). L'aide est comprise entre 38 € et 457 € et est fournie au maximum une fois par an ou deux fois par trois ans.²⁴² Le département du Nord (2.576 Mhab.) a consacré 2.5 MF (380 000 €) aux impayés d'eau (dont 1 MF d'abandon de créances du distributeur), soit 15 c€/hab. La SEN qui dessert 300 000 ménages (1 Mhab.) a fourni 700 aides (soit une aide de 216 € par ménage aidé) correspondant à des abandons de créances de 61 000 € et d'une participation de l'État de 90 000 €.

En 2002, 4 718 dossiers d'aide ont été acceptés par le FSL (1415 dossiers, soit 30% pour l'eau et 66% pour l'énergie). En 2005, le département du Nord attribuait 516 333 €

²⁴⁰ Dans l'Essonne, les aides pour l'électricité dépassent d'un facteur 25 les aides pour l'eau (40 000 E).

²⁴¹ La moyenne économique est le revenu journalier net par personne au foyer. Il n'y a aucune aide si le revenu dépasse 228 E par mois.

²⁴² Actes du Colloque «Droit à l'eau : un droit fondamental des Droits de l'Homme » (Lille, 8 décembre 2001).

d'aides pour l'eau (0.2 €/hab.).

En 2007, le volet eau du FSL intervient pour les personnes dont le revenu est inférieur à 1.5 RMI²⁴³ ou dont le reste à vivre²⁴⁴ est inférieur à 6 €/jour. La subvention est un versement direct au distributeur ou plus généralement un abandon de créances de ce dernier. Il est plafonné à 920 € par an (1 200 € pour l'énergie) et est soumis à la condition que le ménage reprenne le paiement de sa consommation d'eau. La demande d'aide suspend la procédure de coupure.

Le SIDEN qui dessert 513 communes du Nord pratique un prix uniforme de l'eau.

1.7 ISÈRE

En Isère (1.162 Mhab.), le budget du FSL en 2006 est de 2 417 000 € pour l'accès et le maintien dans les logements, de 1 041 000 € pour les impayés d'énergie et de 285 400 € pour les impayés d'eau (7.6% du total du FSL). Il comporte aussi 125 000 € pour l'aide préventive pour l'énergie, 52 000 € de prêts pour les impayés d'énergie et 14 300 € de prêts pour les impayés d'eau. En trois trimestres de 2005, le FSL a accordé 1 050 aides pour l'eau et 2 876 aides pour l'énergie. L'aide moyenne du FSL pour l'eau est de 0.24 €/hab. en 2005.

Les ressources du volet eau du FSL sont constituées notamment de 22 680 € versés par les distributeurs d'eau publics en plus des abandons de créances tandis que les distributeurs privés ont consenti 20 118 € d'abandons de créance.

En 2007, les plafonds d'éligibilité au FSL pour une personne seule ont été augmentés de 1.25 RMI à 1.45 RMI. Les personnes endettées peuvent saisir directement le FSL si la dette d'eau est inférieure à 350 € et l'aide accordée est de 80% de la facture jusqu'à 200 € (dégressif au-delà). Le plafond des aides pour impayés eau et énergie est de 800 € pour 1 ou 2 personnes, de 1 200 € pour 3 ou 4 personnes et de 1500 € /an pour 5 personnes ou plus. Les aides préventives pour l'énergie sont limitées à 30% de la facture normale.

1.8 SARTHE

Le volet eau du FSL de la Sarthe (552 000 hab.) est accessible une fois par an aux personnes dont la moyenne économique est inférieure à 290 € en 2005 (porté à 640 € en 2006). En tout, 1 989 aides pour l'eau ont été accordées en 2005 dont 1 193 pour la période mai-déc. 2005. L'aide moyenne par dossier est de 117 € (soit 81 € pour le distributeur, 22 €

²⁴³ La limite d'intervention pour l'aide au maintien logement est un revenu de 2 RMI.

²⁴⁴ RAV = le trentième de (Ressources mensuelles - charges)/ nombre de personnes au foyer.

Tableau 18**DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DES AIDES DANS LA SARTHE**

	<i>Population</i>	<i>Nbr. aides</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
<i>Communes</i>		
<i>De 0 à 5000 habitants</i>	<i>57.5</i>	<i>8.5</i>
<i>De 5000 à 100 000 habitants</i>	<i>14.9</i>	<i>16.5</i>
<i>Plus de 100 000 habitants</i>	<i>27.6</i>	<i>75</i>

pour le Conseil général, 8 € pour les engagements de la famille et 6 € de divers (CCAS et autres). Les distributeurs privés interviennent dans 5 % des dossiers aidés.

Les aides pour l'eau du FSL sont de 232 713 €, soit 0.42 € par habitant. Elles sont très concentrées dans le milieu urbain (Le Mans) (Tableau 18). Au Mans, la prise en charge de la dette est totale alors que pour les autres distributeurs, elle porte sur une partie de la dette.

1.9 PARIS

Paris compte 58 200 allocataires du RMI en mars 2007. Environ 5 400 ménages bénéficient de l'aide aux impayés de loyers et charges du FSL (15 M€) qui inclut en général l'eau dans les charges. Les deux opérateurs versent au FSL 150 000 €/an à titre d'aides pour l'eau, ce qui correspondrait à des aides pour l'eau de l'ordre de 375 000 € (si l'on ajoute l'assainissement pris en charge par le SIAAP, les redevances et taxes)²⁴⁵. L'effort de solidarité pour l'eau à Paris représente 17 c€ par habitant et s'exprime uniquement dans le cadre de l'aide au paiement des charges.

Le nouveau Règlement du FSL de 2006 ne contient pas de volet eau pour le motif qu'il n'y a pas de demandes d'abonnés directs. En effet, à Paris, il y a peu d'abonnés directs (93 000 abonnés sur 2.154 millions d'habitants) et parmi eux, les abonnés démunis sont rares. Cette situation évolue avec l'obligation de pose de compteurs individuels dans les immeubles neufs.²⁴⁶ Le règlement du FSL sera amendé en 2008 pour traiter des impayés d'eau, mesure très nécessaire si des compteurs individuels sont installés dans les HLM. Les usagers en difficulté de paiement peuvent demander à étaler le paiement de leurs factures d'eau ou

²⁴⁵ EDF verse 1.14 ME pour les aides pour l'énergie. 10 174 ménages sont aidés par le volet énergie du FSL.

²⁴⁶ Le Rapport statistique 2003 du Secours catholique signale 3.9% de situations de dettes d'eau en Ile-de-France comparé à une moyenne nationale de 16.9%. Cet écart est indicatif de l'importance des habitats collectifs dans cette région car pour les dettes EDF/GDF la moyenne pour l'Ile-de-France est de 24.2% de situations de dette à comparer à 36.6% au niveau national. Si les dettes pour l'eau sont six fois moins fréquentes que celles pour l'électricité, il faudrait observer 1 500 aides pour l'eau pour l'Ile-de-France (notamment en banlieue).

Tableau 19

DÉPARTEMENTS PROBLÉMATIQUES POUR L'AIDE POUR L'EAU
PAR LES VOLETS EAU DES FSL EN 2005

	Pas d'informat. (a)	Aide nulle (b)	Aides faibles (c)	Pas de convention départ.(d)
Allier		X		
Alpes-de-Haute-Provence			X	X
Alpes-Maritimes			X	
Ardennes				X
Ariège		X		X
Aube			X	
Aude	X			
Aveyron	X			X
Bouches-du-Rhône		X		
Corrèze	X			
Creuse		X		
Doubs			X	
Drôme	X			
Eure	X			
Eure-et-Loir		X		
Gard		X		
Haute-Garonne		X		X
Hérault		X		
Isère			X	
Loir-et-Cher		X		
Haute-Loire		X		X
Loire-Atlantique			X	
Loiret			X	
Maine-et-Loire		X		
Manche		X		X
Marne				X
Meurthe-et-Moselle	X			X
Meuse				X
Morbihan		X		
Nièvre				X
Oise	X			X
Orne	X			
Puy-de-Dôme	X			X
Pyr. Atlantiques		X		
Pyr. Orientales				X
Bas-Rhin			X	
Haut-Rhin		X		
Haute-Saône		X		
Saône-et-Loire	X			
Savoie			X	X
Haute-Savoie		X		X

	Pas d'informat. (a)	Aide nulle (b)	Aides faibles (c)	Pas de convention départ.(d)
Paris		X		
Seine-Maritime		X		
Seine-et-Marne		X		
Yvelines			X	
Deux-Sèvres			X	
Somme		X		
Tarn			X	
Tarn-et-Garonne		X		
Var		X		
Vienne	X			
Haute-Vienne		X		
T. Belfort			X	X
Essonne		X		
Hauts-de-Seine		X		
Val-de-Marne			X	
Val-d'Oise	X			X
Guadeloupe	X			
Guyane	X			
Réunion				X
TOTAL	14	26	14	19

Notes :

- a) Pas de données fournies à la DGUHL, Secrétariat au Logement (déc. 2007).
b) Aide nulle du volet eau des FSL. Certains départements avec aide nulle en 2005 peuvent avoir fourni des aides en 2006. D'autres départements donnent des aides uniquement au titre du maintien dans le logement du FSL. Les CCAS peuvent aussi intervenir.
c) Aides faibles = inférieures à 5000 € ou 5% des aides pour l'énergie en 2005.
d) Pas de convention en préparation avec le SPDE/FP2E en janvier 2008.

Source : DGUHL et données recueillies dans cette étude

solliciter une aide du dispositif Paris-Habitat-Solidarité (maintien dans le logement).²⁴⁷ Les créances irrécouvrables et non valeurs en 2006 sont de 523 k€ pour CEP (rive droite) et 212 k€ pour EF (0.34% du CA). La contribution "solidarité eau" est de 107 + 53 = 160 k€, soit 1% du FSL.

²⁴⁷ L'eau en capitale, Mairie de Paris, juin 2007. "La Ville de Paris a mis en place fin 2005 un dispositif d'aide et d'accompagnement destiné aux Parisiens qui connaissent des difficultés momentanées pour payer leurs factures d'eau, manifestant ainsi une solidarité active avec nos concitoyens. Pour la première année de la mise en place de ce dispositif de solidarité, on estime à environ 150 000 E la part du FSL consacrée au règlement des charges d'eau. Depuis cette date, aucune coupure d'eau pour impayé social de facture d'eau n'est intervenue".

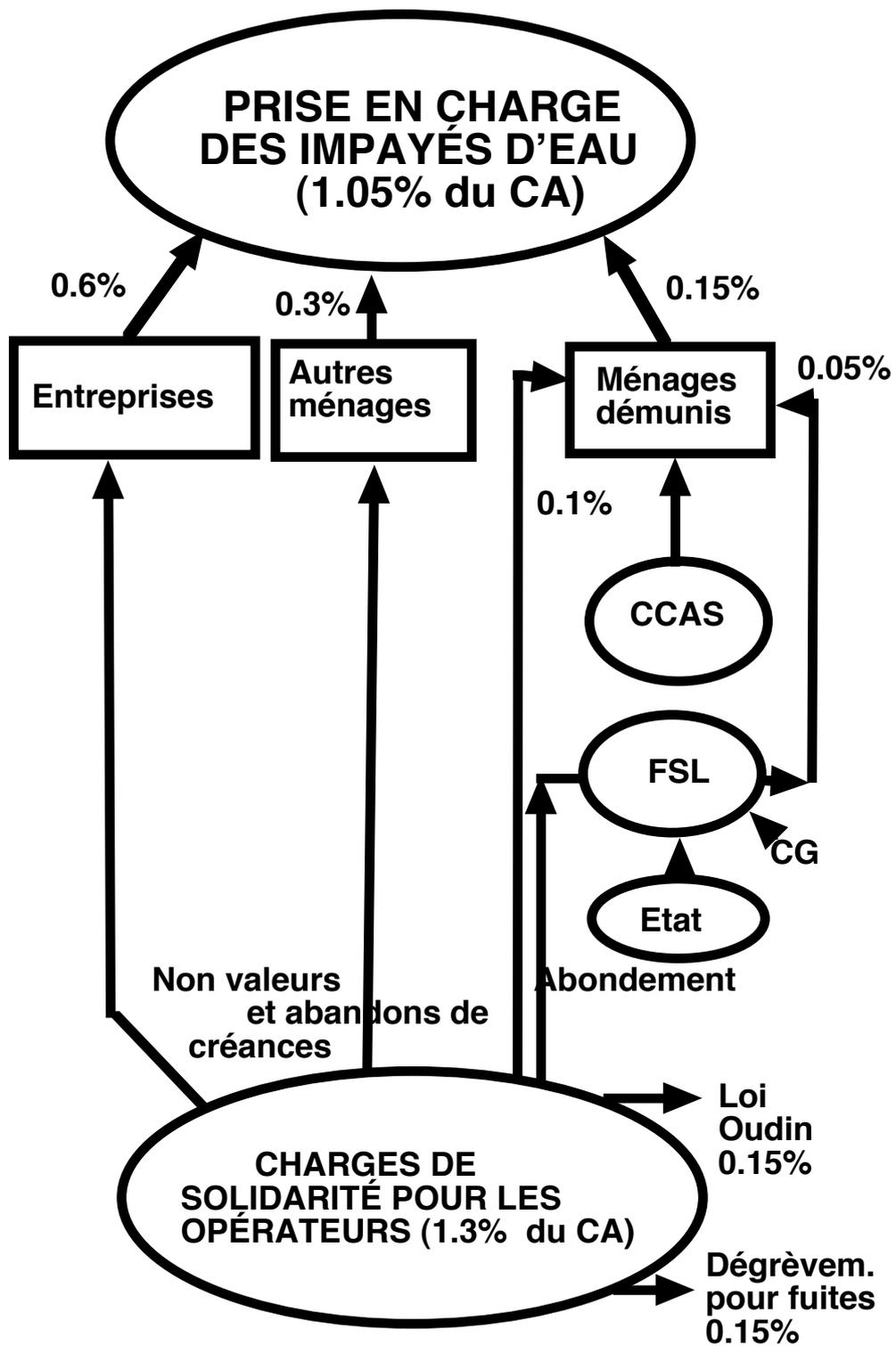


Figure 14. RÔLE SOCIAL DES OPÉRATEURS

Montants en % du chiffre d'affaires. Dans cet exemple, les charges de solidarité avec les ménages démunis sont relativement faibles.

En 2005, 2 208 avis de fermeture pour non-paiement de l'eau ont été délivrés (Rapport de contrôle, 2005).²⁴⁸ Toutefois, seules 15 fermetures ont été effectuées dont 3 (Rive droite) ont concerné des habitations (un abonné décédé et deux partis sans laisser d'adresse). Les coupures d'eau des logements ont disparu. Des mesures particulières ont été prises pour l'alimentation en eau de squats avec l'aide d'associations qui garantissaient le paiement. Des cols-de-cygne ont été installés et il est prévu de donner accès à l'eau dans les nouvelles sanisettes (accès gratuit). Les fournitures gratuites d'eau aux administrations (500 000 m³ ou 1.4 M€) devront disparaître très prochainement sauf pour l'eau alimentant les réseaux de défense contre l'incendie. Le prix de l'eau doit augmenter²⁴⁹ et le nombre de logements avec contrat individuel d'approvisionnement en eau s'accroît avec la nouvelle loi.

Par ailleurs, en 2006, Paris a voté 1 M€ pour la solidarité internationale dans le secteur de l'eau (0.5 €/m³ ou 0.6 €/an par famille). 14 projets ont déjà été sélectionnés (1.4 M€/3 ans).

1.10 LOIRE

Dans le départements de la Loire (732 000 habitants), le FSL aide des ménages (2.5% de la population) dont le revenu par u.c. est inférieur à 900 €/an. Le revenu moyen des demandeurs d'aide est de 466 €/uc. En 2006, 1225 ménages ont reçu 174 k€ d'aides pour l'eau. Les aides pour l'énergie ont été de 595 k€ et l'ensemble des aides du FSL a atteint 1911 k€. Le FSL de la Loire (FLU) dispose d'un site internet très complet (www.pdald42.fr).

1.11 DÉPARTEMENTS SANS VOLET EAU EN 2005

Dans 23 départements, le volet eau du FSL n'est pas intervenu en 2005 (Tableau 1) pour les impayés d'eau et dans 14 départements supplémentaires, le taux d'intervention a été très faible (Tableau 19). Les informations sur le volet eau ne sont pas disponibles pour 18 départements. En tout, en 2005, les aides sont significatives dans 46 départements.

Parmi les 7 départements métropolitains où l'eau est particulièrement coûteuse (plus de 3.6 €/m³), trois n'ont pas donné d'aides pour l'eau : Morbihan (4.1 €/m³), Bouches-du-Rhône (3.7 €/m³) et Manche (3.6 €/m³).

Selon une enquête effectuée en 2006 auprès des FSL, parmi les départements sans volet eau, cinq départements n'en prévoyaient pas (Mayenne, Haute-Savoie, Haut-Rhin,

²⁴⁸ En 2006, 2 486 avis de fermetures ont été délivrés et 112 fermetures ont eu lieu. Les motifs sont le départ sans successeur, la liquidation judiciaire et les impayés, mais aucun immeuble d'habitation n'a été concerné.

²⁴⁹ Le président de la SIAAP évalue à 19 MdE les investissements pour respecter la Directive sur les eaux résiduaires urbaines et prédit une augmentation de la facture d'eau de 200 E par habitant à Paris et sa banlieue.

Vienne et Territoire-de -Belfort).²⁵⁰ Dans 24 départements, le dispositif était prévu (retard de plus de 18 mois).

Dans les Bouches-du-Rhône (Marseille), le système de prise en charge des dettes d'électricité est très efficace (13 368 demandes satisfaites, record parmi 26 départements, aide de 2.6 M€) mais ce département n'a pas mis en place le système départemental de prise en charge des dettes d'eau faute d'une convention avec les 28 distributeurs. L'Hérault a adopté en septembre 2007 son règlement intérieur du FSL sans y faire figurer de volet eau.

En Savoie, la mise en place du volet eau du FSL est prévue pour 2007. En 2005, le FSL a accordé 1 861 € d'aides pour l'eau. Les CCAS ont dû intervenir.²⁵¹ Ainsi à Montmélian (Savoie, 3900 hab.), la facture moyenne d'eau fin 2005 est de 312 € pour 120 m³. Sur un total de 1700 abonnés, 66 ont bénéficié d'un échéancier de paiement (3.9%) et 3 ont bénéficié d'un dégrèvement de factures (1 sur 537 ménages, 1 sur 567 abonnés). Par ailleurs, il y a eu 6 coupures d'eau pour impayés (0.35%). Le taux des impayés est de 0.4% du nombre des abonnés et de 0.2% des volumes facturés.

Lorsque des abandons de créances sont consentis, l'action des départements peut concerner un nombre plus élevé de bénéficiaires puisqu'avec un même crédit du Conseil général, ces FSL peuvent aider plus de ménages (critères moins stricts).

L'absence de volet eau des FSL ne signifie pas l'absence d'aides pour l'eau car les CCAS peuvent donner des aides en lieu et place des FSL. Il existe aussi des possibilités avec les CAF, les mairies et même les fonds du conseil général. A Reims (219 000 habitants), il n'y a que 36 000 abonnés du fait de l'importance du parc social. Les abandons de créance sont de 0.6% du chiffre d'affaires et les aides de 0.7 € par habitant. Les plans d'étalement concernent 1.5% des factures et les impayés de plus de 3 mois touchent 2.5 % des factures.

1.12 LES DÉPARTEMENTS SANS CONVENTION

En mai 2006, 38 départements avaient signé une convention d'abandon de créances avec les distributeurs membres de la FP2E²⁵² et 10 accords supplémentaires étaient en préparation. En janvier 2007, 58 conventions d'aide pour eau étaient signées et 22 étaient en

²⁵⁰ Eric Le Palabe, Evaluation des dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées: État des lieux des pratiques en France,CEMAGREF - ENGEES, juin 2006.

²⁵¹ Dans les communes de 5000 à 200 000 habitants, 64% des CCAS ont une activité concernant les dettes d'eau. Voir Nathalie Duthéil, *L'action sociale des communes de 5000 à moins de 200 000 habitants*, DREES, n°307, avr. 2004.

²⁵² Ain, Aisne, Alpes-Maritimes, Ardèche, Aube, Calvados, Cher, Corrèze, Corse-du-Sud, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Dordogne, Doubs, Drôme, Finistère, Gironde, Haute-Marne, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Landes, Loiret, Lot-et-Garonne, Martinique, Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Tarn, Val-de-Marne, Vosges, Yonne, Yvelines. *Aquae*, mai 2006.

préparation, ce qui laisse au moins 18 départements hors convention.²⁵³ En septembre 2007, trois conventions supplémentaires étaient signées. L'objectif de la FP2E est d'arriver à une couverture à 100% des départements mais les progrès sont devenus très lents comme si certains départements n'étaient pas favorables à ce dispositif (Tableau 19).

1.13 ÉVOLUTION DES AIDES EN 2006 PAR RAPPORT À 2005

Les données récentes montrent que les aides ont été plus importantes en 2006 qu'auparavant. Dans les Yvelines en 2006, les aides étaient de 70 230 € à comparer à 2312 € en 2005. Dans les Alpes-Maritimes en 2006, les aides étaient de 63 000 € à comparer à 25 068 € en 2005.²⁵⁴ Dans la Loire, les aides étaient de 200 000 € en 2006 (1225 aides) à comparer à 116 000 € en 2005 (1104 aides). Les chiffres ci-dessous (Isère, Sarthe) montrent aussi un renforcement des aides en 2006 par rapport à l'année précédente. Les abandons de créances parmi les délégataires ont augmenté de 10% entre 2006 et 2007 et il reste encore des potentialités de croissance.

2. ACTION AU NIVEAU DES RÉGIES (ordre alphabétique)

Les exemples suivants ont été réunis avec l'aide de la FNCCR. Ils concernent l'ensemble des impayés et des aides de solidarités, toutes causes confondues. Dans de nombreux cas, il apparaît que les aides pour les ménages démunis sont relativement faibles parmi les autres sources de non-valeur et d'action solidaire qui globalement varient de 0.5 à 5 % du chiffre d'affaires²⁵⁵ (Figure 14). Selon la FP2E, les impayés de 2005 au 31/12/2006 sont de 0.7%.

Certaines régies mènent d'importantes actions concernant les dettes d'eau dont Vannes, Bayonne et Saint-Brieuc qui attribuent plus de 0.7 € d'aide par abonné soit plus du double de la dotation moyenne des opérateurs privés (0.2 €/abonné).

2.1 BAYONNE (Pyrénées-Atlantiques)

Le budget de la Régie des eaux de Bayonne (7.33 M€ en 2005 pour 12 283 abonnés) a admis en non-valeur des impayés à concurrence de 2.45 € /abonné en 2003, 1.42 € en 2004 et

²⁵³ Alpes de Haute-Provence, Ardennes, Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Haute-Loire, Manche, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Puy-de-Dôme, Pyrénées-orientales, Savoie, Haute-Savoie, Terr. de-Belfort, Val-d'Oise, Réunion.

²⁵⁴ Les deux opérateurs privés principaux ont alloué 60 027 E et les régies 2536 E et 335 E.

²⁵⁵ Au Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galle), le taux des impayés (irrecouvrables après 4 ans) est passé de 1.1% de la facturation à 1.7% lorsque l'on a interdit les coupures d'eau (total de 103 M£ en 2005-6, surcoût de 30 M£ par rapport à 1998). Les coûts directs et indirects des impayés sont de 11 £ par abonné (soit 4% du volume des factures). Ce surcoût n'est pas seulement lié aux usagers les plus pauvres. Voir OFWAT : *Managing debt remains a key challenge for water companies*, Oct. 2006.

2.61 € en 2005, soit 0.0092 € par m³ en 2003, 0.0054 € par m³ en 2004 et 0.0101 € par m³ en 2005.

En 2006, 77 abonnés ont reçu du FSL départemental une aide pour un montant total de 8 695 € (113 €/aide) (0.71 €/abonné).

2.2 CASTRES (Tarn)

La Régie castraise de l'Eau (18 882 abonnés) a signé une convention avec le conseil général en 2005. Sur trois semestres (mi-2005-fin 2006), 36 aides/an ont été accordées pour un montant moyen de 119 € (26.8 € à charge du Conseil général et 92 € à charge de la Régie). L'aide moyenne est de 0.23 €/abonné dont 0.18 €/abonné à charge de la Régie.

2.3 CHARENTE-MARITIME - RÉGIE RESE

Dans la régie RESE de Charente-Maritime (350 communes, 120 000 abonnés, CA : 35.5 M€/an pour les ventes d'eau), les aides pour l'eau du FSL sont désormais devenues plus fréquentes : 212 aides ont été attribuées en 2004 (150 €/aide), 306 aides en 2005 (150 €/aide) et 421 aides en 2006 (194 €/aide). Les aides en 2006 (81 126 €) sont inférieures aux non-valeurs (140 000 € de ventes d'eau). L'aide moyenne est de 0.68 €/abonné.

2.4 GRENOBLE (Isère)

À Grenoble, la Régie (51 000 abonnés, CA : 22.9 M€/an) a des impayés de l'ordre de 1%. On notera que les non-valeurs des ménages dépassent très largement les aides FSL et que celles-ci sont inférieures aux contributions pour la coopération décentralisée. Les CCAS jouent un rôle marginal. Le progrès dans l'attribution des aides pour l'eau de 2005 à 2006 est très significatif (Tableau 20).

La Régie de Grenoble verse au FSL 10 500 € en abandon de créance (0.2 €/abonné) et le Conseil général complète à concurrence de 67 480 € (1.32 €/abonné). Malheureusement les aides attribuées en 2006 ont été anormalement faibles (10% de l'enveloppe disponible). De fait, sur la base d'un dossier par 500 ménages (moyenne nationale), il aurait fallu attribuer 100 dossiers d'aide au lieu de 40.

Tableau 20**AIDES POUR L'EAU À GRENOBLE**

	2004	2005	2006
<i>Non-valeur des ménages (€)(a)</i>	80 000	36 000	??
<i>Non-val. par rapp. factures (%)</i>	0.35%	0.16%	??
<i>Aide du CCAS (€)</i>	870	950	1690
<i>Aide du FSL (€) (b)</i>	7 381	5 471	15 765
<i>Aides du FSL (nbr. dossiers)</i>	69	40	113
<i>Aide moyenne (€)/dossier</i>	107	137	139
<i>Aide par abonné (€/abon.)(c)</i>	0.16	0.12	0.35
<i>Contribution loi Oudin (€)</i>	22 215	31 192	??

Notes :

a) Une partie est due aux ménages démunis (15%). Les impayés totaux se situent au voisinage de 165 000 €/an du fait des impayés importants des entreprises.

b) Part pour la régie. Ajouter les taxes et redevances prises en charge par le Conseil général (14%)

c) Après ajout de la part du Conseil général.

Tableau 21**AIDES POUR L'EAU DE LA RÉGION MANCELLE**

	2004	2005	2006
<i>Dispositif général d'aide (avec la participation du FSL)</i>			
<i>Aides (Nbr)</i>	94	156	207
<i>Volume (€)</i>	7 632	12 237	17 408
<i>Aide moyenne (€/aide)</i>	81	78	84
<i>Dispositif spécifique d'aide (sans la participation du FSL)</i>			
<i>Aides (Nbr)</i>	34	16	19
<i>Volume (€)</i>	3 482	1 390	1 912
<i>Aide moyenne (€/aide)</i>	102	87	101

2.5 RÉGION MANCELLE (Sarthe)

Le SMAEP de la région mancelle (40 000 abonnés) a traité 11% des dossiers relevant du FSL de la Sarthe. Il agit en liaison avec ce FSL dans la plupart des cas mais aussi indépendamment dans des situations non couvertes par le FSL (10% des cas).

Les aides générales ont été financées en 2006 à concurrence de 27% par le FSL, 38% par le CCAS et 35% par l'opérateur (SIDERM). Les aides spécifiques ont été financées à concurrence de 66% par le CCAS et de 34% par l'opérateur. En 2006, les aides dans cette région ont atteint 0.48 €/abonné, la contribution de l'opérateur est de 0.17 €/abonné. Les progrès dans l'attribution des aides pour l'eau sont très significatifs (Tableau 21).

2.6 RÉGION NAZAIRIENNE (Loire-Atlantique)

La Régie de Saint-Nazaire (43 000 abonnés) a une recette de 5.3 M€ pour les usages domestiques de l'eau et 3.6 M€ pour deux gros consommateurs. En 2006, les créances irrécouvrables se montent à 31 475 € (moyenne sur trois ans : 46 700 €/an).

Le FSL a attribué 135 aides pour un montant de 10 271 € (moyenne : 76 €/aide), deux CCAS ont donné 12 aides pour un montant de 1138 € (moyenne : 95 €/aide) et la CRAM du Pays de Loire une aide de 79 €. Au total, les aides pour l'eau représentent 11 485 € (78 €/aide) et coûtent 0.27 € par abonné. En cas de non-paiement par un usager domestique, la régie examine s'il ne faut pas procéder à des baisses de pression plutôt qu'à des coupures.²⁵⁶

2.7 ROANNE (Loire)

Pour la Régie de Roanne (17 500 abonnés, CA hors taxes et redevances 9.2 M€), le taux de recouvrement est de 97% en 2005. Les sommes admises en non-valeurs en 2006 sont de 46 000 € (ménages) + 250 000 € (entreprises et commerces). Le FSL a accordé 19 aides en 2006 (177 €/aide), soit une aide de 0.19 €/abonné.

²⁵⁶ La municipalité de Roquebillières (06) a convenu en décembre 2006 de la mise en place d'un dispositif de réduction d'alimentation en eau afin de réduire le volume des impayés. Cette mesure est appliquée à partir de 100 E d'impayés ou de deux factures non réglées. La pose d'une pastille sur le branchement est de plus en plus pratiquée en cas d'impayés.

Tableau 22**AIDES POUR L'EAU À SAINT-BRIEUC**

	2003	2004	2005	2006
<i>Échéanciers de paiement (%)</i>	1.08	1.22	1.97	<i>Non connu</i>
<i>Nbr. d'aides accordées par FSL</i>	50	76	69	79
<i>(pour mille abonnés)</i>	2.9	4.5	4.1	4.6
<i>Montant des aides (€/an)</i>	7 249	8 600	9 409	12 023
<i>Aide moyenne (€/aide)</i>	130	115	137	152
<i>Aide par abonné (€/ab.)</i>	0.43	0.51	0.55	0.71
<i>Part à charge de la régie (€/an)</i>	3 388	3 166	3 139	6 017
<i>Part charge régie dans aides (%)</i>	(47)	(37)	(33)	(50)

2.8 SAINT-BRIEUC (Côtes-d'Armor)

La Ville de Saint-Brieuc (17 000 abonnés) a adhéré en janvier 2003 au dispositif solidarité/eau géré jusqu'au 31 décembre 2004 par les services de l'État (DDASS) et piloté par le Conseil général depuis 2005. La régie s'engage à prendre en charge, sous forme d'abandon de créances, la part de la facturation de l'eau et de l'assainissement leur revenant jusqu'à hauteur d'un montant égal au nombre d'abonnés ordinaires gérés multiplié par 0.20428 € (soit 3 166 € pour 2005). De plus, la régie abandonne les éventuels frais de fermeture de branchement, de recouvrement, d'huissier et les pénalités de retard si l'abonné a bénéficié d'une décision favorable des partenaires sociaux (abandon non chiffré à ce jour).

Depuis le 1er janvier 2006, la régie de Saint-Brieuc a décidé de doubler sa participation au fonds de solidarité pour le logement (0.40856 € par abonné, soit 6494 € pour 2007). Les aides augmentent rapidement au cours du temps, ce qui prouve qu'il y a de larges possibilités d'attribuer plus d'aides pour l'eau si les crédits pour ces aides deviennent disponibles (Tableau 22).

2.9 VANNES (Morbihan)

La Régie de Vannes (30 832 abonnés) gère les impayés d'eau dans le seul cadre du CCAS qui donne des aides importantes. De ce fait, le FSL n'intervient pas à Vannes. Les aides moyennes attribuées sont assez nombreuses mais relativement faibles (peu de compteurs collectifs à Vannes). Les non-valeurs et dégrèvements dépassent les aides provenant du CCAS (au maximum 142 € par an par personne seule et 181 € pour un couple). (Tableau 23).

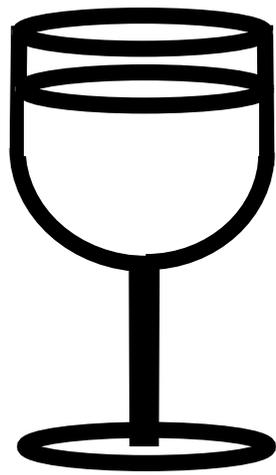
Avant de procéder à une coupure, la Régie consulte le CCAS pour vérifier que l'abonné n'est pas en situation délicate (sociale ou médicale). Il n'y a pas de coupure en période estivale ou de vacances de fin d'année.

Tableau 23

AIDES POUR L'EAU À VANNES

	2004	2005	2006
<i>Non-valeurs (€)</i>	86 190	74 607	53 697
<i>Dégrèvements pour fuite (€)</i>	22 943	15 505	16 885
<i>Aides fournie par CCAS (€)</i>	49 845	45 387	46 411
<i>Aides (Nbr.)</i>	879	794	722
<i>Aides/1000 abonnés</i>	28	26	23
<i>Aide moyenne (€/aide)</i>	57	57	64
<i>Aide par abonné (€/hab.)</i>	1.66	1.49	1.51

Observation : Il faut noter le nombre élevé d'aides et le montant élevé de la contribution de solidarité par abonné (record du Tableau 17).



Annexe 7

COMPARAISON DES ACTIVITÉS DES VOLETS EAU ET ÉNERGIE DES FSL

Cette annexe consiste en un examen des dépenses d'eau et d'énergie des ménages pour leur consommation à domicile et une comparaison des aides des FSL pour les dettes d'eau et d'énergie (abonnés directs). Il est tenu compte du fait qu'il y a moins d'abonnés directs à l'eau qu'à l'électricité et que les factures d'eau sont inférieures à celles d'électricité.

1. La dépense d'eau des ménages

1. 1 La dépense moyenne

La dépense d'eau d'un ménage a divers sens : a) la dépense individuelle en tant qu'abonné direct; b) la dépense pour la résidence principale (dépense individuelle plus fraction de la dépense collective dans l'immeuble) ; c) la dépense d'une collectivité humaine divisée par le nombre de ménages résidents (cumulant les usages des résidents à domicile et hors domicile et les usages des visiteurs, migrants et touristes) à l'exclusion des usages industriels ou agricoles. En fait, il s'agit généralement de la dépense des abonnés domestiques et des PME assimilées à des abonnés domestiques divisée par le nombre d'abonnés avec un coefficient correcteur pour le nombre de ménages par abonné. Beaucoup de ménages n'ont pas de dépenses directes d'eau parce qu'ils payent l'eau avec les charges du logement.²⁵⁷ Pour la France, la FP2E ne connaît pas la consommation des ménages à l'exclusion des PME.

Les dépenses d'eau et d'assainissement en France ont fait l'objet d'une étude détaillée du BIPE qui fait autorité.²⁵⁸ Sur des dépenses totales de 11.3 Md€, environ 85 % sont liées à la consommation des ménages et les petits usagers non domestiques, soit 9.7 Md€ pour l'eau (2004). Comme ce montant couvre aussi la consommation des commerces et des PME, il paraît plus raisonnable d'évaluer la consommation des ménages seuls à 7.9 Md€.²⁵⁹ Répartie entre 25.5 millions de ménages (ou 60.4 millions d'habitants en métropole en 2005), la

²⁵⁷ Parmi les personnes de revenus inférieur à 9442 E/an par u.c., 49% sont en habitat collectif ; cette proportion augmente lorsque le revenu diminue. Voir N. Cérani et M. Camus. *Le budget des familles en 2001*, INSEE Résultats, n°29, avril 2004.

²⁵⁸ *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France*, oct. 2006. La dépense des 25.7 millions de ménages est de 7.548 MdE TT répartie entre 3.665 MdE pour l'approvisionnement et 3.883 MdE pour l'assainissement.

²⁵⁹ Il est probable que ce chiffre soit un peu faible . Pour l'INSEE, la consommation des ménages est de 7 ME, ce qui paraît faible.

dépense moyenne pour l'eau serait de 310 € par ménage ou 131 € par personne.²⁶⁰

Il existe d'autres évaluations de la dépense d'eau des ménages qui correspondent à un total de 7 Md€ pour 25 millions de ménages, soit 280 € par ménage. Ces chiffres semblent fondés sur les dépenses des ménages en 2000, ce qui correspondrait en 2005 à 7.5 Md€ -7.9 Md€ selon l'index d'inflation utilisé (INSEE ou FP2E).

Un indicateur fréquemment utilisé est le prix de l'eau pour un ménage "standard" qui consomme 120 m³ d'eau par an. Pour 2005, il s'agit de 339 € selon l'INSEE et de 374 € selon la FP2E.²⁶¹ Ce prix n'est pas le prix moyen pour les ménages mais un simple prix de référence. Il dépasse désormais 1 € par ménage et par jour.

1.2 Variation géographique et sociale dans la consommation d'eau

La consommation moyenne d'eau potable varie de 122 litres/j par habitant dans le Nord-Pas-de-Calais à 239 litres en PACA (ce chiffre élevé est dû pour partie aux résidences secondaires). Le prix du service de l'eau par habitant en France varie de 147 € à 272 €/an selon les régions. En réalité, les variations du prix d'eau sont bien plus considérables (facteur 7 au niveau des municipalités) car le service fourni (avec ou sans assainissement collectif) et les difficultés techniques varient beaucoup d'une municipalité à l'autre .

Tableau 24

DÉPENSES DES MÉNAGES POUR L'EAU ET L'ELECTRICITÉ (% du revenu)

	<i>Premier décile</i>	<i>Cinquième décile</i>	<i>Dernier décile</i>	<i>Ratio interdécile</i>
<i>Dépenses d'eau</i>	2.32	1.17	0.61	3.8
<i>Dépenses électricité</i>	6.45	2.75	1.42	4.5
<i>Rapp. dép. eau/dép.élect.</i>	36%	43%	43%	

Note : L'eau et l'énergie pèsent beaucoup plus que la moyenne dans les budgets des familles du premier décile de revenu. Le rapport interdécile est le rapport du dernier décile au premier décile.

Source: A. Reynaud et enquêtes INSEE, "Budget des familles", 2001

²⁶⁰ Selon l'IFEN, il faut compter 177 E par personne en 2004 (ce qui inclut plus que la consommation à domicile).

²⁶¹ Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, oct. 2006 (page 11). Dans "Le Prix du service de l'eau", le CIEAU privilégie le chiffre plus faible de l'INSEE tout en donnant aussi le chiffre du SPDE (364 E/ménage) pour juin 2004.

Sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³ par ménage, le prix du service de l'eau par ménage atteint 466 € en PACA et 455 € dans le Nord-Pas-de-Calais.²⁶² On a donc **largement dépassé le chiffre moyen de 1 € par jour souvent cité**. À Paris, le prix est plus faible car la part fixe et le prix du m³ sont inférieurs (25 € + 120 m³ à 2.5 € = 325 €) mais la situation s'aggrave dès que l'on passe en banlieue. Ainsi en Seine-Saint-Denis, l'eau est 41% plus chère qu'à Paris et le revenu moyen y est nettement plus faible. .

La consommation d'eau des ménages varie notamment selon la taille des ménages, les revenus et le type d'habitat (avec ou sans jardin). Selon Cérani²⁶³, le coût moyen de l'adduction d'eau (sans assainissement) est de 187 € par ménage (0.6 % du revenu)²⁶⁴ ; il varie de 99 € /an pour une personne seule à 253 € pour un couple avec enfants (+156%) et de 151 € si le revenu du ménage est inférieur à 9442 € par u.c. à 233 € si le revenu dépasse 22 607 € par u.c. (+54%). Le rapport de la dépense des ménages pauvres pour l'eau par u.c. au revenu par u.c. est très supérieur à ce même rapport pour les ménages médians (Tableau 24).

La part de l'eau dans le revenu des ménages est de 1.2% (120 m³ à 2.9 € pour un revenu disponible par ménage de 28 935 € par an en 2004²⁶⁵) et non 0.8% ou 0.9% comme souvent cité.²⁶⁶ Mais le prix du service de l'eau dans certaines municipalités peut facilement dépasser de 50% la moyenne nationale et le revenu disponible des ménages démunis est souvent inférieur à la moitié de la moyenne nationale. Dans ces cas, la part de l'eau dans le revenu du ménage passe de la moyenne nationale à trois fois cette moyenne et parfois plus pour les ménages démunis situés dans des zones où l'eau est particulièrement chère. La part de l'eau dans les revenus n'est que de 0.8% en Ile-de-France pour les ménages médians mais elle atteint 1% en Nord-Pas-de-Calais.²⁶⁷ À Roubaix, la facture d'eau est de 340 €/an et le revenu disponible est de 16 929 €/ménage pour les 30% des ménages ayant les plus faibles

²⁶² La facture d'eau domestique en 2004, IFEN, n° 177, mars 2007.

²⁶³ N. Cérani et M. Camus. *Le budget des familles en 2001*, INSEE Résultats-Société, n°29, avril 2004.

²⁶⁴ D. Lorrain corrige l'évaluation de Cérani pour l'eau (187 E) en considérant que ce chiffre ne tient pas compte des dépenses collectives d'eau (évaluées à 124 E) dont les ménages n'ont pas connaissance. Il privilégie les évaluations BIPE-SPDE de 311 E en 2001 (1.04% dépense totale). Voir D. Lorrain : "L'action publique pragmatique", *Revue politique et parlementaire*, N°1043, p.104 (juin 2007).

²⁶⁵ Selon le BIPE, l'eau représente 0.8% dans la dépense des ménages (37 000 E). La différence est due au fait que nous utilisons le revenu disponible et pas le revenu avant impôts (plus élevé). Alors que le revenu disponible brut passe de 21 674 € par habitant en Ile-de-France à 14 303 € par habitant en Nord-Pas-de-Calais, le prix du service de l'eau passe de 174 € à 147 € par personne

²⁶⁶ Dans le rapport Quinet (2008), on utilise un coefficient budgétaire de 0.8% pour l'eau à comparer à 1.9% pour l'électricité, 0.7% pour le gaz et 1% pour les combustibles liquides et gazeux et la chaleur. La dépense de 1.29% pour l'eau est obtenu en divisant la dépense pour l'eau de 360 E par le revenu moyen 27 705 E (2.17% pour le premier décile). Rapport de la commission "mesure du pouvoir d'achat des ménages", 2008.

²⁶⁷ En 2006, le prix de l'eau dans le Pas-de-Calais est de 3.72 E/m³ (distribution, 1.39 ; assainissement, 1.57 ; redevance agence , 0.57 ; TVA, 0.19). Dans l'Aisne, le prix est de 3.98 E/m³ et dans le Nord, 3.42 E/m³.

revenus. La part des dépenses d'eau est dans ce cas de 2% pour 30% de la population.

Dans le Pas-de-Calais, le prix du service de l'eau est élevé et, dans des cas exceptionnels, il dépasse même le double de la moyenne nationale (Tableau 25). Aussi le poids de l'eau dans les revenus fiscaux de référence dépasse-t-il 2.5% au niveau de l'ensemble de la commune concernée. Pour les personnes de faible revenu habitant ces communes, la situation peut être dramatique. Ainsi à Boulogne-sur-Mer, 40 % des foyers fiscaux ne disposent que de 3200 € en moyenne de revenus fiscaux par u.c. (compte non tenu des prestations sociales) ; de ce fait, ils sont amenés à dépenser plus de 9% de leurs revenus fiscaux pour payer l'eau (Tableau 26). Si l'on tient compte des prestations sociales, la part **consacrée à l'eau dans les revenus totaux est encore de 5.9%** pour les personnes du premier décile, ce qui est considérable. À Saint-Omer, la situation est encore plus mauvaise (Tableau 27). On notera aussi que les dépenses d'eau ne comptent pratiquement pas dans le budget des ménages les plus aisés.

Tableau 25

**QUELQUES MUNICIPALITÉS OÙ L'EAU EST PARTICULIÈREMENT CHÈRE
(Pas-de-Calais)**

	<i>Nbr.mén.</i>	<i>Revenu fiscal/u.c. (k€)</i>	<i>Dépense eau / mén. (€/an)(a)(b)</i>	<i>Poids eau dans rev. fisc. (%)</i>
<i>Saint-Léonard</i>	<i>1 858</i>	<i>32.1</i>	<i>777</i>	<i>3.0</i>
<i>Ambleteuse</i>	<i>1 016</i>	<i>16.0</i>	<i>651</i>	<i>2.7</i>
<i>Samer</i>	<i>1 828</i>	<i>23.5</i>	<i>636</i>	<i>3.3</i>
<i>Camiers</i>	<i>1 497</i>	<i>19.6</i>	<i>630</i>	<i>3.2</i>
<i>Equihen-Plage</i>	<i>1 486</i>	<i>19.9</i>	<i>592</i>	<i>2.9</i>
<i>Saint-Étienne-du-Mont</i>	<i>2 547</i>	<i>38.0</i>	<i>581</i>	<i>2.5</i>

Notes :

a) Dépenses annuelles supérieures à 580 € pour 120 m³/an par ménage ou 80 m³/an par u.c.

b) Dans le Pas-de-Calais, la facture d'eau moyenne d'un ménage dans les zones avec assainissement est de 428 €/an, soit 2.04 % du revenu fiscal de référence ou 1.85% du revenu disponible moyen (23 194 €/mén.). À Arras, la facture moyenne d'eau des ménages n'est que de 381 € (1.75% du revenu fiscal de référence).

Tableau 26**PART DE L'EAU DANS LE BUDGET DES HABITANTS DE
BOULOGNE-SUR-MER (Pas-de-Calais)**

(Prix du service de l'eau : 439 € pour 120 m³)(a)

<i>Revenu fiscal (k€/u.c/an.)(b)(c)</i>	<i>Nombre de ménages</i>	<i>Dép. eau dans rev.fiscal (%) (d)</i>
0-7.5	1 0526	9.24
7.5-9	2 157	3.55
9-10.5	2 221	2.98
10.5-12	2 105	2.61
12-13.5	1 619	2.30
13.5-15	1 301	2.07
15-19	2 152	1.73
19-23	1 388	1.40
23-31	1 330	1.11
31-39	559	0.85
39-78	585	0.58
+de 78	111	0.19
<i>Total</i>	<i>26 054</i>	<i>2.53</i>

Notes :

a) Données fournies par A. Courtecuisse. On a supposé que la consommation standard est de 120 m³ d'eau par ménage, soit 80 m³ par u.c. sachant qu'il y a environ 1.5 u.c. par ménage.

b) Revenu fiscal de référence : revenu imposable avant transferts sociaux corrigés par la taille des ménages (sans les allocations et avant application des abattements, exonérations et dégrèvements prévus en matière d'impôts locaux).

c) Le revenu fiscal moyen de l'ensemble des ménages ayant un revenu fiscal inférieur à 7 500 € par an est de 3 178 € par u.c., auquel il faut ajouter les prestations sociales. Ces ménages se répartissent en 4 858 salariés (revenu moyen : 5 857 €/an), 2 976 retraités (revenu moyen : 7 835 €/an) et 2 692 personnes sans autres ressources que les prestations sociales.

d) Les revenus totaux avant impôt pour les personnes du premier décile sont environ 56% plus élevés que les revenus fiscaux car ils incorporent diverses prestations sociales. Le poids de l'eau dans le revenu total de personnes du premier décile est d'environ 5.9%.

Tableau 27**PART DE L'EAU DANS LE BUDGET DES HABITANTS DE
SAINT-OMER (Pas-de-Calais)**

(Prix du service de l'eau : 467 € pour 120 m³)(a)

<i>Revenu fiscal (k€/u.c/an.)(b)(c)</i>	<i>Nombre de ménages</i>	<i>Dép. eau dans rev.fiscal (%) (d)</i>
0-7.5	3 765	9.53
7.5-9	687	3.76
9-10.5	722	3.18
10.5-12	710	2.79
12-13.5	560	2.45
13.5-15	426	2.19
15-19	631	1.85
19-23	433	1.80
23-31	406	1.19
31-39	217	0.90
39-78	283	0.61
+de 78	115	0.19
<i>Total</i>	8 955	2.37

Notes :

a) Données fournies par A. Courtecuisse. On a supposé que la consommation standard est de 120 m³ d'eau par ménage, soit 80 m³ par u.c. sachant qu'il y a environ 1.5 u.c. par ménage.

b) Revenu fiscal de référence : revenu imposable avant transferts sociaux corrigés par la taille des ménages (sans les allocations et avant application des abattements, exonérations et dégrèvements prévus en matière d'impôts locaux).

c) Le revenu fiscal moyen de l'ensemble des ménages ayant un revenu fiscal inférieur à 7 500 € par an est de 3 265 € par u.c., auquel il faut ajouter les prestations sociales. Ces ménages se répartissent en 1 815 salariés (revenu moyen : 5 509 €/an), 1 017 retraités (revenu moyen : 7960 €/an) et 933 personnes sans autres ressources que les prestations sociales.

d) Les revenus totaux avant impôt pour les personnes du premier décile sont environ 56% plus élevés que les revenus fiscaux car ils incorporent diverses prestations sociales. Le poids de l'eau dans le revenu total de personnes du premier décile est d'environ 6.1%.

1.3 Variations des dépenses liées à la formule tarifaire

La forme de tarification joue également un rôle sur l'incidence du prix du service de l'eau sur les revenus des ménages. En particulier, la présence d'une part fixe dans la tarification a un effet très négatif sur le prix de l'eau pour les célibataires. Ainsi, pour une

consommation standard de 120 m³ et une facture de 360 €/an par ménage standard, le prix unitaire de l'eau payé par un célibataire consommant 50 m³ varie de 3 €/m³ (si la part fixe est nulle) à 5.1 €/m³ (si la part fixe est de 50% pour une consommation de 120 m³). En chiffres absolus, le célibataire qui payerait 150 € pour son eau avec une tarification proportionnelle est tenu de payer 255 € du fait de la tarification utilisée (+70%). En contrepartie, les familles nombreuses payent leur eau à un prix unitaire plus avantageux grâce à la subvention croisée provenant des petits usagers.²⁶⁸

Les principaux avantages de la part fixe sont de permettre d'augmenter le prix des factures d'eau sans augmenter le prix unitaire de l'eau, de réduire le prix unitaire de l'eau des gros consommateurs et de faire payer un prix plus élevé aux résidents secondaires. L'avantage pour les familles nombreuses est souvent purement fortuit. L'inconvénient des parts fixes élevées est de réduire le prix marginal de l'eau et donc de ne pas encourager les économies d'eau.

1.4. La part du budget des ménages consacrée à l'eau

Ces diverses considérations montrent que la part du budget des ménages pour l'eau varie beaucoup d'un ménage à un autre en fonction de la taille des ménages (+100%), du lieu de la distribution (+100%), du type d'habitat et du mode de tarification (+70%). Des écarts d'un facteur 2 sont prévisibles pour des ménages de même revenu, de même taille et de même mode de vie.

Les moyennes nationales sont très trompeuses car ce qui compte dans le cadre de cette étude, c'est le prix que doit payer un ménage démuné pour acquérir son eau. Peu importe que l'eau soit bon marché en moyenne si elle est chère pour certains usagers. Bien que le prix de l'eau ne soit pas lié au niveau de pauvreté, parmi les cinq départements français ayant la plus grande proportion de ménages pauvres, quatre ont un prix moyen de l'eau plutôt élevé.²⁶⁹

Lorsque le prix de l'eau augmente, les premiers à réduire leurs dépenses d'eau sont les ménages aisés et les autres gros consommateurs (alimentation directe par puits, appareils plus économes en eau) alors que les usagers pauvres ont moins de possibilités de s'adapter, surtout s'ils sont locataires. Ils risquent donc de subir une augmentation de leurs factures d'eau du fait de la moindre consommation des gros usagers (le prix du service est fondé principalement sur des coûts fixes importants). Pour éviter cette situation, il sera utile de ne

²⁶⁸ Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé. Voir critique de Gérard Borvon : "Le plafonnement de l'abonnement" dans les factures d'eau" site S-Eau-S. La limite de 30% au 1/1/2010 laisse encore beaucoup de marge de manœuvre.

²⁶⁹ Les Bouches-du-Rhône ont un taux de bénéficiaires de la CMU complémentaire de 11.7 pour cent habitants (record) et un prix moyen de l'eau de 3.7 E/m³. Les quatre autres départements ayant une proportion élevée de pauvres sont la Seine-Saint-Denis (10.9%, 3.4 E/m³), le Nord (10.3 %, 3.3 E/m³), l'Hérault(9.9%, 2.4 E/m³), le Pas-de-Calais (9.6%, 3.6 E/m³). Parmi les sept départements métropolitains ayant l'eau la plus chère (plus de 3.6 E/m³ à comparer à un prix moyen national de 3 E/m³), deux seulement ont une proportion relativement peu élevée de pauvres.

pas augmenter trop le prix unitaire.

2. Comparaison des dépenses d'eau et d'énergie des ménages

Dans le domaine de l'énergie, il faut bien séparer les dépenses d'électricité et de gaz des autres dépenses (fioul, charbon, bois, chaleur, etc.) et ne pas confondre les dépenses des ménages (mesurées au compteur individuel à domicile) avec les autres dépenses (collectives ou en dehors du domicile).

Tableau 28

CONSOMMATIONS EN MILIEU URBAIN (2004)

	<i>Popul.</i> <i>(M)</i>	<i>Dépenses</i> <i>(Md€/an)</i>	<i>Dép./hab.</i> <i>€/an/hab.</i>	<i>Tarif</i> <i>réduit?(b)</i>
<i>Elec.+gaz</i>	<i>52.1</i>	<i>20.9</i>	<i>401</i>	<i>Oui</i>
<i>Électricité</i>	<i>52.1</i>	<i>12.8</i>	<i>246</i>	<i>Oui</i>
<i>Gaz</i>	<i>47.4</i>	<i>8.1</i>	<i>171</i>	<i>Oui</i>
<i>Transports collectifs</i>	<i>30.5</i>	<i>9.0(a)</i>	<i>295</i>	<i>Oui</i>
<i>Eau et assainiss.</i>	<i>52.1</i>	<i>11.4</i>	<i>219(c)</i>	<i>Non</i>
<i>Déchets urbains</i>	<i>52.1</i>	<i>6.2</i>	<i>119</i>	<i>Oui (d)</i>

Notes :

- a) Le chiffre d'affaires des transports collectifs comporte une subvention de 3.1 Md€/an. Les dépenses nettes pour les transports collectifs sont donc de 193 €/an/habitant.
- b) Les tarifs réduits sont des tarifs moins élevés pour les personnes démunies.
- c) Les dépenses eau et assainissement représentent presque autant que les dépenses électricité.
- d) La taxe d'habitation est réduite pour les ménages démunis.

Source : Min. Equip., Dir.Aff.éco.intern. : "Les opérateurs privés et publics de services urbains en France", 2006.

Les dépenses d'eau par habitant dans le cadre urbain représentent presque autant que les dépenses d'électricité (Tableau 28). On notera qu'il s'agit des dépenses totales des habitants et pas des dépenses directes des ménages abonnés.

En termes de dépense des ménages, une évaluation a été donnée par M. Claude Martinand pour 1999. Alors qu'un ménage a dépensé en moyenne 312 € pour l'eau, il

dépense 460 € pour l'électricité et 686 € pour le téléphone.²⁷⁰ Les dépenses d'eau des ménages représentent dans ce cas 68% des dépenses d'électricité.²⁷¹

Une autre estimation (Cérani et al.) est fondée sur les budgets des familles en 2001.²⁷² Selon ces auteurs, l'adduction d'eau coûterait 187 € en moyenne par ménage en métropole et l'ensemble des dépenses d'électricité et de gaz, 851 €. Si l'on tient compte de l'assainissement, l'eau coûterait plus de 350 €, c.-à-d. 64 % de l'électricité seule (550 €).

En 2004, l'ensemble des ménages de la métropole a dépensé pour leur logement 238 Md€ et a reçu 13 Md€ d'aide. Les dépenses courantes de logement incluent 15 Md€ d'électricité, 7 Md€ de gaz et 7 Md€ d'eau²⁷³ (46% de l'électricité). Les dépenses d'eau représentent 19% de l'ensemble des dépenses "eau et énergie" pour les logements. Ces dépenses peuvent être comparées aux dépenses pour les usages spécifiques de l'électricité (21%) et sont inférieures aux dépenses de chaleur (chauffage 44%, production d'eau chaude (9%), cuisson (7%).²⁷⁴

3. Les aides des volets énergie des FSL

Les dépenses d'électricité sont très significatives pour les ménages. Compte tenu du nombre élevé de ménages endettés vis-à-vis de EDF, un système de prise en charge des impayés a été mis en place.

En 2004, les FSL ont reçu la responsabilité des aides pour l'énergie (électricité et gaz) et des aides pour l'eau en plus de ses tâches habituelles, notamment les aides pour le maintien dans les lieux (loyers et charges). En 2005, sur 93 FSL ayant accordé des aides pour un total

²⁷⁰ Claude Martinand : "La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux ", Conseil économique et social, 2001. "Le prix de vente moyen de l'eau en France était d'environ 17 F le m³ en 1999 (enquête DGCCRF), ce qui, pour une consommation de 120 m³ par an, représente une dépense de 2 049 F TTC par ménage. La part de l'assainissement a maintenant dépassé celle de la consommation d'eau : 52 % contre 48 %. Cette dépense vitale est sensiblement inférieure à celles engagées pour l'électricité (de l'ordre de 3 000 F par an), le téléphone (de l'ordre de 4 500 F par an) ou le chauffage et l'eau chaude (de l'ordre de 6 000 F par an)."

²⁷¹ Les dépenses d'eau des ménages (NB : assainissement et taxes non compris) sont évaluées à 4 Md€ par l'INSEE en 2004, les dépenses d'électricité à 17.5 Md€ et celles de gaz à 7.7 Md€ mais une partie de ces dépenses est collective (chauffage, eau collective, etc.).

²⁷² N. Cérani et M. Camus : *Le budget des familles en 2001*, INSEE Résultats -Société n°29, avril 2004.

²⁷³ La dépense de 7 Md€ couvre l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Deux estimations différentes sont données dans le même rapport pour les résidences principales en métropole : 7 et 7.2 Md€. Ce chiffre est inférieur à celui du BIPE (environ 9.7 Md€) qui concerne l'eau des ménages et des PME. En supposant que l'eau des ménages représente 70% du total, le montant estimé de la dépense des ménages fondée sur les chiffres du BIPE est de 7.9 Md€ (316 E/ménage). Mais ce chiffre doit être réévalué pour 2007, ce qui amène à une dépense de 1E par jour et par ménage.

²⁷⁴ Les comptes du logement en 2004.

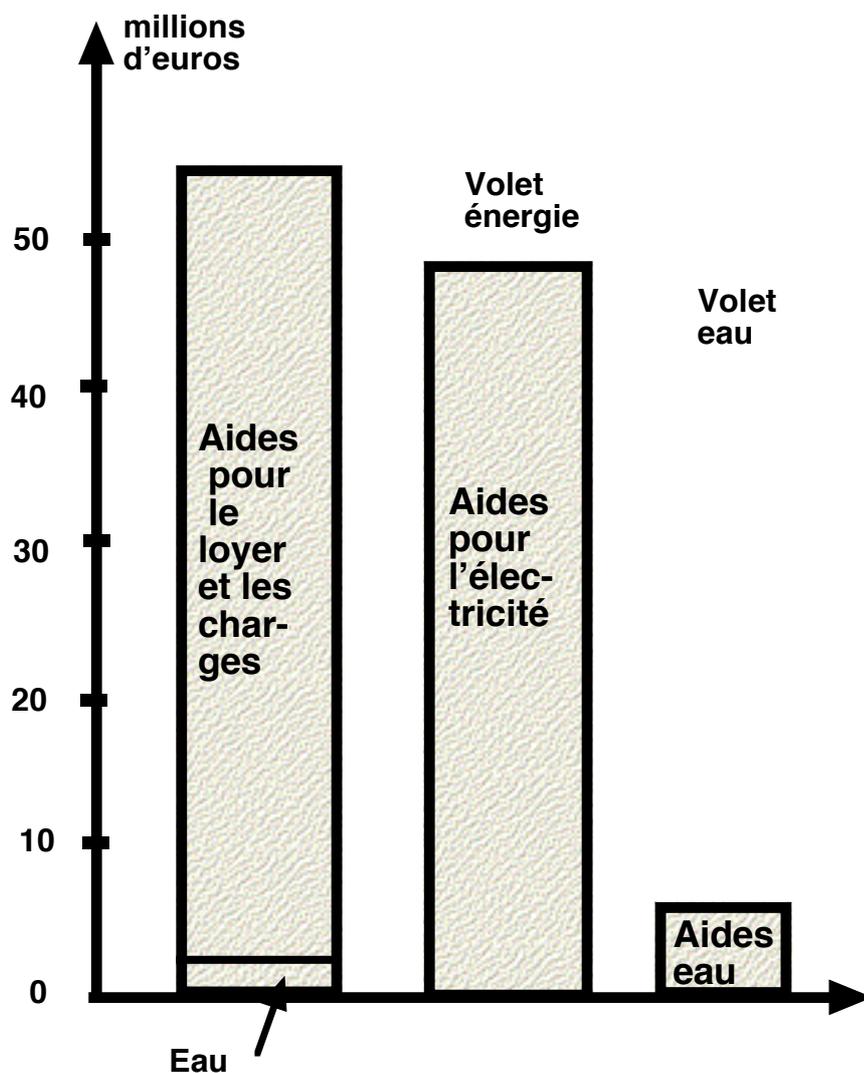


Figure 15. AIDES DES FSL POUR PAYER LE LOYER ET LES CHARGES, L'ÉLECTRICITÉ OU L'EAU (2005)

de 260 M€²⁷⁵, les aides pour le loyer et les charges (maintien dans les lieux) représentent 55 M€ (21.1%), les aides pour dettes d'énergie 47.8 M€ (18.4%) et les aides pour dettes d'eau 6.5 M€ (2.5%).²⁷⁶ Une partie des aides pour les charges (environ 4% des aides pour le loyer et les charges) couvre des dépenses d'eau à titre collectif, environ 2.2 M€. Il apparaît donc que les aides pour l'eau ne représentent qu'une petite partie des aides totales distribuées par les FSL (Figure 15).

Les statistiques concernant le volet énergie des FSL font apparaître qu'environ 1.5 ménage sur cent reçoit une aide des FSL pour couvrir des dettes d'énergie (Tableau 29), chiffre que l'on peut rapprocher du nombre de personnes très démunies.

L'aide moyenne reçue pour payer des dettes d'énergie est de l'ordre de 150 à 300 € (Tableau 30) et concerne principalement l'électricité. En Haute-Corse et dans l'Indre, cette aide dépasse en moyenne 500 €/an. Elle couvre une fraction de la consommation d'électricité des ménages et s'ajoute à d'autres aides comme le tarif social et l'aide préventive (Annexe 7).

L'ampleur de l'aide pour l'énergie varie beaucoup entre les départements. Quelques départements aident deux ménages sur cent à payer leurs dettes d'énergie (Tableau 30) et consacrent plus de 2 € par habitant par an à la solidarité pour l'énergie (Tableau 31). Les départements où l'aide pour l'énergie est importante apparaissent au Tableau 32 .

²⁷⁵ Données DGUHL.

²⁷⁶ Exemple de budget d'un FSL : le cas du Cher (2006) (315 000 hab.)

	Général	Énergie	Eau	Téléph.
Conseil général	800 695	>0	>0	
Transfert de l'Etat au CG	444 138	160 780	30 627	
CAF	500 000	50 000	0	
EDF/GDF		120 000		
Eau (Abandons de créances)			4 782 (SAUR) 14 410 (CGE)	
Téléphone				7495
Budget 2006	1 744 833	>330 780	>49 819	
Dépenses en 2005		466 641	74 140	4018

Tableau 29

PROPORTION DE MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE POUR L'ÉNERGIE

<i>Nbr. mén. aidés/ 1 000 ménages(a)</i>	<i>Nbr. de départements</i>

<i>De 0.8 à 5</i>	<i>10</i>
<i>De 5 à 10</i>	<i>27</i>
<i>De 10 à 15</i>	<i>22</i>
<i>De 15 à 20</i>	<i>15</i>
<i>De 20 à 25</i>	<i>5</i>
<i>Plus de 25</i>	<i>2(b)</i>

Notes : a) Les aides concernent 81 départements. La moyenne est de ;
b) Val-de-Marne : 30.9 ; Ariège, 25.4. ménages aidés par 1 000 ménages.

Tableau 30

MONTANT MOYEN DES AIDES POUR L'ÉNERGIE

<i>€/aide (a)</i>	<i>Nbr. de départements</i>

<i>De 0 à 100</i>	<i>5</i>
<i>De 100 à 150</i>	<i>16</i>
<i>De 150 à 200</i>	<i>34</i>
<i>De 200 à 300</i>	<i>23</i>
<i>Plus de 300</i>	<i>6 (b)</i>

Notes : a) Sur 84 départements, 50 versent de 100 à 200 € /aide.
L'aide moyenne est de 187 €/ménage aidé.
b) Allier, Haute-Corse, Haute-Loire, Indre, Pas-de-Calais, Martinique.

Tableau 31**VOLUME D'AIDE POUR LES FACTURES D'ÉNERGIE**

<i>c€/hab./an</i>	<i>Nbr. de départements</i>
De 0 à 20	6)
De 20 à 50	15)21
De 50 à 100	41
De 100 à 150	15)
De 150 à 200	10)28
200 et plus	3(b))

Notes : a) sur 90 départements, 41 versent de 50 à 100 c€ par habitant.
b) Aude, Deux-Sèvres et Vaucluse.

Tableau 32**LES DÉPARTEMENTS AYANT ATTRIBUÉ
D'IMPORTANTES AIDES POUR L'ÉNERGIE**

	<i>Aide par hab. (c€/hab.)</i>	<i>Nbr. de mén. aidés /100 mén.</i>	<i>Nbr. CMUC /100 hab. (2002)</i>	<i>Aide/ mén.aidé (€/mén.)</i>
<i>Aude</i>	264	2.26	8.0	269
<i>Deux-Sèvres</i>	215	1.84	3.8	269
<i>Vaucluse</i>	206	2.36	8.7	201
<i>Ariège</i>	185	2.54	7.6	168
<i>Allier</i>	179	1.14	5.5	240
<i>Hérault</i>	169	1.69	9.9	230
<i>Lot</i>	168	2.14	4.1	181
<i>Gironde</i>	165	1.79	5.8	211
<i>Gers</i>	162	1.90	3.9	195
<i>Haute-Corse</i>	168	1.00	6.8	387
<i>Seuil pour la liste</i>	150	1.50		150
<i>Moyenne nationale</i>	70	1.0		

Critères de sélection : départements ayant versé un volume d'aides élevé par habitant sous condition qu'il existe plus de 1.5 ménage aidé sur cent ménages et que le montant moyen de l'aide dépasse 150 €/an.

4. Comparaison des aides pour l'énergie et pour l'eau

Comme les volets eau et énergie des FSL remplissent des rôles similaires, la logique voudrait que les actions d'aides soient traitées de manière harmonisée. Le nombre de bénéficiaires potentiels du volet eau est inférieur à celui pour le volet énergie (Tableau 33) car l'eau est souvent incluse dans les charges locatives ou communes alors que l'électricité ou le gaz sont payés par l'utilisateur. ²⁷⁷ En outre, il faut tenir compte que les dépenses d'eau (lorsqu'elles sont individualisées) sont plus faibles que celles d'électricité et qu'elles sont donc plus facilement supportables pour les ménages. Lorsque le chauffage et l'eau chaude sont collectifs, l'écart entre les dépenses individuelles d'eau et celles d'électricité est peu important (voir section 2).

Tableau 33

**COMPARAISON DES AIDES DES VOLETS EAUX ET ÉNERGIE
(2005)**

	<i>Eau</i>	<i>Énergie</i>	<i>Rapport eau/énergie</i>
<i>Nombre d'aides attribuées par les FSL</i>	47 296	248 496	12 %
<i>Volume des aides (M€)</i>	6.28	46.6	13.5%
<i>Montant moyen (€/aide)</i>	133	187	71.1%

Source : DGUHL, Secrétariat au logement (déc. 2007). Les données pour 2006 ne sont pas disponibles.

Un meilleur indicateur des besoins d'aide est donné par le montant des dettes plutôt que par le montant de la consommation.²⁷⁸ Selon le Secours catholique, le nombre de personnes avec dettes pour l'eau qui s'adresse à lui, est de 46 % du nombre de personnes avec dettes

²⁷⁷ Les dépenses d'eau collective relèvent du volet "maintien dans le logement" des FSL. Les dépenses d'eau des ménages peuvent atteindre jusqu'à 5% de l'ensemble loyer et charges des ménages démunis (3% pour un ménage moyen).

²⁷⁸ Au Royaume-Uni, les dettes moyennes des personnes endettées étaient de 218 £ pour l'eau, 177 £ pour l'électricité, 174 £ pour le gaz et 116 £ pour le téléphone. Les dettes moyennes d'eau dépassent les dettes d'électricité.

pour l'électricité. Ce facteur de 46%²⁷⁹ reflète : i) que les détenteurs d'un compteur d'électricité n'ont pas tous un compteur individuel d'eau et ii) que la propension à faire des dettes d'eau est probablement supérieure à celle de faire des dettes d'électricité (il existe une tendance plus grande à repousser le paiement de l'eau, notamment grâce à l'existence de sources alternatives telles que les fontaines publiques et les robinets d'usage collectif).

Tableau 34

NOMBRES D'AIDES POUR L'EAU ET L'ENERGIE
(nombre d'aides accordées pour l'eau par rapport
au nombre d'aides pour l'énergie dans les départements)

<i>Rapport (%)</i>	<i>Nbr. de départements</i>
<i>De 1 à 15</i>	<i>11)</i>
<i>De 15 à 30</i>	<i>17) 38 départ.</i>
<i>De 30 à 45</i>	<i>10)</i>
<i>De 45 à 60</i>	<i>6)</i>
<i>De 60 à 75</i>	<i>9) 17 départ.</i>
<i>Plus de 75%</i>	<i>2)</i>

a) Nombre d'aides pour l'eau et l'énergie

Le nombre d'aides pour l'eau est généralement inférieur à 30% du nombre d'aides pour l'énergie (Tableau 34), alors que selon les observations du Secours catholique, la fréquence des dettes d'eau est de 46% de celle des dettes d'électricité. Ceci pourrait s'expliquer par le fait qu'il existerait une réticence à demander ou à accorder une aide pour l'eau ou à consacrer du temps aux dettes d'eau dans l'action des FSL. Il est évident que pour un même effort administratif, il est plus "rentable" de s'occuper des dépenses d'électricité que de celles de l'eau car les procédures pour les dettes d'électricité sont moins lourdes et les montants des aides plus élevés.

En revanche, dans 17 départements, le nombre de ménages aidés pour l'eau est

²⁷⁹ Le rapport entre le nombre de situations d'impayés pour l'eau et celui d'impayés pour l'électricité et le gaz est de 48 % en location HLM, 38% en location privée et 76% pour les propriétaires de leur logement. En moyenne, le rapport est de 46 %. Le rapport de 76% pour les propriétaires montre qu'il y a moins d'impayés pour l'eau du fait que l'eau est moins chère. Le rapport de 38 % en location privée indique que le nombre d'impayés chez les locataires est la moitié de celui des propriétaires du fait des compteurs collectifs. En supposant que les personnes susceptibles d'être aidées sont propriétaires dans 10% des cas, le taux moyen d'aide pour l'eau serait de $0.76 \times 90 \times 0.5 + 0.76 \times 10 = 42\%$ de celui pour l'électricité.

supérieur à 45% du nombre des ménages aidés pour l'énergie. Dans 11 départements (Ain, Hautes-Alpes, Ardèche, Haute-Corse, Corse-du-Sud, Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne, Haute-Marne, Réunion et Martinique), le nombre d'aides pour l'eau est supérieur à 60% du nombre de ménages aidés pour l'énergie. Ceci montre que le nombre d'aides pour l'eau peut être significatif.

b) Aide moyenne

L'aide moyenne pour l'eau représente environ 75% de l'aide moyenne pour l'énergie²⁸⁰ (Tableau 35), ce qui n'est pas très éloigné des poids respectifs des dépenses d'eau et d'électricité dans le budget des ménages ayant un compteur individuel pour l'eau et pour l'électricité. Dans 7 départements (Meuse, Moselle, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin, Territoire-de-Belfort, Martinique et Réunion), les aides moyennes pour l'eau dépassent même les aides moyennes pour l'énergie.

Tableau 35

AIDES MOYENNES POUR L'EAU ET L'ÉNERGIE
(rapport entre les aides moyennes par ménage aidé
dans les départements)

<i>Rapport</i>	<i>Nbr. de départements</i>
<i>De 0.1 à 0.5</i>	<i>13</i>
<i>De 0.5 à 0.75</i>	<i>21</i>
<i>De 0.75 à 1</i>	<i>12</i>
<i>De 1 à 1.5</i>	<i>7</i>

c) Volumes d'aide

La comparaison peut également porter sur les volumes moyens d'aides pour les dettes d'eau et pour les dettes d'électricité. Ce ratio est inférieur à 1 car le nombre de dettes d'eau est plus faible que celui pour l'énergie (0.46, voir ci-dessus) et que le montant probable des dépenses d'eau des ménages démunis est également plus faible (environ 66%) comme d'ailleurs le montant moyen des aides pour l'eau (environ 65%).

Les rapports entre les volumes d'aides dépassent 20% dans plus de la moitié des départements alors que le rapport des volumes des dépenses est de l'ordre de 66% (Tableau 36). Huit départements donnent un volume d'aide pour l'eau supérieur à 50% du volume de l'aide pour l'énergie : Ain, Ardèche, Corse-du-Sud, Dordogne, Landes, Haute-Marne, Martinique et Réunion.

²⁸⁰Ainsi dans le Val-de-Marne (94), les aides sont plafonnées à 50% de la dépense et 229 E par an pour l'électricité et à 152 E par an pour l'eau (66 % du montant pour l'électricité).

Mais dans 17 départements, le rapport des volumes d'aides pour l'eau et pour l'énergie est inférieur à 10% et dans 30 départements, il n'y a pas d'aide pour l'eau. Ces départements agissent comme s'ils avaient décidé que les ménages démunis pouvaient supporter seuls leurs dépenses d'eau. Une telle attitude est compréhensible mais contraire à l'esprit de la loi qui crée l'aide pour l'eau sur un pied d'égalité avec l'aide pour l'énergie, les deux étant obligatoires.

Tableau 36

**VOLUMES D'AIDES
POUR L'EAU ET L'ÉNERGIE**
(rapport entre les volumes d'aides dans les départements)

<i>Rapport (%)</i>	<i>Nbr. de départements(a)</i>
<i>De 5 à 10</i>	<i>4)</i>
<i>De 10 à 15</i>	<i>5) 19 dépt.</i>
<i>De 15 à 20</i>	<i>10)</i>
<i>De 20 à 30</i>	<i>12)</i>
<i>De 30 à 50</i>	<i>6) 26 dépt.</i>
<i>De 50 à 70 (b)</i>	<i>5)</i>
<i>Plus de 0.70(c)</i>	<i>3)</i>

Notes : a) Dans 30 départements, le rapport des volumes d'aide est nul car il n'y a pas d'aide pour l'eau alors que le volet énergie fonctionne ; dans 13 départements, le rapport est inférieur à 0.05 du fait d'une activité faible pour l'eau (Tableau 19).

b) Ain, Ardèche, Dordogne, Landes, Haute-Marne.

c) Corse-du-Sud, Martinique, Réunion.

5. Conclusions sur la comparaison des aides pour impayés d'eau et d'électricité

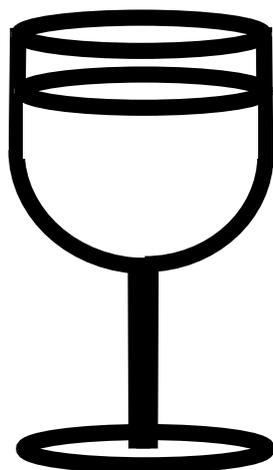
a) La proportion de ménages aidés varie beaucoup d'un département à l'autre. Dans la plupart des cas, les départements aident au moins un ménage sur cent à payer leurs dettes d'électricité.

b) Dans de nombreux départements, le volet énergie des FSL est privilégié par rapport au volet eau dans la mesure où le nombre d'aides pour l'électricité est dix fois plus élevé que celui pour l'eau. Environ 15 ménages sur mille sont aidés pour l'énergie alors que pour l'eau la moyenne n'est que de 2 pour mille. Un tel écart (facteur 7) est bien supérieur à celui entre le nombre d'abonnés à l'électricité et le nombre d'abonnés à l'eau parmi les ménages démunis

(facteur 2.5).

c) Les aides moyennes versées pour les dettes d'eau sont assez voisines de aides moyennes pour les dettes d'électricité, de l'ordre de 75% des aides pour l'électricité. En revanche, la fréquence des aides pour l'eau est nettement plus faible.

d) La discordance entre les mesures prises pour faciliter l'accès à l'énergie et l'accès à l'eau mériterait d'être analysée car il est illogique que des politiques aussi différentes soient mises en œuvre pour des bien essentiels. Le même problème est soulevé au Royaume-Uni où les organes parlementaires plaident²⁸¹ pour que le volume des aides pour l'eau soient plus proche du volume tout à fait considérable des aides pour l'énergie.



²⁸¹ House of Lords. Select Committee on Science and Technology. Eighth Report 2006. 3.97. "...water affordability is also becoming an increasingly serious issue; the help currently available for low income households is grossly inadequate and at variance with the Government support available for other essential needs such as energy. We urge the Government to heed the repeated calls of CCWater and two House of Commons Select Committees, and to draw up plans to help the most vulnerable households with their water bills through the benefits and tax credits system. Providing even a fraction of the almost £2.5 billion that the Winter Fuel Payment cost in 2004-05 would be welcome".

Annexe 8

LES MESURES SOCIALES POUR FACILITER L'ACCÈS À L'ÉNERGIE

Les personnes en situation de précarité bénéficient en France de plusieurs mesures pour faire face à leurs dépenses dans le secteur de l'énergie (électricité et gaz) et maintenir l'accès à ce bien essentiel :

- a) l'aide curative aux impayés (prise en charge des dettes d'électricité et de gaz dans le cadre du FSL),
- b) l'aide préventive aux impayés (pour l'électricité dans le cadre de certains FSL et parfois des actions de même nature au niveau municipal),
- c) le maintien de la fourniture (interdiction des coupures d'électricité), et
- d) le tarif social pour les démunis (électricité et gaz),
- e) la prime à la cuve de fioul.²⁸²

Le nombre de bénéficiaires de ces aides a dépassé plus de 630 000 ménages pour l'électricité . Dans le cas de l'eau, le nombre de bénéficiaires n'a atteint que 50 000 ménages car seule existe l'aide curative.

Encadré 23

SOLIDARITÉ POUR L'ÉLECTRICITÉ CHEZ EDF (2006)

*Sur 1.2 million de bénéficiaires potentiels,
460 000 usagers ont choisi le tarif social dit "produit de première nécessité"
(au 1/1/2007, revenu inférieur à 460 € par u.c.).*

*280 000 usagers ont reçu une aide du fonds de solidarité pour le logement ,
270 000 usagers ont bénéficié à titre temporaire du maintien d'énergie (3 kW) et
275 000 usagers du service minimum (1 kW).*

Source : Rapport annuel 2006.

Après un examen des mesures sociales prises par EDF et GDF pour les usagers démunis en France et leurs coûts, le cas des aides apportées aux usagers parisiens est analysé.

²⁸² Compte tenu de l'augmentation du prix du fioul, le Gouvernement a décidé en novembre 2007 d'attribuer une prime à la cuve de 150 E aux ménages non imposables consommant du fioul en habitat individuel ou collectif. En 2006, lorsque la prime était de 75 E, 475 000 ménages en ont bénéficié (35 ME).

1. Rôle de EDF dans l'accès à l'électricité des clients démunis (extraits du Rapport annuel 2005 d'EDF)

EDF est engagée depuis près de 20 ans, aux côtés des pouvoirs publics, en faveur de ses clients en situation de précarité (Encadré 23). Elle contribue à mettre en œuvre le « droit à l'électricité ». Inscrite dans le Contrat de Service Public (Encadré 24), cette mission est financée par les charges de service public acquittées par tous les clients des réseaux. Le Contrat précise les conditions de réalisation et de financement de l'engagement de l'entreprise pour la cohésion sociale : la prévention et l'aide au paiement, l'application du tarif social et le maintien de la fourniture en cas d'impayés.

a) Prévention

L'entreprise met à disposition des clients de faible revenu un accompagnement personnalisé via un réseau d'interlocuteurs dédiés à l'accueil et aux conseils qui fournit une aide à travers tout le territoire aux clients en difficulté de paiement. Un numéro vert répond 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 aux situations d'urgence et de précarité. EDF travaille en étroite concertation avec les élus, les centres communaux d'action sociale, les caisses d'allocations familiales, les associations. En 2005, EDF a renforcé son action pour responsabiliser les clients dans la gestion de leur budget « énergie », les conseiller sur leur consommation ou sur l'utilisation de leurs équipements.

b) Tarif social

EDF propose depuis le 1er janvier 2005²⁸³ un tarif « produit de première nécessité » (TPN) aux foyers dont les ressources mensuelles sont inférieures à 460 euros. Au 1/1/2007, 460 000 foyers ont bénéficié de ce tarif (700 000 foyers sont prévus fin 2007) qui permet d'économiser de 70 à 120€/an. On notera que le nombre encore très insuffisant de bénéficiaires

²⁸³ Loi N°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Décret N°2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité. Dans son avis du 27 juin 2002, la CRE souligne que «le bénéfice du tarif spécial est acquis de droit à tous les foyers répondant au critère de revenu choisi, par opposition aux mécanismes d'aide social fonctionnant sur une appréciation au cas par cas».

Encadré 24

CONTRAT DE SERVICE PUBLIC ENTRE L'ÉTAT ET EDF SA *24 octobre 2005 (extraits)*

Préambule

Bien de première nécessité, énergie stratégique, l'électricité n'est pas un bien comme les autres, ce qui confère aux entreprises œuvrant dans ce secteur un niveau élevé de responsabilité. L'électricité concourt en effet à la cohésion sociale, au développement équilibré du territoire, à la recherche et au progrès technologique.

Le présent contrat de service public a pour objet de constituer dans la durée la référence des engagements d'EDF SA... en vue d'assurer la pérennité des missions de service public que le législateur leur a confiées.

La loi confie à EDF SA la fourniture des clients non éligibles dans ses zones de desserte. Les tarifs de vente de l'électricité à ces clients font l'objet d'une péréquation nationale. Le client non éligible doit bénéficier d'un accès facile au service public de l'électricité. Il doit être incité à un comportement vertueux en termes de consommation d'énergie. Les consommateurs les plus vulnérables doivent bénéficier d'une attention et d'une protection toute particulière.

EDF SA s'engage à :

- rechercher en coordination avec les autres acteurs du système électrique les conditions d'une mise en œuvre efficace de la tarification spéciale de l'électricité comme « produit de première nécessité », notamment, la première année, grâce au numéro vert provisoire 0800 333 123.
 - assurer l'information des consommateurs sur les conditions de suspension de fourniture en cas de rupture de paiement et sur les règles de recours au dispositif de maintien temporaire de fourniture pour les personnes en situation de précarité, en appliquant notamment les dispositions du décret n°2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité.
 - ne jamais interrompre la fourniture d'un client en rupture de paiement sans avoir activement recherché un contact préalable permettant la proposition effective du service « maintien d'énergie » et aidé le client à se mettre en rapport avec les services sociaux.
 - maintenir le numéro vert 0800 65 03 09 destiné à tous les clients en situation d'urgence et de précarité.
 - mettre à disposition un interlocuteur de proximité spécialement dédié aux clients en difficulté afin de mieux les accueillir et de trouver avec eux des solutions, en partenariat avec les services sociaux et les associations caritatives.
 - réaliser un bilan tarifaire afin d'optimiser le tarif de ces clients en difficulté et conseiller ces clients pour les aider à mieux maîtriser leur consommation.
 - coopérer au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées pour proposer aux clients en difficulté les mesures et informations visant à réduire les factures à venir ou à en faciliter le paiement, telles que conseil en matière de maîtrise de la demande d'électricité, conseil tarifaire, bilan de l'installation électrique, recherche du financement en vue de la rénovation de l'installation électrique, mise en place de comptages appropriés.
 - maintenir une participation financière annuelle aux fonds solidarité pour le logement au moins égale à 20 M€.
 - reporter d'une année sur l'autre les crédits affectés aux fonds solidarité pour le logement et non utilisés.
-

du tarif TPN commence à être perçu.²⁸⁴ Une lettre individuelle a été envoyée aux personnes connues par l'assurance maladie comme étant potentiellement éligibles.

c) Maintien de la fourniture

Les clients en difficulté de paiement peuvent obtenir une fourniture minimale d'électricité (Service Maintien de l'Énergie : 3 kW) en attendant leur prise en charge par les services sociaux et les Fonds de solidarité pour le logement (volet Énergie cofinancé par EDF F (en 2005, 270 000 bénéficiaires). Le service « minimum » (1 kW) est maintenu pour éviter la suspension d'électricité à un client en situation d'impayés avec lequel aucun contact n'a pu être établi (en 2005, 250 000 bénéficiaires).²⁸⁵

d) Aide au paiement

Depuis le décret du 10 août 2005, les fournisseurs d'électricité sont tenus d'informer les services sociaux du département et de la commune en cas de réduction de puissance pour défaut de paiement (service minimum).

Par ailleurs, EDF contribue à l'apurement des factures d'électricité²⁸⁶ en finançant, avec les Conseils généraux, les organismes sociaux et les associations caritatives, le volet énergie des Fonds de solidarité pour le logement créés en 2005 dans chaque département. En 2005, la contribution d'EDF, prévue dans le contrat de service public, s'est élevée à 19.6 millions € pour 260 000 bénéficiaires (244 800 bénéficiaires en 2003).

²⁸⁴ En banlieue parisienne, le SIPPAREC qui regroupe 3 millions d'habitants dans 80 communes (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) a calculé que sur 71 165 ayants droits potentiels du tarif TPN d'EDF, seuls 23 000 bénéficiaient à la mi-2006 de ce tarif réduit. L'ampleur des problèmes de paiement dans cette région a causé 25 476 réductions de puissance (SME/SMI) et 13 766 coupures d'électricité en 2005. De plus, un total de 35 761 aides (4 ME) ont été données par les FSL de ces trois départements. Voir "Les droits en matière d'électricité des familles en difficulté de paiement", mai 2006 (sipparec.fr). Constatant qu'au 1^{er} juillet 2007, seul 30% des ayants droit bénéficient réellement du tarif de première nécessité, la CLCV a demandé une évaluation sans délai de la mise en œuvre du tarif de première nécessité. L'ouverture à la concurrence ne saurait se faire dans l'irrespect d'une mesure essentielle pour les ménages les plus fragiles qui représentent environ 5 millions de personnes.

²⁸⁵ Sur l'aide pour l'électricité, voir Annexe 4 du Rapport : "Pour un droit effectif à l'eau potable", Académie de l'eau, 2005.

²⁸⁶ Décret n° 2001-531 du 20 juin 2001 relatif à l'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver ou garantir leur accès à l'électricité. Décret n° 2006-924 du 26 juillet 2006 modifiant le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité. "Les personnes concernées par la tarification spéciale prévue par le présent décret bénéficient de la gratuité de la mise en service et de l'enregistrement du contrat et d'un abattement de 80 % sur la facturation d'un déplacement en raison d'une interruption de fourniture imputable à un défaut de règlement.»

2. Évaluation des dépenses d'EDF pour les personnes en situation de précarité

Dans le domaine de la fourniture d'électricité aux personnes en situation de précarité, EDF a mis en place des mesures préventives, fournit une aide curative aux impayés (FSL depuis 2004) et, depuis 2005, a créé un tarif social dit "tarif de première nécessité" (TPN).

Ce tarif porte sur une tranche de première nécessité de 100 kWh par mois pour des personnes ayant un quotient social (revenu divisé par le nombre d'unités de consommation) inférieur à 460 € par mois. La réduction de 30 à 50% sur le prix de la première tranche de consommation varie avec le nombre de personnes dans le ménage. Pour une famille monoparentale avec deux enfants dans un logement avec chauffage collectif, la réduction est de 75 € (32%) pour une facture de 235 €.

En 2004, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé le nombre de clients bénéficiaires potentiels du tarif de première nécessité (TPN) à 1 500 000. Fin 2005, 360 000 clients s'étaient inscrits au TPN; fin 2006, 460 000 clients et fin 2007, 600 000 clients. A la fin de 2008, il est prévu que 700 000 ménages en bénéficieront²⁸⁷.

Les dépenses d'EDF pour le tarif social ont été en 2006 :

- a) 21.8 M€ de pertes de recettes,
 - b) 5.9 M€ de surcoûts de gestion,
 - c) des charges diverses de fourniture non établies,
- soit en tout 27.7 M€

EDF a été compensé de 33.2 M€ (27.7M + 20% de 27.7 M€) par le CSPE.

Les dépenses d'EDF en 2008 pour raisons "sociales" sont les suivantes²⁸⁸ :

- a) les charges dues au tarif social (TPN) (48.6 M€),
 - perte de recettes dues au TPN : 35.8 M€ (650 000 clients bénéficiant d'une ristourne moyenne de 55 € sur leurs factures d'électricité) ;
 - surcoût de gestion : 7.2 M€ (notamment pour informer les bénéficiaires potentiels de l'existence du TPN) ;
 - pertes de recettes dues aux réductions sur frais divers liés aux impayés : 5.6 M€ (par exemple, abattement de 80% sur les frais de déplacement pour impayé : 68 € et gratuité de la mise en service : 36 €).

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) payée par tous les clients permet de prendre en charge 48.6 M€ au titre du tarif TPN et une compensation forfaitaire de 20% des

²⁸⁷ En mars 2008, il y avait 630 000 abonnés au TPN sur un total estimé à environ 900 000 ménages qui pourraient être bénéficiaires potentiels .

²⁸⁸ CRE. Annexe 1 (www.cre.fr/imgAdmin/1170145947246.pdf), 2006.Charges prévisionnelles au titre de 2008.

charges dues au titre du tarif de première nécessité, soit 9.6 M€.

b) les charges dues aux dispositifs institués en faveur des personnes en situation de précarité

- la contribution de EDF au fonds de solidarité pour le logement : 20 M€
(pour la prise en charge des impayés du volet énergie des FSL)

- les surcoûts de gestion de la clientèle démunie (évaluée à 300 000 clients) : 57.6 M€ en 2007 (la partie principale est la pose et la dépose de systèmes de limitation de fourniture d'électricité concernant 195 000 clients au service maintien de l'énergie de 3 kW et 125 000 clients au service minimum de 1 kW).

c) La contribution nette d'EDF pour la cohésion sociale est donc de $48.6 + 20 + 57.6 - 48.6 - 9.6 = 68$ M€. Les clients contribuent 58.2 M€. au titre de la solidarité envers les plus démunis (sur un total de contributions au service public de l'électricité de 1419 M€). Globalement les mesures sociales apportent aux clients démunis une réduction des dépenses d'électricité de 35.8 M€ au titre du tarif TPN (55 € par ménage bénéficiaire) et des aides de 46.6 M€ (valeur 2005) pour le paiement des dettes (perçues en fait par EDF) (soit 166 € par ménage aidé). Il faut noter les frais importants causés par les clients démunis : 57.6 M€ soit près de 200 €.

3. L'accès au gaz pour tous

L'accès au gaz pour tous dans les municipalités desservies par un réseau de distribution de gaz est facilité par un tarif social et une prise en charge des impayés des usagers démunis par le FSL. GDF a annoncé dès le 1er novembre 2005 qu'il n'y aurait aucune coupure "pour toutes les personnes en difficulté et de bonne foi qui ont des problèmes pour payer leur facture".

3.1. Tarif social du gaz

La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie institue un tarif social pour le gaz naturel. L'art. 14 confère à chaque client domestique, dont les revenus sont inférieurs à un plafond variable selon la composition du foyer, le droit d'obtenir de leur fournisseur, une "tarification spéciale de solidarité" pour une part de leur consommation de gaz naturel.²⁸⁹

Pour la mise en œuvre de cette disposition, chaque organisme d'assurance maladie constitue un fichier regroupant les ayants droit potentiels (les personnes qui bénéficient du tarif spécial "produit de première nécessité" (TPN) pour l'électricité). Ces fichiers sont transmis aux distributeurs de gaz ou, le cas échéant, à un organisme désigné à cet effet par les

²⁸⁹ Le décret sur le tarif TSS n'est pas encore paru mais il est annoncé en avril 2008 comme devant concerner plus de 750 00 ménages.

distributeurs, afin de leur permettre de notifier aux intéressés leurs droits à la tarification spéciale. Le consommateur relevant de ce dispositif est notifié de ses droits par son distributeur ou tout organisme désigné à cet effet par son distributeur.

Un tel dispositif de service public nécessite un système de compensation adapté. Ce système qui repose sur le principe de la répartition entre tous les fournisseurs de gaz naturel, des charges qui résultent des missions de service public qui leur incombent au titre de la tarification spéciale de solidarité.

Ce système fait appel à un prélèvement sur les fournisseurs de gaz naturel qui dépend des kilowattheures vendus aux consommateurs finals. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui reverse le produit de cette contribution aux opérateurs supportant les charges. Par souci de simplicité dans la mise en œuvre de ce système, seuls les écarts entre les contributions dues par les fournisseurs et le montant des charges de service public sont prélevés ou reversés aux opérateurs, selon les cas.

3.2 Solidarité pour les impayés

Chaque année, Gaz de France abonde à hauteur de 3 M€ les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) pour aider les clients démunis à payer leurs factures de gaz. Le Groupe a par ailleurs créé un fonds exceptionnel, le Fonds de solidarité énergie Gaz de France (doté de 10 M€), qui complète le dispositif FSL pendant la période 2006 - 2008.

4. Les aides des CCAS pour l'énergie

Les CCAS et les CIAS versent à titre facultatif des aides individuelles ou des secours financiers à des personnes en situation de précarité résidant dans la commune. Ces aides facultatives concernent notamment l'alimentation, les restaurants scolaires et aussi l'énergie, le logement et l'eau. Elles représentent une petite part de l'action des CCAS (ainsi dans les villes de plus de 200 000 habitants, les CCAS ont un budget moyen de plus de 46 M€ dont 0.6 M\$ pour les aides facultatives).²⁹⁰

Pour l'énergie, l'aide globale pour l'ensemble des adhérents à la UNCCAS (40.3 millions de personnes) est de l'ordre de 16.4 M€ à comparer à une aide des FSL de 45 M€. L'aide de solidarité des CCAS est de 40 c€/hab. à comparer à 74 c€/hab. pour les FSL. Le nombre de personnes aidées par les CCAS est de 4.1 ménages pour mille ménages à comparer à 4.3 pour mille dans le cas des FSL. Le taux d'aide varie selon la taille des municipalités (Tableau 37).

Cette comparaison montre que dans le secteur de l'énergie, les CCAS jouent un rôle secondaire mais néanmoins significatif pour aider les ménages démunis. De fait, les CCAS agissent souvent en complément des aides des FSL, voire à la place des FSL. Pour le secteur

²⁹⁰ UNCCAS: Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS, UNCCAS, sept. 2007.

de l'eau, aucune statistique n'est disponible.

Tableau 37

LES AIDES DES CCAS POUR L'ÉNERGIE

<i>Taille des municipalités</i>	<i>Aide donnée (€/hab.)</i>	<i>Proport. bénéf. (mén.aidés/ 1000 ménages)</i>
<i>Moins de 10 000 hab.</i>	<i>0.44</i>	<i>3.1</i>
<i>De 10 à 20 000 hab.</i>	<i>0.39</i>	<i>4.2</i>
<i>De 20 à 50 000 hab.</i>	<i>0.46</i>	<i>2.9</i>
<i>De 50 à 80 000 hab.</i>	<i>0.61</i>	<i>4.5</i>
<i>De 80 à 200 000 hab.</i>	<i>0.34</i>	<i>2.0</i>
<i>Plus de 200 000 hab.</i>	<i>0.18</i>	<i>9.7*</i>

Source: UNCCAS, 2007.

*Chiffre peu fiable (confusion entre nombre de ménages aidés et nombre de bénéficiaires ou nombres d'aides attribuées).

5. Les aides préventives et curatives pour l'énergie à Paris

Dans un contexte de progression des tarifs de l'électricité et du gaz, la collectivité parisienne a fait un effort particulier en matière d'aide au maintien de la fourniture d'énergie. Le dispositif en vigueur en janvier 2007 prévoit une **aide préventive**, qui permet de solvabiliser les ménages défavorisés²⁹¹ pour éviter la formation d'impayés et **une aide curative**, destinée à alléger la dette des ménages défavorisés ayant accumulé des impayés de factures d'énergie.

Bénéficiaires

Les personnes qui peuvent bénéficier de cette aide sont les personnes défavorisées, "éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence"²⁹² et qui ont des difficultés à payer leurs factures d'énergie (électricité et gaz). Le paiement de l'aide est opéré directement aux fournisseurs d'énergie. En 2005, l'aide préventive a bénéficié à 10 000 ménages pour un coût de 2.2 M€. L'aide curative a bénéficié à environ 15 000 ménages pour un coût de plus de 2 M€.

L'effort total de la collectivité parisienne en matière d'aide pour l'énergie s'élève donc à

²⁹¹ Selon la Mairie de Paris, 16% des foyers parisiens sont très modestes. Le budget solidarité de la Ville est de 2.1 MdE en 2007. Paris aide 60 000 allocataires du RMI. En 2005, Paris a aidé 3 500 ménages pour l'accès au logement, 5 300 ménages pour le maintien dans les lieux, 3 200 ménages pour l'accompagnement social lié au logement et plus de 10 000 ménages pour le volet énergie (12.1 ME dont 5 ME compensés par l'Etat).

²⁹² Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Article 1^{er}.

4 M€ en année pleine, soit **en moyenne 1.8 € par habitant**. Chaque bénéficiaire reçoit en moyenne 160 € compte non tenu du tarif social (57 €) et de l'avantage EDF (voir ci-dessous).

Volet préventif de l'aide du FSL au paiement de la fourniture d'énergie

Cette aide peut être attribuée par le FSL, de façon préventive, aux personnes défavorisées, pour éviter la formation des impayés. Sont éligibles à cette aide : les demandeurs d'emploi, les allocataires du RMI, les personnes handicapées sans allocation adulte handicapé et les personnes en arrêt de travail depuis plus de 6 mois (revenu inférieur à 650 €/mois/u.c.). Elle est accordée une fois par an et peut varier entre 122 et 244 €. Elle n'est pas cumulable avec l'aide aux familles.

Paris Énergie Famille

Par ailleurs, il existe une aide appelée "avantage EDF aux familles" ou actuellement "Paris Énergie Famille" qui offre de 138 € à 275 €/an selon le nombre d'enfants à des familles qui habitent Paris depuis au moins 3 ans (séjour régulier) et ne sont pas imposables.²⁹³

Volet curatif de l'aide du FSL au maintien de la fourniture d'énergie

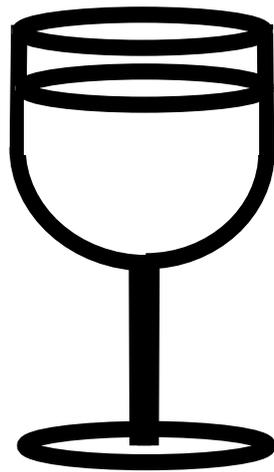
Cette aide vise à prendre en charge, totalement ou partiellement, une dette constituée pour éviter une coupure de la fourniture d'énergie (électricité et gaz).²⁹⁴ Elle peut être cumulée avec les autres aides préventives. L'attribution de cette aide est cependant conditionnée par un engagement préalable du ménage de reprendre le paiement régulier de ses factures d'énergie, et par un engagement du fournisseur de renoncer aux procédures de réduction de puissance ou de coupure.

Cette aide est accordée aux ménages dont les ressources sont inférieures à un plafond mensuel (650 € pour une personne seule, 975 € pour un couple, 1 170 € pour une famille avec un enfant, etc.). Le montant de l'aide est égal au montant de la dette dans la limite d'un plafond de 200 € par an et par ménage (ce plafond est généralement dépassé). EDF et GDF s'engagent à ne pas réduire ou couper la distribution d'électricité ou de gaz aux personnes concernées qui s'engagent dans la même période à reprendre régulièrement le paiement de leurs factures.

²⁹³ Le Règlement Municipal des Prestations d'Aide Sociale Facultative prévoit des aides à la fourniture d'énergie, en faveur des familles parisiennes :

- Les *avantages EDF offerts aux familles* (désormais appelé *Paris Énergie Familles*) sont destinés d'une part aux familles non imposables, ayant un ou deux enfants à charge, et, d'autre part, aux familles ayant à charge au moins trois enfants, ou un enfant handicapé, dès lors que leur montant d'imposition est inférieur ou égal à 1 220 € (plafond majoré à partir du quatrième enfant).
- L'*aide aux familles en cas de chute brutale de ressources* (ACBR) s'adresse aux familles ayant au moins un enfant à charge, qui sont victimes d'une chute brutale de leurs revenus. Cette prestation comporte trois aides complémentaires, destinées à rétablir la situation de l'utilisateur, dont l'une consiste en l'attribution d'une aide au paiement des factures d'électricité ou de gaz.

²⁹⁴ Pour pouvoir être pris en charge, le demandeur doit faire la déclaration suivante : "J'atteste être dans l'impossibilité d'assumer mes obligations relatives au paiement de la fourniture d'énergie". Ceci n'exclut pas que le demandeur soit en mesure d'honorer ensuite les trois quarts de ses obligations.



LA PRISE EN CHARGE DES DETTES D'EAU DES USAGERS DÉMUNIS EN FRANCE

Table des matières

Préface par le Prof. M. Gentilini	7
Principales conclusions	9
Résumé exécutif	11
Introduction	17
PREMIÈRE PARTIE :	
QUI A BESOIN D'UNE AIDE POUR PAYER SON EAU?	23
1.1 Précarité en France	25
1.2 Rôle des FSL dans le domaine des dettes pour l'eau	37
1.3 Estimation du nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide pour dettes d'eau	43
1.4 Conclusions de la première partie : les bénéficiaires potentiels de l'aide pour l'eau des FSL dépassent 100 000 ménages	55
DEUXIÈME PARTIE :	
L'ACTION MENÉE PAR LES VOLETS EAU DES FSL EN 2005	57
2.1 Aperçu général	57
2.2 Les bénéficiaires des aides pour dettes d'eau	57
a) nombre de ménages aidés pour l'eau	57
b) montant moyen de l'aide par ménage aidé	59
c) relation entre l'aide et le degré de pauvreté	59
2.3 Les fournisseurs de l'aide pour les dettes d'eau	61
a) coût de l'aide par habitant	61
b) contribution de solidarité par m ³	65
c) contributions des divers partenaires	65
d) apport du volet eau aux ménages démunis	66
2.4 Comparaison avec les actions d'aide pour l'eau à l'étranger	66

2.5 Comparaison avec le volet énergie des FSL	70
2.6 Comparaison avec les autres aides sociales attribuées par les départements	71
2.7 Compensation entre diverses aides	73
2.8 Conclusions de la deuxième partie : les départements ont des comportements très différents en matière d'aide pour les dettes d'eau	73

TROISIÈME PARTIE :

ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DES VOLETS EAU DES FSL	75
3.1 Une aide trop parcimonieuse pour l'eau	75
3.2 Des objectifs plus ambitieux pour le volet eau des FSL	76
3.3 Le financement des aides pour l'eau par les divers partenaires	78
3.4 Les difficultés actuelles de fonctionnement des FSL	87
3.5 Transparence de l'information sur les volets eau des FSL	93
3.6 Les volets eau des FSL ne peuvent tout faire	98
3.7 Conclusions de la troisième partie : des solutions parfois mal adaptées	104

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES 107

4.1. Un bilan contrasté	107
4.2. Une transparence à améliorer	109
4.3. Un financement mal défini	109
4.4. Un financement mal équilibré	110
4.5. Une aide plus importante	110
4.6. Une aide préventive à créer	110
4.7. Une réflexion à mener	111
4.8. Des actions à entreprendre	111

LISTE DES ANNEXES

1. Historique des aides pour dettes d'eau	115
1. La Charte Solidarité - Eau (1996-2000)	115
2. La loi relative à la lutte contre les exclusions (1998)	116
3. La Convention solidarité-eau (2000-2004)	116
4. Le volet eau des FSL en 2005	119
5. Dépenses globales des volets eau des FSL	121
6. Régime juridique en vigueur	122
7. Nouveaux règlements intérieurs des FSL	127
8. Nouvelles dispositions sociales dans le domaine de l'eau	129

2. Exemples de règlement intérieur des FSL pour l'aide aux impayés d'eau	129
a) Aude	129
b) Seine-Saint-Denis	131
3. Conventions entre le Conseil général et les opérateurs membres de la FP2E	133
1. L'exemple de l'Aude	133
2. L'exemple du Jura.	135
3. Le bilan des abandons de créances en 2007	138
4. Débranchement et réouverture après débranchement	141
1. Les coupures d'eau en France	141
2. Arrêtés anti-coupure des maires	146
3. Débranchements et rebranchements	149
4. Le paiement intégral des dettes d'eau avant rebranchement	152
5. Les coupures d'eau des habitats collectifs en difficulté	154
6. Les coupures d'eau à l'initiative des propriétaires	156
7. Les coupures d'eau dans les squats	156
8. Les coupures d'eau au détriment des gens du voyage	156
5. Insuffisances dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement	159
1. L'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations en grande précarité	159
2. L'accès à l'eau pour les population itinérantes ou en déplacement	160
3. Le refus d'approvisionnement en eau des propriétaires de caravanes	162
4. L'approvisionnement en eau des habitats non desservis	163
5. Le manque d'eau potable dans certains villages	164
6. L'approvisionnement en eau en situation d'urgence	166
7. L'accès à l'eau et à l'assainissement des travailleurs et du public	167
8. L'accès à l'eau et à l'assainissement dans les DOM	167
6. Exemples d'actions des volets eau des FSL	169
1. Action au niveau des départements	170
2. Action au niveau des régies	180
7. Comparaison des activités des volets eau et énergie des FSL	187
1. La dépense d'eau des ménages	187
2. Comparaison des dépenses d'eau et d'énergie des ménages	194
3. Les aides des volets énergie des FSL	195
4. Comparaison des aides pour l'énergie et pour l'eau	200

5. Conclusions sur la comparaison des aides pour impayés d'eau et d'électricité	203
8. Mesures sociales pour faciliter l'accès à l'énergie	205
1. Rôle de EDF dans l'accès à l'électricité des clients démunis	206
2. Évaluation des dépenses d'EDF pour les personnes en situation de précarité	209
3. L'accès au gaz pour tous	210
4. Les aides des CCAS pour l'énergie	211
5. Les aides préventives et curatives pour l'énergie à Paris	212

Liste des tableaux

1 : Statistiques sur les volets eau et électricité des FSL (2005)	41
2 : Dépenses des ménages pour l'eau en fonction du revenu (2001)	44
3 : Différentes estimations du nombre de bénéficiaires potentiels d'une aide pour l'eau	54
4 : Proportion des ménages bénéficiaires d'une aide pour l'eau	58
5 : Montant moyen des aides pour l'eau	58
6 : Montant de l'aide versée	63
7 : Relation entre le taux des aides et le degré de pauvreté	64
8 : Les départements ayant attribué d'importantes aides pour l'eau	65
9 : Comparaison internationale des aides	69
10 : Disparités des aides sociales entre les départements (2005)	71
11 : Corrélation entre les aides pour l'eau et l'énergie	72
12 : Évolution des aides du volet eau 2000-2006	117
13 : Comparaison entre les fonds solidarité eau et énergie (2001)	118
14 : Abandons de créances par les délégataires en 2007	138
15 : Abandons de créances par ménage aidé	139
16 : Abandons de créances par ménage client des délégataires	140
17 : Dispersion des montants de l'aide pour l'eau (2005)	169
18 : Distribution géographique des aides dans la Sarthe	173
19 : Départements problématiques pour l'aide pour l'eau	175
20 : Aides pour l'eau à Grenoble	182
21 : Aides pour l'eau de la région mancelle	184
22 : Aides pour l'eau à Saint-Brieuc	185
23 : Aides pour l'eau à Vannes	188
24 : Dépenses des ménages pour l'eau et l'électricité	190
25 : Quelques municipalités où l'eau est particulièrement chère (Pas-de-Calais)	190
26 : Part de l'eau dans le budget des habitants de Boulogne-sur-Mer	191
27 : Part de l'eau dans le budget des habitants de Saint-Omer	192
28 : Consommations en milieu urbain (2004)	194
29 : Proportion des ménages bénéficiaires de l'aide pour l'énergie	198
30 : Montant moyen des aides pour l'énergie	198
31 : Volume d'aide pour les factures d'énergie	199
32 : Les départements ayant attribué d'importantes aides pour l'énergie	199

33 : Comparaison des aides des volets eau et énergie (2005)	200
34 : Nombres d'aides pour l'eau et l'énergie	201
35 : Aides moyennes pour l'eau et l'énergie	202
36 : Volumes d'aides pour l'eau et l'énergie	203
37 : Les aides des CCAS pour l'énergie	212

Liste des encadrés

1: Glissement des prix de l'eau	18
2: Les coupures d'eau sont toujours d'actualité	20
3: La pauvreté poserait-elle problème en France?	24
4: La vie d'une retraitée française	28
5 : Opinion d'un opérateur sur l'eau pour les personnes démunies (M. Reneaume)	48
6 : Nombre de personnes démunies avec des dettes d'eau	51
7 : Répartition des flux financiers pour l'eau et l'assainissement	77
8 : Financement du volet eau des FSL (A. Flajolet)	79
9 : Avis de la FNCCR sur le financement des FSL	84
10 : Comment améliorer le financement du volet eau des FSL (A. Flajolet)	85
11 : Financement de la solidarité pour l'eau au niveau local (D. Dord)	91
12 : Aide permanente pour l'eau des ménages démunis (D. Marcovitch)	92
13: Aide pour l'eau au Chili	96
14 : Veolia eau soutient une "tarification sociale" de l'eau	101
15 : Le Gabon donne de l'eau aux abonnés démunis	102
16 : Non-respect des dispositions législatives sur l'aide pour l'eau	103
17 : Conséquences de l'absence de volet eau du FSL	104
18 : Résumé des propositions d'action	108
19. Caractère obligatoire de l'aide pour l'eau	125
20 : Suppression des coupures d'eau des usagers démunis	127
21 : Payez vos dette et l'on rétablira le courant !	153
22. Les gens du voyage ont aussi droit à l'électricité	161
23 : Solidarité pour l'électricité chez EDF (2006)	205
24 : Contrat de service public entre l'État et EDF	207

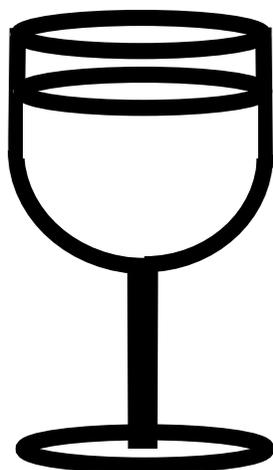
Liste des figures

1. Taux d'impayés en fonction du prix de l'eau	27
2. Conséquences du paiement des factures ou du non-paiement	32
3A. Financement des aides	34
3B. Les sources de financement de l'eau des ménages démunis	35
4. Dépenses pour l'eau des ménages en France	39
5. Distribution des ménages démunis selon le revenu et l'existence de compteurs	45
6. Répartition des ménages démunis	47

7A. Ménages aidés en fonction du degré de pauvreté	60
7B. Montant des aides en fonction du degré de pauvreté	62
8. Comparaison entre les niveaux d'aides pour l'eau	67
9. Couverture de la créance d'eau des ménages démunis en France	81
10. Couverture de la créance d'eau des ménages démunis en Wallonie	82
11. Motifs pour lesquels le volume d'aides est réduit	87
12. Beaucoup de ménages démunis ne bénéficient pas du FSL	89
13. Évolution des aides	120
14. Rôle social des opérateurs	177
15. Aides des FSL à des usagers démunis	196

LA PRISE EN CHARGE DES DETTES D'EAU DES USAGERS DÉMUNIS

En 2004, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été chargés de prendre en charge, au plan départemental, une partie des dettes d'eau de ménages en situation de précarité sous forme d'une aide d'environ 130 € destinée à quelque 50 000 ménages démunis ayant des dettes d'eau. En 2005, le volet eau des FSL a eu un rôle très positif dans de nombreux départements mais n'a pas fonctionné dans d'autres. Les différences de traitement des impayés d'eau entre départements devraient être réduites car il s'agit de mettre en œuvre un véritable "droit" inscrit dans la loi au bénéfice des plus démunis. Le montant global des aides pour l'eau accordées par les FSL aux ménages démunis devrait être augmenté compte tenu des besoins d'aide des populations démunies. Une telle décision relève principalement des conseils généraux qui contribueraient ainsi à mettre en œuvre le droit à l'eau à leur niveau.



ACADÉMIE DE L'EAU