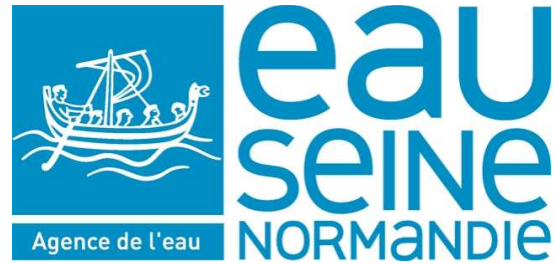




**Agrocampus-Ouest**

65 rue de Saint Briec  
CS 84215  
35042 Rennes Cedex  
Tél : 02 23 48 55 00



**Agence de l'Eau Seine-Normandie**

51, rue Salvador Allende  
92027 Nanterre Cedex  
Tél : 0141201600

**MÉMOIRE DE FIN D'ÉTUDES**  
**présenté pour l'obtention du Diplôme d'Agronomie Approfondie**

**Spécialisation<sup>o</sup> : Management Agroalimentaire et Economie Rurale**  
**Option : Economie Rurale et Politiques Publiques**

**La tarification sociale pour l'eau : quelle réalité en France ?**  
**Illustration à l'échelle du Bassin Seine-Normandie**

**Par : M. Jérémie RODHAIN**  
**Soutenu le : 23 septembre 2008**  
**Devant le jury :**  
**Sous la présidence de : M. Philippe Le Goffe**  
**Maître de stage : Mlle Delphine Lepage**  
**Enseignant responsable : M. Dominique Vermersch**

"Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'Agrocampus".

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens tout particulièrement à adresser mes remerciements à celles et ceux qui ont rendu ce stage possible et qui m'ont aidé lors de sa réalisation, tout particulièrement :

- A tout le personnel de la Direction du Développement Durable, pour son accueil chaleureux et sa convivialité.
- A ma maîtresse de stage, Delphine Lepage, pour les conseils avisés et les remarques pertinentes qu'elle a su me prodiguer tout au long de ce travail.
- A ma chef de service, Sarah Feuillet et à mon directeur, Jacques Bories, pour m'avoir permis de réaliser les études essentielles au bon déroulement de mon travail.
- A tous les acteurs de terrain, qui ont pris la peine de consacrer du temps à mon étude avec cordialité et dévouement. Je tiens à les remercier également pour la qualité de leurs réponses.
- Et bien entendu, un grand merci à toutes les personnes que j'ai pu rencontrer lors de ce stage (personnel, stagiaires...) qui ont instillé une grande dose de bonne humeur quotidienne durant ces 6 mois.

## **RESUME**

### **La tarification sociale : quelle réalité en France ?**

#### **Illustration à l'échelle du Bassin Seine-Normandie**

La tarification sociale est un mode de tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques d'une catégorie d'usagers. Les prix sont ainsi différenciés en fonction des dites catégories, le but étant généralement de venir en aide aux usagers en difficultés par l'octroi de rabais sur les prix. Bien que présente dans d'autres services publics (transport, électricité), la tarification sociale n'existe pas, pour l'heure, dans le secteur de l'eau en France. Pourtant les difficultés qu'éprouvent pour certains ménages à payer leur facture d'eau sont bien réelles et l'eau, élément vital, n'est pas un poste de dépense sur lequel on peut indéfiniment rogner. Les collectivités ont cependant su s'organiser pour faire face aux difficultés rencontrées par certains de leurs usagers et le législateur s'est également emparé du problème.

Cette étude a pour objectif d'appréhender les différentes politiques mises en œuvre par les collectivités pour venir en aide à ces usagers. Elle s'appuie sur les résultats de deux enquêtes menées dans le territoire du bassin Seine-Normandie :

- La première concerne les communes et vise à rendre compte de la diversité des dispositifs économiques (structures tarifaires particulières, maîtrise du prix de l'eau etc.) et sociaux (aides financières, abandons de créance etc.) qui sont mis en œuvre à l'échelle des municipalités pour répondre aux situations de précarité face à l'accès à l'eau.
- La seconde concerne les Conseils Généraux, le département étant l'entité administrative compétente pour s'occuper des difficultés liées aux impayés de charges, dont l'eau, via le Fonds de Solidarité pour le Logement.

L'étude met en évidence les dispositifs les plus prisés par les collectivités compte-tenu des objectifs recherchés et tente de rendre compte de la façon dont les divers dispositifs se combinent.

## **ABSTRACT**

### **Social tarification : What reality in France ? Demonstration on scale of the Bassin Seine-Normandie**

The social tarification is a method of tarification that takes into consideration the social and economical features of a class of users. So prices will differ, depending on the so-called categories, the aim being generally to help disadvantaged users by according them cheaper prices. In spite of social tarification is carried out in other public services (transport, electricity), it doesn't exist nowadays in the French water-industry. However, some households experience real difficulties paying their water bill. Moreover water as a vital element isn't a budget item that can be chopped endlessly. Nevertheless, local authorities know how to organize themselves to cope with water-social issues and the lawmakers have also tackled the problem.

The aim of the study is to comprehend the various policies that have been carried out by local authorities in order to help disadvantaged users. It refers to results from two surveys that were conducted on the "Bassin Seine-Normandie" territory:

- The first survey was addressed to towns and villages and aims to explain the diversity of economical devices (specific tarification structures, control of water-price etc.) and social devices (financial aids, water-debts cancelling etc.) that are set up on municipalities scale in order to deal with precarious situations about water access.
- The second survey was sent to the "department" councils, because the "department" is an administrative entity in charge of unpaid-bills difficulties, like water-bills, thanks to the "Fonds de Solidarité pour le Logement".

This study underlines the most set up devices by local authorities considering the wanted purposes and tries to reveal the way the various devices can be combined.

## SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	2
RESUME.....	3
ABSTRACT .....	4
SOMMAIRE .....	5
LISTE DES SIGLES .....	7
LISTE DES FIGURES .....	8
LISTE DES TABLEAUX .....	8
LISTE DES ENCADRES .....	8
INTRODUCTION.....	9
Objectifs et Méthodologie .....	10
1. Objectifs de l'étude : .....	10
2. Phase 1 : Bibliographie .....	10
3. Phase 2 : Enquêtes à l'échelle des communes et des départements .....	11
3.1. Cibler les communes .....	11
3.1.1. Données et critères de ciblage.....	11
3.1.2. L'élaboration du questionnaire .....	12
3.2. Enquête auprès des départements .....	12
3.3. Entretiens auprès de responsables .....	13
Partie 1. Le service public de l'eau et sa facturation : la réalité du prix de l'eau en France.....	13
1. Les services publics de l'eau et d'assainissement : des services publics locaux, à caractère industriel et commercial.....	13
1.1. Les services publics d'eau et d'assainissement .....	13
1.1.1. Des compétences communales .....	13
1.1.2. Le transfert de compétence à un organisme public de coopération .....	14
1.2. Le caractère industriel et commercial des services d'eau potable et d'assainissement ...	14
1.2.1. L'établissement d'un budget annexe équilibré .....	15
1.2.2. Le financement à partir d'une redevance pour service rendu .....	15
1.3. La gestion des services publics d'eau et d'assainissement .....	15
1.3.1. La gestion directe.....	15
1.3.2. La gestion indirecte.....	16
2. La tarification du service public de l'eau .....	16
2.1. Les composantes d'une facture d'eau.....	17
2.2. Structures tarifaires du prix de l'eau.....	18
2.2.1. Monopole public et théorie économique.....	18
2.2.2. Structures tarifaires .....	20
3. Le prix de l'eau en France et son évolution : quelles conséquences sur l'usager ?.....	22
3.1. Une grande disparité des prix selon la géographie .....	22
3.2. La hausse structurelle du prix de l'eau .....	23
Partie 2. La prise en considération des facteurs sociaux dans la tarification des services d'eau : quelle définition du concept de tarification sociale ? .....	25
1. Droit à l'eau et pauvreté .....	25
1.1. Le droit à l'eau : Quelle posture morale ? .....	25
1.1.1. Au niveau international.....	25
1.1.2. Au niveau national .....	26
1.2. Pauvreté et water-poverty .....	27
1.2.1. La notion de pauvreté : définition de la situation en France .....	27
1.2.2. Le concept de « Water-poverty » .....	28
1.2.3. La tarification de Ramsey-Boiteux source d'injustices dans le secteur de l'eau ....	29
2. Les politiques « sociales » de l'eau .....	30

2.1.	Le concept de tarification sociale .....	30
2.1.1.	Définition appliquée au cas de l'eau .....	30
2.1.2.	La tarification sociale dans les autres secteurs publics .....	30
2.1.3.	Mise en œuvre de la tarification sociale pour l'eau en France au regard de la loi..	31
2.2.	Les mécanismes économiques et la visée sociale.....	33
2.2.1.	Tarification progressive ou par blocs croissants : solidarité entre petits et gros consommateurs.....	34
2.2.2.	La baisse ou la suppression de la part fixe.....	36
2.2.3.	La maîtrise du prix de l'eau .....	38
2.3.	Autres dispositifs .....	39
2.3.1.	La création du Fonds de solidarité pour le logement, un dispositif départemental :	40
2.3.2.	Précisions apportées sur le maintien à l'eau .....	41
2.3.3.	Intégration des aides pour l'eau au sein du FSL .....	42
2.3.4.	Les politiques de maintien à l'eau communales : .....	42
Partie 3.	Quelles politiques sociales de l'eau ? Illustrations à partir d'enquêtes auprès de collectivités du bassin Seine-Normandie .....	43
1.	Les dispositifs communaux .....	43
1.1.	La visée sociale des dispositifs économiques observés .....	43
1.1.1.	Les différents mécanismes économiques.....	43
1.1.2.	La tarification progressive par blocs croissants .....	45
1.1.3.	La tarification proportionnelle .....	49
1.1.4.	La maîtrise du prix de l'eau .....	52
1.2.	Les dispositifs sociaux.....	54
1.2.1.	L'abandon de créance .....	54
1.2.2.	Aménagements de la facture .....	56
1.2.3.	Les aides à l'échelle de la commune.....	56
2.	Les dispositifs extra-communaux : Le Volet-eau du FSL.....	58
2.1.	L'extrême diversité des « volet-eau ».....	59
2.1.1.	Des contextes différents et un budget pour l'eau pas forcément significatif .....	59
2.1.2.	Formes des aides et critères d'attribution .....	60
2.1.3.	Discussions autour du « volet-eau » .....	61
2.2.	La cohabitation des dispositifs communaux et du « volet-eau » .....	63
2.2.1.	Les communes dans les départements où le volet-eau n'a pas été mis en place.....	63
2.2.2.	L'exemple de la ville de Dreux.....	63
2.2.3.	Les regroupements « volet-eau » et dispositifs communaux .....	64
	CONCLUSION.....	66
	BIBLIOGRAPHIE .....	68
	ANNEXES .....	70
1.	Annexe 1 : Questionnaire destiné aux communes.....	70
2.	Annexe 2 : Questionnaire adressé aux Conseils-Généraux .....	74
3.	Annexe 3 : Exemples de tarification sociale à l'étranger .....	78

## **LISTE DES SIGLES**

AAH : Allocation Adulte Handicapé  
API : Allocation Parent Isolé  
CAF : Caisse d'Allocations Familiales  
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles  
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale  
CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale  
CREDOC : Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
EUROSTAT : Office statistique des communautés européennes  
FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies  
FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement  
GIP : Groupement d'Intérêt Public  
HT : Hors Taxes  
IFEN : Institut Français de l'Environnement  
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales  
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques  
IPC : Indice des Prix à la Consommation  
LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques  
OCDE : Organisation de coopération et de Développement Economique  
OMS : Organisation Mondiale de la Santé  
RMI : Revenu Minimum d'Insertion  
SCEES : Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques  
SPIC : Service Public Industriel et Commercial  
TTC : Toutes Taxes Comprises  
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée  
VNF : Voies Navigables de France

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1 - Les composantes du prix de l'eau (en 2005, sur le Bassin Seine-Normandie).....	17
Figure 2 - La perte du producteur en cas de tarification au coût marginal.....	19
Figure 3 - Structures tarifaires.....	20
Figure 5 - Comparaison de l'évolution du prix des services de l'eau avec l'évolution du coût de la vie (base 100 en juin 1998).....	24
Figure 6 - Tarification progressive.....	34
Figure 7 - Baisse ou suppression de la part fixe.....	37
Figure 8 - Historique du Fonds de Solidarité pour le Logement.....	40
Figure 9 - Maîtrise du prix de l'eau et dispositifs tarifaires.....	44
Figure 10 - Objectifs affichés par les communes pratiquant la tarification par blocs croissants.....	46
Figure 11 - Objectifs affichés par les communes pratiquant la tarification proportionnelle.....	50
Figure 12 - Les principaux objectifs affichés par les communes voulant maîtriser les prix de l'eau ...	52
Figure 13 - Les différents types de gestion des abandons de créances cités par les communes.....	55
Figure 14 - Sollicitations du fermier en ce qui concerne le dispositif d'abandons de créances.....	56
Figure 15 - Répartition des différents dispositifs d'aide au sein de l'échantillon.....	57

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1 - Progressivité du tarif entre la 1ère et la 2ème tranche de consommation pour 5 collectivités.....	47
Tableau 2 - Structure tarifaire retenue pour l'harmonisation des prix dans l'agglomération rouennaise.....	49
Tableau 3 - Volume de consommation entraînant la « water-poverty » dans les cas de tarification proportionnelle.....	51
Tableau 4 - Modalités d'attribution de l'aide dans l'Orne.....	61
Tableau 5 - Barème lié à la consommation en Eure-et-Loir.....	64

## **LISTE DES ENCADRES**

Encadré 1 - Les redevances facturées à l'utilisateur domestique.....	18
Encadré 2 - Tarification de Ramsey-Boiteux.....	29
Encadré 3 - Le prix de l'eau, du point de vue de l'utilisateur.....	33
Encadré 4 - Les transferts opérés lors de la tarification progressive.....	35
Encadré 5 - Transferts de la tarification à part fixe réduite ou nulle.....	38
Encadré 6 - La tarification sociale, du concept au principe de réalité.....	44



## INTRODUCTION

L'eau est un élément naturel indispensable à l'apparition de la vie sur Terre et à son maintien. Dans le monde, un milliard de personnes n'a pas accès à l'eau potable et deux milliards et demi n'ont aucun moyen d'assainir leurs eaux usées. Cela contraste fortement avec la situation dans un pays développé tel que la France, desservi à 98 % en ce qui concerne l'acheminement de l'eau potable. Cependant, cette « modernité », tous les investissements qui ont été nécessaires pour acheminer cette eau et la traiter ensuite, ont un prix. Dans le langage courant, on parle souvent de « prix de l'eau ». En réalité, cette notion fait référence au prix de l'ensemble des services liés à l'eau, à savoir la production et la distribution de l'eau potable mais aussi la collecte et le traitement des eaux usées.

Depuis plusieurs années, le prix de l'eau n'a cessé d'augmenter. Dans le contexte actuel d'explosion du prix des matières premières, de baisse du pouvoir d'achat et d'agitation du spectre de la récession, l'augmentation de la facture d'eau est une source d'inquiétude de plus pour les ménages français. Car, bien qu'occupant une place relativement mineure dans leur budget, représentant en moyenne moins de 1 % de leur revenu, il arrive malgré tout que certaines familles éprouvent des difficultés à s'acquitter de leur facture d'eau, une dépense dont on ne peut pourtant pas se passer.

Le 25 septembre 2008 se tiendra une journée de conférence, organisée par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) autour du thème de la tarification sociale pour l'eau, illustrant l'importance de la problématique. Le concept de tarification sociale, qui correspond à la mise en place de tarifs spécifiques, adaptés à la situation sociale et économique de certains usagers, est une idée qui fait progressivement son chemin en France. Un exemple emblématique dans les transports publics est la carte « famille nombreuse », mais on parle également de tarif social pour le gaz, l'électricité... mais pas pour l'eau, en tout cas pas en France. Cette absence de tarification sociale à proprement parler ne veut pas dire que les difficultés, dans le secteur de l'eau, sont occultées. Certaines collectivités mettent en effet en œuvre des outils pour prévenir ou corriger les problèmes rencontrés par certains de leurs administrés. La question qui se pose, dès lors, est de savoir comment, concrètement, elles s'organisent pour faire face aux difficultés de leurs usagers ? Quels types de mécanismes existent et comment sont-ils mis en œuvre ? Quel est l'objectif privilégié par les solutions adoptées ?

**La présente étude a pour objectif de tenter de mieux cerner les dispositifs à vocation sociale qui sont à l'œuvre dans le domaine de l'eau.**

Après une présentation de la démarche méthodologique adoptée pour ce travail, la première partie de cette étude sera consacrée à l'examen du service public de l'eau et de sa tarification afin de comprendre les déterminants du prix de l'eau et ses répercussions dans le revenu des ménages. La seconde partie abordera la question de la tarification sociale pour l'eau afin de tenter d'en définir la réalité et d'en élargir les contours à l'ensemble des dispositifs que l'on peut qualifier de « politiques sociales de l'eau », c'est-à-dire les divers dispositifs mis en place afin d'aider les personnes à pouvoir payer leur facture d'eau.

Sur la base d'enquêtes auprès de communes et des départements localisés dans le bassin Seine-Normandie, la troisième partie de l'étude s'attachera à décrire la diversité des dispositifs effectivement rencontrés, leur fonctionnement concret ainsi que les objectifs poursuivis par les collectivités.

## **Objectifs et Méthodologie**

### ***1. Objectifs de l'étude :***

La présente étude a pour objectif d'appréhender la réalité du concept de tarification sociale en France et d'étudier la diversité des politiques sociales de l'eau des communes ainsi que leur(s) visée(s). Ne disposant que des données relatives aux Bassin Seine-Normandie, c'est à cette échelle que l'étude sera menée, cependant, la problématique des politiques sociales de l'eau est d'ordre national.

Ce thème n'ayant été que très peu abordé jusqu'à présent, un « défrichage » est alors nécessaire, afin de dresser un premier bilan aussi bien théorique que pratique. Ce travail s'inscrit dans la démarche informative, du service « prévision, évaluation et prospective » de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, il s'agit alors pour l'Agence de l'eau Seine-Normandie, d'acquérir des connaissances dans le domaine des politiques sociales de l'eau :

Les objectifs du stage sont les suivants :

- Analyser et faire la synthèse des documents, des études et des actions engagées en matière sociale, dans le domaine de l'eau.
- Recenser de manière exhaustive l'ensemble des dispositifs existants et permettant de mettre en œuvre des politiques sociales de l'eau.
- Tenter de comprendre les objectifs sous-jacents à de telles politiques, ainsi que les manières de combiner les divers dispositifs et mécanismes de manière optimale.

### ***2. Phase 1 : Bibliographie***

Le but de cette première phase est de mieux cerner le sujet dans son ensemble. Si la question du droit à l'eau et de la tarification sociale appliquée à l'eau ont fait l'objet de nombreuses publications et débats, une réflexion sur les divers moyens d'action sociale, pour les communes dans le domaine de l'eau, est assez rare. Il s'agissait donc par l'étude bibliographique, de :

- Cerner les raisons justifiant une action sociale dans le domaine de l'eau ;
- Elaborer une réflexion sur les liens entre les services de l'eau, le contexte et le prix de l'eau ;
- Recenser les divers dispositifs pouvant constituer des moyens d'action contre les difficultés sociales rencontrées. Deux types de dispositifs existent : économiques (agissant sur les structures tarifaires) et sociaux (aides) ;
- Déterminer les acteurs impliqués dans ce domaine et les différentes échelles d'action ;

Pour déterminer ces différents points, une recherche a été menée grâce à la littérature, aux études, aux rapports déjà réalisés et aux rencontres de responsables et de chercheurs intervenant sur le sujet.

### 3. Phase 2 : Enquêtes à l'échelle des communes et des départements

A l'issue de l'étude bibliographique, afin de cerner l'enjeu social pour l'eau dans sa globalité, deux enquêtes ont été élaborées. La première s'adresse aux communes et apporte des renseignements relatifs aux politiques sociales de l'eau, communales. La seconde s'adresse aux départements et tente d'approfondir la question de l'intégration du « volet-eau » au sein du dispositif Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

#### 3.1. Cibler les communes

Dans un premier temps, un questionnaire élaboré par rapport aux objectifs de l'étude a été envoyé à certaines communes. Comme il s'agit de s'intéresser aux dispositifs en eux-mêmes et de tenter d'être exhaustif quant à leur description, les communes les plus à même d'avoir mis en place des politiques sociales de l'eau ont été ciblées sur la base d'hypothèses (élaborées à partir de la recherche bibliographique). L'échantillonnage n'a donc pas vocation à être représentatif.

##### 3.1.1. Données et critères de ciblage

Deux bases de données ont été utilisées pour le ciblage des communes :

- La première base de données est issue de l'enquête menée en 2005, dans le cadre de l'Observatoire des prix des services publics de l'eau et de l'assainissement dans le bassin Seine-Normandie, à l'échelle communale. Elle comporte des informations qualitatives sur les services de l'eau et les communes (mode d'organisation, de gestion, secteur géographique, etc.) et des informations quantitatives sur les composantes du prix de l'eau et ses structures tarifaires ;
- La seconde base de données utilisée provient de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) et concerne les revenus fiscaux des ménages en 2005 (Source : Insee-DGI, Revenus fiscaux des ménages). Y figurent des données quantitatives (Déciles, quartiles, moyennes, écart-type, etc.).

Les communes ont été ciblées sur la base de deux critères :

- Compte-tenu du fait que le revenu moyen d'une commune ne permet pas de rendre compte des écarts de revenu existant entre les habitants, il a été décidé de se concentrer sur le premier décile de revenu. Le critère utilisé pour cibler les communes est le critère de « water-poverty » (explicité dans la partie 2.1.2.b)), qui correspond au dépassement du seuil de 3 % par le ratio « Montant de la facture d'eau / revenu disponible ». Ne disposant cependant pas de données relatives au revenu global ou disponible, la « water-poverty » a été calculée à partir du ratio : « **Montant moyen de la facture d'eau pour 120 mètres cubes / revenu fiscal du premier décile** ». Si ce ratio dépassait les 3 %, la commune était alors ciblée. Ce critère permet donc de cibler les communes dont au moins 10 % de la population ont des problèmes de « water-poverty ».
- Le second critère est lié à la structure tarifaire. Compte tenu des informations relevées dans la base de données ayant servi à l'enquête sur les prix de l'eau, les communes qui ont mis en place des tarifications proportionnelles ou progressives ont été ciblées. Le

critère « part fixe réduite » n'a pas été retenu, car il n'est pas aisément évaluable. En effet, il dépend du service lui-même, de la situation antérieure etc. Par ailleurs, six communes avaient indiqué lors d'une précédente enquête menée par l'Agence de l'Eau Seine Normandie, avoir mis en place une tarification sociale, sans plus de précisions. Elles ont donc été ciblées et interrogées.

Sur la base des 3 critères retenus précédemment, un questionnaire a donc été envoyé aux 638 communes ciblées. 209 questionnaires exploitables ont été retournés. Soit un taux de retour de 32,8 %.

### 3.1.2. L'élaboration du questionnaire

Le but du questionnaire<sup>1</sup> est de décrire la diversité des politiques sociales des communes, liées à l'eau. Il sera également un moyen de vérifier certaines hypothèses, quant à la visée sociale ou non des structures tarifaires particulières par exemple.

Le questionnaire est composé de 5 groupes de questions, sur la base des objectifs et hypothèses définis grâce à l'analyse bibliographique :

1. Les modes d'organisation et de gestion des services de l'eau ;
2. Le(s) mode(s) de facturation des services de l'eau ;
3. Les éléments de la facture d'eau (informations quantitatives sur les composantes de la facture d'eau)
4. La mise en place de dispositifs sociaux
5. Les principaux objectifs visés par les dispositifs mis en place.\$

Avant son envoi aux communes, le questionnaire a été testé auprès d'élus locaux afin de s'assurer de la clarté, de la cohérence et de la pertinence des questions. Le questionnaire a également été soumis à MM. Henry Smets<sup>2</sup> et Bernard Barraqué<sup>3</sup> pour les mêmes raisons.

## 3.2. Enquête auprès des départements

Les services des 25 départements du bassin Seine-Normandie, s'occupant du Fonds de Solidarité pour le Logement, et a fortiori du « volet-eau » ont été interrogés. Une prise de contact préalable a été effectuée afin d'exposer la démarche de l'Agence de l'eau aux responsables et d'obtenir des informations d'ordre général. Un questionnaire<sup>4</sup> leur a également été envoyé par la suite, dans le but de saisir les modalités de l'intégration du « volet-eau », au sein du FSL. En effet, si cette intégration est obligatoire, les modalités d'attribution des aides sont laissées à la responsabilité des conseils généraux.

Sur les 25 départements seuls 12 ont répondu, ce qui est insuffisant pour mener une étude de l'intégration du « volet-eau » au FSL de manière exhaustive, mais peut permettre d'aborder les diverses modalités adoptées par les départements ayant répondu.

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe 1.

<sup>2</sup> Ancien économiste de l'OCDE, membre de l'Académie de l'eau, spécialisé dans la problématique de l'accès à l'eau

<sup>3</sup> Economiste du CNRS, directeur de recherche au Centre international de recherches sur l'environnement et le développement.

<sup>4</sup> Cf. Annexe 2.

### 3.3. Entretien auprès de responsables

Outre les entretiens réalisés afin de tester les questionnaires, d'autres ont été réalisés afin d'approfondir l'étude. Ainsi, plusieurs responsables de services techniques, ou responsables de services clientèle (dans les entreprises privées) ont été contactés afin d'analyser de manière plus précise des dispositifs mis en place. Il s'agissait également de détailler certains aspects de la problématique que le questionnaire aurait abordés de manière trop générale. Ainsi, concernant les dispositifs tarifaires, ou la tarification sociale, qui peuvent receler des enjeux politiques pas forcément sociaux, il était préférable de contacter les communes directement afin de se rendre compte de la réalité sur le terrain.

## **Partie 1. Le service public de l'eau et sa facturation : la réalité du prix de l'eau en France**

Il conviendra dans un premier temps de présenter ce qu'il est communément admis d'appeler « service public de l'eau », mais qui comporte en réalité deux services bien distincts : l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées, et d'en préciser les particularités, les modalités de tarification et de facturation de ces services découlant directement de leurs spécificités.

### ***1. Les services publics de l'eau et d'assainissement : des services publics locaux, à caractère industriel et commercial***

#### **1.1. Les services publics d'eau et d'assainissement**

Le service public de l'eau se décompose en réalité en deux services distincts :

- Le service public de l'eau potable, d'une part, qui se comprend plusieurs missions : la production et la distribution d'eau potable, qui incluent l'ensemble des activités de captage ou pompage, de stockage, de traitement de l'eau en vue de la rendre potable puis de son acheminement vers les habitations ;
- Le service public de l'assainissement, d'autre part, qui comporte les missions de collecte, transport et traitement des eaux usées.

##### **1.1.1. Des compétences communales**

La fourniture d'eau potable ainsi que l'évacuation des eaux usées ont toujours été par nature des services locaux, prix en charge à l'échelle de la commune ou de regroupements de communes « car le liquide doit être prélevé au plus près du besoin et les eaux sales doivent être évacuées le moins loin possible<sup>5</sup> ». Mais ce n'est que depuis la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA)<sup>6</sup> de 2006 que ces compétences relèvent légalement de la

<sup>5</sup> Nowak F. (1995). Le prix de l'eau, Economica, Paris. 111 p.

<sup>6</sup> Loi n°2006-1722 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

commune, la distribution de l'eau potable étant même devenue une compétence communale obligatoire<sup>7</sup>.

La LEMA a, en effet, introduit le principe d'une compétence des communes qui est constituée d'une mission obligatoire de distribution, alors que la production le transport et le stockage de l'eau potable constituent des missions facultatives. La loi n'étant pas rétroactive, les autres collectivités territoriales, ou autres personnes publiques ou privées (organisations syndicales) qui exerçaient jusqu'à présent la compétence voient celle-ci préservée. De la même manière, les communes sont désignées comme étant compétentes en matière d'assainissement des zones usées. Elles sont chargées après enquête publique, de délimiter les zones relevant de l'assainissement collectif ainsi que les zones relevant de l'assainissement non collectif. Pour l'assainissement collectif, la compétence recouvre obligatoirement la collecte, le transport, l'épuration des eaux usées, l'élimination des boues produites, ainsi que le contrôle des raccordements aux réseaux publics de collecte. Concernant l'assainissement non collectif, une seule mission est obligatoire : assurer le contrôle des installations<sup>8</sup>.

### **1.1.2. Le transfert de compétence à un organisme public de coopération**

Lorsque la commune prend en charge ses services de l'eau, on parle d'organisation communale. Cependant, il est possible pour des communes voisines de se regrouper. Ainsi, les services d'eau potable et d'assainissement de par leur nature de service de réseau, représentent une forme privilégiée de coopération. Celle-ci peut prendre la forme d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ou de syndicats, on parle alors d'organisation intercommunale ou syndicale. Quand une commune confie à l'un de ces établissements publics de coopération, l'exercice d'une ou plusieurs missions relevant de la compétence « eau potable », l'établissement public se substitue à la commune dans ses droits et obligations pour l'exercice de la compétence<sup>9</sup>.

Les communes peuvent donc se regrouper en ce qui concerne les compétences liées aux services d'eau potable et d'assainissement. Ceci leur permet de mutualiser leur moyen, de réaliser des économies d'échelle, mais également de faciliter la gestion des services. Une des caractéristiques des services publics d'eau potable et d'assainissement est qu'ils opèrent sur un secteur très localisé géographiquement, ce qui explique leur multitude : l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) ne comptait pas moins de 29 000 services (communaux ou intercommunaux) de distribution d'eau et d'assainissement<sup>10</sup>.

## **1.2. Le caractère industriel et commercial des services d'eau potable et d'assainissement**

Conformément à la loi, tous les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial, c'est-à-dire qu'ils doivent établir un budget annexe et équilibré, financé à partir d'une redevance pour service rendu, et connaissent une limite quant aux possibilités de subventionnement (il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget général des dépenses au titre de services publics industriels et commerciaux).

<sup>7</sup> Respectivement les articles L. 2224-7-1 et L.2224-8 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

<sup>8</sup> Datcharry S. (2007). Le guide des services publics d'eau et d'assainissement, La Documentation Française, Paris. 32 p.

<sup>9</sup> Datcharry S. *ibid.*

<sup>10</sup> BIPE, FP2E. (2008). Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France : Données économiques, sociales et environnementales. 3 éd., Paris. 49 p.

### 1.2.1. L'établissement d'un budget annexe équilibré

Les services d'eau et d'assainissement sont soumis au principe d'équilibre budgétaire inhérent aux Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC)<sup>11</sup>. Ce principe de nécessité de l'équilibre financier, base de la comptabilité publique, a été rendu objectif par l'instauration, au début des années 90, de l'instruction comptable M49 qui « oblige les collectivités à faire apparaître la gestion des services de l'eau potable et de l'assainissement dans des budgets annexes, où dépenses (dépenses de fonctionnement et d'investissements, amortissements, annuités d'emprunts etc.) et recettes (redevances, subventions etc.) doivent être apparentes et individualisées<sup>12</sup> ».

L'obligation d'établir un budget annexe se justifie dans la mesure où le budget d'un SPIC doit s'équilibrer par ce que paient les usagers.

### 1.2.2. Le financement à partir d'une redevance pour service rendu

L'utilisateur assure le financement du service via une redevance, qui constitue un prix pour service rendu. Ce prix doit être la contrepartie des prestations fournies à l'utilisateur. La fixation de ce prix est une compétence qui revient à l'assemblée délibérante de la collectivité.

Si les 29 000 services d'eau potable et d'assainissement sont de même nature et sont soumis aux mêmes contraintes administratives et financières, ils peuvent être gérés de différentes manières, selon que la commune choisisse de s'en occuper elle-même ou de déléguer la gestion à un tiers privé.

## 1.3. La gestion des services publics d'eau et d'assainissement

La commune peut exploiter les services publics d'eau et d'assainissement de manière directe, ou dans le cadre d'une délégation de service public. Il s'agit donc de confier tout ou partie de ses services d'eau au personnel de la commune (ou du regroupement de communes) ou à une entreprise privée. Dans le second cas, le conseil municipal détermine les services dont il assurera l'exploitation et ceux relevant du délégataire<sup>13</sup>.

### 1.3.1. La gestion directe

La commune assure l'exploitation du service d'eau potable et / ou d'assainissement. Deux cas existent<sup>14</sup>:

- La régie simple : La commune assure elle-même la gestion du service avec ses moyens propres. Tout ce qui relève des opérations comptables et financières est inscrit à un budget annexe au budget général de la commune. Dans ce cas, la régie n'a aucune autonomie en matière juridique et financière ;

<sup>11</sup> Article L.2224-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>12</sup> Hydraulique sans frontières (page consultée en avril 2008). La révolution de la M49. [http://assohsf.free.fr/hsf\\_journal/bulletin18/m49.html](http://assohsf.free.fr/hsf_journal/bulletin18/m49.html).

<sup>13</sup> Datcharry S. (2007). Le guide des services publics d'eau et d'assainissement, La Documentation Française, Paris. 32 p.

<sup>14</sup> Nowak F. (1995). Le prix de l'eau, Economica, Paris. 111 p.

- La régie à personnalité morale et autonomie financière ou à seule autonomie financière : Dans ce type de régie, c'est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (donc d'un budget propre) qui s'en charge.

### 1.3.2. La gestion indirecte

Il existe quatre types de gestion pour chacune desquelles, la commune confie la mise en œuvre du service à une entreprise privée, bien qu'elle en conserve la maîtrise et qu'elle définisse ses caractéristiques essentielles<sup>15</sup>.

- La concession : Le concessionnaire est chargé de réaliser l'ouvrage à ses frais et prend tout le risque de son exploitation. Il se rémunère au moyen d'une redevance pour service rendu payée par l'utilisateur et peut éventuellement en reverser une partie à la collectivité si celle-ci doit supporter certains frais (information des consommateurs, contrôles etc.). A l'issue du contrat de concession, les biens sont propriété de la collectivité ;
- L'affermage : A l'inverse de la concession, le fermier ne construit pas l'ouvrage, et n'est chargé que de l'exploitation du service à ses risques et périls. Le fermier se rémunère au moyen d'une redevance perçue auprès de l'utilisateur et encadrée par la collectivité délégante. Il est par ailleurs possible, pour la collectivité de percevoir également une partie du prix du service. On parle généralement de surtaxe, censée financer les équipements et leur renouvellement.
- La régie intéressée : Le régisseur, tel le fermier, exploite les ouvrages construits, mais par contre, il ne supporte pas le poids du risque lié à l'exploitation. La collectivité maîtrise ses tarifs, et le régisseur intéressé n'est rémunéré que suivant une formule d'intéressement, sous forme de primes.
- La gérance : Le gérant, à l'inverse de la régie intéressée, n'a pas de prime d'intéressement au résultat. Il est rémunéré sur la base d'un forfait.

Les services publics d'eau potable et d'assainissement sont donc des services publics ancrés localement, de compétence communale, ou intercommunale, ce qui explique leur très grand nombre. Il est possible pour la localité de gérer ces services elle-même ou alors d'en déléguer plus ou moins la compétence. En tant que SPIC, un principe majeur gouverne la gestion des services de l'eau : leur financement par l'utilisateur et l'équilibrage de leurs budgets au moyen d'une redevance pour service rendu. Dès lors, il convient de s'interroger sur la façon dont est déterminé le prix payé par l'utilisateur.

## 2. La tarification du service public de l'eau

L'eau a-t-elle un prix ? Bien qu'usuellement, on parle de « prix de l'eau », ce qui est payé par l'utilisateur n'est pas l'eau en tant que bien de consommation mais plutôt les prestations de service qui sont associées à l'alimentation en eau potable d'une part, et à l'assainissement des eaux usées d'autre part.

---

<sup>15</sup> Ibid.



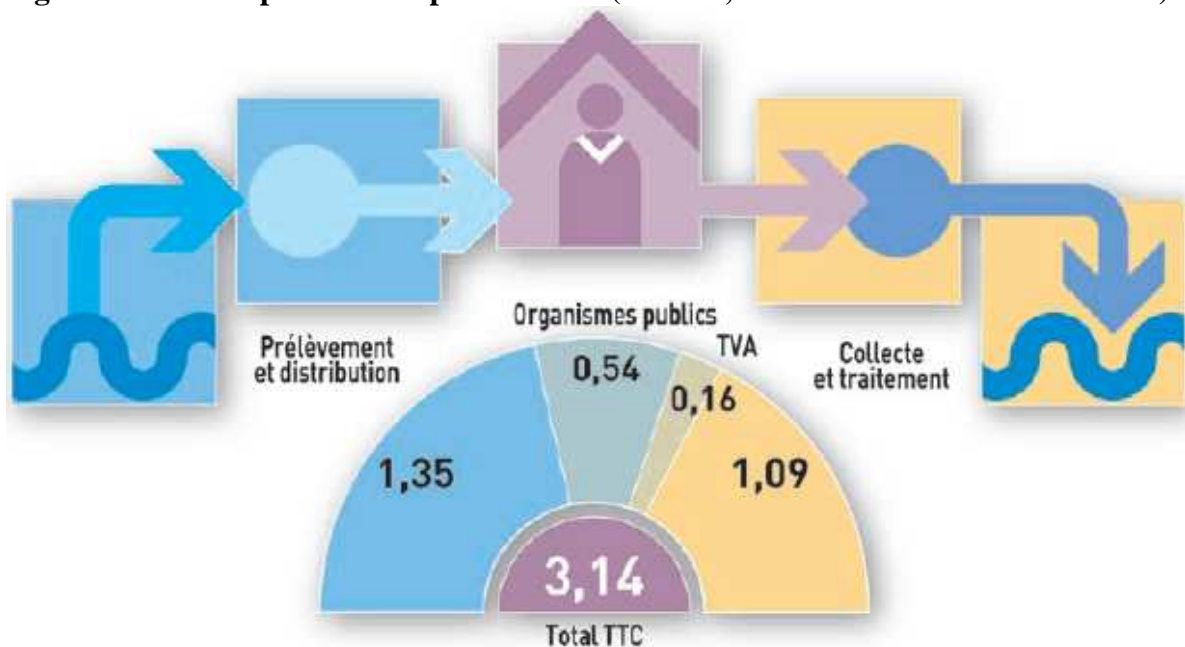
La détermination du prix dont l'utilisateur devra s'acquitter est une compétence propre de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement de collectivités. Ce tarif rémunérera alors les différents services.

## 2.1. Les composantes d'une facture d'eau

Le prix de l'eau doit rémunérer l'ensemble des services attachés à la production et à la distribution de l'eau potable et à la collecte et au traitement des eaux usées. La facturation et le recouvrement des factures d'eau incombent au gestionnaire de service chargé de la distribution d'eau qui envoie une facture unique, charge à lui de reverser les parts dévolues aux différents partenaires.

La structure de la facturation est encadrée légalement et doit comprendre trois rubriques distinctes ainsi dénommées (cf. Figure 1)<sup>16</sup> :

**Figure 1 - Les composantes du prix de l'eau (en 2005, sur le Bassin Seine-Normandie)**



Source : Agence de l'eau Seine-Normandie, l'Observatoire du prix de l'eau. 2005.

- Distribution de l'eau : cette partie doit faire apparaître la rémunération des services de production (pompage ou captage et traitement) et de distribution de l'eau potable (acheminement vers les habitations). ;
- Collecte et traitement des eaux usées : qui mentionne la rémunération des services de collecte, transport (acheminement des eaux usées des habitations vers les stations d'épuration) et de traitement des eaux usées ;

Pour ces deux premières rubriques, il conviendra de distinguer l'abonnement (part fixe de la facturation) et la consommation (part variable, fonction du volume consommé par l'abonné) ;

- Organismes publics : cette rubrique comporte les diverses redevances et taxes perçues par des organismes publics, dont les redevances perçues par l'Agence de l'Eau au titre

<sup>16</sup> Agence de l'eau. (2005). Le prix de l'eau en 2005 : Observatoire du prix et des services d'eau du bassin Seine-Normandie, Nanterre, 25 p.

de la préservation des ressources en eau et de la lutte contre la pollution (cf. Encadré 1 sur les redevances facturées à l'utilisateur) et la taxe Voies Navigables de France (VNF) ;

Enfin, lorsque les services font l'objet d'un assujettissement à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), le taux de TVA doit également être précisé ainsi que le montant hors taxes (HT) et Toutes Taxes Comprises (TTC) de la facture.

### Encadré 1 - Les redevances facturées à l'utilisateur domestique

- **Prélèvement sur la ressource en eau**

Due par tout préleveur d'eau, en fonction du volume prélevé (exploitants des services d'eau, services d'irrigation, industriels), elle est collectée directement par l'Agence de l'eau.

- **Modernisation des réseaux de collecte**

Uniquement payée par ceux qui sont raccordés à un système d'assainissement collectif (particuliers, industriels, collectivités...), elle est recueillie par les exploitants du service chargé de percevoir la taxe d'assainissement (régie communale, syndicat, délégataire). Ils la reversent à l'Agence de l'eau. Les industriels raccordés à l'assainissement public devront également payer une redevance de collecte.

- **Pollution de l'eau**

Elle concerne tout utilisateur d'eau, type particuliers, industriels, agriculteurs, collectivités... La redevance domestique est récupérée par l'exploitant du service d'eau potable (régie communale, syndicat, délégataire), et ce dernier la reverse à l'Agence de l'eau. Cette dernière perçoit directement la redevance des industriels.

Source : Agence de l'eau Seine-Normandie. Magazine Confluence. Décembre 2007.

Le prix rémunère donc les différents services de l'eau qui doivent faire face à des investissements et des dépenses d'exploitation comportant une part non négligeable de frais fixes de gestion. Il doit ainsi refléter l'ensemble de ces contraintes.

## 2.2. Structures tarifaires du prix de l'eau

La fonction première de la tarification pour le service est, bien entendu, une fonction de couverture des coûts. Néanmoins, dans la mesure où les services considérés sont basés sur l'exploitation d'une ressource naturelle, l'eau, leur tarification doit également intégrer une fonction d'orientation de la demande (en pouvant s'attacher à donner un prix à la rareté)<sup>17</sup>.

### 2.2.1. Monopole public et théorie économique

Les services publics d'eau et d'assainissement sont en situation de monopole à l'échelle d'une localité, dans la mesure où la fourniture d'eau potable comme la collecte et le traitement des eaux usées sont légalement des compétences qui leur sont dévolues. De ce fait,

<sup>17</sup> Vermersch D. (2006). Economie et décision publiques. Support de cours, ENSA-R, Rennes, 95 p.

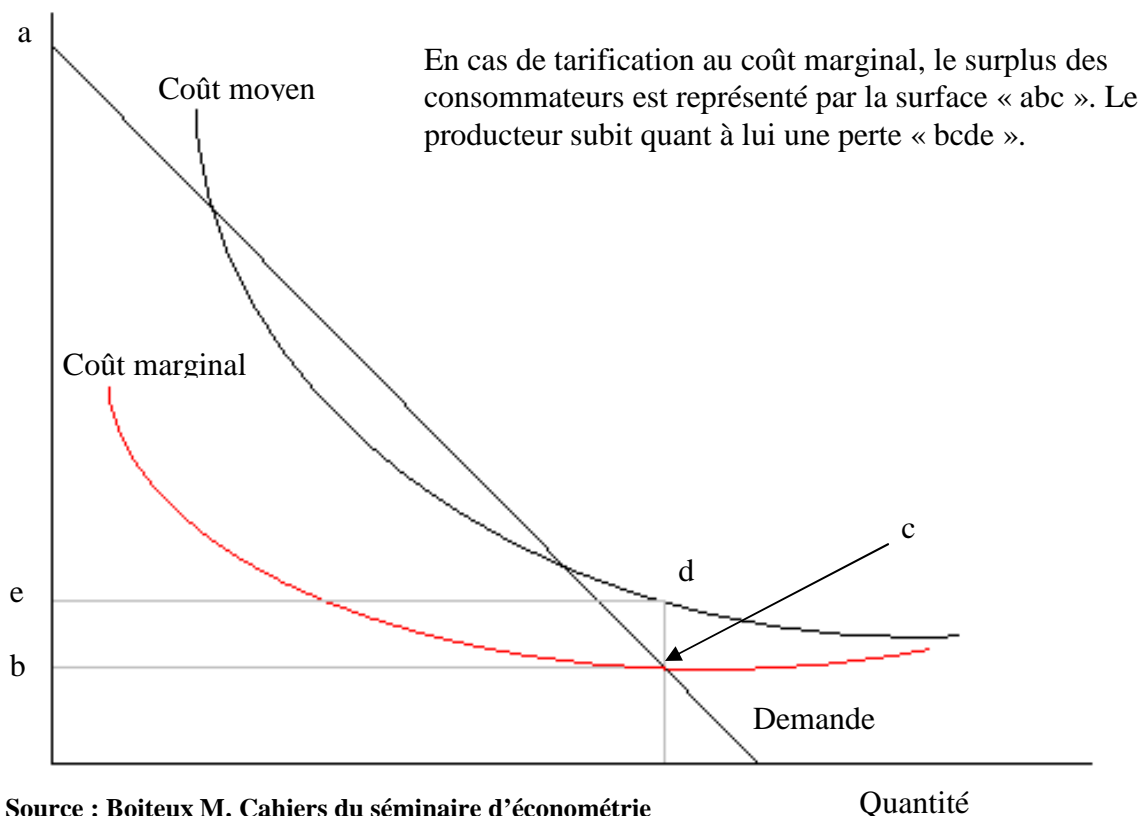
selon la théorie de l'optimum, c'est-à-dire si l'objectif est la maximisation du bien-être, les services devraient pratiquer des tarifs égaux au coût marginal.

En effet, d'après le théorème de Pareto : « Dans une économie de type quelconque, la condition nécessaire et suffisante pour que, à un instant donné, le rendement social soit maximum, est qu'il y ait, dans le secteur non différencié, minimisation du prix de revient et vente au coût marginal. L'optimum, du point de vue de l'intérêt général, est obtenu quand le coût marginal est égal à la valeur d'usage pour l'utilisateur. »<sup>18</sup>.

Cependant, le service public de l'eau présentant des rendements d'échelle croissants (cf. Figure 2), la tarification au coût marginal, qui serait alors un coût variable constant et unitaire implique de fait un déficit<sup>19</sup>. De plus, la tarification au coût marginal ne vaut qu'en l'absence d'externalités (optimum de premier rang), ce qui est loin d'être le cas en pratique (raréfaction des ressources et bouleversement des écosystèmes, risques de rejets, notamment en cas de pluies, de fuites etc.).

**Figure 2 - La perte du producteur en cas de tarification au coût marginal**

Coût et prix



Aussi, le service de l'eau pose une double question par rapport à la tarification au coût marginal : S'agit-il de facturer la vente d'une unité de produit supplémentaire, ou d'une unité de service supplémentaire ?

Dans le premier cas, cela nécessite d'un comptage, i.e. une généralisation des compteurs d'eau (ce qui induit des coûts d'information très élevés). Le second cas, à savoir la

<sup>18</sup> Boiteux M. (1951). La tarification au coût marginal et les demandes aléatoires. Cahiers du séminaire d'économétrie, 1, pp. 56-69.

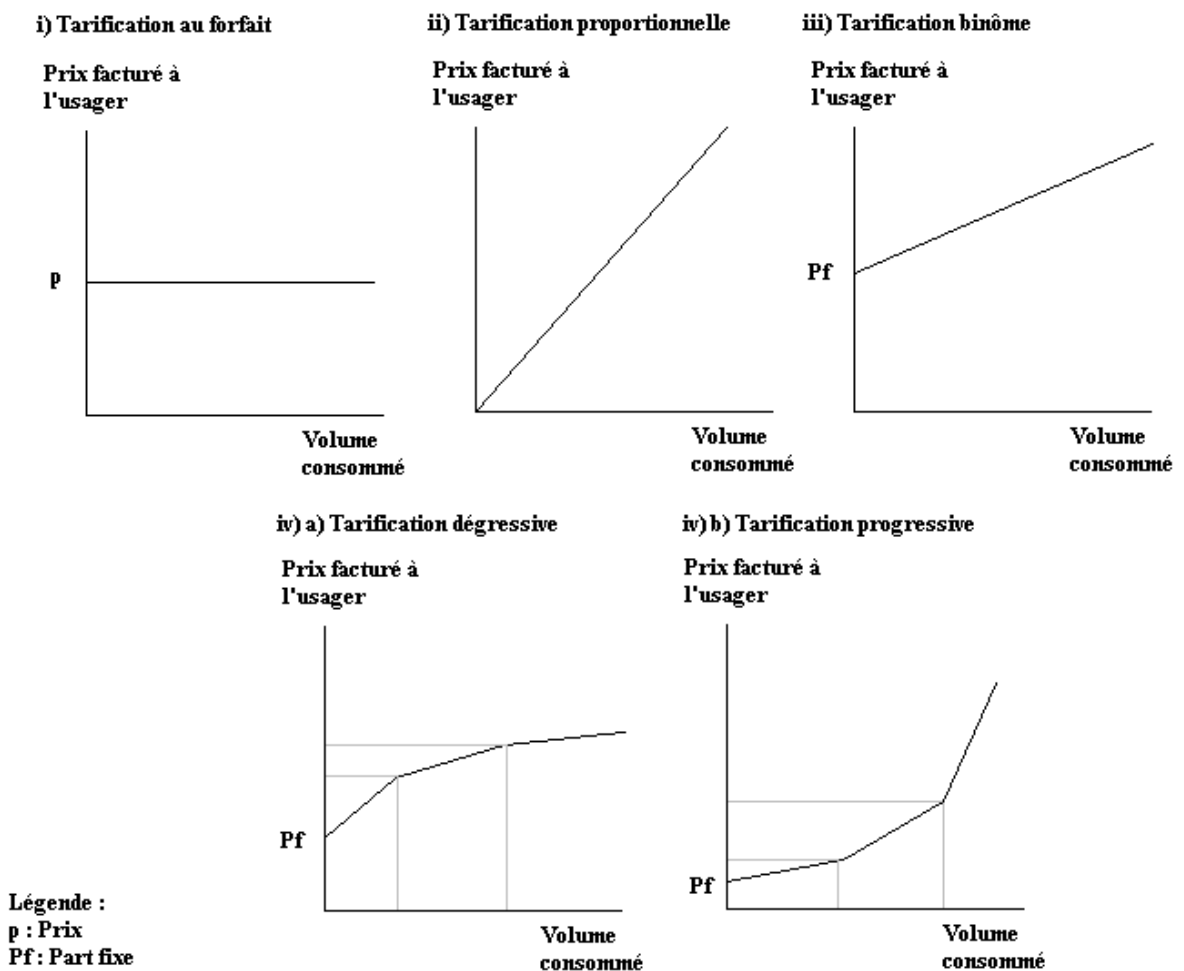
<sup>19</sup> Vermersch D. (2006). Economie et décisions publiques. Support de cours, ENSA-R, Rennes, 95 p.

facturation d'un raccordement supplémentaire semble plus adaptée. Elle concilie en effet la tarification au coût marginal et l'équilibre financier du service dans une optique de gestion à long terme où les installations seraient adaptées aux variations de la demande en eau sur le long cours<sup>20</sup> (on prend en compte non seulement le coût variable, mais aussi les perspectives d'extension des capacités de production)<sup>21</sup>.

### 2.2.2. Structures tarifaires

Si la tarification au coût marginal ne reflète pas forcément la structure du coût (frais fixes et frais d'exploitation), il existe, en pratique, plusieurs solutions palliant le problème du financement des divers postes de dépense des services. Quatre structures tarifaires sont pratiquées : structure forfaitaire, proportionnelle, binôme, par paliers (cf. Figure 3).

Figure 3 - Structures tarifaires



Source : Sophie Toyer. La gestion de l'eau en France. Cours ENSA-M.

**i) La tarification forfaitaire :** La tarification forfaitaire consiste à faire payer à l'utilisateur un forfait, indépendant de sa consommation d'eau. A l'échelle de l'ensemble des usagers, cela

<sup>20</sup> Boiteux M. (1951). La tarification au coût marginal et les demandes aléatoires. Cahiers du séminaire d'économétrie, 1, pp. 56-69.

<sup>21</sup> Boistard, P. (1993a). Elasticité de la demande au prix de l'eau : réflexion sur les motivations réelles du choix du mode de tarification des services publics de distribution d'eau en France. in La ville et le génie de l'environnement. ed. B. Barraqué. Paris, Presses de l'ENPC.

consiste à égaliser le prix de l'eau au coût moyen de production. Ce mode de tarification à l'avantage d'assurer l'équilibre budgétaire et de faciliter la gestion (contrôle aisé à moindre coût)<sup>22</sup>. Cependant, il lui est reproché d'inciter au gaspillage. En France, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 interdit toute tarification qui ne comporterait pas de lien avec les volumes consommés. Une dérogation préfectorale peut néanmoins être accordée à des communes ayant peu d'usagers et une ressource en eau importante.

**ii) La tarification proportionnelle :** Il s'agit, pour l'utilisateur, de payer proportionnellement à sa consommation. Un des principaux avantages de cette tarification est qu'elle incite l'utilisateur, à l'inverse du forfait, à modérer sa consommation (le montant de sa facture dépendant uniquement de sa consommation). Cependant, il est nécessaire de disposer d'un système de comptage afin d'assurer la facturation.

**iii) La tarification binôme :** Elle consiste à faire payer à l'utilisateur une part fixe, quelle que soit la quantité consommée et une part proportionnelle à la consommation. A l'inverse d'une tarification au coût marginal, la tarification binôme reflète mieux la structure des coûts du service. En effet, en fixant le prix unitaire au coût marginal et si le montant de l'abonnement est fixé à ( $\text{Coût marginal} / \text{Nombre d'usagers}$ ), l'équilibre budgétaire est atteint. De plus, une partie de la recette est sécurisée, via la part fixe. Cependant, comme pour la tarification proportionnelle, il faut un système de comptage pour pouvoir facturer le service en fonction de la consommation. Enfin, dans un tel système, l'utilisateur est également encouragé à surveiller sa consommation.

**iv) La tarification par paliers :** Il s'agit d'une adaptation de la tarification binôme ou proportionnelle, sachant qu'un montant fixe peut-être facturé à l'utilisateur. Cependant, le prix unitaire de la partie liée à la consommation va varier en fonction du volume consommé. Ainsi, à partir de certains volumes-seuils de consommation, le prix unitaire de la partie variable va soit baisser, c'est ce qu'on appelle la tarification dégressive ou par blocs décroissants (iv a) sur le graphique, soit augmenter, on parlera de tarification progressive, ou par blocs croissants (iv b) sur le graphique. La particularité de cette structure est la présence de paliers qui vont en effet introduire un signal, incitant les utilisateurs à consommer plus ou moins d'eau. En effet, dans le cas d'une tarification dégressive, l'utilisateur qui consommerait beaucoup d'eau n'est pas incité à restreindre son usage, du fait de la baisse des prix parallèle à l'augmentation des volumes consommés. Dans le cas d'une tarification progressive, où le prix augmente avec le volume, l'incitation va à la modération de la consommation. La tarification progressive va donc inciter les utilisateurs à ne pas dépasser le (les) palier(s) de consommation, surtout si la variation de prix est assez importante.

Si ces types de tarification permettent d'influencer les comportements des utilisateurs (ne pas restreindre ou modérer sa consommation), les signaux qu'elles émettent peuvent être parfois difficiles à intégrer (notamment dans le cas de la tarification par blocs croissants, si les tarifs varient peu d'une tranche à l'autre ou si les tranches établies sont basés sur des volumes trop faibles au regard de la consommation de certains types d'utilisateurs). Enfin, comme pour les tarifications binôme et proportionnelle, il est nécessaire de disposer d'un système de comptage.

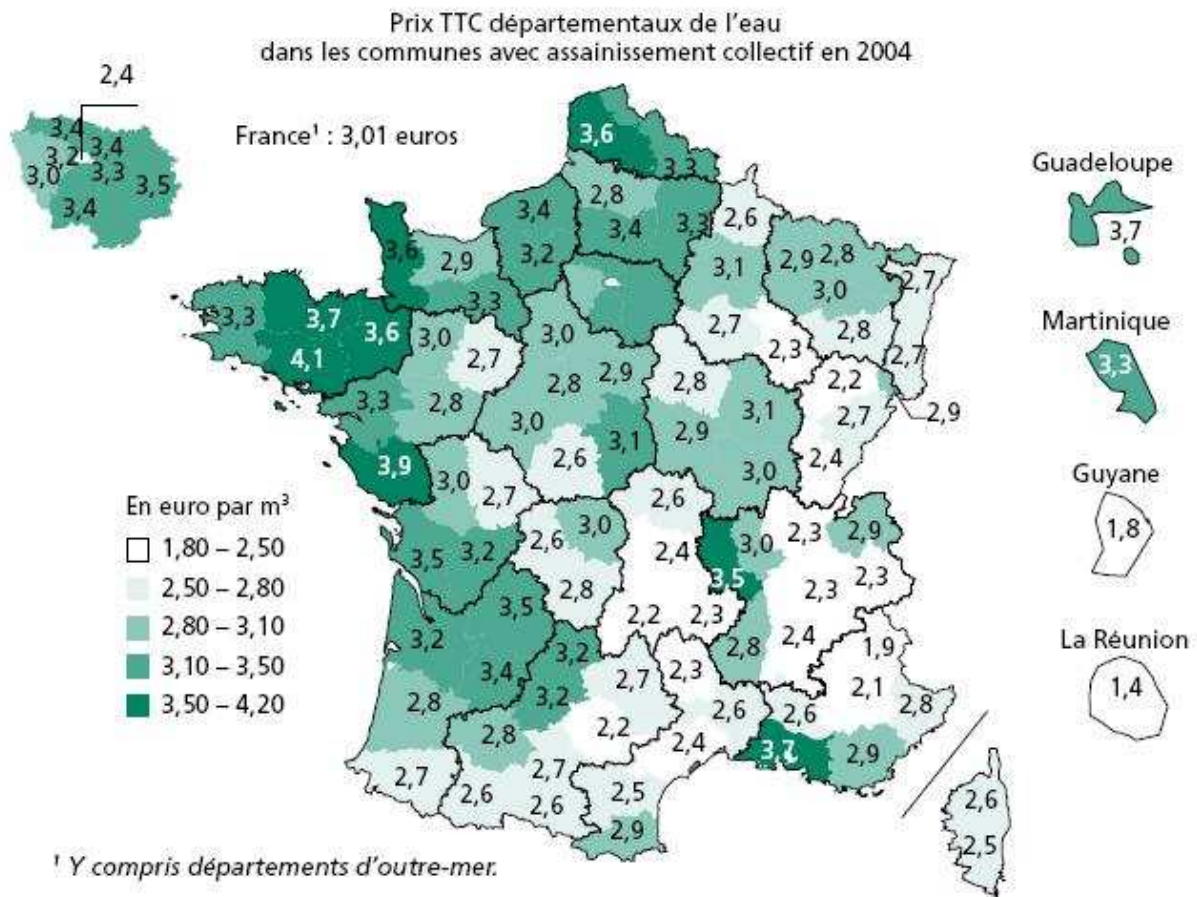
<sup>22</sup> Boistard, P. (1993a). Elasticité de la demande au prix de l'eau : réflexion sur les motivations réelles du choix du mode de tarification des services publics de distribution d'eau en France. *in* La ville et le génie de l'environnement. *ed.* B. Barraqué. Paris, Presses de l'ENPC.

### 3. Le prix de l'eau en France et son évolution : quelles conséquences sur l'usager ?

#### 3.1. Une grande disparité des prix selon la géographie

La dernière grande enquête sur le prix de l'eau en France date de 2004. Elle a été menée par l'IFEN et le Service Central des Enquêtes Statistiques (SCEES)<sup>23</sup>. En se référant à la Figure 4, il est possible d'observer de fortes disparités de prix selon les départements. En effet, celui-ci peut varier du simple au double (1,9 € pour les Hautes-Alpes, contre 4,1 € pour le Morbihan).

Figure 4 - Le prix de l'eau en France (moyenne par département en 2004)



Source : IFEN - SCEES. Enquête de l'eau 2004

<sup>23</sup> Coutellier C., Le Jeannic F. eds (2007). La facture d'eau domestique en 2004 : 177 € par personne et par an. Ministère de l'environnement, 4 p.

A l'inverse d'autres services publics en réseau, comme la fourniture d'électricité, le tarif de l'eau est donc loin d'être unique. C'est une conséquence directe du caractère local du service public de l'eau et de la nécessité pour chaque service d'eau de financer la totalité de ses coûts par ses recettes. En effet, les localités ne sont pas toutes logées à la même enseigne du fait d'inégalités naturelles et socio-économiques<sup>24</sup> :

- Inégalités naturelles : l'eau potable peut provenir de nappes souterraines ou de fleuves. Les nappes souterraines sont mieux protégées de la pollution que les rivières, ce qui impliquera des coûts d'investissement et des traitements des eaux nécessaires moindres que dans le cas d'une rivière. Se posent également les questions de la topographie et de la qualité des sols pour l'implantation des réseaux de canalisations, de la proximité des exutoires possibles pour les eaux épurées etc. Autant de facteurs qui impliqueront des coûts plus ou moins importants ;
- Inégalités socio-économiques : le coût des installations va dépendre de la densité de population. Il sera en effet possible de réaliser des économies d'échelle dans de grands centres urbains à densité de population forte. Le coût du service par habitant sera donc inférieur à celui d'une région à l'habitat dispersé.

Ces inégalités naturelles et socio-économiques impliquent donc des coûts de services différents. Or, en vertu des règles imposées aux services industriels et commerciaux, un service qui a des coûts plus élevés qu'un autre, toutes choses égales par ailleurs, va avoir de fait un prix de l'eau plus élevé. Et, au final, c'est l'usager qui paie ce prix.

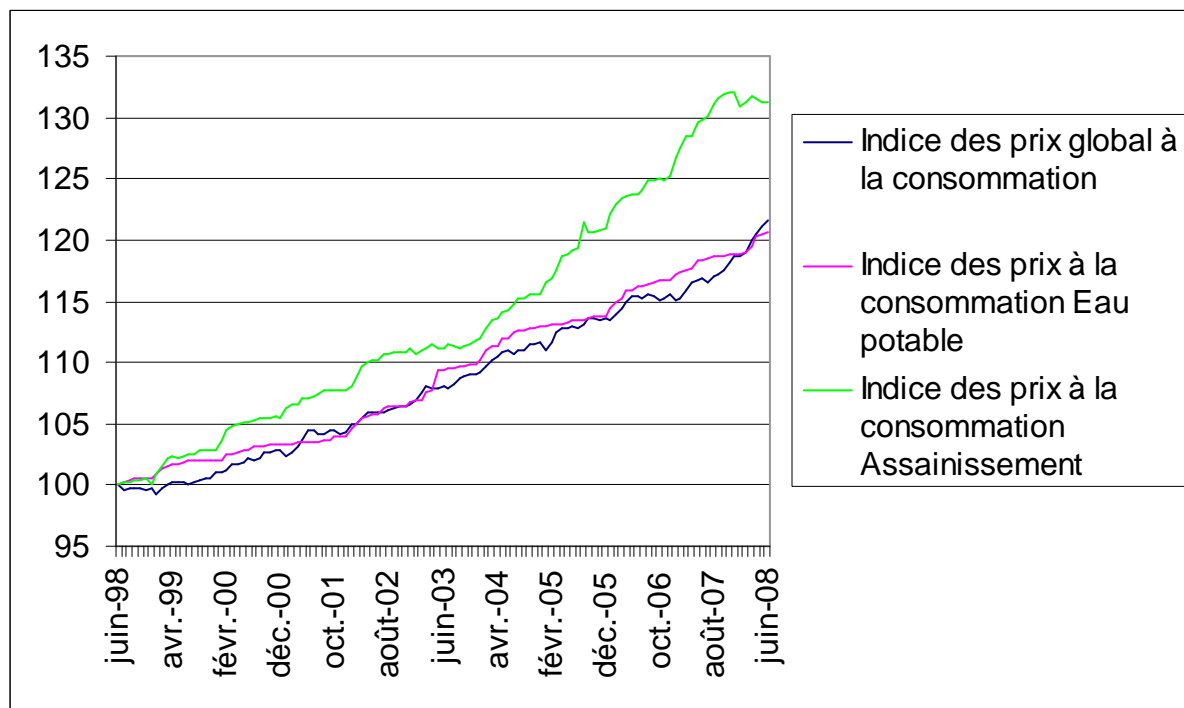
### **3.2. La hausse structurelle du prix de l'eau**

Outre les disparités géographiques, le prix de l'eau connaît également une hausse structurelle dans le temps. Selon les données mesurées par l'Insee (cf. Figure 5), concernant les indices de prix à la consommation entre juin 1998 et juin 2008 :

---

<sup>24</sup> Nowak F. (1995). Le prix de l'eau, *Economica*, Paris. 111 p.

**Figure 5 - Comparaison de l'évolution du prix des services de l'eau avec l'évolution du coût de la vie (base 100 en juin 1998)**



Source : D'après INSEE

Entre juin 1998 et juin 2008, le prix de l'eau potable a connu une augmentation de 20,58 % et celui de l'assainissement une augmentation de 31,28 %. Pour comparer ces évolutions de prix relativement à l'évolution du coût de la vie, il faut se baser sur l'indice général des prix à la consommation qui lui a varié de 21,6 % en dix ans.

Si la hausse du prix de l'eau est légèrement inférieure à la hausse du coût de la vie, il n'en est pas de même de la hausse du prix de l'assainissement qui lui est supérieure de 9,72 points. Cela veut donc dire qu'à budget en euros constants, la part que prend le montant de la facture d'eau (eau potable et assainissement) dans les dépenses des usagers est plus importante de nos jours qu'il y a dix ans.

Les causes de cette augmentation peuvent être multiples :

- Les exigences accrues en matière d'environnement, de protection des ressources et même de santé publique et l'imposition d'un certain nombre d'obligations supplémentaires qui en découlent, impliquent, pour les collectivités, de nouveaux investissements dans des systèmes de traitement des eaux usées. Par ailleurs, la dégradation des ressources utilisées pour la production d'eau potable pousse souvent, face à l'urgence, les collectivités à investir dans des unités de traitement de l'eau potable toujours plus performantes ou à aller chercher des ressources alternatives moins accessibles. D'où un renchérissement du prix à payer pour l'eau.
- Une autre explication tient d'un paradoxe propre au service public de l'eau : la consommation d'eau baisse dans les grandes métropoles européennes<sup>25</sup>. Cette baisse de la consommation peut s'expliquer par l'évolution technologique des équipements

<sup>25</sup> Poquet G., Maresca B. (2006). La consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes. CREDOC. 4 p. (Consommation et modes de vie).



ménagers, moins gourmands en eau, par le renchérissement du prix de l'eau, qui incite à consommer moins, mais aussi par des campagnes de sensibilisation aux économies d'eau qui ont instillé une prise de conscience de la rareté de la ressource chez les usagers. Dans la mesure où la part des frais fixes peut atteindre 60 à 80 % du coût total de distribution de l'eau, une baisse de la consommation entraîne inmanquablement une hausse du prix de l'eau. En effet, les dépenses liées à l'entretien des installations ne dépendent pas de la quantité consommée. Ainsi, en vertu du principe d'équilibre budgétaire, à dépenses égales mais à consommation par habitant moindre, le prix à payer par mètre cube d'eau augmente<sup>26</sup>.

Les services publics d'eau et d'assainissement, de par leur nature et les contraintes auxquelles ils sont soumis, connaissent donc de fortes disparités de prix au niveau géographique et subissent des pressions à la hausse sur ces prix de plus en plus fortes. Au final, l'utilisateur supporte la hausse des tarifs, ce qui a pour conséquence une augmentation de la part occupée par la facture d'eau dans les dépenses des ménages. Ce phénomène pose la question de l'impact social du poids de la facture d'eau dans le revenu des ménages en France.

## **Partie 2. La prise en considération des facteurs sociaux dans la tarification des services d'eau : quelle définition du concept de tarification sociale ?**

Les ménages qui ont des difficultés à payer leurs factures d'eau ne peuvent pas, pour autant, se passer du service d'eau potable étant donné le caractère vital de l'eau. Le distributeur peut-il alors couper légitimement l'eau en cas de non-paiement ? Comment les personnes qui ne peuvent payer ce service sont-elles prises en charge par la collectivité ? Il s'agit alors de comprendre, autour de la réflexion sur le droit et sur le maintien à l'eau, quelle peut-être la politique sociale de l'eau en France, et quels dispositifs ont d'ores et déjà été mis en place.

### ***1. Droit à l'eau et pauvreté***

#### **1.1. Le droit à l'eau : Quelle posture morale ?**

##### **1.1.1. Au niveau international**

Le droit à l'eau a souvent été au centre de revendications militantes et politiques car « l'accès à l'eau et à des services sanitaires de base est une question fondamentale de droit à la vie »<sup>27</sup> ce qui la distingue des autres marchandises. Gérard Mestrallet, PDG de Suez, considérait également, en 2001, que le « droit universel de l'accès à l'eau doit être

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> ATTAC France (page consultée le 3/07/2008). Assemblée mondiale des élus et des citoyens pour l'Eau. <http://www.france.attac.org/spip.php?article2649>

reconnu »<sup>28</sup>. Enfin, Jacques Chirac, en 2003, appelait de ses vœux un « accès à l'eau reconnu comme un droit fondamental »<sup>29</sup>.

En réalité, la mention au droit à l'eau dans l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen qui affirme, dès 1948, que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant » (il est question ici d'assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement) est, avant toute autre chose, une revendication citoyenne.

Quelle posture morale est alors adoptée ? On peut discerner deux conceptions du droit à l'eau :

- La conception dite « technique », d'une part, qui impliquerait que chaque personne soit raccordée au réseau ;
- La conception économique, d'autre part, qui sous-entend que la population est en mesure de payer l'eau dont elle a besoin. Plusieurs visions se confrontent alors : certains pensent qu'il faut fournir gratuitement un volume d'eau fixé, alors que d'autres sont plutôt en faveur d'une eau non-gratuite, mais abordable.

C'est toutefois la conception économique qui semble rencontrer le plus de succès, comme le souligne la définition du droit à l'eau adoptée par les Nations Unies : « Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun ».

Cette reconnaissance du caractère fondamental de l'eau et du nécessaire recouvrement des coûts de fourniture est confortée par les 3 déclarations suivantes :

- La conférence de Dublin (1992) : « Il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'Homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable » ;
- La déclaration adoptée lors de la Conférence Internationale Eau et Développement Durable (1998) qui affirme que « la mise en place progressive du recouvrement des coûts directs et indirects des services, tout en protégeant les utilisateurs à bas revenus, devra être encouragée » ;
- L'article 7 de la déclaration de Madère (1999) qui affirme que « nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels ».

### **1.1.2. Au niveau national**

En écho aux revendications internationales, la LEMA introduit le droit à l'eau dans son premier article :

« Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son

<sup>28</sup> Mestrallet G. (26 octobre 2001). La vraie bataille de l'eau. Le Monde.

<sup>29</sup> Chirac J. (2006). Troisième forum mondial de l'eau. Allocution de clôture, Mexico, 6 avril 2006.

hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »<sup>30</sup>.

Il faut néanmoins prendre en compte deux aspects de la loi<sup>31</sup> :

- Premièrement, le droit à l'accès à l'eau ne suppose en aucun cas la gratuité de la fourniture d'eau, mais « l'accès à des conditions économiquement acceptables ». La gratuité y est par ailleurs expressément interdite, l'article 57 de la loi précisant que « toute fourniture d'eau potable doit faire l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante ». Elle privilégie de ce fait la posture économique du droit à l'eau ;
- Deuxièmement, l'accès à l'eau est limité à deux usages : « l'hygiène et l'alimentation ». En dehors de ces deux usages, les conditions économiquement acceptables n'ont plus de portée.

Il s'agit donc d'étudier, quelle application peut être faite de l'article premier de la LEMA aux usagers en difficultés. En d'autres termes, qu'entend-t-on par « conditions économiquement acceptables » ?

## 1.2. Pauvreté et water-poverty

La référence dans l'article premier de la LEMA, à la notion de « conditions économiquement acceptables par tous » ramène nécessairement la question des difficultés d'accès à l'eau à des difficultés d'ordre socio-économique. Il convient dès lors de s'intéresser en priorité à la situation des usagers les plus vulnérables au regard de ce critère.

### 1.2.1. La notion de pauvreté : définition de la situation en France

Selon l'INSEE, « un individu est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté »<sup>32</sup>. L'INSEE, comme l'Office statistique des communautés européennes (Eurostat) et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative. Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport au revenu médian de la population. L'INSEE le fixe à 50 % du revenu médian alors qu'Eurostat a adopté le taux de 60 % du revenu médian.

D'après les données INSEE de 2005, la médiane des niveaux de vie étant de 16 348 €/an, 60 % de la médiane des niveaux de vie correspondent à 9 809 €/an et 50 % de la médiane des niveaux de vie à 8 174 €/an<sup>33</sup>. La France comptait en 2005 entre 3 733 000 (d'après la définition de l'INSEE, i.e. seuil à 50 %) et 7 136 000 (d'après la définition d'Eurostat, seuil à 60 %) de personnes pauvres sur son territoire.

<sup>30</sup> Legifrance (page consultée en avril 2008). Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=BA7302E99F6EAD580A98EE205FF69D27.tpdlj01v\\_1?idArticle=JORFARTI000002279409&cidTexte=JORFTEXT000000649171&dateTexte=29990101](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=BA7302E99F6EAD580A98EE205FF69D27.tpdlj01v_1?idArticle=JORFARTI000002279409&cidTexte=JORFTEXT000000649171&dateTexte=29990101)

<sup>31</sup> Billet P., Moreau J. (2007). Prix de l'eau : Discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale. Engees-Cemagref. 15 p.

<sup>32</sup> Verger D. (2005). Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales. INSEE. 39 p.

<sup>33</sup> Verger D. (2005). Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales. INSEE. 39 p.

### 1.2.2. Le concept de « Water-poverty »

Si au premier abord, les populations pauvres semblent les plus à mêmes d'être les victimes des augmentations des prix des services de l'eau, et légitimement de ce fait la proclamation d'un « droit à l'eau », le concept de pauvreté ne peut expliquer à lui seul les problèmes liés à l'augmentation des factures d'eau. En effet, la question du revenu n'est pas la seule composante de la problématique du poids du prix de l'eau dans le revenu des ménages. Comme l'a précédemment montré l'étude sur le prix de l'eau réalisée par l'IFEN et le SCEES, le prix de l'eau est extrêmement variable d'une localité à l'autre et son impact sur le revenu des ménages pauvres ne sera donc pas le même, selon le lieu de résidence de celui-ci, le seuil de pauvreté étant, lui, défini au niveau national.

Il faut donc se pencher sur d'autres aspects du problème en plus du revenu à commencer par le prix de l'eau en lui-même ainsi que la consommation d'eau, sachant que ces deux données forment le montant de la facture

Un ménage peut ainsi ne pas correspondre aux critères de pauvreté définis par l'INSEE mais habiter dans une région où l'eau est relativement chère par rapport à la moyenne nationale et avoir une grande consommation d'eau, du fait de sa composition (famille nombreuse, famille recomposée etc.). La problématique du poids de la facture d'eau dans le revenu des ménages ne peut donc se réduire à la seule pauvreté. Il convient plutôt de se pencher sur la question de la « water-affordability » (c'est-à-dire la capacité à payer la facture d'eau) et de son corollaire, la « water-poverty » (la pauvreté concernant l'eau), présentés par A. Reynaud<sup>34</sup> :

Suivant l'analyse de Fitch et Price<sup>35</sup> et celle de Sawkins et Dickie<sup>36</sup>, il définit, la water-affordability, par le ratio « montant de la facture d'eau / revenu disponible du ménage » et considère un ménage comme étant « water-poor » si ce ratio est supérieur à 3 %. Le seuil de « 3 % » provient d'une enquête de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)<sup>37</sup> cherchant à « calibrer » la notion de water-affordability. Il a été choisi uniquement dans un but « illustratif » car il représente deux fois la médiane de la part dépensée par les ménages pour l'eau sur leur revenu disponible<sup>38</sup>.

La « water-poverty » dépend donc du revenu, mais aussi de la taille du ménage, de la situation de l'utilisateur, etc. Selon A. Reynaud, les ménages les plus vulnérables à la « water-poverty » sont les familles mono-parentales dont le chef de famille est une femme (14,15 % des ménages « water-poor », à comparer à la moyenne nationale de « water-poverty » de 4,31 % établie par A. Reynaud). Le chômage est également un facteur déterminant, étant donné que 11,53 % des ménages dont le chef de famille est sans-emploi sont « water-poor »<sup>39</sup>. La « water-poverty » est donc un phénomène complexe alliant données économiques et sociales.

<sup>34</sup> Reynaud A. (2006). Assessing the impact of public regulation and private participation on water affordability for poor households : An empirical investigation of the French case. INRA. 36 p.

<sup>35</sup> Fitch M.; Price H. (2002) Water poverty in England and Wales. Centre for Utility Consumer Law and Chartered institute of Environmental Health. Rapport. 45 p.

<sup>36</sup> Sawkins J.H., Dickie V.A. (2002). Affordability of Water and Sewerage Services In Great Britain. Rapport pour ScotEcon.

<sup>37</sup> Pour information : OCDE (2003). Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services.

<sup>38</sup> Sawkins J.H., Dickie V.A. (2002). Affordability of Water and Sewerage Services In Great Britain. Rapport pour ScotEcon.

<sup>39</sup> Reynaud A. (2006). Opt. Cit.

### 1.2.3. La tarification de Ramsey-Boiteux source d'injustices dans le secteur de l'eau

La question de la pauvreté et de la « water-poverty » permettent également de dégager les limites de certains concepts économiques en ce qui concerne le secteur de l'eau :

La tarification dite de Ramsey-Boiteux, est une tarification de second rang qui permet de répondre aux problèmes liés à la tarification au coût marginal : chaque prix va être fixé au-dessus du coût marginal, et de manière inversement proportionnelle à l'élasticité de la demande (cf. Encadré 2). Elle doit permettre de prendre en charge l'éventuel déficit de l'entreprise en charge de la fourniture du bien public<sup>40</sup>. Il s'agit d'imposer les prix les plus importants aux usagers dont la demande varie le moins en fonction des variations de prix, et inversement.

#### Encadré 2 - Tarification de Ramsey-Boiteux

$$\frac{P - C'(Q)}{P} = \frac{\mu}{1 + \mu} \frac{1}{\epsilon}$$

Source : Reynaud A. (2007). Applied water management

Où «  $\epsilon$  » est l'élasticité prix de la demande en eau et  $\mu$  est un terme reflétant les coûts de la contrainte budgétaire<sup>41</sup>.

Dans le cas d'une tarification de Ramsey-Boiteux, la majoration du coût marginal est opérée en générant le moins de distorsions possibles par rapport aux consommations de premier rang obtenues via la tarification au coût marginal. Cette tarification maximise le bien-être total des consommateurs sous la contrainte budgétaire<sup>42</sup>.

Cependant, dans le secteur des transports en commun, par exemple, une élasticité-prix de la demande basse concerne les usagers les plus riches. Cela peut, de ce fait, justifier une discrimination tarifaire de type Ramsey-Boiteux étant donné les effets redistributifs en faveur des catégories les moins aisés.

Mais il en va tout autrement dans le secteur de l'eau. Ainsi, d'après une étude du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC)<sup>43</sup>, dans les pays développés, à taille constante du ménage, la consommation d'eau varie d'un facteur 1,25 à 3 entre le premier et le dernier décile de revenu. Or, les usagers domestiques qui peuvent faire varier leur consommation selon les variations de prix du service ne sont pas des usagers pauvres, ceux-là devant se contenter du minimum vital. L'élasticité-prix de la demande a plutôt tendance à augmenter avec le revenu, l'utilisateur pouvant limiter sa

<sup>40</sup> La Documentation Française. (page consultée en Avril 2008). La régulation des services publics : Glossaire. [http://www.vie-publique.fr/dossier\\_public/regulation\\_sp/glossair.shtml](http://www.vie-publique.fr/dossier_public/regulation_sp/glossair.shtml)

<sup>41</sup> Reynaud A. (2007). Applied water management : Part 2 : The cost of water supply. Master Economics of the Environment and Natural Resources. INRA. 27 p.

<sup>42</sup> Boyer M., Moreaux M., Truchon M. (2003). Partage des coûts et tarification des infrastructures. Tarification optimale des infrastructures communes. Montréal. Rapport de projet. 34 p.

<sup>43</sup> B Maresca, G Poquet, L Pouquet et K Ragot. (1997). L'eau et les usages domestiques. CREDOC, Cahier de recherche n°104, sept. 1997.

consommation d'agrément (le remplissage d'une piscine, l'arrosage d'un jardin, ou encore le lavage de véhicules sont des activités dont on peut se passer ou qui peuvent, pour certaines, se contenter des sources alternatives d'eau, comme par exemple, les eaux de pluie)<sup>44</sup>.

La tarification de Ramsey-Boiteux s'avérerait donc largement défavorable aux usagers pauvres, voire largement injuste, car les transferts s'opéreraient des usagers les moins aisés vers ceux les plus aisés<sup>45</sup>.

Concilier optimalité économique et justice sociale par le biais d'un seul instrument économique : la tarification, ne semble pas être une option réaliste, comme le prouve l'exemple de la tarification de Ramsey-Boiteux.

## **2. Les politiques « sociales » de l'eau**

Si la tarification de Ramsey-Boiteux a montré ses limites pour le secteur de l'eau, il est possible de s'en inspirer et de se demander s'il n'est pas possible de discriminer les usagers, non plus en fonction de l'élasticité-prix de la demande, mais en fonction de leur capacité à payer. Intuitivement, il s'agirait de prendre en compte le contexte social de l'individu. Ce type de pratique existe dans d'autres secteurs publics, on parle alors de tarification sociale, et fait l'objet de réflexions dans le domaine de l'eau.

### **2.1. Le concept de tarification sociale**

#### **2.1.1. Définition appliquée au cas de l'eau**

La tarification sociale « est une tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques de l'abonné en plus des caractéristiques du raccordement et de la consommation. Elle a pour objet de réduire la charge financière de l'eau pour certaines catégories d'usagers en leur consentant un rabais sur leurs dépenses d'eau afin que celle-ci reste abordable, ou en leur offrant une aide financière pour payer leur eau. Ce soutien peut porter sur une partie du coût de raccordement, du coût de l'abonnement ou de la consommation d'une certaine quantité d'eau. Le financement de ce soutien implique généralement une subvention croisée entre groupes d'usagers et aussi entre des groupes de contribuables en cas d'aide financée par les budgets publics. »<sup>46</sup>.

#### **2.1.2. La tarification sociale dans les autres secteurs publics**

Bien qu'encore débattue actuellement pour le service de l'eau, la tarification sociale existe déjà pour de nombreux services publics, comme le gaz (2006), l'électricité (2004) et les transports. En effet, ces services ont créé, pour les ménages en difficultés, un « tarif social », en distribuant des bons de réduction ou en plafonnant les dépenses.

Par exemple, dans le domaine de l'électricité, en vertu de la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus du foyer sont inférieurs à un certain plafond au regard de la composition familiale, du caractère indispensable de

<sup>44</sup> Smets H. (2002). La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques. Académie de l'eau. p. 40

<sup>45</sup> García-Valiñas. (2005). Optimal pricing : A proposal for urban water distribution. Mimeo. University of Oviedo

<sup>46</sup> Smets H. (2002). La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques. Académie de l'eau. 238 p.

l'électricité en restaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale « produit de première nécessité »<sup>47</sup>.

Le secteur public de l'eau présente néanmoins quelques spécificités de par son ancrage local. De ce fait, si prise en compte du facteur social et étude de la tarification sociale il y a, le service de l'eau doit alors être comparé à un service public pratiquant certes la tarification sociale, mais surtout à un service public présentant une certaine analogie avec le service de l'eau.

Le secteur des transports urbains est le candidat idéal, de par son ancrage local et le nombre d'entités concernées. Un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)<sup>48</sup>, sur la tarification sociale dans les transports urbains pointe le fait qu'un grand nombre d'Autorités Organisatrices de Transports Urbains pratiquent des réductions à caractère social, principalement en faveur des personnes âgées, à mobilité réduite et, plus récemment, en faveur des catégories sociales défavorisées telles que les chômeurs, les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), les titulaires de contrats de travail aidés etc.

L'exemple des transports urbains illustre bien la possibilité de mettre en place une tarification sociale pour un service local en fonction de catégories d'usagers déterminées. Néanmoins, l'attribution d'un tarif social dans les transports repose sur une base déclarative, entraînant une sous-optimalité de l'efficacité des mesures (1/3 des 5 millions d'ayant droit aux réductions dans les transports n'en bénéficie pas<sup>49</sup>).

### **2.1.3. Mise en œuvre de la tarification sociale<sup>50</sup> pour l'eau en France au regard de la loi**

Pratiquer des tarifs différenciés pour l'eau n'est pas forcément autorisé (quoi que largement répandu dans d'autres secteurs publics comme on l'a vu pour le gaz, les transports, ou encore l'électricité...) en vertu du principe d'égalité devant les services publics. De plus, les juridictions ont souvent rejeté l'idée d'une tarification sociale de l'eau<sup>51</sup>, à moins que la discrimination tarifaire ne soit « la conséquence nécessaire d'une loi »<sup>52 53</sup>.

Mais l'eau est également un produit de première nécessité. Pourquoi alors déroge-t-elle à la règle ?

Selon Vincent Baudoin, économiste et trésorier de l'association des usagers des services publics « Utilisateur public », l'eau ne représente en moyenne qu'1% du revenu disponible des ménages (données INSEE), une part négligeable et surtout, inférieure au poids moyen des télécommunications (1,5%), des transports (2%) et de l'électricité (3,7%) dans le revenu disponible. La tarification sociale pour l'eau ne relèverait donc pas de la même nécessité que dans les autres secteurs.

---

<sup>47</sup> l'article 4 de la loi n° 2000-108

<sup>48</sup> Fedou D., Lhostis A., Raymond M., Sylvestre G. (2006). La tarification sociale dans les transports urbains : La mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU. IGAS. 77 p.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Pour des exemples de tarification sociale à l'étranger, cf. Annexe 3

<sup>51</sup> Billet P., Moreau J. (2007). Prix de l'eau : Discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale. Engees-Cemagref. 15 p.

<sup>52</sup> CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques : Rec. CE, p. 274. V dans le même sens Cons. Const., déc. N° 98-402, 25 juin 1998 : AJDA 1998, p. 735

<sup>53</sup> Billet P., Moreau J. (2007). Prix de l'eau : Discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale. Engees-Cemagref. 15 p.

Or, la LEMA introduit dans le droit français le principe selon lequel « 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 »<sup>54</sup>. Elle rend donc possible l'instauration d'une discrimination tarifaire entre catégories d'usagers. Reste cependant à définir ce que l'on entend par catégorie d'usagers.

D'après Jacques Moreau et Philippe Billet<sup>55</sup>, on peut distinguer trois catégories d'usagers de l'eau : les ménages (usages domestiques), les établissements et services publics (ou services d'intérêt général) et les usagers à titre professionnel. Les usagers domestiques étant cités explicitement par la LEMA, les ménages constituent de ce fait une catégorie d'usagers au sens de la loi du 30 décembre 2006, ce qui rend toute discrimination tarifaire entre ménages difficile.

Néanmoins, si la loi n'autorise pas explicitement la discrimination tarifaire pour motifs sociaux, elle introduit le principe « d'un droit à l'eau » pour l'alimentation et l'hygiène à des conditions « économiquement acceptables par tous ». Dès lors, selon Jacques Moreau et Philippe Billet<sup>56</sup>, « il ne paraît donc pas juridiquement déplacé [...] qu'une discrimination entre usagers domestiques fondée sur des critères sociaux soit « la conséquence nécessaire » de la loi.

La tarification sociale ainsi établie dans le cadre de la LEMA ne pourrait concerner que les besoins essentiels. Les usagers alors ciblés ne pourraient bénéficier de ce régime que pour une tranche de consommation définie au-delà de laquelle ils rebasculeraient dans la catégorie générale. Or, d'après Billet et Moreau, il est préférable de « raisonner globalement »<sup>57</sup>.

De plus, la distinction entre la catégorie « ménage » et la catégorie « usagers bénéficiant d'un tarif social » devra être établie par rapport à des critères relatifs aux ressources de la personne et le traitement réservé aux usagers de la même catégorie devra être le même. Etant donné les coûts administratifs que pourrait avoir l'établissement d'une nouvelle distinction entre usagers, les auteurs suggèrent de se référer aux critères « qui existent déjà, comme celui de l'article L. 115-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) qui vise les personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de leur patrimoine, de l'insuffisance de leur ressource ou de leurs conditions d'existence ».

Au regard de ce qui a été dit précédemment, il semble donc complexe de vouloir mettre en place une tarification répondant à la fois aux problématiques de l'efficacité économique et de l'accès au service sans que cela n'induisse des coûts de transaction importants. Néanmoins, l'exemple des transports semble montrer qu'il est possible de mettre en place une tarification sociale à l'échelle locale.

Ainsi, si la mise en place d'une tarification sociale pour l'eau ne pourra se faire sans avoir préalablement étudié les questions de l'identification et de l'éligibilité des personnes ciblées. Par ailleurs, l'acceptabilité d'un tel dispositif n'est pas acquise dans la mesure où le coût de la solidarité est entièrement supporté par les autres usagers. La question revêt donc également un caractère politique.

Même si la pertinence de la tarification sociale n'est pas remise en cause (comme en témoignent les tarifications sociales existantes dans les autres services), la possibilité de sa

---

<sup>54</sup> Art. L. 2224-12-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>55</sup> Billet P., Moreau J. (2007). *Opt. Cit.*

<sup>56</sup> Billet P., Moreau J. (2007). *Prix de l'eau : Discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale.* Engées-Cemagref.

<sup>57</sup> 15 p.

<sup>57</sup> Ibid.



mise en place reste délicate à cause de textes juridiquement flous. De ce fait, les communes, n'ont pas attendu l'autorisation explicite d'une telle tarification pour mener des politiques « sociales » de l'eau. Il existe en effet plusieurs dispositifs et mécanismes qui ont, de fait, une vocation sociale ou des conséquences positives pour les usagers les moins bien lotis. On peut alors considérer qu'il existe, en France, de véritables politiques sociales de l'eau, dont la tarification sociale aurait pu être l'une des composantes.

## 2.2. Les mécanismes économiques et la visée sociale

Dès lors que vont être abordées des problématiques sociales, faisant intervenir des mécanismes « économiques » de solidarité, il sera intéressant de s'inspirer de la représentation schématisée par H. Smets, du partage du prix de l'eau<sup>58</sup>. Cela servira de grille de lecture pour mieux comprendre les impacts « sociaux » des différents mécanismes proposés.

Selon cette représentation schématique, le prix de l'eau payé au distributeur contient trois composantes, du point de vue de l'utilisateur :

### Encadré 3 - Le prix de l'eau, du point de vue de l'utilisateur

$$P = U + A + S$$

Où P est le prix de l'eau, dont le montant est versé au distributeur ;

U : est le prix effectivement payé, de la poche de l'utilisateur ;

S : est le montant des aides touchées par l'utilisateur qui lui serviront à payer une partie de sa facture. La solidarité interviendra alors via les contribuables, par la redistribution des impôts ;

A : est le montant payé par d'autres utilisateurs lors de transferts opérés via la tarification.

Dans la partie 1) 2.2., deux fonctions de la tarification avaient été abordées :

- La fonction de couverture des coûts ;
- La fonction d'orientation de la demande (en pouvant s'attacher à donner un prix à la rareté)

En réalité, on peut considérer que la tarification a trois fonctions, la troisième fonction étant une fonction de redistribution entre les utilisateurs<sup>59</sup>. Elle recouvre l'ensemble des péquations établies entre utilisateurs du service et peut avoir également une fonction sociale.

En effet, si l'on se réfère à l'identité :  $P = U + A + S$ , il s'agirait à P constant, de diminuer le prix payé effectivement par l'utilisateur, le manque à gagner étant compensé par une hausse de A, le prix payé par les autres utilisateurs, à la faveur de transferts.

Il est également possible pour les services d'eau, de maîtriser P, ce qui aura pour effet de diminuer la dépendance de l'utilisateur à l'égard des aides ou des transferts des autres utilisateurs.

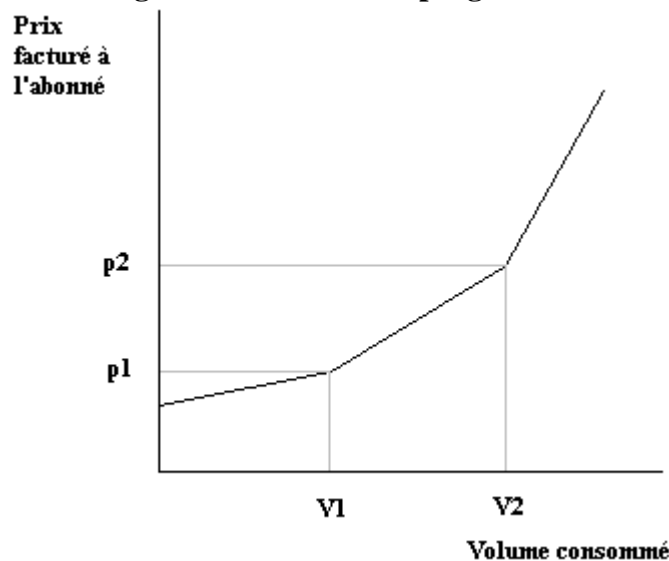
<sup>58</sup> Smets H. (2002). La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques. Académie de l'eau. 238 p.

<sup>59</sup> Vermersch D. (2006). Economie et décision publiques. Support de cours, ENSA-R, Rennes, 95 p.

### 2.2.1. Tarification progressive ou par blocs croissants : solidarité entre petits et gros consommateurs

Comme cela avait été précisé dans la partie 1.2.2. relative aux structures tarifaires des services de l'eau, la tarification progressive est fondée sur le principe d'un prix unitaire de l'eau qui augmente en fonction de la fourchette dans laquelle s'inscrit le volume d'eau consommé (cf. Figure 6). La présence de ces paliers incite l'utilisateur à consommer moins d'eau. Cette structure tarifaire permet également un transfert entre usagers. Reste à voir si ce transfert peut avoir une vocation sociale.

**Figure 6 - Tarification progressive**



#### - Transferts entre usagers :

Il est possible de facturer la première tranche de consommation en dessous du coût marginal de production et de compenser le manque à gagner en facturant la ou les autres tranches de consommation au-dessus du coût marginal. Il y a alors un transfert entre petits et gros usagers via une subvention croisée.

Cette méthode permet de diminuer le coût moyen de l'eau pour les petits usagers et envoie des signaux-prix ( $p_1$  et  $p_2$  sur le graphique) qui encouragent les usagers à restreindre leur consommation sous le palier. L'autre avantage de cette méthode est qu'elle peut permettre à chaque ménage de disposer d'un volume d'eau « vital » à prix restreint, conformément au premier article de la LEMA.

Ainsi, les recettes  $P$  versées par le petit usager et touchées par le distributeur ne changeraient pas, mais le prix  $U$  payé effectivement par l'utilisateur serait revu à la baisse, d'autant plus qu'il y a transfert de la part des gros usagers (augmentation de  $A$ ). On obtiendrait alors :

**Encadré 4 - Les transferts opérés lors de la tarification progressive**

$$P = U_{\text{initial}} + A_{\text{initial}} + S = U' + A' + S$$

$$\begin{aligned} \text{Où } U' &= U_{\text{initial}} - t \\ \text{et } A' &= A_{\text{initial}} + t \end{aligned}$$

Où  $t (>0)$  est le transfert opéré lors de la mise en place de la tarification.

$U' < U_{\text{initial}}$  et  $A' > A_{\text{initial}}$ .

L'équilibre budgétaire serait ainsi préservé, sans coûts administratifs du fait de cette nouvelle structure tarifaire.

Source : H. Smets, *La solidarité pour l'eau potable, aspects économiques*

- **Les limites d'une telle tarification**

Un ménage ne se réduit pas forcément à une personne et un petit consommateur n'est pas forcément une personne pauvre. Ainsi, l'aspect social de cette structure tarifaire n'est atteint que si l'on veut favoriser les ménages (petits ou moyens) ayant une faible consommation et si l'on fait l'hypothèse que beaucoup de petits consommateurs sont en effet en situation de « water-poverty ». Par ailleurs, parmi les gros consommateurs, on trouve des familles nombreuses qui risquent d'être pénalisées par rapport à une tarification binôme classique. La tarification par blocs croissants pourrait même avoir des effets régressifs assez importants pour peu que ces familles soient en situation de « water-poverty ».

En corollaire, cette tarification entraîne des effets d'aubaine du fait qu'elle ne préjuge pas du revenu des usagers et se limite à opérer des discriminations en fonction de la consommation. Un(e) célibataire à haut revenu profitera ainsi d'une baisse du montant de sa facture occasionnée par le prix modique de la première tranche de consommation sans être « water-poor ».

- **Une vocation sociale, mais sous certaines conditions**

En somme, la mise en place d'une tarification progressive peut avoir une vocation sociale et répondre aux exigences du premier article de la LEMA, mais elle implique de la part des responsables qu'ils se posent plusieurs questions :

- Quel est la configuration sociale de leur commune / ville ? Une réflexion doit-être menée sur les usagers. Les petits (gros) usagers qui vont être favorisés (défavorisés) par la mesure sont-ils en réellement en difficulté ?

Une fois cette réflexion menée, s'ensuit une autre concernant le calibrage de la tarification progressive par rapport à la réalité du terrain et à la volonté politique des responsables :

- Combien de paliers de consommation mettre en place ? En effet, plus il y aura de paliers, plus il y aura de « typologies de consommations » et donc de ménages différents ciblés ;
- Quels volumes par paliers ? Il s'agit ici de réfléchir à la catégorie de ménages ou de consommateurs que l'on cible. Plus le volume sera important, plus le ménage ciblé le sera également ;
- Quels prix unitaires fixer par paliers ? Comment faire évoluer le prix unitaire entre chaque palier (progressivité) ? Le prix va donner un signal, plus l'écart entre deux tranches sera important plus l'incitation à rester dans la tranche inférieure (et donc à maîtriser sa consommation) sera forte et plus il sera possible de permettre l'accès à une certaine quantité d'eau à moindre prix.

Un exemple hypothétique : si les populations en difficulté sont majoritairement des ménages de 2-3 personnes, il ne sera pas pertinent de mettre une première tranche de

consommation à bas prix en dessous 20 mètres cubes par an (c'est-à-dire, un tarif préférentiel pour une consommation inférieure à 20 000 litres d'eau par an, soit entre 18 et 27 litres d'eau par jour et par personne, ce qui est insuffisant), qui correspondrait plus à une politique pour une commune comportant une majorité de retraités vivant seuls (55 litres d'eau par jour).

### **2.2.2. La baisse ou la suppression de la part fixe**

#### **- Des transferts entre usagers**

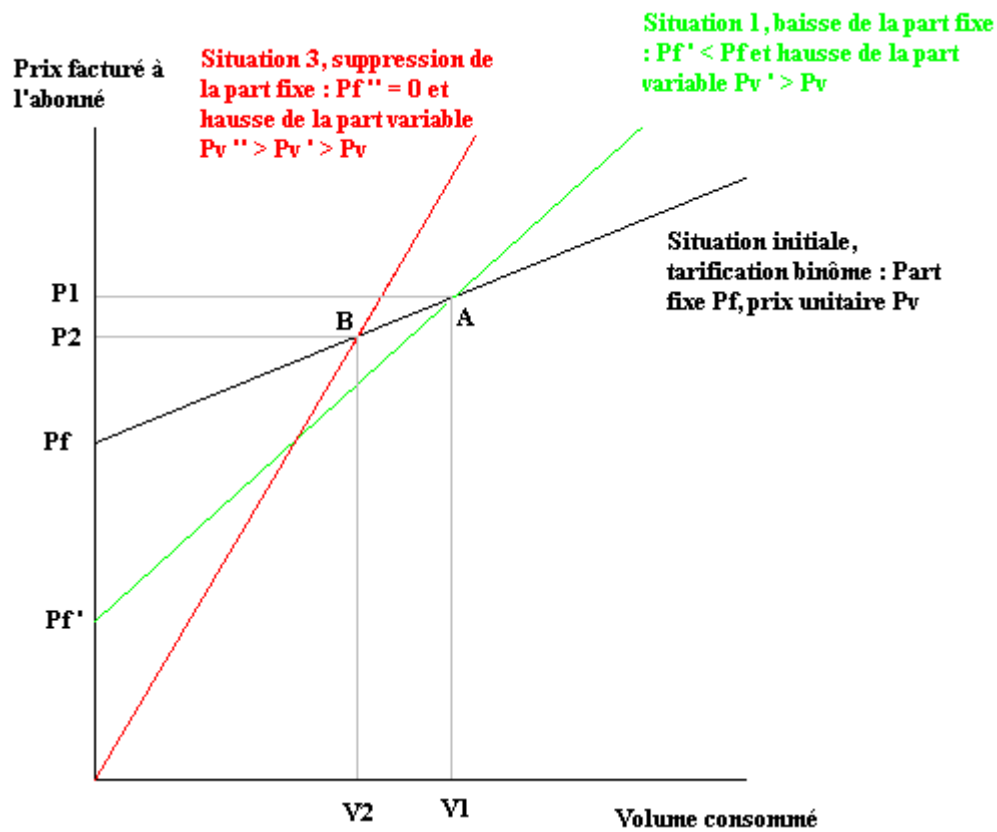
La pratique d'une tarification binôme comportant une part fixe et une partie proportionnelle au volume consommé est très répandue en France. Ainsi, dans le cadre de son Observatoire du prix et des services de l'eau, L'Agence de l'eau Seine-Normandie constatait en 2005 que 96 % de la population du bassin se voyait facturer une part fixe<sup>60</sup>. D'après H. Smets, cette part fixe est défavorable aux petits consommateurs, du fait qu'ils paient le même abonnement que des gros usagers, mais pour un volume consommé moins important. Il en résulte un coût moyen de l'eau plus élevé<sup>61</sup>.

La solution consisterait alors, pour la commune, à baisser cette part fixe, voire à la supprimer. Or, si la diminution de la part fixe, censée rémunérer les frais fixes, ne correspond pas, dans la réalité à une diminution des frais fixes, il va falloir la compenser par une augmentation du prix unitaire de l'eau afin d'assurer la stabilité des recettes du service. Cette diminution de la part fixe et l'augmentation du prix unitaire de l'eau qui en découle sera favorable aux petits consommateurs jusqu'à un certain point (cf. Figure 7) : jusqu'au point A ou B selon le cas).

<sup>60</sup> Le prix de l'eau en 2005, Observatoire du prix et des services d'eau du bassin Seine-Normandie, Agence de l'Eau Seine-Normandie

<sup>61</sup> Smets H. (2002). La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques. Académie de l'eau. 238 p

Figure 7 - Baisse ou suppression de la part fixe



Les petits usagers paient donc un prix U inférieur à la situation initiale, dont le manque à gagner pour le distributeur est compensé par les grosses consommations. Comme pour la tarification progressive, on a :

**Encadré 5 - Transferts de la tarification à part fixe réduite ou nulle**

$$P = U' + A' + S$$

$$\text{où } U' = U_{\text{initial}} - t$$

$$\text{et } S' = S_{\text{initial}} + t$$

Où  $t (>0)$  est le transfert opéré lors de la mise en place de la tarification.

$U' < U_{\text{initial}}$  et  $A' > A_{\text{initial}}$ . L'équilibre budgétaire serait ainsi préservé, sans coûts administratifs du fait de cette nouvelle structure tarifaire.

- **Une vocation sociale, mais sous certaines conditions**

La baisse ou la suppression de la part fixe peuvent se voir opposer les mêmes reproches que la tarification par blocs croissants, du fait qu'elle favorise les petits usagers et défavorise les gros sans prendre en considération le revenu. De la même façon, il conviendra aux décideurs de s'interroger sur les caractéristiques de leurs usagers, aussi bien du point de vue de leur consommation que de leur situation sociale.

Cependant, là où la tarification progressive faisait intervenir des paliers de manière objective, la tarification avec part fixe réduite ou nulle fait intervenir un « palier » fictif<sup>62</sup>, c'est-à-dire le point à partir duquel il n'est plus intéressant de consommer davantage pour l'utilisateur, car il paierait plus que dans la situation « avant la tarification à part fixe réduite ou nulle » (Selon la figure 7 : le point A ou B dépendant de la situation).

Ce palier sera d'autant plus avantageux pour les petits consommateurs que la part fixe tendra vers zéro. Il serait alors possible pour les décideurs de moduler la baisse de la part fixe afin de « calibrer » la structure tarifaire et tout comme avec la tarification par blocs croissants, d'établir un palier fictif qu'ils estimeraient avantageux à un type d'utilisateur ou de ménage.

La tarification à part fixe réduite ou nulle peut donc avoir une vocation sociale, tout comme la tarification par blocs progressifs, et répond partiellement aux objectifs du premier article de la LEMA<sup>63</sup>. Si les petits consommateurs sont les personnes en difficulté, alors l'avantage donné par cette tarification rentre dans le cadre du premier article, mais il s'agit d'une hypothèse forte, qui ne se rencontre pas systématiquement dans les faits. De plus, la comparaison avec la tarification par blocs croissants ne peut être totale, du fait de la différence entre les deux structures tarifaires et de l'incapacité du palier « fictif », introduit dans le cas d'une baisse de la part fixe, à fournir un signal clair pour les usagers (à l'inverse des paliers de la tarification par blocs croissants). Cela supposerait, en effet, que tous les usagers connaissent bien leur consommation et peuvent, par conséquent, calculer ce palier fictif. Or, dans les faits, il n'est pas toujours possible, pour l'utilisateur, de connaître avec précision sa consommation.

### 2.2.3. La maîtrise du prix de l'eau

Si les deux propositions précédentes réduisaient le prix payé effectivement par l'utilisateur en difficulté (U) en opérant un transfert entre consommateurs, une autre solution consisterait à agir directement sur le prix P que reçoit le distributeur. Ce prix correspond à la

<sup>62</sup> Attention, il ne s'agit pas du même type de palier, dans le premier cas, c'est le volume à partir duquel le prix de la consommation se renchérit, dans le second, c'est le volume à partir duquel le montant facturé est plus élevé que dans la situation initiale

<sup>63</sup> D'ailleurs, la LEMA a introduit une limite de la part fixe à 40 % du montant total de la facture (pour une consommation de 120 mètres cube. Ce plafond passera à 30 % en 2010.

valeur du service rendu à l'utilisateur, dont celui-ci doit s'acquitter. L'idée serait alors de faire en sorte que le prix P soit revu à la baisse, ou du moins qu'il soit maîtrisé.

Les marges de manœuvre dont disposent les communes sont nombreuses, mais les leviers d'action possibles dépendent de la configuration communale des services de l'eau, ainsi, il est possible d'agir<sup>64</sup> :

- Au niveau du mode d'organisation. Des communes se regroupant pourraient ainsi mutualiser les frais liés aux services d'eau ;
- Au niveau du mode de gestion : Intuitivement, si le gestionnaire du service est privé, il doit tirer de son activité un profit en plus des recettes réalisées pour rémunérer le seul service. Pour certaines communes, il serait alors préférable de se réapproprier leur service d'eau, ou encore de renégocier les tarifs avec l'entreprise ;
- En faisant les bons choix techniques : les communes ont intérêt à bien choisir leurs équipements selon leur configuration. Ainsi, une petite commune n'a pas forcément intérêt à choisir un équipement ultra-sophistiqué qui va occasionner des coûts importants. De même, elle doit veiller à bien dimensionner ses installations.
- En faisant les bons choix de gestion : les communes peuvent faire des économies en étant prévoyantes, en provisionnant pour le renouvellement des infrastructures, en réalisant des études économiques avant d'investir, en partageant les gains de productivité lors de la signature du contrat d'affermage ou de concession etc.

En maîtrisant P, le gestionnaire va éviter d'augmenter le prix payé effectivement par tous les usagers. Le bénéfice sera alors collectif. Pour tous les usagers, une hausse du prix des services de l'eau en dessous de l'inflation, voire une baisse de ce prix implique que les dépenses d'eau occupent un poste moins important dans leur budget. Les usagers « water-poor » seront donc moins dépendants des aides ou des transferts entre usagers. Cependant, cela ne répond pas pleinement aux exigences de l'article premier de la LEMA, car peuvent subsister des usagers « water-poor » malgré la baisse ou la faible hausse des tarifs.

Si les dispositifs cités dans cette partie peuvent avoir une vocation sociale<sup>65</sup>, ils ont cependant un effet limité et occasionnent des effets régressifs, notamment envers les gros consommateurs qui peuvent être des familles nombreuses et « water-poor ». Les pouvoirs publics ont cependant mis en place des dispositifs pour le maintien à l'eau qui, eux, ciblent des catégories d'usagers, sans risque systématique d'effets d'aubaine ou d'effets régressifs. Ces dispositifs peuvent être des aides, des facilités administratives, des abandons de procédure de recouvrement qui peuvent s'appliquer aussi bien à l'échelle de la commune qu'à l'échelle du département.

### 2.3. Autres dispositifs

Les dispositifs qui vont être présentés, existent déjà et ont été mis en place par les pouvoirs publics dans un souci de « maintien » à l'eau. Ils sont antérieurs à la LEMA et leur visée proclamée n'est pas forcément le droit à l'eau. La visée est purement sociale : il s'agit de maintenir le service d'eau pour les usagers, d'éviter les coupures du service d'eau et de leur faciliter le paiement et la facturation.

<sup>64</sup> Nowak F. (1995). Le prix de l'eau, Economica, Paris. 111 p.

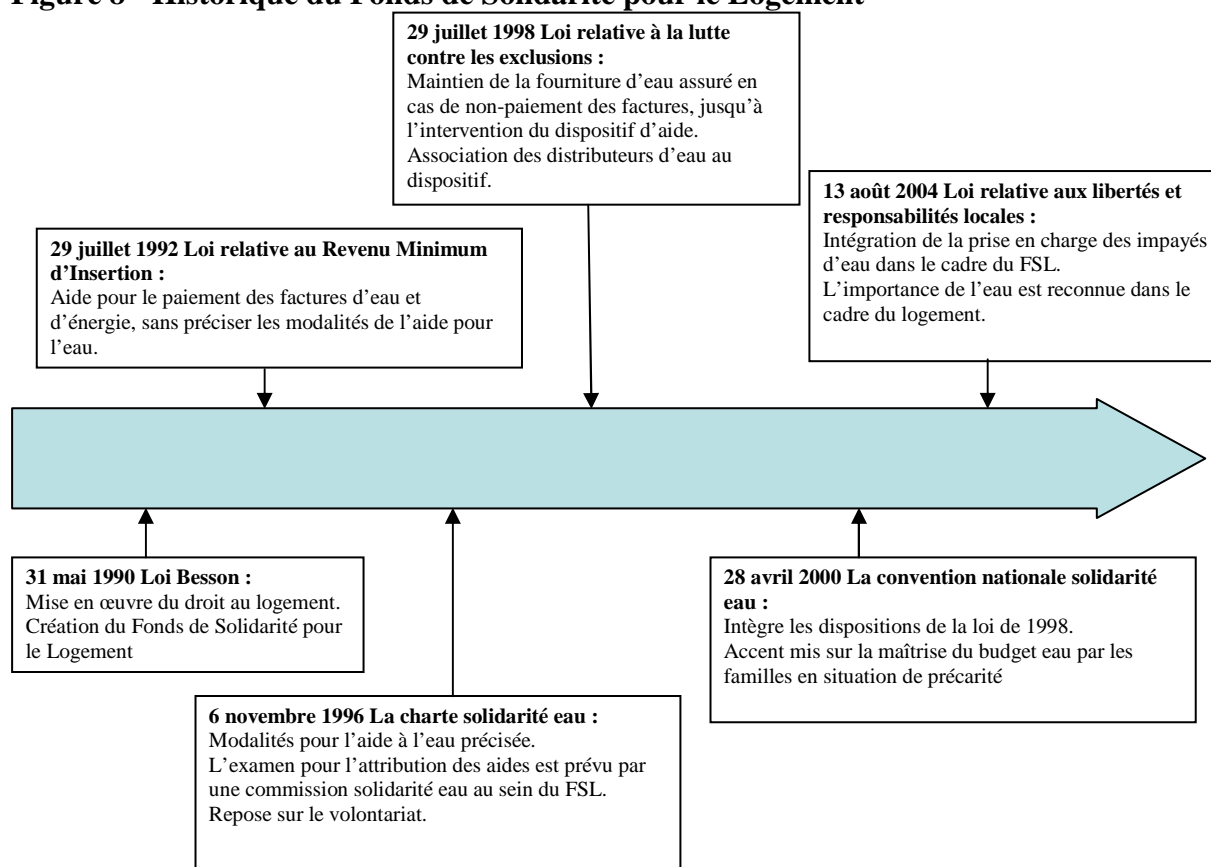
<sup>65</sup> On notera que les dispositifs présentés n'ont pas forcément une vocation sociale. Les tarifications progressives et proportionnelles peuvent servir à inciter les usagers à préserver la ressource en eau.

Si l'on revient alors à l'identité :  $P = U + A + S$ , il s'agit de baisser le montant « U » effectivement payé par l'utilisateur, via des redistributions entre contribuables. Les aides S augmentant, lorsque l'utilisateur est en difficulté, cela va donc rendre l'eau plus abordable pour ce dernier.

Le volet-eau du Fonds de Solidarité pour le Logement : Une politique départementale obligatoire.

### 2.3.1. La création du Fonds de solidarité pour le logement, un dispositif départemental :

**Figure 8 - Historique du Fonds de Solidarité pour le Logement**



Source : Eric le Palabe. (2006). Evaluation des dispositifs de maintien à l'eau. ENGEES.

Le Fonds de Solidarité pour le logement a été créé en 1990, suite à la loi Besson (cf. Figure 8). Ce fonds institue le droit à une aide en cas d'impossibilité d'assumer le paiement du loyer ou des charges. L'article L. 115-3 CASF stipule en effet que « 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. »

C'est un dispositif co-piloté par l'Etat et le département. Cependant, l'aide au paiement des charges ne laisse pas apparaître le problème de l'eau qui ne sera précisé qu'avec la loi de 1992, relative au Revenu Minimum d'Insertion, avec l'inclusion d'une « prise en charge des



factures impayées d'eau et d'énergie ». Cette aide est même un droit pour « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité<sup>66</sup> »

Si le dispositif a fait l'objet de convention avec les distributeurs d'électricité et de gaz, rien n'a été prévu pour l'eau.

### 2.3.2. Précisions apportées sur le maintien à l'eau

La Charte de solidarité eau du 6 novembre 1996 remédie au problème en précisant les modalités prévues par la loi du 29 juillet 1992, bien qu'elle n'ait aucune valeur réglementaire et repose sur le volontariat. Elle associe l'Etat, 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. Cette charte repose sur 3 principes :

- Le maintien à l'eau lors de l'examen de la situation du demandeur ;
- La prise en charge totale ou partielle de la facture d'eau via un abandon de créance ;
- Une information sur les pratiques de bon usage de l'eau.

L'examen des situations est prévu par une commission solidarité au sein du dispositif FSL et le concours financier des distributeurs d'eau est prévu par un abandon de créance, c'est-à-dire que le distributeur renonce à tout ou partie de ce que lui doit l'utilisateur requérant l'aide.

La loi du 29 juillet 1998 apporte des précisions concernant le maintien à l'eau. Premièrement, le principe de maintien à l'eau prévu par la charte de solidarité eau est inscrit dans la loi. Deuxièmement, les distributeurs d'eau qui n'étaient pas associés au dispositif avec la loi de 1992, le sont à présent. Même si cette loi représente un progrès par rapport à la Charte, dans la mesure où les coupures d'eau lors de l'examen d'une demande sont interdites, elle reste basée sur le volontariat. Le financement du dispositif n'est donc pas assuré pleinement.

Par ailleurs, la convention nationale solidarité eau du 28 avril 2000 prolonge la charte solidarité eau de 1996, mais intègre les dispositions de la loi de juillet 1998. Les nouveautés apportées sont les suivantes :

- Une interdiction de coupure pour les familles avec nourrissons ou personnes âgées dépendantes ;
- L'abandon des frais de fermeture et de réouverture des branchements, des pénalités de retard, des frais de recouvrement et des frais d'huissier ;
- La prise en charge par l'Etat des taxes et redevances liées aux factures impayées ;
- Un abondement éventuel par les organismes caritatifs.

Cette convention insiste également sur la maîtrise du budget pour l'eau par les ménages visés. Plusieurs préconisations sont faites :

- Conseils pour économiser l'eau ;
- Recherche de fuites ;
- Diagnostics en vue de travaux d'amélioration des réseaux et la recherche de financements pour les travaux ;
- L'échelonnement des paiements des factures ;
- L'incitation à la mise en place de compteurs individuels.

---

<sup>66</sup> Article 43-5 de la loi 92-722 relative au Revenu Minimum d'Insertion

### **2.3.3. Intégration des aides pour l'eau au sein du FSL**

C'est en 2004, suite à la loi relative aux libertés et responsabilités locales qu'est intégrée la prise en charge des impayés d'eau dans le cadre du FSL. Chaque département est alors tenu de venir en aide aux personnes qui « se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». Le type d'aide inscrit dans la loi ne se limite pas aux aides sous forme de subvention, les prêts ou avances remboursables sont également considérés comme des aides. La loi précise que les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds ainsi que celles d'attribution des aides sont définies dans le règlement intérieur du fonds. Ce règlement intérieur est un document élaboré et adopté par le conseil général qui est publié au recueil des actes administratifs du département.

Le « volet-eau » du Fonds de solidarité pour le logement est donc un dispositif d'aide départemental, qui à l'inverse des dispositifs communaux, est obligatoire. Les Conseils Généraux ont, de plus, la liberté de fixer les conditions d'attribution des aides dans les conventions signées avec les distributeurs sur des critères sociaux (type de ménage, bénéficiaires d'allocations, etc.) ou de revenu (quotient familial, quotient social). Il peut en ce sens s'apparenter à une tarification sociale, étant donné son caractère discriminant selon les usagers en difficulté. Cependant, les aides attribuées dans le cadre du « volet-eau » n'interviennent qu'a posteriori, de ce fait, ce dispositif traite plutôt les symptômes de la « water-poverty » à l'inverse d'une tarification sociale qui interviendrait a priori.

### **2.3.4. Les politiques de maintien à l'eau communales :**

Dans sa mise en pratique, le droit à une aide préventive pour l'accès à l'eau peut être observé au niveau communal, via les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) qui sont dotés d'un fond qui peut servir à aider en cas d'impayés d'eau, de même que les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) dont les fonds peuvent servir à venir en aide aux familles. On peut également citer la présence d'associations caritatives (Secours Catholique, Secours Populaire, ATD Quart Monde...) parmi les organismes qui viennent en aide aux personnes en difficulté.

De plus, en ce qui concerne la gestion financière et comptable du FSL, elle peut être soit assurée directement par le département, soit déléguée à une CAF, une caisse de mutualité sociale agricole, une association agréée ou un Groupement d'Intérêt Public (GIP). De leurs côtés, le secrétariat du FSL et l'instruction des aides peuvent aussi être délégués.

Dispositifs tarifaires, d'aides, administratifs... Tous ces dispositifs ont leurs travers et leurs avantages. Ils ne s'excluent pas et au contraire se complètent. A défaut de pratiquer une tarification sociale au sens strict du terme, difficilement applicable, la commune a tout de même la possibilité de mener une véritable politique sociale de l'eau, qui répondrait aux réalités sociales locales. En combinant ces divers dispositifs, la commune peut tenter de répondre au mieux (et de manière intégrée) aux divers problèmes de water-poverty. L'enjeu de l'étude sera donc par la suite, d'étudier la mise en œuvre pratique de ces dispositifs afin de comprendre comment la réponse à la water-poverty peut se décliner à l'échelle locale des communes.

### **Partie 3. Quelles politiques sociales de l'eau ? Illustrations à partir d'enquêtes auprès de collectivités du bassin Seine-Normandie**

Les différents dispositifs mobilisables dans le cadre d'une politique sociale de l'eau, s'ils peuvent être adoptés de façon combinée, agissent parfois à une échelle différente (communale, départementale etc.) et sont de nature différente (tarifaires, aides pécuniaires etc.). L'objectif de cette partie est de tenter de cerner la forme que peuvent prendre les divers dispositifs et leur modulation selon les attentes sociales d'une part, et leur éventuelle complémentarité d'autre part.

#### ***1. Les dispositifs communaux***

Les dispositifs dits « communaux » (par opposition aux départementaux mais qui englobent en réalité les dispositifs mis en œuvre à l'échelle intercommunale ou syndicale) peuvent être classés en deux catégories :

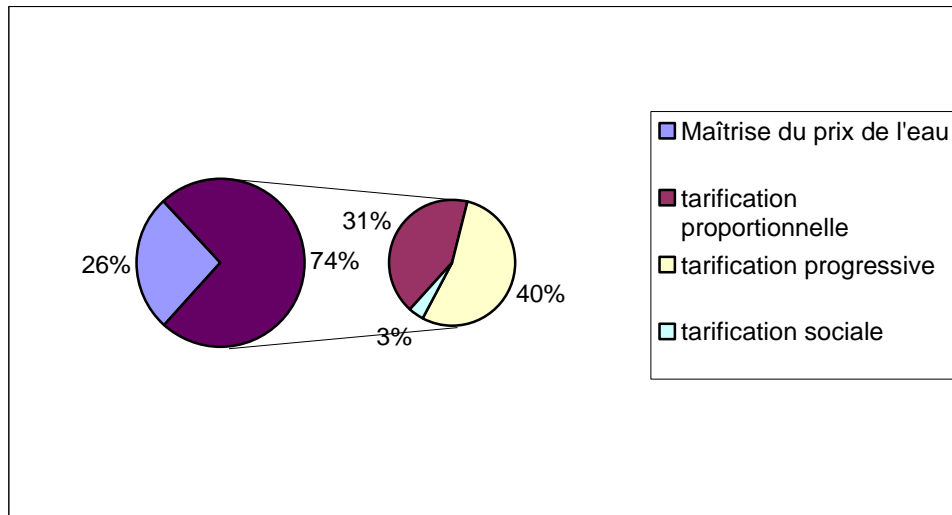
- D'une part, les dispositifs dits « économiques », qui, s'appliquant pour tous, doivent être calibrés afin de cibler certains usagers et ainsi avoir une vocation sociale.
- D'autre part, les dispositifs de maintien à l'eau ou d'aides, dont la visée sociale est assurée, mais dont les modalités peuvent changer en fonction de la commune.

#### **1.1. La visée sociale des dispositifs économiques observés**

##### **1.1.1. Les différents mécanismes économiques**

Il convient, avant toute analyse de préciser que, la mise en place de dispositifs tarifaires ayant constitué un critère de ciblage pour l'enquête, les collectivités ayant opté pour ce type de mécanisme sont sans nul doute surreprésentées.

En effet, sur l'ensemble des communes prétendant avoir mis en place des dispositifs, 78 communes au total, soient 37,3 % de l'échantillon, déclarent avoir mis en place des dispositifs tarifaires. Parmi elles, 53,8 % ont opté pour la tarification progressive, 42,3 % affirment avoir baissé voire supprimé la part fixe et trois communes (3,9 %) affirment avoir mis en place une tarification sociale. De plus, 28 communes affirment maîtriser le prix de leur eau (cf. Figure 9).

**Figure 9 - Maîtrise du prix de l'eau et dispositifs tarifaires**

Par ailleurs, les dispositifs économiques (baisse ou suppression de la part fixe, tarification progressive et maîtrise du prix), s'ils sont mis en place, s'appliquent pour tout le monde. Cependant, concernant la part fixe réduite ou nulle ou la tarification progressive, pour atteindre un but « social », il est nécessaire de les calibrer. Il sera donc intéressant d'étudier la structure des divers calibrages et de discuter de leur éventuelle visée sociale. Par la suite, sera abordée la question des moyens mis en œuvre par les communes afin d'assurer une maîtrise du prix de leur eau.

#### **Encadré 6 - La tarification sociale, du concept au principe de réalité**

D'après les données dont disposait l'Agence de l'eau sur le sujet, six communes du bassin Seine-Normandie (Nangis, Crouy-sur-Ourcq, Grand-Quevilly, Villeneuve-St-Georges, Dreux et Bar-le-Duc) prétendaient avoir mis en place une politique de tarification sociale. Cependant, après avoir contacté les responsables des diverses communes, il s'est avéré qu'il ne s'agissait pas de politiques de tarification sociale au sens strict, mais plutôt de mécanismes d'aide sociale ciblant des usagers en difficulté. Leurs dispositifs n'interviennent pas sur la tarification en elle-même, mais distribuent des aides ou accordent des abandons de créance, du moins pour cinq des six communes en question. Seule la commune de Grand-Quevilly mène une politique de tarification se rapprochant d'une tarification sociale au sens strict en faveur des familles nombreuses. Par le passé, celles-ci étaient dirigées vers le CCAS par le distributeur. Le CCAS leur accordait alors un rabais de 30 % sur leur facture d'eau. Cependant, les pratiques ont changé depuis la prise de la compétence « eau » par la communauté d'agglomération rouennaise, qui juge un tel dispositif « à la limite de la légalité ». Il est néanmoins conservé à titre exceptionnel. L'agglomération rouennaise accorde donc un rabais de 30 % sur la facture des familles nombreuses grand-quevillaises, mais la commune doit rembourser la différence.

Par ailleurs, deux autres communes ont déclaré, dans le questionnaire, avoir mis en place une tarification sociale (Melun et Dammarie les Lys). En réalité, elles divisent la facture d'eau potable par deux, si la consommation annuelle est inférieure à 30 m<sup>3</sup>. Cela ne constitue donc pas une tarification sociale, étant donné que le rabais est établi par rapport à la consommation. Cependant, le dispositif peut avoir des retombées sociales, auprès des très petits consommateurs en difficulté.

### 1.1.2. La tarification progressive par blocs croissants

Parmi les 42 communes ayant opté pour une tarification progressive, certaines appartiennent à un syndicat ou une intercommunalité, pratiquant donc, à l'échelle du groupement, la même politique tarifaire. Au total, le panel de collectivités ayant mis en place une tarification progressive est composé de dix intercommunalités, deux syndicats et six communes seules.

#### a. Des critères de décision flous quant aux paramètres de calibrages

Dans la partie 2) 2.2.1, on avait insisté sur le fait qu'une tarification par blocs croissants devait être calibrée, de manière adaptée au contexte, afin qu'elle puisse cibler certains types d'usagers ou de ménages.

Ce dernier reposait sur trois paramètres (cf. Partie 2) 2.2.1)) :

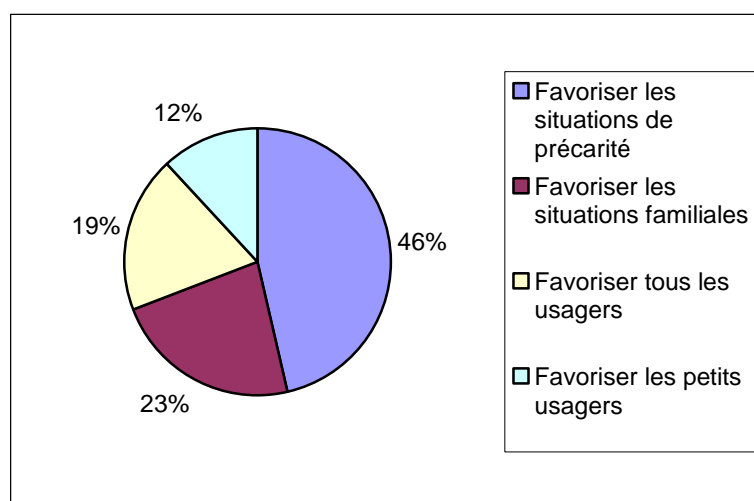
- Le nombre de paliers (ou de blocs) à mettre en place, adressant ainsi des signaux à différents types de consommation;
- Le volume d'eau attribué à chaque bloc, qui va décider du type de consommation auquel la politique tarifaire est adressée;
- Les prix unitaires pour chaque bloc dont la variation entre chaque tranche va orienter plus ou moins la consommation des usagers et va servir à assurer les transferts entre groupes d'usagers.

D'après MM. Renaud et Saulquin, respectivement Directeur des Services Techniques de l'Agglomération de Rouen et responsable du service clientèle de la Lyonnaise des Eaux, les deux premiers paramètres sont historiques dans la plupart des communes pratiquant la tarification progressive et ont été décidés bien avant que ceux-ci ne prennent leurs fonctions. Les données relatives à ces premiers paramètres ne peuvent donc être expliquées à la lumière des enquêtes réalisées.

Les décisions concernant le troisième paramètre sont, quant à elles, établies par informatique. Le gestionnaire du service d'eau prépare une prévision de recettes sur plusieurs années, qu'il enregistre sur sa base de données. Le logiciel, qui par ailleurs sait estimer la fonction de demande, va calculer les différents prix unitaires en fonction des deux premiers paramètres et de la demande des années précédentes.

Il faut de plus garder à l'esprit que la vocation de la tarification progressive ne se limite pas au « social ». Ainsi, certaines communes s'en servent uniquement comme d'un instrument économique d'incitation à l'économie des ressources en eau. Cependant, comme l'illustre le graphique suivant, les deux objectifs dominants affichés, pour les communes à tarification progressive, sont « favoriser les situations de précarité » et « favoriser les situations familiales ».

**Figure 10 - Objectifs affichés par les communes pratiquant la tarification par blocs croissants**



Malgré le flou entourant les critères de décision relatifs aux paramètres, il est possible de discuter de l'aspect social des différentes structures tarifaires au regard du calibrage effectué.

*b. Discussion autour des calibrages effectués par les commune*

Les valeurs des paramètres de calibrages varient énormément d'une situation à l'autre.

- le nombre de tranches oscille ainsi entre deux et cinq avec néanmoins une majorité des collectivités (9 sur dix-huit) qui a opté pour trois tranches ;
- le volume des tranches varie également, entre 20 et 450 mètres cubes, avec toutefois une forte présence de tranches « moyennes » entre 40 et 60 mètres cubes ;
- la progressivité du prix unitaire fluctue énormément d'une tranche à l'autre, celui-ci pouvant connaître une augmentation située entre 8,6 % et 164 %, voire une diminution consécutive à une augmentation (courbe du prix en cloche).

Ainsi, ces paramètres, selon leur valeur, et une fois combinés traduiront des stratégies parfois radicalement différentes.

o Cibler les petits ménages « water-poor » :

La commune peut ainsi cibler les petits ménages « water-poor » en décidant d'un premier palier à volume relativement faible, mais dépendant de la composition de ces ménages et en augmentant suffisamment le prix unitaire entre les blocs de consommation, afin d'inciter ces usagers à limiter leur consommation d'eau.

Cette stratégie a été adoptée par cinq collectivités : La communauté de communes de l'Avallonnais, l'agglomération montargoise la commune de Lisieux, la commune de Moux-en-Morvan et celle de Beine. L'objectif principalement affiché, pour l'ensemble de ces collectivités, est de favoriser les personnes en situation de précarité et de favoriser certaines situations familiales (sauf pour Moux-en Morvan qui n'a mentionné que l'objectif de lutte contre la précarité).

Le nombre de tranches de consommation mis en place varie de 2 (Lisieux) à 4 (Moux en Morvan), 3 communes sur 5 ayant opté pour une tarification progressive à 3 blocs de consommation différents.

Néanmoins, l'élément le plus révélateur de la stratégie adoptée par ce groupe de collectivités semble être la forte variation de prix unitaire entre la première et la deuxième tranche de consommation (cf. Tableau 1)

**Tableau 1 - Progressivité du tarif entre la 1ère et la 2ème tranche de consommation pour 5 collectivités**

Paramètres Collectivités	Première tranche (mètres cubes)	Prix de la première tranche (€/m <sup>3</sup> )	Augmentation du prix 1 <sup>ère</sup> → 2 <sup>ème</sup> tranche
Lisieux	36	0,4924	154,7 %
Agglomération Montargoise	30	0,3337	134 %
Communauté de communes de l'Avallonnais	50	0,3984	147,6 %
Moux en Morvan	50	0,847	164 %
Beine	30	0,2521	91,3 %

Ces collectivités facturent la première tranche de consommation à un prix unitaire très faible, ce qui traduit une volonté sociale.

Etant donné les petits volumes de chaque tranche, on s'adresse à des très petits ménages. En effet, Lisieux a calculé sa première tranche sur la base de 100 litres d'eau par jour par ménage<sup>67</sup>, la commune de Beine et l'agglomération Montargoise ont une première tranche qui permet une consommation journalière de 82 litres d'eau. Moux en Morvan et la communauté de communes de l'Avallonnais ont une première tranche correspondant à une consommation de 137 litres d'eau par jour. Or, selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), la quantité minimale d'eau nécessaire à un être humain est de 70 litres par jour (20 pour l'alimentation et 50 pour l'hygiène).

Dès lors, ces communes ciblent des ménages d'une personne, voire deux ou trois dans le cas de la communauté de communes de l'Avallonnais, ce qui peut correspondre à une volonté de

<sup>67</sup> 36 m<sup>3</sup>/an correspond à 36 000 litres d'eau par an, soit environ 100 litres d'eau par jour.

toucher en premier lieu des personnes âgées ou des familles monoparentales avec un ou deux enfants.

Enfin, la forte progressivité entre la première et la seconde tranche (4 collectivités sur 5 pratiquant une augmentation de plus de 100 % entre 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> tranche) traduit la volonté de réaliser un transfert, des gros consommateurs, vers les petits consommateurs (dont la consommation n'excède pas la première tranche). En effet, ce sont les usagers consommant au-delà du premier palier qui seront soumis à la forte augmentation du prix de l'eau. La première tranche étant à un prix relativement modique, il faut, pour que le service d'eau puisse se rémunérer que le prix des tranches supérieures soit suffisamment élevé pour pouvoir compenser le manque à gagner. Plus la progressivité est marquée, plus le transfert entre usagers sera assuré.

La stratégie adoptée par les regroupements est donc cohérente avec les objectifs affichés (favoriser les situations de précarité et certaines situations familiales). Cependant, elle n'empêche pas les effets d'aubaine : les petits ménages d'une ou deux personnes pouvant très bien avoir des revenus conséquents.

o **Opérer un transfert entre tous les usagers : L'exemple de la Communauté d'Agglomération rouennaise**

Le cas de la Communauté d'Agglomération de Rouen est intéressant sur plusieurs points :

- La communauté d'agglomération a décidé en 2005 de prendre la compétence eau puis d'harmoniser les prix sur l'ensemble des 45 communes afin d'occasionner une péréquation sur l'ensemble du territoire ;
- La tarification progressive s'applique à tous les usagers, y compris les usagers industriels et agricoles.

La communauté d'agglomération de Rouen compte 411 346 habitants répartis dans 45 communes. Fondée le premier janvier 2000, elle prit d'abord la compétence assainissement, et ce n'est qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 qu'elle prit la compétence eau potable, suite à une volonté politique d'assurer une gestion globale et plus simple de l'eau.

Le principe adopté par la communauté d'Agglomération est d'harmoniser les prix et la structure tarifaire progressivement afin d'obtenir d'ici 2012 un prix unique sur l'ensemble des 45 communes.

Ce prix unique a été fixé par rapport aux tarifs pratiqués par le syndicat des eaux de la banlieue sud de Rouen, qui englobait 65 à 70% des abonnés de la Communauté d'Agglomération actuelle. Il était donc politiquement plus facile de s'aligner sur leurs tarifs.

Ainsi, certaines communes rurales, qui présentent des prix bien plus élevés que les villes de l'agglomération, verront le montant de leur facture baisser. Cette baisse sera compensée par une légère hausse des prix dans les villes, mais aussi par une rémunération moindre des distributeurs privés, obtenue par la négociation. La communauté d'agglomération profitant ainsi de son poids (45 communes) et de la présence de plusieurs distributeurs privés sur son territoire pour négocier les tarifs (si Véolia accepte de revoir à la baisse sa rémunération, la Lyonnaise des eaux devrait vraisemblablement s'aligner et vice-versa).

La péréquation entre les usagers fait partie des objectifs principaux de la politique tarifaire choisie par la collectivité. En effet, la généralisation de la structure tarifaire progressive (celle-ci s'appliquant à tous les usagers, domestiques comme industriels ou



agricoles) et l'harmonisation des prix au sein de l'agglomération devraient conduire non seulement à un transfert entre usagers domestiques, mais aussi entre les différents types d'usagers, permettant ainsi d'alléger la facture des petits usagers et des usagers domestiques.

Le tableau qui suit décrit la structure tarifaire qui servira de modèle pour l'harmonisation des prix au niveau de la communauté d'Agglomération (il s'agit de la structure tarifaire actuellement appliquée, notamment par la régie de Boos-Agglomération).

**Tableau 2 - Structure tarifaire retenue pour l'harmonisation des prix dans l'agglomération rouennaise**

<b>Paramètres de la facture</b>	<b>Montant (€)</b>
Abonnement € HT	<b>26,41 €</b>
<b>Consommation en m<sup>3</sup></b>	<b>Montant (€ / m<sup>3</sup>)</b>
Tranche 1 : 0 - 40	<b>0,51</b>
Tranche 2 : 41 – 100	<b>0,65</b>
Tranche 3 : 101 – 160	<b>0,87</b>
Tranche 4 : 161 – 300	<b>0,92</b>
Tranche 5 : >300	<b>1</b>

Source : Services techniques de la Communauté d'Agglomération rouennaise

On aboutit, pour une consommation de référence de 120 m<sup>3</sup>, avec un prix pour l'assainissement de 1,1 €/m<sup>3</sup> (arrondi à l'excès par rapport à l'ensemble des communes de la communauté d'agglomération) en y ajoutant la surtaxe et les redevances en vigueur, à un prix moyen de 2,87 €/m<sup>3</sup>.

Il convient cependant de préciser que, concernant la politique menée par la Communauté d'Agglomération de Rouen, le principal objectif visé reste d'inciter fortement les usagers à réaliser des économies d'eau. Ainsi, l'objectif social est secondaire, la philosophie du dispositif étant plutôt d'encourager les usagers à consommer peu pour bénéficier des effets redistributifs d'une telle politique tarifaire, effets qui s'apparentent plutôt à une récompense en contrepartie des efforts réalisés qu'un véritable mécanisme de soutien aux plus défavorisés. La faible progressivité du tarif entre la première et la deuxième tranche de consommation ainsi que le volume plutôt faible de cette première tranche (40 m<sup>3</sup> soit moins de la consommation annuelle moyenne d'une personne seule) illustrent bien le caractère secondaire des velléités sociales du dispositif.

### 1.1.3. La tarification proportionnelle

#### a. *Influence des modes d'organisation et de gestion*

33 communes ont mis en place une tarification proportionnelle. Parmi elles, 42,4 % sont des communes seules, 33,3 % sont regroupées en syndicats et 18,2 % en intercommunalités à fiscalité propre (Communautés de communes ou d'Agglomérations).

Par ailleurs, la plupart des communes pratiquant une tarification proportionnelle sont organisées en régie (61 % contre 34,8 % en affermage).

Pourquoi une telle différence ? D'après Henri Smets<sup>68</sup>, c'est la conséquence directe de la nature du gestionnaire. Ainsi, les distributeurs seraient peu enclins à adopter la tarification

<sup>68</sup> Smets H. (2002). La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques. Académie de l'eau. 238 p.

proportionnelle, car même si celle-ci entraîne de facto une augmentation corrélative du prix unitaire de l'eau, elle a parallèlement, « un effet négatif sur la consommation », ce qui réduit d'autant plus leur trésorerie.

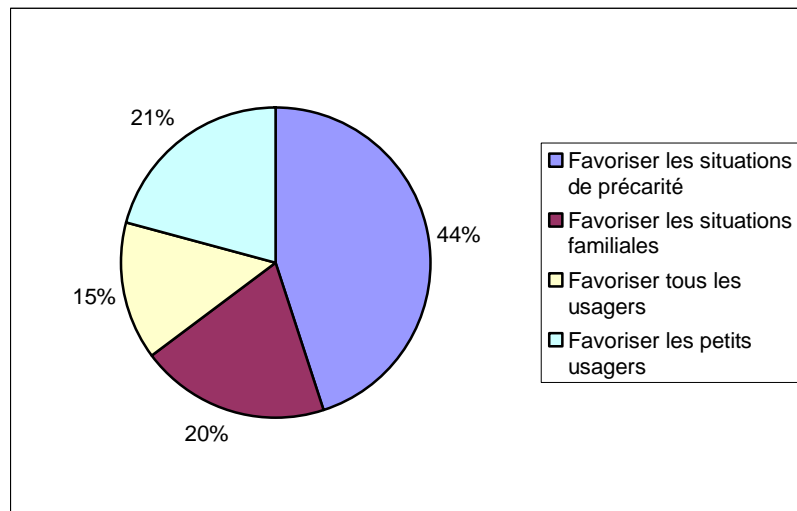
En effet, les rentrées d'argent sont moins sûres avec une tarification sans part fixe (ou à part fixe réduite). Or, un gestionnaire privé doit réaliser des profits. Dès lors, une régie communale qui adopterait une tarification à part fixe réduite ou nulle ferait un choix moins risqué qu'un gestionnaire privé qui lui doit réaliser un profit.

Les petits usagers, surtout s'ils sont « water-poor », ont tout à gagner avec une tarification à part fixe réduite ou nulle car elle entraîne une diminution du montant moyen de la facture d'eau.

### b. Tarification proportionnelle et visée sociale

Les deux objectifs majoritaires des communes ayant mis en place une tarification proportionnelle visent à favoriser les personnes en situation de précarité (largement en tête) et favoriser certains usagers au regard de leur situation familiale (cf. Figure 11). Etant donné la structure tarifaire, cela semble viser les petits ménages « water-poor », comme dans le cas de la tarification progressive.

**Figure 11 - Objectifs affichés par les communes pratiquant la tarification proportionnelle**



Pour ce type de structure tarifaire, il a seulement été possible, au regard des éléments dont on dispose, d'apprécier la réponse aux objectifs formulés apportée par le dispositif : en calculant le volume à partir duquel les usagers dont le revenu est égal à la valeur du premier décile sont « water-poor ».

Avec les données dont nous disposons, à savoir les déciles de revenu et les prix et structures tarifaires de l'eau, on peut construire un indicateur. Il s'agit de s'intéresser à l'individu du premier décile, au revenu « R » le plus élevé (autrement dit, son revenu est égal au montant du premier décile de revenus) et de calculer en fonction de la structure tarifaire et

du prix « p » de l'eau, la quantité d'eau « q\* » maximale qu'il pourra consommer sans être « water-poor ».

En effet, on avait défini les critères de « water-poverty » tels que :

$$\frac{p \cdot q}{R} \geq 3\%$$

La quantité « q\* » recherchée correspond donc au moment où le ratio est égal à 3 %, d'où l'on déduit la valeur de « q\* » :

$$\frac{p \cdot q^*}{R} = 3\% \Leftrightarrow q^* = \frac{3 \cdot R}{100 \cdot p}$$

L'indicateur « q\* » ainsi déterminé n'a qu'une valeur informative. Calculer cette quantité de consommation possible maximale, pour l'utilisateur le moins pauvre du premier décile de revenu ne donnera pas d'informations supplémentaires sur les usagers les plus démunis du premier décile. Cependant, en comparant les « q\* » de plusieurs communes, on pourra alors déterminer, localement, quelle structure tarifaire permet d'attribuer plus d'eau aux usagers pauvres<sup>69</sup>.

Il en ressort que, pour les communes à structure tarifaire proportionnelle pour lesquelles on dispose de données relatives au revenu du premier décile, ce volume (cf. Tableau 3) est supérieur à la moyenne constatée pour l'ensemble des communes (environ 75 m<sup>3</sup>), ce qui est normal pour des petites consommations, étant donné l'absence de part fixe.

**Tableau 3 - Volume de consommation entraînant la « water-poverty » dans les cas de tarification proportionnelle**

Communes	Volume (mètres cubes)
Saint Maur des Fossés	100
Pithiviers	96,3
Aunay sur Odon	93
Warmeriville	144,8

Cela reviendrait à dire que « l'utilisateur ayant un revenu égal au 1<sup>er</sup> décile » pourrait consommer plus d'eau avant d'être « water-poor » dans le cas d'une structure tarifaire proportionnelle que dans les autres cas. Plus la quantité « q\* » sera élevée (comme dans le cas de Warmeriville), plus le dispositif tarifaire proportionnel pourra alors bénéficier à un nombre élevé de petits ménages à faible revenu.

<sup>69</sup> Une telle comparaison implique comme hypothèse que les individus sont répartis linéairement sur la courbe de distribution des revenus.

### 1.1.4. La maîtrise du prix de l'eau

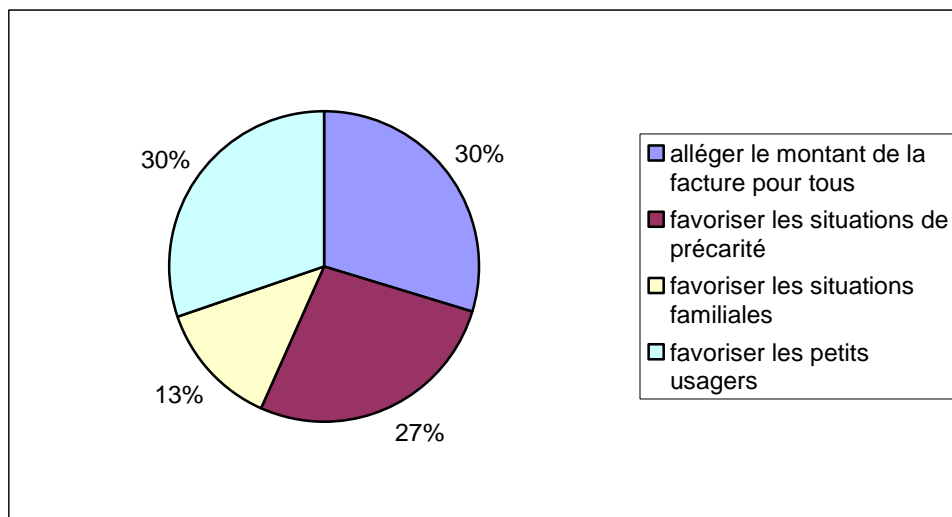
Comme on l'a vu dans la partie 2) 2.2.3, il est possible pour les collectivités de maîtriser le prix de l'eau, c'est-à-dire de mettre en œuvre des actions permettant d'endiguer son augmentation ou, dans certains cas de le faire baisser ?

28 communes ont affirmé pratiquer une politique de maîtrise du prix de l'eau, 17 d'entre elles appartiennent à l'Agglomération rouennaise et ont de ce fait répondu de manière similaire (l'agglomération rouennaise, compétente depuis 2005 en matière de distribution de l'eau potable, se trouve dans une phase d'harmonisation des prix de l'eau à l'échelle de ses 45 communes).

Les objectifs affichés par ces communes (cf. Figure 12) diffèrent de ceux affichés par les communes à structure tarifaire particulière. En effet, comme l'indique le tableau qui suit, l'objectif de favoriser tous les usagers arrive premier ex-æquo avec la volonté de favoriser les petits usagers, passant alors devant les objectifs de favoriser les usagers précaires et les situations familiales (pourtant premiers dans les cas précédent). La volonté de favoriser tous les usagers tient au fait que la maîtrise du prix de l'eau a un impact social limité mais plutôt un effet global, les efforts de gestion du service de l'eau et la relative stabilité du prix de l'eau (en euros constants) évitant l'émergence de nouvelles difficultés chez les ménages quant à leur budget.

Cependant, on pourra noter un paradoxe entre la volonté de favoriser les petits usagers (qui comme on l'a vu implique une augmentation des prix de l'eau) et maîtriser le prix de l'eau. A moins que la maîtrise du prix de l'eau ne soit une conséquence de l'objectif d'économie d'eau. Ainsi, les communes devant déjà faire face à une augmentation structurelle du prix de l'eau, si elles décident en plus de limiter la consommation d'eau, auront tout intérêt à gérer rigoureusement leur service pour éviter une augmentation insoutenable des prix.

**Figure 12 - Les principaux objectifs affichés par les communes voulant maîtriser les prix de l'eau**



Plusieurs options se dégagent des réponses formulées :

Les 17 communes de l'agglomération rouennaise (et, par extension, la totalité de l'agglomération, c'est-à-dire 45 communes, les autres n'ayant pas été ciblées pour l'enquête) ainsi que les communes d'Ozoir-la-Ferrière, de St Lo, de la Ferté-sous-Jouarre et de Beauvais tablent sur la renégociation des délégations de service public.

Pour St Lo, la Ferté-sous-Jouarre et Beauvais, cette renégociation a déjà eu lieu, aboutissant à une révision à la baisse des prix du délégataire.

Pour les autres communes, cette renégociation n'a pas encore eu lieu. Dans le cas de l'agglomération rouennaise, il est question de maîtriser le prix de l'eau et de ses composantes via une harmonisation sur l'ensemble des 45 communes, qui aboutira progressivement à une baisse des prix dans certaines communes mais à une hausse dans d'autres (le mode d'organisation devant permettre une péréquation tarifaire géographique du prix de l'eau).

3 autres communes ont choisi d'agir directement sur la part qui leur échoit:

- la commune de Breteuil a baissé la part communale concernant l'eau et l'assainissement afin de compenser l'augmentation de la part du fermier, suite à l'intégration dans le contrat d'affermage d'un nouvel équipement épuratoire ;
- la Ferté-sous-Jouarre, en plus d'une renégociation des tarifs lors de son renouvellement de contrat, a décidé de baisser également sa part communale ;
- La ville de Vincennes a maintenu sa part communale pour la collecte des eaux usées, à un niveau faible, afin de compenser l'augmentation des parts départementales, interdépartementales<sup>70</sup> et des redevances de l'Agence de l'eau.

Le mode de gestion peut donc être un levier intéressant pour la maîtrise du prix. Quand la commune dispose d'un délégataire, il est alors possible pour elle de moduler sa part ou celle du délégataire selon les évolutions du prix de l'eau, afin de lisser cette évolution dans le temps.

Enfin, 3 communes indiquent porter un intérêt particulier au rendement ainsi qu'à la bonne qualité du service. Pont-l'Evêque assure notamment porter une attention particulière à la rigueur de la gestion du renouvellement des canalisations d'eaux usées lors des opérations de réfection de voirie. Nogent le Roi indique avoir renouvelé le parc de compteurs, procéder à une recherche et à un traitement des fuites et avoir maintenu ses effectifs en personnel. Enfin, Villers-Bocage facture le service de manière équivalente au prix de revient tout en ayant pour objectif permanent le maintien d'un bon rendement.

Les communes citées dans cette partie affichent toutes la volonté de maîtriser le prix de l'eau et ses composantes. L'éventail des possibilités offertes est assez large. Elles peuvent alors agir aussi bien :

- en utilisant les marges de manœuvre que leur confère leur position de délégataire dans le cas d'une délégation de service public pour négocier des avenants à leurs contrats ou renégocier leurs contrats arrivés à terme ;

---

<sup>70</sup> La gestion des eaux usées en Ile-de-France est particulière. En effet, les départements de la petite-couronne parisienne sont compétents en matière de collecte des eaux usées, et c'est le Syndicat Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne qui est compétent pour le transport et l'épuration des eaux usées.

- en répercutant les hausses de tarifs (consécutives à des investissements ou autre) sur la part communale ;
- en portant une attention toute particulière au service, via sa qualité (rechercher et minimiser les fuites, maintien du personnel, investissements), son rendement (économies d'échelles, investissements) ou via la baisse du prix, qui ne doit pas être vue comme une fin en soi mais comme une éventuelle conséquence de tous les moyens cités précédemment.

*Nb : ce dernier point ne devrait plus constituer une marge de manœuvre, dans la mesure où le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 introduit l'obligation, pour les collectivités, de spécifier dans leurs rapport annuel sur la qualité des services un certain nombre d'indicateurs portant sur la gestion et la qualité de leurs services d'eau et d'assainissement (parmi les quels, le taux de rendement du réseau, le taux de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux etc.), impliquant ainsi une attention particulière à l'ensemble de ces aspects.*

Les dispositifs économiques s'adressant à l'ensemble des usagers, il est donc nécessaire de calibrer les différents paramètres, afin que la commune cible les usagers à aider. Si une baisse du prix de l'eau n'est pas forcément aisée à mettre en œuvre, il semblerait que les structures tarifaires étudiées ci-avant puissent se révéler assez adaptées pour cibler les petits ménages « water-poor ». Cependant, des effets dégressifs et d'aubaine peuvent bel et bien exister. C'est pourquoi les communes ont également recours à des dispositifs d'aides ciblés dont les modalités sont multiples.

## **1.2. Les dispositifs sociaux**

Il existe différents types de dispositifs, chacun pouvant intervenir à différentes étapes lors de l'émission ou du recouvrement de la facture. Les usagers étant ciblés dès le départ, les effets d'aubaine et régressifs sont limités par rapport aux dispositifs économiques. Il s'agit de répondre à des situations de précarité en aidant les usagers à régler leur facture, en versant des aides a priori ou en les aidant dans la gestion de leur budget eau. Ces types d'aide peuvent prendre différentes formes d'une commune à l'autre.

### **1.2.1. L'abandon de créance**

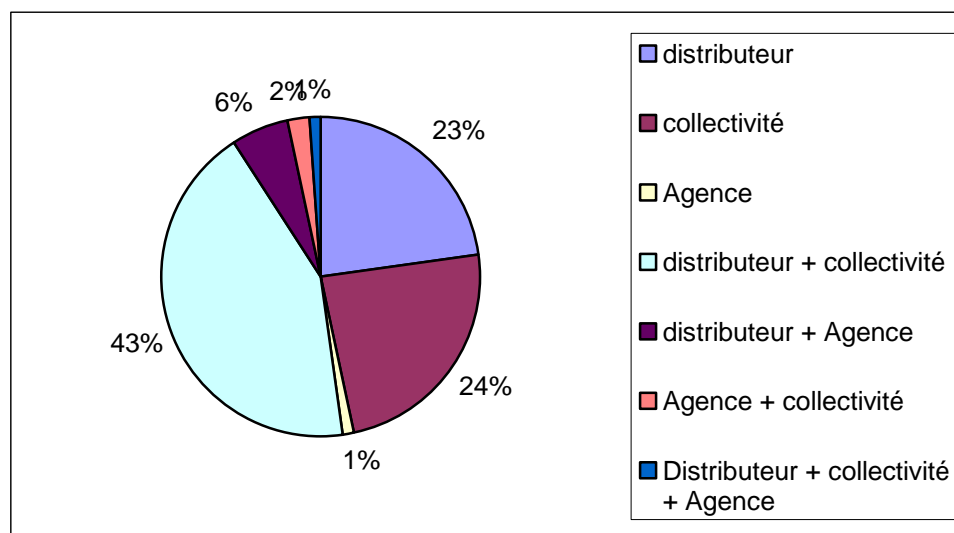
#### *a. Un partage des rôles entre le délégataire et la collectivité*

Mis en place par 49,2 % des communes, le dispositif d'abandon de créance peut être consenti par le distributeur, la collectivité, l'Agence de l'eau, ou par plusieurs de ces organismes à la fois.

Dans le cas des communes procédant à l'abandon de créance, l'Agence de l'eau semble jouer un rôle minime, comparé aux rôles du distributeur et de la collectivité. En effet, alors que le distributeur et la collectivité représentent respectivement 47 et 46 % du total des structures consentant des abandons de créances qui ont été citées, l'Agence de l'eau ne représente que 7 % du total.

La collectivité et le distributeur jouent non seulement un rôle de même importance dans notre échantillon, mais ils agissent préférentiellement de concert. Ainsi, la configuration majoritaire d'association de services consentant à un abandon de créance est la configuration : « Distributeur et collectivité », dans 43 % des cas, suivi de la configuration « collectivité » seule (24 %) et de la configuration « distributeur » seul (23 %) (cf. Figure 13).

**Figure 13 - Les différents types de gestion des abandons de créances cités par les communes**

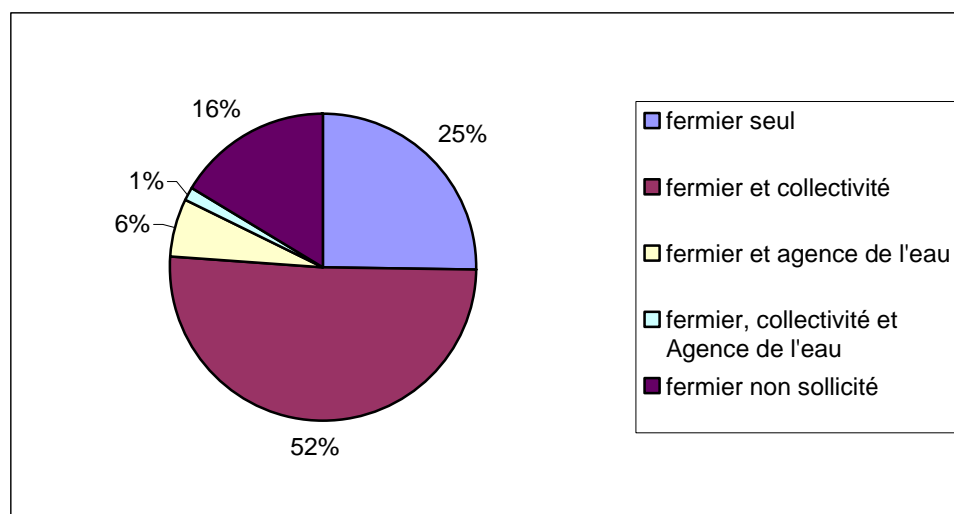


*b. Influence des modes de gestion et d'organisation*

Une majorité de communes procédant aux abandons de créance fonctionne selon un mode d'organisation intercommunal (53,4 % des cas) et 69,8 % de ces communes sont en affermage. L'intercommunalité permet en effet une mutualisation des moyens ainsi qu'une mutualisation des démarches administratives (instruction des dossiers, traitement des situations, attribution des aides etc.). La gestion des abandons de créance s'en trouve alors facilitée.

Disposer d'un délégataire peut, par ailleurs, donner une marge de manœuvre supplémentaire à la commune qui va imposer, via le contrat initial ou lors de renégociations de contrats, que celui-ci prenne en charge tout ou partie des abandons de créance. Pour preuve, lorsque le mode de gestion est l'affermage, le distributeur est mis à contribution dans 83,6 % des cas (cf. Figure 14), sachant que la configuration prédominant encore, est celle associant le fermier et la collectivité.

**Figure 14 - Sollicitations du fermier en ce qui concerne le dispositif d'abandons de créances**



### 1.2.2. Aménagements de la facture

Les dispositifs d'aménagements de la facture, regroupant une facturation plus fréquente et un échelonnement des paiements, ont pour but d'aider les personnes à gérer leur budget pour l'eau. Ces dispositifs ont été adoptés par 69,5 % des communes.

Parmi ces communes, le dispositif d'échelonnement des paiements reste le plus sollicité, dans 96,8 % des cas, contre 41,1 % pour l'augmentation de la fréquence de facturation, un tiers des communes ayant mis les deux dispositifs en place conjointement.

Tout comme pour l'abandon de créance, il semble que les rôles de la collectivité et du délégataire soient partagés dans le cas de l'échelonnement sachant que, dans un quart des cas, les deux services interviennent de manière conjointe.

En revanche, pour l'augmentation de la fréquence des factures, la gestion conjointe est majoritaire, dans 47 % des cas, contre 33 % pour la collectivité seule et 20 % pour le délégataire seul.

### 1.2.3. Les aides à l'échelle de la commune

Trois types communaux d'aides avaient été retenus :

- L'aide dite sociale, qui n'est pas forcément liée à l'eau ;
- L'aide pour impayés, qui est une aide a posteriori ;
- La prise en charge à titre préventif du paiement du service de l'eau, qui est une aide a priori.

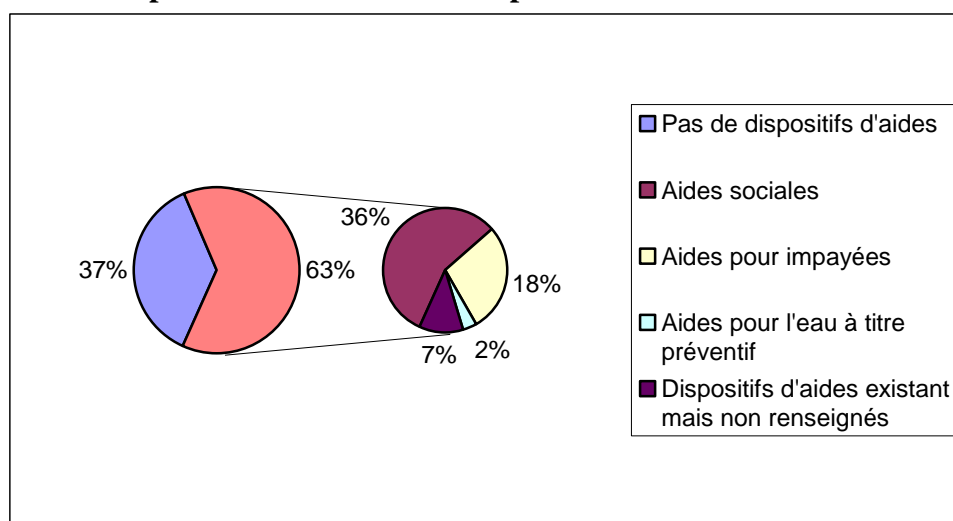
#### a. L'aide sociale, plus répandue que les autres formules

Les dispositifs d'aides (tous types confondus) sont prisés à 63,1 % par les communes, sachant que la répartition selon le type d'aide est assez disparate. Ainsi, alors que 57 % des communes ayant mis en place un dispositif d'aide ont plutôt opté pour l'aide sociale,



seulement 28 % privilégient l'aide aux impayés et enfin 3,7 % ont mis en place une prise en charge à titre préventif des factures (cf. Figure 15).

**Figure 15 - Répartition des différents dispositifs d'aide au sein de l'échantillon**



Le dispositif d'aide sociale est donc bien plus répandu que les autres parmi les communes enquêtées. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'aide sociale n'est pas forcément liée qu'à l'eau. Ainsi, elle peut intervenir en cas de grandes difficultés, quand les ménages n'arrivent plus à assurer le paiement de diverses charges, parmi lesquelles l'eau, étant donné sa place moins importante que les autres charges dans le budget des ménages.

Les communes attribuent donc des aides a priori aux ménages en difficultés, mais sans pour autant les dissocier en fonction la nature des difficultés. C'est pourquoi le taux de communes versant des aides au titre de l'eau reste relativement faible.

*b. La gestion des aides et la provenance de la dotation : la prépondérance des Centres Communaux d'Action Sociale.*

Si la question des organismes chargés de la gestion a été largement renseignée par les communes, celle de la provenance de la dotation a fait l'objet de moins de précisions. Concernant la dotation en elle-même, excepté trois cas (St Just en Chaussée, Nogent, Bonneuil sur Marne) où elle provient du Conseil Général, l'ensemble des réponses indique qu'elle est communale, le Centre Communal d'Action Sociale étant l'organisme privilégié pour la prise en charge de la gestion des aides.

Celui-ci intervient en effet dans 81 % des cas, pour les trois types d'aides (aide sociale, aide aux impayés et aide a priori) alors que les autres organismes mentionnés comme étant partie prenante des dispositifs, à savoir les associations caritatives (11 %), les services sociaux (5 %), les CAF (2 %) et enfin les centres médicaux (1 %) interviennent de façon plus marginale et, la plupart du temps, de manière conjointe avec le CCAS.

Le CCAS semble tenir un rôle de premier plan, quelque soit le type d'aide. Il est cependant intéressant de souligner que viennent ensuite, dans les organismes les plus souvent mentionnés par les communes de notre panel, les associations caritatives.

*Nb : Sur l'ensemble de l'échantillon, tous dispositifs confondus, plus d'un tiers des communes sondées déclare voir des associations caritatives intervenir en lien avec l'accès à l'eau régulièrement sur leur territoire.*

Ainsi, dans l'Yonne, le Secours Populaire intervient régulièrement de manière conjointe au CCAS dans le cadre des aides aux impayés d'eau.

Cette prépondérance du CCAS tient sans doute au fait que sa compétence s'exerce uniquement à l'échelle de la commune, ce qui le rendrait plus pertinent que d'autres organismes tels que les CAF, organismes nationaux qui, de surcroît gèrent des dispositifs financiers beaucoup plus conséquents tels que, notamment, les allocations logement et les allocations familiales. De plus, le CCAS, bien que rattaché à la collectivité territoriale, possède son propre budget (un budget annexe régit par l'instruction comptable M 22), donc une autonomie de gestion, et est doté d'une spécialisation assez étroite : l'aide et l'action sociale, ce qui en fait un acteur privilégié quant à la gestion des aides à l'échelle de la commune.

Il est à noter que les dispositifs d'aide se démarquent également de par leur fonctionnement. En effet, les dispositifs précédents (dispositifs tarifaires, maîtrise du prix de l'eau, puis les dispositifs d'abandons de créance et d'aménagement de la facture) sont financés via les fonds du budget eau, alors que dans le cas des aides, on fait appel à d'autres budgets (aides sociales par exemple). On sort alors du principe « l'eau paie l'eau » établi par la Directive Cadre européenne sur l'Eau et du principe d'équilibre budgétaire de l'eau, car conformément à l'instruction comptable M49, c'est l'utilisateur qui paie sa consommation, alors que c'est le contribuable qui finance les aides dont il est question ici.

La commune n'est cependant pas le seul échelon compétent incontournable dans la politique sociale de l'eau. Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dispositif dont les modalités (notamment pour l'eau dans notre cas) sont décidées par le Conseil Général, intervient également dans 89,6 % des cas.

## ***2. Les dispositifs extra-communaux : Le Volet-eau du FSL***

Parmi les 25 départements que compte le bassin Seine-Normandie, contour géographique de notre étude, seuls 12 départements ont répondu au questionnaire concernant le « volet-eau » du FSL. Les informations réunies permettent néanmoins d'illustrer la diversité des modalités de mise en place du « volet-eau » et d'apporter des éléments de réflexion sur le FSL.

## 2.1. L'extrême diversité des « volet-eau »

### 2.1.1. Des contextes différents et un budget pour l'eau pas forcément significatif

Le Fonds de Solidarité pour le Logement et son « volet-eau » sont des solutions institutionnelles globales qui permettent de répondre à des situations d'impayés à l'échelle du département. Une très grande latitude a été laissée à chaque département dans l'application du dispositif afin de tenir compte des très grandes disparités régnant entre les départements français.

Ainsi, le nombre d'habitants varie énormément selon les départements, tout comme les budgets gérés. Entre l'Essonne, qui compte 1 188 000 habitants et dispose d'un budget de plus d'1,5 milliard d'euros et la Nièvre, département d'environ 225 000 habitants, doté d'un budget d'approximativement 287 millions d'euros, on comprendra que le budget attribué au FSL, ainsi que les modalités du « volet-eau » et les besoins auxquels ces modalités répondent, ne peuvent être les mêmes.

Concernant les départements sondés, certains n'ont pas encore intégré le « volet-eau » au FSL, comme la Manche ou le Val d'Oise, mais prévoient de le faire prochainement. En ce qui concerne les départements pour lesquels le « volet-eau » a été intégré au FSL, la part du budget qui lui est attribué fluctue énormément d'un département à l'autre. Par exemple, le budget du « volet-eau » ne va représenter que 0,8 % du budget total du FSL dans l'Essonne, alors qu'il va représenter 14,6 % dans la Nièvre. Henri Smets, dans son étude sur le FSL<sup>71</sup>, voit, dans ces différences d'allocation, un manque de générosité de la part de certains départements.

Faut-il, pour autant, conclure à un désengagement de certains départements en matière sociale ? La situation n'est pas aussi simple. En effet, les ménages aidés au titre du « volet-eau » du FSL doivent être abonnés aux services d'eau. Or, dans des départements très urbanisés, un fort taux de ménages pauvres habite dans des logements collectifs ne disposant pas de compteurs individuels et, de ce fait, ne sont pas abonnés. Ils ne peuvent donc prétendre à une aide au titre du « volet-eau », même s'ils en ont besoin.

Il est donc délicat de fonder son analyse uniquement sur le budget du « volet-eau » car certains départements, qui ne peuvent cibler les difficultés relatives à l'eau, attribuent par ailleurs des aides au titre des « impayés de charges ». La somme attribuée au « volet-eau » n'est donc pas nécessairement significative de l'engagement du département.

De plus, le budget peut être fongible car les fonds sont unifiés. Dans le cas des départements de l'Orne et de l'Yonne, il est établi a posteriori, une fois que les personnes ont été aidées.

Dans les Hauts de Seine, en revanche, les aides sont allouées indifféremment au logement, à l'énergie, à l'eau ou au téléphone. L'avantage d'un budget fongible est qu'il permet des transferts éventuels. Ainsi, il arrive que certains départements aient prévu trop ou pas assez d'aide pour l'eau. Avec la fongibilité du fonds, ce problème peut être réglé.

---

<sup>71</sup> Smets H. (2007). La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France. Académie de l'eau. 190 p.

Le budget attribué au « volet-eau » et le nombre de bénéficiaires ne sont donc pas forcément significatifs du nombre de personnes aidées ou qui auraient dû être aidées, étant donné les particularités inhérentes à certains départements. Ainsi, l'Essonne, qui compte 268 bénéficiaires du « volet-eau » a pu également verser des aides aux usagers résidant dans des logements collectifs et ces aides ne seront alors pas comptabilisées pour l'eau.

### 2.1.2. Formes des aides et critères d'attribution

L'aide peut prendre plusieurs formes : subvention, prêt (généralement à taux zéro) une garantie. Les conditions nécessaires à la sollicitation du fonds diffèrent d'un département à l'autre. Deux cas de figure ont été constatés :

- Dans le premier cas, l'aide peut être attribuée au cas par cas, comme dans le département de l'Yonne. L'appréciation n'étant fondée sur aucun barème mais sur le jugement du personnel responsable. Les personnes interrogées ont indiqué s'occuper de cas « désespérés » en état de grande misère et avaient plutôt tendance à rejeter les demandes émanant de ménages ne pouvant payer leur eau, mais pouvant faire des efforts sur d'autres postes de dépenses (certains services sociaux départementaux estimant en effet que des problèmes d'impayés ne pouvaient justifier une aide si le ménage pouvait restreindre certaines dépenses par ailleurs, comme l'audiovisuel).
- Dans le second cas, l'attribution de l'aide peut-être conditionnée à des caractéristiques socio-économiques du demandeur, comme dans les départements de la Nièvre, du Calvados, de l'Eure et Loire, des Ardennes, des Hauts-de-Seine et de l'Essonne. Il arrive même que la nature de l'aide attribuée change en fonction des caractéristiques socio-économiques de l'utilisateur (comme dans les départements de la Côte d'Or et de l'Orne). Ainsi, les personnes visées par l'aide peuvent être les bénéficiaires de minima et de revenus sociaux : RMI, Allocation Adulte Handicapé (AAH), Allocation Parent Isolé (API), le plafond de la couverture maladie universelle etc. augmentés ou pas d'un certain pourcentage (pour élever le plafond d'attribution). Certains départements se focalisant sur quelques minima (comme le Calvados qui s'intéresse au RMI + 40 % et aux API) ou sur tous (comme dans les Ardennes).

Peuvent intervenir des données relatives au revenu des ménages et à sa composition, avec des barèmes reposant sur les valeurs du quotient familial (Orne, Côte d'Or, Ardennes) ou social (Essonne) des familles, qui reposent sur la division des ressources des familles par le nombre de parts.

Enfin, peuvent être prises en compte des données relatives à la consommation d'eau par le ménage, comme dans le département d'Eure-et-Loire.

Les départements conditionnent leurs aides à des critères bien précis, dont la nature peut varier. De plus, comme cela a été précédemment dit, les départements peuvent étoffer les barèmes en faisant évoluer l'aide en fonction des caractéristiques socio-économiques du ménage.

Si l'on prend l'exemple de l'Orne (cf. Tableau 4), comme dans le tableau qui suit, l'attribution de l'aide et sa nature sont conditionnées par la valeur que prend le quotient familial. Ainsi, plus il augmente, plus les aides sont attribuées sous forme de prêts afin de responsabiliser l'utilisateur. A l'inverse, dans les situations plus critiques, la priorité est donnée au règlement de l'impayé sans que le ménage aidé n'ait à rembourser.

<i>Quotient Familial</i>	<b>Avance non remboursable</b>	<b>Prêt</b>
<b>QF &gt; 381€</b>	<b>Rejet de la demande d'aide</b>	
350€ < QF < 381€	-	100%
350€ < QF < 320€	30%	70%
320€ < QF < 276€	60%	40%
QF < 276€	100%	-

Les départements ont donc à leur échelle une grande liberté en ce qui concerne l'attribution des aides, la nature de ces dernières ainsi que les critères nécessaires pour leur obtention. Cependant, la prise en compte des critères socio-économiques, bien que pouvant constituer un dispositif efficace afin de venir en aide aux ménages en difficulté, se heurte en pratique à plusieurs difficultés relatives au financement, et à l'intervention d'acteurs déjà actifs à l'échelle communale pour l'eau.

### **2.1.3. Discussions autour du « volet-eau »**

#### *a. Problèmes liés au financement du fonds*

Le financement du « volet-eau » est assuré par le Conseil Général et par les distributeurs d'eau, le tout reposant sur des conventions en fixant les modalités. Il s'effectue soit via un abandon de créance, soit par un abondement au fonds. Cependant, de nombreuses difficultés se dégagent.

Premièrement, le financement est plus aisé de la part des grands distributeurs privés et les départements ont beaucoup moins de problèmes à signer de conventions avec eux qu'avec les régies. En effet, le financement par les régies pose un problème du fait que les collectivités auxquelles elles sont rattachées financent déjà le volet « logement » du FSL. Par conséquent, certains départements ont choisi de ne pas solliciter de nouveau les collectivités. De plus, le département du Calvados souligne que la difficulté avec les régies relève des gestions différentes des situations avec les comptables du Trésor Public.

Les grands distributeurs privés disposent de plusieurs avantages par rapport aux régies en ce qui concerne l'accord et la signature de la convention. Il y a, tout d'abord, la question des moyens financiers plus importants, mais surtout, alors que la régie est rattachée à une collectivité, la grande société distributrice va pouvoir négocier sur une échelle plus vaste (étant donné ses multiples implantations). Par exemple, la Lyonnaise des Eaux, n'éprouve aucune difficulté à signer des conventions avec les départements : elle prépare pour chaque département une convention type qui est négociée ensuite avec le Conseil Général.

Cependant, la signature des conventions peut parfois s'avérer complexe avec les distributeurs privés, car il faut accorder les divers acteurs entre eux. Ainsi, le département de l'Yonne indique avoir éprouvé des difficultés lors de la mise en place d'un tableau commun avec les fournisseurs d'eau pour la part des abandons de créances. De plus, des questions plus politiques se posent. En effet, la Côte d'Or souligne l'existence d'une certaine disparité entre les distributeurs, du fait que ceux qui contribuent le plus au fonds sous forme d'abandons de créance sont ceux possédant le plus de clients mais ne sont pas nécessairement ceux concernés par le plus de demandes d'aides. Dès lors, un distributeur privé pourrait refuser de payer pour son concurrent.

En plus des critères liés au financement, l'attribution d'aide, intervenant au cas par cas ou selon des critères pré-établis, nécessite le travail de plusieurs services. Or, certains de ces services agissent déjà au niveau communal pour l'eau.

*b. L'ubiquité de certains acteurs*

L'instruction des dossiers de demande d'aide est de la compétence de plusieurs services. Ainsi, les services déconcentrés du Conseil Général ont été majoritairement cités, au même titre que les CCAS, déjà fortement actifs pour ce qui est des dispositifs communaux. On trouve également les organismes avec travailleurs sociaux, les missions locales jeunes, les associations, l'Union Départementale des Associations Familiales, les CAF, la Mutualité Sociale Agricole, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, les bailleurs de fonds, les groupements d'intérêt public.

De même, la saisie du fonds peut être réalisée par de multiples personnes ou organismes, tels que les services déconcentrés du Conseil Général, les CCAS, les services sociaux, la CAF, les associations caritatives, les distributeurs (mais c'est plus rare) et le demandeur lui-même.

Certains de ces services ont déjà été cités lors de l'étude des dispositifs communaux et l'ensemble de ces services ne s'occupe pas uniquement de l'eau et a des missions beaucoup plus larges dans le domaine social, sachant que le « volet-eau » du FSL pose déjà des problèmes de gestion. Les services du FSL du département de l'Oise soulignent ainsi la difficulté à gérer les abattements sur les factures d'eau.

*c. Avantages et limites de la politique départementale*

L'intégration de l'aide pour l'eau au sein du FSL est relativement récente (datant de 2004, elle n'est mise en pratique qu'à partir de 2005). Malgré tous ses défauts (problèmes liés au financement, acteurs sociaux sollicités), le « volet-eau » du FSL est jugé efficace par de nombreux acteurs. Ainsi, la Lyonnaise des Eaux souligne que les aides sont mieux ciblées et permettent un accompagnement social. Toujours d'après un responsable de la société, on a pu constater que deux ans après l'octroi d'une aide FSL, 85% des personnes ne font plus partie des clients connaissant des problèmes d'impayés. H. Smets rappelle que le « volet-eau » du FSL, dès 2005, a joué un rôle très utile, sachant que certains départements ont dépassé leurs objectifs initiaux d'attributions d'aides. « Ceci démontre que ce système peut parfaitement fonctionner »<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Smets H. (2007). La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France. Académie de l'eau. 190 p.

Cependant, le « volet-eau » ne s'adresse qu'aux situations d'impayés et n'est efficace que dans ce cadre là. Certains reprochent au dispositif de cibler les symptômes de la pauvreté et de ne pas s'adresser à ses causes profondes, qui engendrent les situations d'impayés<sup>73</sup>. Comment, dès lors, les dispositifs communaux peuvent-ils palier aux faiblesses du « volet-eau » et compléter son action ?

## **2.2. La cohabitation des dispositifs communaux et du « volet-eau »**

L'intégration du « volet-eau » au FSL est relativement récente, aussi tous les départements ne l'ont pas forcément mis en place (comme la Manche et le Val d'Oise dans le bassin Seine-Normandie). De plus, il est légitime de se demander si les dispositifs communaux et départementaux coexistent ou font double-emploi, étant donné « l'ubiquité » de certains acteurs et les ménages ciblés par les différents dispositifs.

### **2.2.1. Les communes dans les départements où le volet-eau n'a pas été mis en place**

Parmi les départements interrogés, la Manche et le Val d'Oise n'ont pas intégré le « volet-eau » au sein du FSL mais comptent bientôt le faire. Sans cette aide départementale, quelle(s) politique(s) sociale(s) de l'eau mènent alors les communes de ces départements ?

Si l'on reprend l'échantillon de communes qui nous a servi à l'étude des dispositifs communaux de la partie 3, on compte 11 communes pour la Manche et 6 pour le Val d'Oise. Toutes ces communes ont identifié des usagers en difficulté et disent avoir mis en place des dispositifs pour les aider. Cependant, les tendances diffèrent par rapport à l'échantillon global. Ainsi, quasiment aucune des communes des deux départements ne procède à des abandons de créances, ce qui pourrait poser un problème quand le « volet-eau » sera mis en place.

En revanche, ces communes recourent énormément aux aides. 7 communes sur 11 dans la Manche et 4 sur 6 dans le Val d'Oise versent des aides sociales. Les communes de la Manche se démarquent d'autant plus, car 7 communes sur 11 versent des aides au titre des impayés d'eau. Ainsi, dans la Manche, la prise en compte des situations d'impayés est donc pour l'instant communale (sachant que la mise en place du « volet-eau » risque de changer la donne).

Enfin, les communes de la Manche, pour la moitié d'entre elles (5/11) procèdent à des aménagements de la facture.

### **2.2.2. L'exemple de la ville de Dreux**

Avant la mise en œuvre du FSL, la ville de Dreux avait passé une convention avec la Lyonnaise des Eaux afin de mettre en place un dispositif social pour l'eau. La ville et le distributeur finançaient un fonds. Chaque mois, les dossiers de demande d'aide étaient débattus (50-70 dossiers par mois), et on statuait au cas par cas par rapport à la composition de la famille et la régularité des versements.

---

<sup>73</sup> LePalabe E. (2006). Evaluation des dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées : état des lieux des pratiques en France. ENGEES. 93 p.

Le CCAS remplissait les bons d'eau et les donnait à l'assistante sociale. Afin de responsabiliser les usagers, ceux-ci devaient aller les chercher chez l'assistante et les donner au distributeur, afin d'obtenir un rabais sur la facture.

Fin 2005, le dispositif a été abandonné au profit du FSL.

La ville de Dreux n'a pas choisi d'abandonner ce dispositif de « bons d'eau » pour le FSL. D'après les responsables interrogés, ceux-ci n'auraient plus le droit de gérer un tel fonds. Ils ont alors fait la demande au département afin d'être conventionnés et de pouvoir gérer le FSL, cependant cela leur a été refusé. Leur CCAS n'intervient plus que pour des réouvertures de compteurs ou des cas graves de misère.

Concernant le FSL, le processus a peu changé par rapport au dispositif antérieur : L'utilisateur en difficulté rencontre le conseiller social qui remplit la fiche de négociations. La commission se réunit. Si l'aide est accordée, c'est sous forme d'abandons de créances (1/3 de la facture par le CG, un autre par l'Agence de l'eau, 20 % restant à la charge de l'utilisateur). Cependant, les responsables déplorent une mise en place qui a été très longue (2 ans entre l'abandon des « bons d'eau » et le « volet-eau » sans pouvoir disposer pour autant d'un fonds de soutien) et une gestion moins souple.

En effet, si la ville de Dreux attribuait l'aide au cas par cas, le département d'Eure-et-Loir a changé la donne en instituant une aide en fonction de la consommation. La commission locale évalue l'aide à attribuer en référence à une consommation annuelle des ménages dans un souci de préserver les ressources en eau conformément à la charte départementale pour l'environnement, selon le tableau ci-dessous :

Nombre de personnes composant le foyer	1	2	3	4 et +
Consommation moyenne annuelle en m <sup>3</sup>	55	100	125	150
Consommation moyenne mensuelle en m <sup>3</sup>	4,58	8,33	10,42	12,50

Dans le cas de la ville de Dreux, le FSL a quelque peu bouleversé l'accord entre la ville et la Lyonnaise des Eaux en changeant radicalement la politique voulue. Cependant, faut-il pour autant condamner le FSL, jugé par de nombreux professionnels et responsables comme étant efficace ? Le cas de la ville de Dreux semble plutôt relever d'une décision du département n'engageant pas le bien-fondé du FSL.

### **2.2.3. Les regroupements « volet-eau » et dispositifs communaux**

Pour rappel, 89,6 % des communes interrogées déclaraient bénéficier du FSL concernant l'eau. Cependant, ce dispositif intervient rarement seul. En effet, les réponses fournies aux deux questionnaires indiquent que le « volet-eau » du FSL n'est pas suffisant car d'autres dispositifs lui sont associés, et d'autres acteurs sont impliqués dans l'aide au maintien à l'eau. Ainsi, seules 6 communes parmi celles interrogées, se contentent du seul FSL.



Comment peuvent se compléter les dispositifs communaux complémentaires au FSL ?

Premièrement, les communes et certains services communaux peuvent participer au financement du « volet-eau », comme dans les Ardennes, l'Eure-et-Loir et l'Orne, mais elles peuvent également intervenir en cas de refus ou d'épuisement du FSL, ce qui permet de sécuriser le dispositif et d'élargir à la marge la base des bénéficiaires concernant les impayés. Ces types de dispositifs interviennent comme une sorte de dernier recours pour les usagers en difficultés.

Néanmoins, d'autres dispositifs, interviennent hors du champ d'application du FSL et vont dès lors permettre de minimiser la problématique de l'eau. C'est le cas des aides sociales, attribuées en cas de difficultés, et qui peuvent être dédiées aux dépenses d'eau qui ne s'adressent pas forcément aux ménages n'ayant pas pu payer leur facture d'eau. On peut également citer le cas des aménagements de facture qui eux visent à faciliter la gestion des ménages « water-poor » qui seront plus aptes à payer une facture mensuelle ou échelonnée (plutôt qu'une facture annuelle ou semestrielle nécessitant une gestion rigoureuse de leur budget) et n'auront peut être plus besoin d'aide du FSL.

Enfin, les dispositifs tarifaires, diminuent d'autant plus l'éventuelle dépendance à une aide qu'ils favoriseront les petits ménages « water-poor ». Cependant cela impliquera des effets régressifs pour les gros ménages, surtout si ceux-ci sont en difficulté. Si le FSL constitue un filet de secours, il n'est pas forcément acceptable de penser que ces familles pourront toujours disposer d'une aide sachant qu'elles n'en auraient pas forcément besoin sans une telle structure tarifaire. Mais c'est là tout l'enjeu des communes, savoir mettre en place et combiner des dispositifs dont l'action simultanée causera le moins d'effets régressifs possible.

## CONCLUSION

Les politiques sociales de l'eau menées par les communes sont la combinaison des divers dispositifs à vocation sociale. Bien que visant souvent les mêmes objectifs, (agir en faveur des situations de précarité et des situations familiales), les collectivités n'adopteront pas forcément les mêmes stratégies. En effet, les choix opérés peuvent dépendre des modes d'organisation et de gestion des services d'eau, des personnes touchées par la « water-poverty », du prix de l'eau... mais aussi de la volonté politique de la localité. Il incombe à chaque décideur, à chaque responsable d'utiliser et de combiner au mieux, en fonction du contexte socio-économique auquel il est confronté, les différents dispositifs existants afin de mener la politique sociale pour l'eau la plus efficace possible.

Cette complexité des politiques sociales de l'eau présente certains avantages :

- plusieurs échelles coexistent. Aux dispositifs communaux, répondant à un contexte local, doit s'ajouter le « volet-eau » départemental qui adopte une approche plus englobante et se révèle, la plupart du temps, complémentaire ;
- les dispositifs que les communes peuvent mettre en œuvre sont divers de par leur nature. On trouve en effet des mécanismes purement tarifaires, des dispositifs d'aides, d'autres encore facilitant la gestion de sa facture par l'usager, ce qui constitue autant de moyens potentiels pour un usager en difficultés d'être pris en charge ;
- les acteurs en charge de la gestion de l'ensemble des dispositifs appartiennent à des services ou à des organismes multiples, augmentant ainsi le nombre d'interlocuteurs possibles pour les usagers en difficultés et permettant de mutualiser les efforts humains et financiers fournis pour venir en aide à ces usagers.

Mais cette complexité induit aussi un manque de transparence et de lisibilité de la politique menée, les bénéficiaires potentiels ne sachant pas toujours à qui s'adresser ni même à quoi ils peuvent prétendre. Le risque est alors de rendre la politique sous-optimale voire contre-productive, les usagers concernés s'en détournant faute d'avoir une bonne visibilité du dispositif. De ce constat émerge une interrogation : une tarification sociale pour l'eau pourrait-elle éviter les écueils imputables à l'ensemble des dispositifs préexistants en offrant une réponse optimale aux ménages en situation de précarité ?

La tarification sociale pour l'eau est entourée d'un flou juridique qui, a priori, interdit sa mise en œuvre. Pourtant, l'idée même d'une tarification sociale pour un service public industriel et commercial n'est pas une utopie anticonstitutionnelle. Pour preuve, elle existe dans d'autres services publics tels que les transports ou encore l'électricité, et certaines communes, en nombre certes très restreint, la pratiquent, comme en témoigne l'expérience de Grand-Quevilly. Ces exemples et l'existence même de problèmes récurrents de situations d'impayés d'eau montrent bien qu'en plus d'être tout à fait possible, une tarification sociale serait tout à fait pertinente pour l'eau.

Dès lors, pourquoi semble-t-on se heurter à une barrière de principes lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une tarification différenciée pour les usagers les plus fragilisés ? Est-ce son statut de ressource naturelle, « patrimoine commun de la Nation » qui fait des services

chargés de sa distribution et de son traitement des services particuliers pour lesquels toute tarification sociale deviendrait impossible ? Est-ce parce qu'il est encore trop souvent admis qu'une facture d'eau représente en moyenne trop peu de choses dans un budget pour que l'on admette une entorse au principe constitutionnel d'égalité devant les services publics (principe qui ne vaut par ailleurs que pour des usagers placés dans une même situation, une notion toute relative et une brèche dans laquelle d'autres services publics ont su s'immiscer) ?

Force est cependant de constater qu'en l'absence d'une véritable politique de tarification sociale dans le secteur de l'eau, c'est à d'autres principes que l'on fait entorse, à commencer par celui consacré par la Directive Cadre sur l'Eau en vertu duquel l'eau paie l'eau, mais également à un autre principe qui régit les services publics en France, celui qui indique que le budget du service doit s'équilibrer par ce que paient les usagers. En effet, la mise en place de dispositifs d'aides sociales induit le financement d'une partie des services par les contribuables et donc, de manière indirecte, à une subvention provenant d'un autre budget. La tarification sociale, tarification particulière mais mise en œuvre dans le cadre du budget eau, et à ce titre, financée seulement par les usagers, est, de ce point de vue, conforme aux règles nationales et communautaires.

Un seul frein peut légitimement être invoqué pour justifier des réticences à mettre en œuvre une tarification sociale pour l'eau. Il s'agit des difficultés pratiques à mettre en œuvre une telle politique et des coûts de gestion potentiels qui peuvent résulter. En effet, sur quels critères les bénéficiaires du tarif doivent être choisis ? Comment repérer l'ensemble des personnes éligibles au tarif social ? Quels moyens doivent être alloués au contrôle du dispositif ? La question du tarif à appliquer doit également être mûrement réfléchi afin que la relative faiblesse du tarif applicable aux personnes éligibles soit compensée par le tarif appliqué aux autres usagers sans que ceux-ci ne pâtissent d'une hausse trop importante des prix. Enfin, la question des coûts entraînés par la surcharge de travail que peut représenter ce système de facturation duale doit également être étudiée. Il pourrait ainsi être intéressant, pour alimenter la réflexion, d'évaluer la faisabilité de la mise en place de la tarification sociale via une étude coûts-bénéfices.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Agence de l'eau. (2005). **Le prix de l'eau en 2005 : Observatoire du prix et des services d'eau du bassin Seine-Normandie**, Nanterre, 25 p.

ATTAC France (page consultée le 3/07/2008). **Assemblée mondiale des élus et des citoyens pour l'Eau**. <http://www.france.attac.org/spip.php?article2649>

B Maresca, G Poquet, L Pouquet et K Ragot. (1997). **L'eau et les usages domestiques**. CREDOC, Cahier de recherche n°104, sept. 1997.

Billet P., Moreau J. (2007). **Prix de l'eau : Discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale**. Engees-Cemagref. 15 p.

BIPE, FP2E. (2008). **Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France : Données économiques, sociales et environnementales**. 3 éd., Paris. 49 p.

Boistard, P. (1993a). **Elasticité de la demande au prix de l'eau : réflexion sur les motivations réelles du choix du mode de tarification des services publics de distribution d'eau en France**. in La ville et le génie de l'environnement. ed. B. Barraqué. Paris, Presses de l'ENPC.

Boiteux M. (1951). **La tarification au coût marginal et les demandes aléatoires**. Cahiers du séminaire d'économétrie, 1, pp. 56-69.

Boyer M., Moreaux M., Truchon M. (2003). **Partage des coûts et tarification des infrastructures. Tarification optimale des infrastructures communes**. Montréal. Rapport de projet. 34 p.

Chirac J. (2006). Troisième forum mondial de l'eau. Allocution de clôture, Mexico, 6 avril 2006.

Coutellier C., Le Jeannic F. eds (2007). **La facture d'eau domestique en 2004 : 177 € par personne et par an**. Ministère de l'environnement, 4 p.

Crenner E., Dumartin S., Taché C. (2002). **Indicateurs de niveau de vie : Indicateurs sociaux annuels de 1996 à 2001**. INSEE. 119 p.

Datcharry S. (2007). **Le guide des services publics d'eau et d'assainissement**, La Documentation Française, Paris. 32 p.

Fedou D., Lhostis A., Raymond M., Sylvestre G. (2006). **La tarification sociale dans les transports urbains : La mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU**. IGAS. 77 p.

Fitch M.; Price H. (2002) **Water poverty in England and Wales**. Centre for Utility Consumer Law and Chartered institute of Environmental Health. Raprt. 45 p.

García-Valiñas. (2005). **Optimal pricing : A proposal for urban water distribution**. Mimeo. University of Oviédo

Hydraulique sans frontières (page consultée en avril 2008). **La révolution de la M49**. [http://assohsf.free.fr/hsf\\_journal/bulletin18/m49.html](http://assohsf.free.fr/hsf_journal/bulletin18/m49.html).

La Documentation Française. (page consultée en Avril 2008). **La régulation des services publics : Glossaire.** [http://www.vie-ublique.fr/dossier\\_polpublic/regulation\\_sp/glossair.shtml](http://www.vie-ublique.fr/dossier_polpublic/regulation_sp/glossair.shtml)

Legifrance (page consultée en avril 2008). Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=BA7302E99F6EAD580A98EE205FF69D27.tpdjo10v\\_1?idArticle=JORFARTI000002279409&cidTexte=JORFTEXT000000649171&dateTexte=29990101](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=BA7302E99F6EAD580A98EE205FF69D27.tpdjo10v_1?idArticle=JORFARTI000002279409&cidTexte=JORFTEXT000000649171&dateTexte=29990101)

LePalabe E. (2006). **Evaluation des dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées : état des lieux des pratiques en France.** ENGEES. 93 p.

Mestrallet G. (26 octobre 2001). La vraie bataille de l'eau. Le Monde.

Nowak F. (1995). **Le prix de l'eau**, Economica, Paris. 111 p.

Poquet G., Maresca B. (2006). **La consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes.** CREDOC. 4 p. (Consommation et modes de vie).

Reynaud A. (2006). **Assessing the impact of public regulation and private participation on water affordability for poor households : An empirical investigation of the French case.** INRA. 36 p.

Reynaud A. (2007). Applied water management : Part 2 : The cost of water supply. Master Economics of the Environment and Natural Resources. INRA. 27 p.

SAFEGE. (2006). **Enquête 2005 sur le prix et les services de l'eau et de l'assainissement dans le bassin Seine-Normandie.** Nanterre. 93 p.

Sawkins J.H., Dickie V.A. (2002). **Affordability of Water and Sewerage Services In Great Britain.** Rapport pour ScotEcon.

Smets H. (2002). **La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques.** Académie de l'eau. 238 p.

Smets H. (2007). **La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France.** Académie de l'eau. 190 p.

Tixier G. (2007). **Redevances : ce qui change.** Confluence, 44, p.

Verger D. (2005). **Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales.** INSEE. 39 p.

Vermersch D. (2006). **Economie et décisions publiques. Support de cours,** ENSA-R, Rennes, 95 p.

## ANNEXES

### 1. Annexe 1 : Questionnaire destiné aux communes

Commune de :

Code INSEE :



NOM :

Téléphone :

FONCTION :

Fax :

Mail :

## ETUDE DE LA TARIFICATION SOCIALE A L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE

Feuille 1/3

### 1. SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Mode d'organisation		Mode de gestion	
Service de distribution de l'eau potable	Service d'assainissement	Service de distribution de l'eau potable	Service d'assainissement
<input type="checkbox"/> Communal <input type="checkbox"/> Intercommunal <input type="checkbox"/> Syndical <input type="checkbox"/> Autre (préciser) :	<input type="checkbox"/> Communal <input type="checkbox"/> Intercommunal <input type="checkbox"/> Syndical <input type="checkbox"/> Autre (préciser) :	<input type="checkbox"/> Régie <input type="checkbox"/> Affermage <input type="checkbox"/> Concession <input type="checkbox"/> Autre (préciser) :	<input type="checkbox"/> Régie <input type="checkbox"/> Affermage <input type="checkbox"/> Concession <input type="checkbox"/> Autre (préciser) :

### 2. FACTURATION DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Mode de facturation de l'eau potable	Mode de facturation de l'assainissement
<input type="checkbox"/> Binôme (part fixe + part variable au m <sup>3</sup> ) <input type="checkbox"/> Proportionnelle <input type="checkbox"/> Forfaitaire (préciser le nombre de m <sup>3</sup> compris dans la part fixe) <input type="checkbox"/> Autre (préciser) :	<input type="checkbox"/> Binôme (part fixe + part variable au m <sup>3</sup> ) <input type="checkbox"/> Proportionnelle <input type="checkbox"/> Forfaitaire (préciser le nombre de m <sup>3</sup> compris dans la part fixe) <input type="checkbox"/> Autre (préciser) :

### 3. ELEMENTS DE LA FACTURE D'EAU

En euros	Entreprise délégataire		Collectivité	
	Eau potable	Assainissement	Eau potable	Assainissement
Abonnement annuel (part fixe)				
Dont : Location annuelle de compteur	<del> </del>	<del> </del>	<del> </del>	<del> </del>
Abonnement annuel entretien compteur	<del> </del>	<del> </del>	<del> </del>	<del> </del>
<b>Consommation</b> : prix au m <sup>3</sup> (part variable)				
Si tarif constant				

Si tarif dégressif ou progressif :				
• Tranche 1 de m <sup>3</sup> à m <sup>3</sup>				
• Tranche 2 de m <sup>3</sup> à m <sup>3</sup>				
• Tranche 3 de m <sup>3</sup> à m <sup>3</sup>				
<b>Organismes publics</b>				
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau (Agence de l'eau)				
Redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique (Agence de l'eau)				
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte (Agence de l'eau)				
Voies Navigables de France				
Total Taxe sur la Valeur Ajoutée (si collectivité assujettie)				
<b>Total TTC (Eau potable + assainissement + Organismes publics en euros)</b>				

Prière de joindre une facture type établie pour une consommation annuelle de 120 m<sup>3</sup>, au tarif en vigueur au 01/01/08

Commune de :

Code INSEE :



NOM :

Téléphone :

FONCTION :

Fax :

Mail :

## ETUDE DE LA TARIFICATION SOCIALE A L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE

Feuille 2/3

### 4. MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS SOCIAUX

4.1. Avez-vous identifié des usagers, sur votre territoire de compétence, qui auraient des difficultés à payer leur facture d'eau ?

Oui

Non

4.1.a) Si oui, quelle part de la population représentent-ils ? (ou à défaut, combien sont-ils ?)

0-5 %

5-10 %

Plus de 10 %

Ou nombre :

4.2. Des dispositifs ont-ils été mis en place pour aider ces personnes à payer leur facture d'eau ?

Oui

Non

4.2.a) Si aucun dispositif n'a été mis en place, projetez-vous de le faire ? (Si oui, préciser le type de dispositif envisagé)

Oui

Non

4.2.b) Si des dispositifs ont été mis en place, de quelle nature sont-ils ? (plusieurs choix possibles)

i) Abandon de créance ?

Oui

Non

Si oui, par qui est-il consenti ? (plusieurs choix possibles) :

Le distributeur

La collectivité

L'Agence de l'eau

<b>ii) Choix politiques ou de gestion ayant conduit à un maintien ou à une baisse du prix de l'eau</b> <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Si oui, préciser :		
<b>iii) Aides à l'échelle de la commune</b>		
	Si oui, quel(s) organisme(s)/service(s) est (sont) chargé(s) de la gestion ?	D'où provient la dotation ?
Aides sociales <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Aides pour les impayés (autres que Fonds de Solidarité Logement) pour l'eau ou pour les charges comprenant l'eau <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Prise en charge d'une partie du paiement du service de l'eau à titre préventif <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
<b>iv) Mode de tarification de l'eau</b>		
Mise en place d'une tarification progressive par tranches (prix du m <sup>3</sup> qui augmente avec la quantité d'eau consommée) <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Mise en place d'une tarification sociale (prix de l'eau spécifique à une catégorie d'usagers selon des critères socio-économiques) <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Baisse voire suppression de la part fixe <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
<b>v) Aménagement consenti par le distributeur</b>		
Factures plus fréquentes pour faciliter la gestion des usagers ? <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Echelonnement des paiements <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non		
Si vous avez répondu « oui » à au moins une des deux questions, à l'initiative de qui l'aménagement a-t-il été consenti ?		

Commune de :

Code INSEE :



NOM :

Téléphone :

FONCTION :

Fax :

Mail :

**ETUDE DE LA TARIFICATION SOCIALE A L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE**

Feuille 3/3

**4. MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS SOCIAUX (suite)**

vi) Autres cas



Aide aux impayés au titre du Fonds de Solidarité Logement (Conseil Général)	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
Présence d'organismes caritatifs	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
Si oui, à quel niveau opèrent-ils ?		
Autre (veuillez préciser) :		

**5. PRINCIPAUX OBJECTIFS VISES PAR LES DISPOSITIFS MIS EN PLACE**

Numérotez les objectifs par ordre de priorité croissant

Alléger le montant de la facture de tous les usagers
Favoriser les personnes en situation de précarité (bénéficiaires de minima sociaux, ayant droit à des aides concernant d'autres services...)
Favoriser certaines catégories d'usagers au regard de leur situation familiale (familles nombreuses, monoparentales, retraités, chômeurs...)
Favoriser les petits usagers
Autre (préciser) :

**RENSEIGNEMENTS COMPLEMENTAIRES**

--

## 2. Annexe 2 : Questionnaire adressé aux Conseils-Généraux

Conseil Général de :



NOM : Téléphone :

FONCTION : Fax :

Mail :

Contact : Jérémie RODHAIN

Tél : 0141201822

Mail :

rodhainjeremie@gmail.com

### ETUDE DU VOLET-EAU DU FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT A L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE (1/4)

#### 1. INFORMATIONS GENERALES

1) Quelles sont les coordonnées du FSL ?

Intitulé :

Adresse :

Code Postal :

Ville :

Téléphone :

2) Quelles sont les coordonnées de la personne en charge de l'eau au sein du FSL ?

Nom :

Fonction :

Email :

Téléphone :

3) Combien d'habitants compte le département ?

4) Quel est le budget global du Conseil Général ?

5) Quel est le budget consacré au FSL ?

6) L'aide aux impayés d'eau est-elle prise en charge dans le cadre du FSL ?

 Oui Non

6-a) Si oui à la question 6), le « volet-eau » du FSL a-t-il été mis en place à cet effet ?

 Oui Non

6-b) Si oui à la question 6-a) quel budget est consacré au volet-eau ?

6-c) Si non à la question 6), quelle somme est attribuée à l'aide à l'eau ?

6-d) Si non à la question 6), quand le « volet-eau » du FSL sera-t-il mis en place ?

Conseil Général de :



<b>NOM :</b>	<b>Téléphone :</b>
<b>FONCTION :</b>	<b>Fax :</b>
	<b>Mail :</b>

**ETUDE DU VOLET-EAU DU FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT A  
L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE (2/4)**

**1. INFORMATIONS GENERALES (suite)**

7) Combien de bénéficiaires (personnes ayant effectivement reçu une aide) le dispositif compte-t-il ?

8) Connaissez-vous le nombre d'ayants droit (personne pouvant solliciter une aide, mais ne l'ayant pas forcément fait) à une telle aide ?

9) Un règlement intérieur du FSL a-t-il été rédigé ?

Oui

Non

si oui, veuillez le joindre au questionnaire.

**2. GESTION DU VOLET-EAU DU FSL**

1) Le dispositif couvre-t-il l'ensemble du département ?

Oui

Non

2) Le département a-t-il délégué la gestion financière et comptable du FSL ?

Oui

Non

2-a) Si oui, à quel(s) organisme(s)/service(s) ?

3) Quelles formes peut prendre l'aide (plusieurs réponses possibles) ?

Subvention

Garantie

Prêt

Autre, préciser :

Conseil Général de :



<b>NOM :</b>	<b>Téléphone :</b>
<b>FONCTION :</b>	<b>Fax :</b>
	<b>Mail :</b>

<b>ETUDE DU VOLET-EAU DU FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT A L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE (3/4)</b>				
<b>2. GESTION DU VOLET-EAU DU FSL (suite)</b>				
4) La nature de l'aide (prêt, subvention etc.) diffère-t-elle selon le plafond de ressources ?				
<input type="checkbox"/> Oui <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Non</span>				
5-a) Sollicitation du fonds (pour les plafonds indiqués, précisez s'il s'agit du <input type="checkbox"/> quotient familial, de la <input type="checkbox"/> moyenne économique ou autre :       ):				
Nombre de personnes composant le ménage	Tranches de revenus pour la recevabilité des demandes	Si oui à la question 4) : tranche en dessous de laquelle, l'aide se fait sous forme de subvention	Si oui à la question 4) : tranche en dessous de laquelle l'aide est faite sous forme de prêt.	Si oui à la question 4) : tranche en dessous de laquelle l'aide est faite sous forme de (préciser) :
5-b) Quels minima sociaux peuvent donner droit à l'obtention d'une aide ?				
6) Quel(s) est(sont) le(s) service(s) chargé(s) de l'instruction de l'aide ?				
<input type="checkbox"/> Le Conseil Général <input type="checkbox"/> Le CCAS / CIAS <input type="checkbox"/> Autre, préciser :				
7) Qui peut saisir le fonds ?				
<input type="checkbox"/> Le demandeur <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Le distributeur</span> <input type="checkbox"/> Le CCAS <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> La CAF</span> <input type="checkbox"/> Des associations <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Autre, préciser :                 </span>				
8) Existe-t-il dans le département d'autres structures intervenant dans la prise en charge des impayés d'eau, ou attribuant des aides relatives à l'eau ?				
<input type="checkbox"/> Oui <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Non</span>				
8-a) Si oui, lesquelles ?				

Conseil Général de :



<b>NOM :</b>	<b>Téléphone :</b>
<b>FONCTION :</b>	<b>Fax :</b>
	<b>Mail :</b>


<b>ETUDE DU VOLET-EAU DU FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT A L'ECHELLE DU BASSIN SEINE-NORMANDIE (4/4)</b>
<b>3. FINANCEMENT DU FSL</b>
1) Une convention a-t-elle été signée avec tous les distributeurs ?  <input type="checkbox"/> Oui <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Non</span>
2) Si non, quelle est la proportion de distributeurs à avoir signé la convention ?
3) Comment les distributeurs participent-ils au financement du FSL ?  <input type="checkbox"/> Abandon de créance <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Abondement au fond</span>
4) D'autres structures interviennent-elles dans le financement du dispositif ?  <input type="checkbox"/> Oui <span style="margin-left: 200px;"><input type="checkbox"/> Non</span>
4-a) Si oui à la question 4), quelles sont les structures qui interviennent ?

<b>4. INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES</b>
1) Quelles ont été les difficultés rencontrées lors de la mise en place du volet-eau du FSL (de la signature de la convention à la gestion quotidienne du fonds et de l'attribution des aides) ?
2) Auriez-vous d'autres remarques importantes ou des renseignements complémentaires à formuler sur le dispositif ?

### 3. Annexe 3 : Exemples de tarification sociale à l'étranger

Bénéficiaires	Tarification sociale	
	Pauvres	Familles nombreuses
Premiers mètres cube gratuits	Flandre Afrique du Sud	Iran
Premiers mètres cube à bas prix	Australie Chili Colombie Mexique Panama Portugal Barcelone Royaume-Uni Ukraine Etats-Unis France (projet) Brésil (projet)	Barcelone, Murcie Séville, Madrid Vietnam Luxembourg Flandre Grèce Royaume-Uni Wallonie Brésil Malte Athènes
Taxation réduite	Pays-Bas Flandre Bruxelles Tokyo	

Source : H. Smets. (2002). La solidarité pour l'eau potable

	Département : Economie Rurale et Gestion Spécialisation : MAER option :ERPP.... Enseignant responsable : Dominique Vermersch Tuteur scientifique :	Cadre réservé au centre de ressources documentaires
Auteur(s) : Jérémie Rodhain	Organisme d'accueil : Agence de l'Eau Seine-Normandie	
Nb pages : 69 pages      Annexe(s) : 9 pages	Adresse : 51, rue Salvador Allende 92027 Nanterre Cedex	
Année de soutenance : 2008	Maître de stage : Delphine Lepage	
<b>Titre : La tarification sociale : quelle réalité en France ? Illustration à l'échelle du Bassin Seine-Normandie</b>		
<p><b>Résumé :</b></p> <p>La tarification sociale est un mode de tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques d'une catégorie d'usagers. Les prix sont ainsi différenciés en fonction des dites catégories, le but étant généralement de venir en aide aux usagers en difficultés par l'octroi de rabais sur les prix. Bien que présente dans d'autres services publics (transport, électricité), la tarification sociale n'existe pas, pour l'heure, dans le secteur de l'eau en France. Pourtant les difficultés qu'éprouvent pour certains ménages à payer leur facture d'eau sont bien réelles et l'eau, élément vital, n'est pas un poste de dépense sur lequel on peut indéfiniment rogner. Les collectivités ont cependant su s'organiser pour faire face aux difficultés rencontrées par certains de leurs usagers et le législateur s'est également emparé du problème.</p> <p>Cette étude a pour objectif d'appréhender les différentes politiques mises en œuvre par les collectivités pour venir en aide à ces usagers. Elle s'appuie sur les résultats de deux enquêtes menées dans le territoire du bassin Seine-Normandie :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La première concerne les communes et vise à rendre compte de la diversité des dispositifs économiques (structures tarifaires particulières, maîtrise du prix de l'eau etc.) et sociaux (aides financières, abandons de créance etc.) qui sont mis en œuvre à l'échelle des municipalités pour répondre aux situations de précarité face à l'accès à l'eau.</li> <li>- La seconde concerne les Conseils Généraux, le département étant l'entité administrative compétente pour s'occuper des difficultés liées aux impayés de charges, dont l'eau, via le Fonds de Solidarité pour le Logement.</li> </ul> <p>L'étude met en évidence les dispositifs les plus prisés par les collectivités compte-tenu des objectifs recherchés et tente de rendre compte de la façon dont les divers dispositifs se combinent.</p>		
<p><b>Abstract :</b></p> <p>Social tarification is a method of tarification that takes into consideration the social and economical features of a class of users. So prices will differ, depending on the so-called categories, the aim being generally to help disadvantaged users by according them cheaper prices. In spite of social tarification is carried out in other public services (transport, electricity), it doesn't exist nowadays in the French water-industry. However, some households experience real difficulties paying their water bill. Moreover water as a vital element isn't a budget item that can be chopped endlessly. Nevertheless, local authorities know how to organize themselves to cope with water-social issues and the lawmakers have also tackled the problem.</p> <p>The aim of the study is to comprehend the various policies that have been carried out by local authorities in order to help disadvantaged users. It refers to results from two surveys that were conducted on the "Bassin Seine-Normandie" territory:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The first survey was addressed to towns and villages and aims to explain the diversity of economical devices (specific tarification structures, control of water-price etc.) and social devices (financial aids, water-debts cancelling etc.) that are set up on municipalities scale in order to deal with precarious situations about water access.</li> <li>• The second survey was sent to the "department" councils, because the "department" is an administrative entity in charge of unpaid-bills difficulties, like water-bills, thanks to the "Fonds de Solidarité pour le Logement".</li> </ul> <p>This study underlines the most set up devices by local authorities considering the wanted purposes and tries to reveal the way the various devices can be combined.</p>		
<p><b>Mots-clés :</b>                  Tarification sociale, service public de l'eau, économie publique, water-poor, water-poverty</p>	<p><b>Diffusion :</b>                  Non limitée</p>	

Je soussigné-e **Jérémie RODHAIN** propriétaire des droits de reproduction du résumé du présent document, autorise toutes les sources bibliographiques à signaler et publier ce résumé.

Date : 10/09/08

Signature :