

»» TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU

Les essais de la loi Brottes

L'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau autorisée par la loi Brottes a permis à certaines collectivités de tester des dispositifs sociaux allégeant le budget que les ménages en difficulté consacrent à l'eau. Une démarche grâce à laquelle des aides préventives ont pu être développées mais dont la généralisation demeure incertaine.

En France, les services publics à caractère industriel (Spic) doivent respecter l'équilibre de leur budget et le principe d'égalité des usagers face au service public. Toute tarification ou aide basée sur un critère social est donc théoriquement illégale, sauf dérogation. Dans le domaine de l'eau, deux leviers curatifs sont activables pour régler les situations d'impayés : l'action sociale menée par les centres communaux d'action sociale (CCAS) et le fonds de solidarité pour le logement (FSL), créé par la loi de 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Géré par les conseils départementaux, ce fonds aide les familles endettées à payer leurs factures et leurs charges. Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent les financer jusqu'à 0,5 % de leur budget. En 2010, près de 60 000 ménages ont bénéficié du FSL pour un total de 11 millions d'euros.

Outre l'interdiction des coupures d'eau et la distinction de la tarification des abonnés domestiques, la loi Brottes du 15 avril 2013 a introduit temporairement un nouvel outil, une expérimentation de tarification



Le dispositif de la Métropole européenne de Lille comprend des chèques eau depuis la mi-2017.

sociale sur l'eau ouverte pendant cinq ans aux collectivités pour tester des dispositifs d'accès social à l'eau. Dans ce cadre, ces dernières sont autorisées à déroger à certaines règles tarifaires et budgétaires. Elles peuvent moduler leur tarification pour tenir compte de la composition et des revenus du foyer et instituer une première tranche de consommation gratuite. Elles peuvent également verser directement une aide aux

es restent à confirmer



foyers dont les ressources sont insuffisantes. En outre, elles peuvent financer tout ou partie de l'aide par le budget général au lieu du budget annexe eau et assainissement. Enfin, elles pouvaient aussi augmenter leur taux de participation financière au FSL de 0,5 à 2 % de leur budget.

Au total, 47 collectivités dont 3 d'outre-mer (Guyane, Martinique et Réunion) se sont lan-

cées dans cette aventure officialisée par le décret du 31 juillet 2015. Bien sûr, on peut regretter la confidentialité de l'expérimentation et constater qu'un certain nombre de participants avaient déjà engagé une politique sociale ou une amorce de dispositif. Ajoutons au tableau un calendrier de mise en œuvre tardif qui aura pour conséquence de limiter l'expérimentation de certains nouveaux outils à moins d'un an. En revanche, il faut reconnaître que la loi a ouvert une fenêtre sur l'intérêt des démarches sociales et des approches préventives vis-à-vis des usagers les plus fragiles. *« L'expérimentation a surtout donné l'occasion aux collectivités de retravailler l'ensemble de leurs dispositifs de politique sociale des services d'eau, depuis les processus d'alerte en passant par l'aide au paiement curatif et préventif, tout en les croisant avec des réflexions plus globales sur les grilles tarifaires »*, estime Sébastien Louche, consultant eau et assainissement chez Espelia, un cabinet de conseil spécialisé dans la gestion des services publics qui a assisté certaines collectivités participantes.

Concernant le type de dispositif mis en œuvre, les collectivités ont eu le choix entre la modulation tarifaire, le versement d'aides et l'utilisation accrue du FSL, qu'elles pouvaient aussi cumuler. D'après le rapport d'étape publié par le Comité national de l'eau (CNE) en mars 2017 sur la base d'une analyse limitée à 26 collectivités, la majorité d'entre elles ont préféré attribuer des aides plutôt que moduler les tarifs. Ces aides, souvent sous forme de chèque eau, ont surtout été fléchées vers le paiement de la facture. La modulation tarifaire se serait, quant à elle, davantage exercée par modulation de la part fixe et/ou variable que par une tarification par tranches. Si le choix du dispositif est avant tout politique, une approche sociale par la



tarification limite le déploiement du dispositif aux seuls abonnés. Or dans les grandes villes et agglomérations, la majorité des usagers domestiques logent en habitat collectif et les compteurs d'eau ne sont pas toujours individualisés.

C'est le cas de la ville de Rennes qui a adopté, fin 2014, une tarification sociale et solidaire reposant sur une tarification progressive en quatre tranches incluant les dix premiers mètres cubes gratuits. Ce dispositif a été appliqué dès 2015 à l'échelle communale, mais 44 % des Rennais ne peuvent pas en bénéficier. Consciente du problème, la Collectivité eau du bassin rennais, qui assure la production et la distribution de l'eau potable dans le territoire, a lancé entre 2016 et 2017 un vaste programme d'individualisation des compteurs. Deux dispositifs d'aide lui ont été adjoints, cofinancés par Rennes Métropole et la Collectivité eau du bassin rennais. Le premier concerne un chèque eau de 30 euros déduit automatiquement de la facture pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). « La valeur fixée couvre la majeure partie du coût de l'abonnement annuel »,

À Rennes, la tarification sociale et solidaire est basée sur une tarification progressive en quatre tranches.

explique Véronique Meury, responsable du pôle distribution de la Collectivité eau du bassin rennais. Mais comme le croisement réalisé en 2017 avec les fichiers de l'assurance maladie n'a ciblé que 20 % des ayants droit, le chèque sera expédié à partir de ce mois de mars aux 80 % restants sous forme papier à utiliser en paiement des factures ou des charges. En outre, un crédit eau famille nombreuse valable à partir du troisième enfant compensera l'effet volume de la tarification progressive. Pour l'instant, une centaine de dossiers seulement avaient été remplis en 2015 et 500 en 2017.

La Métropole européenne de Lille (MEL) a également adopté un dispositif complet mixant modulation tarifaire et aides. Sa tarification sociale et écosolidaire a été intégrée dans le nouveau contrat de délégation de service public (DSP) signé avec Veolia (Iléo) en 2016. Celle-ci conjugue une part fixe abaissée de 37 à 5 euros pour tous les usagers domestiques, une part variable en deux tranches dont la première (0 à 137 m³) a vu son tarif diminuer. En complément, la collectivité pratique un rabais automatique de 20 % sur la part variable de la facture pour les bénéficiaires de la CMU-C identifiés par croisement du fichier des abonnés avec celui de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Un gros travail qui n'a permis d'identifier qu'un tiers des ayants droit. Là encore, la métropole s'est heurtée au cas des usagers non abonnés. « Nous continuons de travailler avec les bailleurs sociaux à l'individualisation des compteurs en habitat collectif », précise Yannick Van Es, directeur de l'eau à la Métropole européenne de Lille. Le dispositif comprend également des chèques eau, opérationnels sur l'ensemble du territoire depuis la mi-2017. Ces aides sont distribuées par les CCAS sur demande des usagers en difficulté de paiement, jusqu'à 200 euros par an et par foyer. Iléo y consacrera une enveloppe annuelle de 200 000 euros. « Il s'agit d'un outil préventif pour éviter à certains ménages de rentrer dans une situation d'impayés. Il vient en complément du FSL, compétence que la MEL a reprise au département avec la loi Notre », explique Yannick Van Es.

De son côté, Eau du Dunkerquois, le syndicat mixte compétent sur l'eau de l'agglomération dunkerquoise, a mis en œuvre dès 2012 avec son délégataire Suez une tarification écosolidaire progressive en trois tranches. Passée à 80 m³ depuis le 1^{er} janvier au lieu de 75 m³, la première tranche dite « eau essentielle » fait profiter automatiquement d'un tarif très faible les bénéficiaires de la CMU-C identifiées par la caisse d'assurance maladie, soit plus de 8000 foyers. En outre, toutes les familles nombreuses qui consomment plus de 80 m³ peuvent recevoir, via le service clientèle du délégataire ou le CCAS, un chèque eau de 12 euros par personne à compter de la sixième dans le foyer, si elles sont abonnées, et de 40 euros par foyer et par an en immeuble collectif, si le comptage n'est pas individualisé. « Mais l'aspect déclaratif des chèques eau restreint son application aux familles identifiées par les CCAS. Les autres ne font pas la démarche », constate Fabrice Mazouni, directeur général des services du syndicat qui évoque des réflexions pour évoluer sur ce point en 2018.

« Concernant l'attribution des aides sociales, tous les grands acteurs associatifs comme la fondation Abbé-Pierre jugent que l'enjeu est d'automatiser les dispositifs. Sinon, le taux de recours aux aides reste très faible. Pour l'eau, les ménages ont du mal à entreprendre des démarches pour des aides représentant moins d'une centaine d'euros. Et réciproquement, les services sociaux sont souvent peu enclins à instruire des dossiers pour de si faibles sommes », confirme Régis Taisne, à la FNCCR, qui pilote un groupe de travail sur l'expérimentation liée à la loi Brottes.

Ainsi, la Communauté de l'agglomération havraise (Codah) a établi un contrat de solidarité eau pour les ménages en « précarité hydrique », dont la facture d'eau dépasse 3 % du revenu, un critère social fréquemment utilisé. Mais ce système déclaratif, qui inclut des actions pédagogiques pour limiter la surconsommation et un abattement direct sur la facture d'eau des bénéficiaires, n'a pas atteint les 200 dossiers traités par les CCAS en 2017, dont plus de la moitié (120) pour surconsommation.



L'avis d'Emmanuel Poilane, directeur de la fondation France Libertés

« Les chèques eau sont complémentaires des chèques énergie »

« France Libertés a soutenu la proposition de loi sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement présentée par Michel

Lesage en juin 2016. Ce texte instaurait le droit à l'eau pour tous, devait rendre l'eau accessible dans les villes (toilettes, douches) et évoquait la mise en place d'une aide préventive pour un million de familles françaises dont la facture d'eau dépasse 3 % du revenu. Adopté par l'Assemblée nationale en juin 2016, il a finalement été rejeté en février 2017 par le Sénat à la suite du désengagement budgétaire du gouvernement. L'allocation solidarité eau ainsi abandonnée aurait coûté 50 millions d'euros alors que, parallèlement, le gouvernement a acté les chèques énergie pour 600 millions par an. Si l'expérimentation de tarification sociale de l'eau ne fait pas l'objet d'un bilan et d'une loi au printemps pour instaurer les chèques eau préventifs et qu'elle est simplement reconduite pour trois ans, alors ce sera encore une occasion ratée par l'État d'aider les usagers de l'eau. »

Depuis 20 ans...

LEADER de la mesure de niveau

**Eaux pluviales,
Réservoirs,
Forages...**

**Coût,
Fiabilité,
Disponibilité.**

Tél. : 01 69 74 10 90 - www.hitec.fr - Fax : 01 69 74 10 99



© iléo

En Île-de-France, le programme Eau solidaire, lancé par le Sedif avec Veolia en 2011 à hauteur de 1 % des recettes sur l'eau, est structuré en trois volets (urgence, prévention et assistance). Durant l'expérimentation, le volet urgence a été élargi mais le dispositif repose entièrement sur le déclaratif. En plus d'une aide attribuée aux abonnés en difficulté – soit 334 000 euros distribués à 1 796 familles en 2017 –, les CCAS peuvent verser une aide aux copropriétés ou aux bailleurs. Certaines copropriétés endettées peuvent également bénéficier d'un accompagnement spécial.

Pionnière en la matière, la Ville de Paris a introduit dès 2010 une allocation préventive de solidarité pour l'eau versée automatiquement aux bénéficiaires de ses aides au logement. En 2016, elle a financé sur son budget général près de 42 000 foyers à hauteur de 74 euros par an et par foyer. En complément, le FSL parisien soutient les ménages en situation d'impayés à hauteur de 169 euros par an pour l'eau via une contribution annuelle d'Eau de Paris de 500 000 euros. Dans le cadre de l'expéri-

À Lille, la tarification sociale et écosolidaire a été intégrée dans le contrat de délégation de DSP signé avec Veolia en 2016.

mentation, la capitale a testé en 2017 deux dispositifs supplémentaires. Une aide préventive « Paris Aide à l'eau » a été attribuée aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) socle, pour la fourniture gratuite des 20 premiers litres d'eau. En parallèle, des ambassadeurs de l'eau d'Eau de Paris ont mené des actions avec des associations pour favoriser l'accès social à l'eau.

Cette approche préventive est également défendue par Citexia, un cabinet de conseil aux collectivités spécialisé dans les stratégies de tarification. « On estime que 80 % des ménages les plus modestes honorent malgré tout leur facture d'eau. La démarche la plus vertueuse consiste donc à soutenir préventivement les efforts de ces familles plutôt qu'à se placer dans le champ des 20 % d'impayés », considère Simon Godefroy, consultant associé. Le cabinet a accompagné sur l'expérimentation quatre collectivités, Creil-Sud-Oise, Dignes-les-Bains, Grenoble-Alpes Métropole et Nantes Métropole. « Les analyses faites avec ces collectivités montrent qu'il est préférable de ne pas passer par la facture d'eau et de verser directement l'aide sur le compte en banque des ménages après avoir vérifié qu'ils ne sont pas en situation d'impayés. Premièrement, cela évite de fermer la porte aux 30 à 40 % d'habitants du territoire sans compteurs individuels. Deuxièmement, le versement via la facture est contraignant. Il faut croiser les fichiers des abonnés avec les bases CMU-C

On estime que 80 % des ménages les plus modestes payent malgré tout leur facture d'eau.

© Pixabay



ou CAF, croisements qui, d'expérience, ne fonctionnent qu'à 60 %. Et alors demander aux usagers de venir déclarer leur situation, ce qui revient extrêmement cher en coûts de gestion, jusqu'à 50 000 euros par an, pour un faible recours », poursuit Simon Godefroy. Pour dimensionner l'aide, le cabinet de conseil soutient la notion de taux d'effort maximum. Par exemple, la facture d'eau ne doit pas dépasser 3 % du revenu du ménage pour une consommation théorique moyenne selon sa taille. En évaluant le montant de la facture pour la consommation théorique et son poids sur les revenus, on peut calculer le montant de l'aide pour redescendre sous le seuil des 3 %. « Les collectivités doivent alors budgéter l'enveloppe totale que représente le dispositif d'aide et estimer si elles sont en mesure de le financer. C'est envisageable jusqu'à 2 % de leur budget, mais il existe de fortes iniquités entre territoires, en fonction du prix de l'eau et du nombre de ménages modestes », précise-t-il.

Grenoble-Alpes Métropole, qui bénéficie d'un prix de l'eau de 20 % inférieur à la moyenne nationale, a ainsi fixé le seuil à 2,5 % du revenu du foyer pour élargir la population visée. En plus, la collectivité a ajusté les consommations théoriques de manière fine, à 45 m³ pour la première personne, 40 m³ pour la deuxième et 35 m³ pour la troisième. « Ce choix assure la répartition la plus juste des aides », souligne Bruno Maneval. Le succès dépend encore de la coopération de la CAF ou de la Cnam pour fournir facilement le fichier des allocataires mentionnant les revenus et la taille de chaque ménage. Ce qui a été compliqué pour Creil-Sud-Oise qui a dû se rabattre sur un système déclaratif. En revanche, à Grenoble et à Nantes, les CAF ont joué le jeu. Grenoble-Alpes Métropole a ainsi pu envoyer son allocation eau à 9 437 ménages en 2017, pour 488 000 euros, et prévoit à minima la même enveloppe début 2018. À Nantes Métropole, un total de 350 000 euros a été versé à 6 000 ménages en 2016 et en 2017. Pour Mireille Pernot, vice-présidente chargée de la production et de la distribution d'eau, il n'est pas question d'arrêter ce dispositif de « droit à l'eau » coconstruit avec les élus, les acteurs locaux et les agents



© Espelia

L'expérience de Sébastien Louche,
consultant eau et milieux aquatiques chez Espelia

« La politique sociale de l'eau est complexe en outre-mer »

« Nous avons accompagné les quatre principaux services d'eau et d'assainissement de la Martinique à dimensionner leur dispositif. Avec un prix de l'eau à 5 euros le mètre cube contre 3 euros en moyenne en métropole à l'époque et 27 % de la population bénéficiaire du RSA, à comparer aux 14 % en métropole, 60 % de la population insulaire était considérée en précarité hydrique. Dans ces conditions, la définition d'une politique sociale se complexifie grandement. Il faut alors se demander comment angler sa politique sociale sur l'eau, entre aides au désendettement, aides préventives, tarification sociale et aides à la réduction des consommations... Le comité de pilotage animé par l'Office de l'eau de la Martinique s'est finalement prononcé pour la mise en œuvre d'un ensemble de mesures caractérisé par l'absence de dispositifs tarifaires, par un relèvement du seuil de pauvreté en eau pris en compte (6 % au lieu des 3 % communément mobilisés) et par un dispositif d'aides préventives instruit par la CAF. Le montant de cette politique a été évalué à 1,6 million d'euros par an, rendant inenvisageable son financement par le budget des services de l'eau. Outre l'acceptation politique d'une telle décision, cela aurait fait basculer d'autres ménages dans la précarité hydrique. Faute de péréquation nationale, le soutien aux services ultramarins dans le cadre du Plan eau DOM constitue donc un appui essentiel à leur modernisation, pour éviter une aggravation de la précarité hydrique et intégrer la durabilité sociale dans le dispositif. »

de la collectivité : « Que l'État sanctuarise certains dispositifs dans la loi ou qu'il joue les prolongations, nous trouverons les moyens de maintenir notre système, je m'y suis engagée début 2017. »

L'expérimentation prendra officiellement fin le 16 avril prochain. Le Parlement devra d'ici là se prononcer dans le cadre d'une loi entre son allongement ou la généralisation de certains dispositifs. Le rapport du Comité national de l'eau préconisait une prolongation de trois ans « pour que les dispositifs puissent se mettre en place pleinement et qu'un recul suffisant soit possible pour les évaluer ». D'après la FNCCR, ce principe a été acté. « La loi autorisant la prolongation pourrait d'ores et déjà pérenniser certaines dispositions expérimentales ou éventuellement en exclure d'autres, mais c'est peu probable. En revanche, logiquement, il ne devrait pas être possible d'élargir le nombre de collectivités participantes puisqu'il s'agit de consolider des résultats », précise Régis Taisne.

Alexandra Delmolino