

TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU, UN DISPOSITIF D'AIDE PREVENTIVE

Etude sur le chèque eau

Note réalisée sur la base des travaux d'Henri Smets « Des chèques eau pour les plus démunis », membre de l'Académie de l'Eau et Président de l'Association pour le Développement de l'Economie et du Droit de l'Environnement (ADEDE)

Pour mettre en œuvre l'Objectif du développement durable : 6.1 « Assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable à un coût « abordable », on peut faire appel à un système d'aides préventives calqué sur le système utilisé en matière de chèques énergie et aider ainsi les usagers ayant de faibles ressources à payer leur eau sans engendrer des coûts de gestion élevés.

Mettre en œuvre le chèque eau constituerait un progrès sensible puisque les aides préventives pour l'eau envisagées pourraient atteindre dix fois l'ensemble des aides pour l'eau actuellement versées par les entreprises de l'eau.

Contexte de l'abordabilité de l'accès à l'eau potable en France

Beaucoup de personnes démunies en France n'ont pas les moyens suffisants pour payer leur eau, ils accumulent des dettes d'eau, se privent de nourriture ou de soins de santé et sont amenés à vivre de manière indigne. Malgré la **reconnaissance officielle par la France du droit à l'eau en 2010 aux Nations Unies¹**, il n'existe aucun système obligatoire au niveau national pour aider les plus démunis à satisfaire leurs besoins élémentaires en eau.

Au niveau national, la question de l'accès à l'eau pour tous a fait l'objet d'une disposition législative dès 2006² selon laquelle « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* » (article L.210-1 du Code de l'environnement). Cependant, cet article n'a été mis en œuvre jusqu'ici que de façon très partielle : parmi les personnes pour qui l'eau est inabordable, seule une petite fraction a bénéficié de conditions économiquement plus acceptables. En 2007, le législateur a reconnu que les personnes démunies ont « *le droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau dans son logement* » pendant toute l'année (L115-3 du Code de l'action sociale et des familles). Cette

¹ Résolution du 28 juillet 2010 (résolution 64/292) de l'Assemblée Générale des Nations Unies dans laquelle il est reconnu que « le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme »

² [Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques \(LEMA de 2006\)](#)

affirmation est restée lettre morte car le législateur n'a pas précisé par qui ce droit à une aide pour l'eau serait financé.

Pour corriger cette situation, il faudrait réduire le prix de l'eau pour les personnes démunies ou augmenter les aides que ces personnes recevraient pour rendre l'eau plus abordable. Une solution serait de créer un **tarif « social » pour l'eau des personnes démunies**. Une autre solution serait de distribuer l'aide pour l'eau déjà prévue par la loi.

L'importance du sujet de l'accès à l'eau potable pour tous a été confirmée par une déclaration du Premier Ministre, lors de la clôture des Assises de l'eau organisées en 2018, selon laquelle « *le Gouvernement souhaite généraliser le principe d'une tarification sociale de l'eau et accélérer la mise en place par les collectivités volontaires de dispositifs garantissant un meilleur accès à l'eau pour les plus démunis. Le Gouvernement proposera dans ce but aux collectivités qui le souhaitent de mettre en œuvre un dispositif de chèque eau et d'en confier la gestion à l'opérateur national du chèque énergie* » (29 août 2018). Le Plan Pauvreté qui a été adopté la même année comporte notamment la création du chèque eau destiné à aider les plus démunis à payer leur eau.

Il existe de nombreuses sortes de chèques eau, soit qui intervient à titre préventif, soit à titre curatif, lorsque des dettes ont été créées). L'objet de cette note est de montrer que le droit à l'eau peut être mis en œuvre en s'inspirant du système utilisé pour rendre effectif le droit à l'énergie. N'est donc présentée ici qu'une seule version possible du chèque préventif. La raison de ce choix est liée au fait que le système est déjà mis en œuvre et que les coûts relatifs aux frais de gestion restent donc réduits, facilitant sa mise en place.

Des ajustements peuvent s'avérer nécessaires pour éviter de distribuer une aide trop faible dans certains cas. Les calculs présentés sont destinés à montrer que les solutions proposées sont faisables et d'un prix modéré et dissiper les craintes à l'égard de la création d'un mécanisme dispendieux ou trop complexe. L'accent est mis sur la recherche d'une grande simplicité de mise en œuvre au détriment du respect trop rigoureux d'objectifs d'équité.

Consommation d'eau et dépense nécessaire pour satisfaire les besoins élémentaires d'un ménage

Au niveau gouvernemental, le volume d'eau pour les besoins élémentaires n'a pas encore été défini. Toutefois dans le Communiqué de presse officiel accompagnant l'Instruction du 4 mars 2014 relative à l'expérimentation « Brottes », le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer a considéré que **l'eau « essentielle » pour un foyer est de 75 m³/an** (4 personnes consommant 205 L /j, 51 L/j/p)³.

Le **prix moyen de l'eau en France (eau, assainissement, taxes) est d'environ 4€/m³** (480 € pour 120 m³/an)⁴. Cependant, le prix de l'eau varie beaucoup d'une collectivité à l'autre. Une petite fraction de la population doit payer son eau à un prix supérieur à 5€/m³, prix qui peut atteindre 8€/m³ dans des cas extrêmes. Dans ces conditions, un ménage de 4 personnes qui consomme 77m³/an pour ses besoins élémentaires doit honorer en moyenne une facture de 308€/an, mais cette facture peut dépasser 600€/an dans certaines collectivités. Pour 120m³/an, la facture peut même atteindre 1000€/an.

Connaissant le volume d'eau dont doit disposer toute personne et le prix de l'eau, il faut s'assurer que le montant de la facture d'eau correspondante n'est pas trop élevé au regard des ressources de la personne. Lorsque c'est le cas, il faudrait intervenir pour que l'utilisateur n'ait pas à payer l'eau à un prix « inabordable ».

³ Communiqué de presse du 6 mars 2014

⁴ Il s'agit du prix abonnement compris. Le prix moyen de l'eau en 2017 est de 4.07 €/m³ pour 120 m³. Les valeurs extrêmes par région sont 4.72 €/m³ en Bretagne et 3.52 €/m³ en PACA. A Valenciennes, l'eau coûte 5.76 €/m³ pour 120 m³ en 2017 alors qu'à Paris, elle ne coûte que 3.49 €/m³, soit un écart de 65%. En Rhône-Alpes, le prix de l'eau dépasse même 8 €/m³ dans deux villages.

Le niveau de prix de l'eau au-delà duquel une intervention est nécessaire varie avec le niveau des ressources de la personne et la taille des ménages. Pour les usagers démunis dont les ressources se limitent au RSA Socle, l'eau devient inabordable lorsqu'elle coûte plus de 5.5€/m³. Si les ressources de l'utilisateur sont plus faibles que le RSA Socle⁵, il faudra parfois intervenir pour que l'eau leur coûte moins de 4€/m³.

Les bénéficiaires de la tarification sociale de l'eau

Les bénéficiaires de l'aide préventive pour l'eau font partie des personnes dont les dépenses d'eau pour satisfaire leurs besoins élémentaires en eau sont élevées au regard de leurs ressources. Selon le Ministère de la transition écologique et solidaire (2012), la proportion de ménages dont la facture d'eau pour 120 m³/an représente plus de 3% de leurs ressources est de l'ordre de 3%. Cette proportion est plus élevée dans les 10 départements suivants : Guadeloupe, 7.99%, Martinique, 6.86%, Seine-Saint-Denis, 5.13%, Ille-et-Vilaine, 5.1%, Pas-de-Calais 5%, Finistère, 4.74%, Nord, 4.71%, Aisne, 4.68%, Orne, 4.47%, Morbihan, 4.39%.

Il s'agit par exemple des personnes dont les ressources sont inférieures à 846€/mois/uc⁶ (montant de 50% du revenu médian) et qui habitent dans des collectivités où l'eau est relativement chère. Parmi ceux-ci il y a des personnes ayant des ressources de moins de 677€/mois/uc (40% revenu médian), des bénéficiaires du chèque énergie (revenu fiscal de référence inférieur à 642€/mois/uc) et des titulaires du RSA Socle (ressources de 551€/mois/uc). Ces personnes sont connues des services sociaux si elles sont destinataires d'aides sociales et des services fiscaux si elles remplissent une déclaration de revenus.

Les usagers à aider sont relativement peu nombreux vu que le prix moyen de l'eau est de 4€/m³ et que le prix de 5€/m³ n'est atteint que dans une minorité de collectivités (10% des départements⁷). Ces usagers sont constitués de la partie des 1.85 million de ménages bénéficiaires du RSA Socle s'ils habitent dans une collectivité où l'eau est chère.

Une première estimation des personnes à aider dans ce cas serait d'environ 1% de la population (650 000 personnes ou 325 000 ménages).⁸ Dans cette hypothèse, le nombre de ménages à aider sera très nettement supérieur au nombre de ménages bénéficiaires actuels d'une aide pour l'eau (environ 29 200 selon la FP2E).

Le dispositif d'une aide préventive pour l'eau

L'aide préventive pour l'eau examinée dans cette étude est une aide forfaitaire destinée à ramener la dépense d'eau de l'utilisateur d'un montant supérieur à 3% de ses ressources à un montant inférieur à 3%. Comme le RSA Socle ou le chèque énergie, elle varie avec la taille du ménage et le niveau de ses ressources. Son montant ne dépend pas de la consommation d'eau ou du statut de l'utilisateur (abonné, locataire, etc.). Elle est donnée sous certaines conditions aux abonnés individuels et aux abonnés

⁵ Il en est ainsi pour des personnes démunies qui n'ont pas droit au RSA Socle. Ainsi, les demandeurs d'asile peuvent recevoir l'ATA (340 €/mois).

⁶ Le montant de la prestation vieillesse (ASPA ou minimum vieillesse) est de 833 €/mois. Il semblerait raisonnable que le chèque eau soit disponible au moins pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 676 €/mois (40% du revenu médian). Le plafond de 551 €/mois/uc peut donc sembler un peu faible.

⁷ Les 12 départements où le prix moyen de l'eau est supérieur à 4.75 €/m³ sont le Lot, le Lot-et-Garonne, le Tarn-et-Garonne, l'Ardèche, le Morbihan, la Martinique, la Corrèze, la Charente-Maritime, les Côtes-d'Armor, l'Orne et l'Aisne. Ces départements hormis la Martinique ne concentrent pas une proportion importante d'usagers démunis. Les dix départements ayant une proportion importante de personnes démunies sont la Seine-Saint-Denis, l'Aude, les Pyrénées orientales, la Corse, le Gard, le Pas-de-Calais, les Ardennes, l'Hérault et la Creuse. Alors que le taux de personnes bénéficiaires du RSA Socle est de 4% en France métropolitaine, il dépasse 8% en Seine-Saint Denis et dans le Nord, 7% dans le Pas-de-Calais, l'Aude, les Bouches-du-Rhône, le Gard et les Pyrénées orientales. A l'outre-mer, il varie entre 17 et 24%.

⁸ Seule une partie des 4% de foyers bénéficiaires du RSA Socle sont dans une zone d'eau chère. Selon Eurostat, 0.6% des habitants ne bénéficient pas de toilettes dans le logement et d'une douche ou bain.

collectifs. Des aides complémentaires peuvent être distribuées à des catégories particulières d'usagers (par ex. malades avec besoins élevés d'eau).

Il existe deux types principaux d'aide forfaitaire : **l'aide liée au RSA et le chèque eau.** ⁹

a) Si les ressources de l'utilisateur sont égales au RSA Socle, l'aide forfaitaire pour l'eau pourrait être de l'ordre de 0.7% du RSA Socle. Les titulaires du RSA Socle recevront automatiquement cette aide forfaitaire s'ils habitent dans une collectivité ayant mis en place une telle aide. Le prix minimum de l'eau pour avoir droit à cette aide serait compris entre 5.5 et 6€/m³. Si l'eau coûte plus de 7.5€/m³, l'aide pourrait être doublée. Lorsque l'utilisateur a des ressources supérieures au RSA Socle (551€ x 12= 6 612€/an/uc), il ne reçoit pas d'aide forfaitaire.

b) Une autre solution consisterait à lier plus étroitement l'aide pour l'eau et l'aide pour l'énergie, c'est-à-dire à distribuer un chèque eau proportionnel au chèque énergie dans les collectivités d'eau chère (proportion que l'on peut estimer à 35% compte tenu du fait que l'eau représente environ 35% de la facture d'énergie). Cette solution permettrait de rapprocher les systèmes d'aide pour l'eau et pour l'énergie et de bénéficier des fichiers de données personnelles élaborés pour distribuer le chèque énergie.

Les bénéficiaires du chèque énergie recevront automatiquement le chèque eau s'ils habitent dans une collectivité ayant mis en place cette aide. Le prix de l'eau minimum pour avoir droit à une aide serait compris entre 5.5 et de 6€/m³. Si l'eau est d'un prix égal ou supérieur à 7.5€/m³, l'aide pourrait être doublée. Si l'utilisateur a des ressources supérieures 7 700€/an/uc, il ne reçoit pas de chèque eau.

Ces aides permettent de ramener la dépense d'eau à un niveau abordable dans le cas d'une personne recevant le RSA Socle mais peut se révéler un peu faible pour les personnes dont les ressources sont très inférieures au RSA Socle. Lorsque la personne a des ressources légèrement supérieures au plafond pour les aides (de 551€ à 641 €/mois), la facture d'eau sera jugée comme étant inabordable.

Le financement

→ Qui financera l'aide préventive pour l'eau ?

En cas d'adoption d'un système d'aides pour l'eau au plan national, plusieurs solutions de financement existent basées sur le principe « *l'eau paye l'eau* » :

a) une contribution sociale pour l'eau clairement identifiée et analogue à la CSPE (contribution au service public de l'électricité) pourrait être introduite. Cette contribution s'ajouterait explicitement aux autres taxes et redevances figurant sur la facture d'eau ;

b) les prélèvements de l'Etat sur les ressources des agences de l'eau pourraient être diminués afin de financer les actions de solidarité ;

c) certaines redevances déjà perçues par les agences de l'eau pourraient être augmentées.

Une solution moins ambitieuse est de limiter le système d'aides pour l'eau aux collectivités volontaires qui financent la distribution d'aides pour l'eau sur leur territoire. La création d'un chèque eau sur une base volontaire pour les collectivités volontaires semble susciter un grand intérêt au niveau gouvernemental (Conseil des Ministres du 29 août 2018¹⁰). Dans un système national comme celui mis en place pour le chèque énergie, toutes les collectivités s'entraident au travers d'une taxe uniforme. Il n'y a donc pas de collectivités où les plus démunis sont exclus du chèque eau. En revanche, si le chèque

⁹ Des chèques eau ont été distribués auparavant par les CCAS, les Caf ou des organismes privés à une très faible proportion de la population. Nous nous intéressons ici à des systèmes susceptibles d'aider quelques pour cents de la population.

¹⁰ Communiqué de presse : « *Le Gouvernement a souhaité généraliser le principe d'une tarification sociale de l'eau et accélérer la mise en place par les collectivités volontaires de dispositifs garantissant un meilleur accès à l'eau pour les plus démunis. Le Gouvernement proposera dans ce but aux collectivités qui le souhaitent de mettre en œuvre un dispositif de chèque eau et d'en confier la gestion à l'opérateur national du chèque énergie.* »

eau n'est mis en place que dans des collectivités volontaires, de nombreuses collectivités risquent d'ignorer les problèmes liés au prix de l'eau pour les plus démunis. Toutefois, elles pourront faire appel à des tarifs sociaux pour aider les plus démunis. Ainsi, elles pourront réduire la part fixe, faire appel à un tarif réduit pour une première tranche de consommation, etc. Ceci nécessitera d'identifier les bénéficiaires sans disposer du fichier des bénéficiaires du chèque énergie.

→ **Quel est le coût du système d'aides pour une collectivité ?**

Une collectivité qui est volontaire pour mettre en place un système de chèques eau devra supporter le montant des aides distribuées au niveau local et les coûts de leur distribution. Si l'aide est de 70€ par ménage aidé et s'il y a 2% de ménages aidés, l'incidence de la création d'un chèque eau pour une collectivité dans laquelle l'eau coûte 6€/m³ et où la consommation moyenne est de 100m³/an par ménage est de 0.233% de l'ensemble des factures d'eau.

D'autre part, la collectivité devra rétribuer l'ASP pour les frais d'envoi des chèques eau aux destinataires. Ces frais sont très faibles puisque l'ASP dispose déjà de la liste des bénéficiaires dans chaque collectivité. Ils représentent une petite fraction du chèque eau (moins de 10%). La collectivité devra par ailleurs informer la population de ce qu'elle devra faire lorsqu'elle recevra un chèque eau.

→ **Quel est le cout global d'un système national d'aides ?**

Alors que les aides préventives pour l'eau avaient été évaluées en 2012 à 50M€/an pour une consommation moyenne d'eau de 150L/j/p distribuée à 3% de la population, les aides à prévoir pour satisfaire les besoins élémentaires évalués à 75L/j/p en moyenne sont nettement moins élevés car le nombre de bénéficiaires de ces aides forfaitaires sera plus réduit (environ 1% de la population au lieu de 3%). Exprimée en ménages aidés dans le cas d'un système instauré au niveau national, l'aide devrait permettre de réduire la facture d'eau d'environ 325 000 ménages¹¹. Si l'aide moyenne par ménage aidé est de 75€/an, elle implique une dépense de l'ordre de 24M€. L'incidence des aides pour l'eau sur le montant des factures d'eau sera donc très faible.

Limites du recours au chèque eau

Le recours au chèque eau ignore un certain nombre de personnes très pauvres qui ne reçoivent pas le RSA Socle et qui ne sont pas connectées aux services d'eau et d'assainissement. Cette situation implique de faciliter un accès direct et gratuit à des infrastructures d'eau et d'assainissement publiques (bornes fontaines, toilettes).

Recommandations

- ***Adopter une disposition législative donnant la possibilité aux collectivités territoriales de mettre en place une tarification sociale de l'eau afin de faciliter le paiement des factures d'eau et d'assainissement pour les ménages en difficulté***
- ***Faciliter un accès gratuit à des infrastructures d'eau et d'assainissement publiques (fontaines à eau et toilettes)***

→ Expérience de mise en place d'un chèque par la Collectivité Eau du Bassin Rennais et Rennes Métropole :

¹¹ En France, 2,2 millions de personnes (3.6%) ont des ressources inférieures à 40% du revenu médian mais seule une partie de celles-ci sont dans une zone d'eau chère.

Dans le cadre de la loi Brottes, une expérimentation a été mise en place autour d'une aide financière au paiement des charges d'eau et d'assainissement à destination de tous les bénéficiaires de la CMUc.

Le critère de la CMUc a été retenu pour l'attribution d'une **aide de 30€ par an**, financée à part égale par les deux collectivités compétentes, à tous les bénéficiaires des minimas sociaux sur les territoires respectifs de la Collectivité Eau du Bassin Rennais et de Rennes Métropole.

Plus de 20 000 bénéficiaires sont concernés (sur un total de 199 126 abonnés), représentant plus de 36 000 habitants (bénéficiaires et leurs ayant-droit). Le principe retenu est le croisement des listes de bénéficiaires CMUc avec les fichiers abonnés afin de permettre une gestion dématérialisée par déduction automatique directe de l'aide sur la facture d'eau pour un maximum de bénéficiaires. Pour les bénéficiaires non retrouvés dans les bases abonnés, la Collectivité Eau du Bassin Rennais et Rennes Métropole ont sollicité un prestataire chargé d'éditer des Chèque Eau au format papier.

Les bénéficiaires peuvent envoyer ces chèques aux délégataires eau potable en **paiement total ou partiel de leur facture d'eau et d'assainissement** ou de les remettre à leur bailleur ou syndic de copropriété en paiement des charges d'eau et d'assainissement du logement.

La Coalition Eau regroupe les principales ONG françaises mobilisées pour promouvoir un accès à l'eau et à l'assainissement pérenne pour tous, tout en préservant les ressources en eau.

ONG MEMBRES : ACAD · Action contre la Faim · ADEDE · BlueEnergy · CRID · 4D · Dynam'eau · EAST · Eau et Vie · Eau Sans Frontières International · Eau Vive · GRDR · Gret · Guinée 44 · Hydraulique Sans Frontières · IDO · InterSolidar · Initiative Développement · Kynarou · Morija · Réseau Foi et Justice Afrique Europe · Secours Catholique - Caritas France · Secours Islamique France · Solidarité Eau Europe · Solidarités International · Toilettes du Monde · WECF

27, rue Léon Loiseau
93100 Montreuil
France

Tel + 33 (01) 41 58 52 77
contact@coalition-eau.org
www.coalition-eau.org