

Note d'analyse

# ADOPTION DE LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU POUR LES COLLECTIVITÉS EN FRANCE

## ANALYSE DE LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ

06/01/2020

### I HISTORIQUE

#### 1. EXPERIMENTATIONS DE TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU

La [loi Brottes](#), adoptée le 15 avril 2013, « visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes », comporte des avancées pour garantir la fourniture d'eau via le droit au logement en France :

- interdiction des coupures d'eau des ménages en cas d'impayés,
- instauration d'une expérimentation pour une période de 5 ans en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau, avec une aide pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau,
- possibilité de créer un tarif progressif de l'eau potable pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité,
- possibilité pour les communes d'utiliser les fonds communaux pour prendre en charge tout ou partie du montant de l'aide attribuée par le service pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau.

Le texte complet : [ici](#)

L'article 28 de cette loi prévoit des dérogations à titre expérimental et temporaire aux lois relatives à l'établissement de la tarification de l'eau, comme encadrée par le code général des collectivités territoriales (aux [I et II de l'article L. 2224-12-4](#) ; à l'article [L. 2224-2](#) ; à l'article [L. 2224-12-3-1](#)). **Le dispositif prévu permet d'instaurer pendant cinq ans des aides sociales au paiement de la facture hydrique ainsi qu'une tarification progressive selon les revenus ou le nombre de personnes composant le foyer, dans une cinquantaine de collectivités expérimentatrices.** Il existe plusieurs rapports d'analyse des expérimentations<sup>1</sup> :

<sup>1</sup> Voir les principales conclusions du dernier rapport d'analyse 2019 en annexe

- un [rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau mars 2017](#), publié par le Comité National de l'Eau en avril 2017
- un [rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau](#), publié par le CNE en Juillet 2018
- un [rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau](#), publié par le CNE en mai 2019

Cinq ans après la promulgation de la loi « Brottes », la période d'expérimentation initialement prévue devait s'achever le 15 avril 2018. Une proposition de loi visant à la prorogation de l'expérimentation et portée par Monique Lubin, Éric Kerrouche, Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain a été déposée devant le Sénat le 7 février 2018. Le dépôt de cette proposition de loi a permis, conformément à l'article LO1113-6 du CGCT de proroger d'un an cette expérimentation.

Toutefois, c'est finalement la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, par son [article 196](#) qui a permis de **poursuivre l'expérimentation jusqu'au 15 avril 2021**. L'expérimentation est donc prorogée automatiquement de 3 ans pour les 50 collectivités déjà participantes.

## 2. LA GENERALISATION DE LA TARIFICATION SOCIALE : UN ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT

Jusqu'il y a peu, il était donc interdit, hors expérimentations, de faire bénéficier les ménages précaires d'un tarif de l'eau plus faible que le tarif normal, ni de leur verser une aide pour compenser le montant élevé de l'abonnement au service de l'eau. Le principe en vigueur était : le prix de l'eau à usage domestique doit être le même pour tous au sein d'une même collectivité mais peut néanmoins varier d'une collectivité à l'autre.

A l'issue des travaux menés dans le cadre de la **première séquence des Assises de l'eau, le Gouvernement a annoncé vouloir 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 (par exemple gratuité des premiers mètres cubes, mise en place de tarifs réduits ou tarification progressive). Parmi les solutions, le Premier ministre Édouard Philippe avait proposé la création d'un « chèque eau » via la mesure 17, intitulée « Déploiement de la tarification sociale de l'eau dans les collectivités volontaire » :

*« La tarification sociale de l'eau relève toujours de la libre administration des collectivités et elles sont libres de choisir le dispositif qu'elles veulent mettre en place. Pour autant, le Gouvernement souhaite voir se généraliser la tarification sociale à destination des populations les plus fragiles. Il fait donc une offre nouvelle aux collectivités volontaires et leur propose de mettre en place le chèque eau, sur le même modèle que le chèque énergie du ministère de la Transition écologique et solidaire. Concrètement, l'État proposera aux collectivités volontaires de le faire gérer par l'opérateur national du chèque énergie. A ce stade, les règles de confidentialité des données ne leur permettraient pas d'accéder aux bases et de repérer les populations cible. »*

## II LOI « ENGAGEMENT ET PROXIMITE »

Suite à cette annonce de généralisation de la tarification sociale de l'eau à destination des populations les plus modestes datant d'août 2018, le gouvernement a finalement intégré à la Loi n° 2019-1461 relative à l'[engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique](#) » (publiée au Journal Officiel le 28 décembre 2019)<sup>2</sup> un article 15 ouvrant la possibilité aux collectivités d'adopter et mettre en place des tarifs sociaux dans les règlements de leurs services de l'eau.

<sup>2</sup> Loi N° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, CCC

La loi Engagement et Proximité récemment promulguée a pour effet de donner aux collectivités le droit de mettre en place à leur niveau un tarif social de l'eau si elles le souhaitent. Autrement dit, l'ancienne interdiction a été abolie tout en acceptant que certaines collectivités ne pratiquent pas une approche sociale dans le secteur de l'eau.

Le texte de la nouvelle loi modifie le code des collectivités territoriales pour permettre l'application aux ménages modestes de mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous : « Ces mesures peuvent inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, une aide à l'accès à l'eau ou un accompagnement et des mesures aux économies d'eau ».

## 1. PRESENTATION DE L'ARTICLE 15

Le contenu de l'article 15, ouvrant la possibilité aux collectivités de mettre en place des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous, est le suivant :

*La sous-section 2 de la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :*

*1° Après l'article L. 2224-12-1, il est inséré un article L. 2224-12-1-1 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 2224-12-1-1. - Les services publics d'eau et d'assainissement sont autorisés à mettre en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous, tel que prévu à l'article L. 210-1 du code de l'environnement. Ces mesures peuvent inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, une aide à l'accès à l'eau ou un accompagnement et des mesures favorisant les économies d'eau. Ces mesures peuvent également inclure la définition de tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités de tarification classique.*

*« Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2224-2 du présent code, les communes et leurs groupements mettant en œuvre ces mesures peuvent contribuer à leur financement en prenant en charge dans leur budget propre tout ou partie du montant des dépenses prévues à cet effet par les services publics d'eau et d'assainissement, dans la limite de 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues, y compris les dépenses liées à l'attribution d'une subvention au fonds de solidarité pour le logement prévue à l'article L. 2224-12-3-1. Un versement peut être réalisé à ce titre aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.*

*« Dans le cadre de la définition de tarifs ou de l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau tenant compte des difficultés particulières du foyer, si le bénéficiaire des mesures sociales en faveur de l'accès à l'eau ne reçoit pas directement de facture d'eau à son nom, les bailleurs et syndicats de copropriété établissent une convention pour définir les modalités de perception de l'aide.*

*« Les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de gérer l'aide au logement et l'aide sociale fournissent aux services chargés de la mise en œuvre de ces mesures les données nécessaires pour identifier les foyers bénéficiaires des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement, la Commission nationale de*

*l'informatique et des libertés étant préalablement consultée en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. » ;*

*2° Au second alinéa de l'article L. 2224-12-3-1, le taux : « 0,5 % » est remplacé par le taux : « 2 % » ;*

*3° L'article L. 2224-12-4 est ainsi modifié :*

*a) Le I est complété par deux alinéas ainsi rédigés :*

*« La tarification de l'eau potable aux abonnés domestiques peut tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable et de l'assainissement pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en prévoyant un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite.*

*« La progressivité du tarif peut être modulée pour tenir compte des revenus et du nombre de personnes composant le foyer, le prix au mètre cube de la tranche de consommation supérieure ne pouvant toutefois excéder le double du prix moyen au mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la consommation. » ;*

*b) Le III est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Lorsque l'aide au paiement des factures d'eau concerne la distribution d'eau potable et l'assainissement, une convention précisant les modalités de versement de l'aide est passée entre le service assurant la facturation de l'eau, les gestionnaires de services et les collectivités territoriales dont le service perçoit les redevances. »*

## 2. ANALYSE DE L'ARTICLE 15

### 2.1. Avancées permises par cette mesure

#### 2.1.1. En matière de tarification

- Potentiel d'amélioration des conditions financières de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour un million de ménages en France qui paient aujourd'hui leur facture d'eau à un prix excessif comparé à leurs ressources (+ de % des ressources).
- Autorise une aide préventive et non plus seulement curative (intervention avant que l'utilisateur ne soit endetté).
- Liberté de choisir le dispositif pour chaque collectivité territoriale : allocation versée ou tarif réduit pour aider les ménages en situation de précarité à payer leur eau.
- Dérogation au principe selon lequel les usagers domestiques du service public de l'eau et de l'assainissement dans une collectivité sont tous soumis au même tarif.
- Rattrapage par rapport à d'autres secteurs et d'autres pays : La tarification sociale pour un bien aussi essentiel que l'eau était déjà utilisée en France dans de nombreux secteurs tels que l'énergie, les cantines scolaires et les transports. Dans le secteur de l'eau, elle était interdite jusqu'au vote de la loi alors qu'elle est en vigueur depuis de nombreuses années au Royaume-Uni, en Irlande, en Belgique, au Luxembourg, en Espagne, au Portugal et en Italie.

### 2.1.2. Identification de bénéficiaires

- Permet d'identifier (a minima) les bénéficiaires de l'aide : « Les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de gérer l'aide au logement et l'aide sociale fournissent aux services chargés de la mise en œuvre de ces mesures les données nécessaires pour identifier les foyers bénéficiaires »

### 2.1.3. Coût de l'aide

- Les services d'eau et de l'assainissement pourront recevoir en compensation une aide de la collectivité dans la limite de 2 % du montant HT des redevances d'eau et d'assainissement perçues.
- Le coût de cette mesure sociale pourra être absorbé par les tarifs normaux (notamment pour les collectivités de taille importante).
- Autorise les collectivités à faire des versements aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale pour financer les aides pour l'eau dispensées par ces centres.

### 2.1.4. Droit à l'eau et à l'assainissement

- Objectif de « rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous » incorporant ainsi l'assainissement en plus de l'accès à l'eau dans le « droit à l'eau » reconnu dans la législation française.
- Reconnaissance du « caractère indispensable de l'eau potable et de l'assainissement ».
- Levier avec la loi LEMA et le droit communautaire contraignant : Les collectivités qui pratiquent des coûts élevés pour les services d'eau et d'assainissement sont celles où le besoin d'un tarif social est le plus élevé. Ces collectivités risquent d'être mises en cause pour inapplication de la loi française qui avait instauré le droit à l'eau à un prix abordable dès 2006 (LEMA) → argument fort pour la mise en place de tarifs sociaux de l'eau et de l'assainissement ou d'un système de chèques eau équivalent adaptés aux exigences locales. Au plan communautaire, le « Socle européen des droits sociaux » adopté en 2017 stipule que « toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, les services d'assainissement... Et précise que « des mesures visant à faciliter l'accès à ces services doivent être prévues pour les personnes qui sont dans le besoin. »

## 2.2. Limites du dispositif

### 2.2.1. Base volontaire pour la collectivité

- Le dispositif ne pourra être mis en place que sur une base volontaire de la collectivité et n'instaure pas l'obligation de créer un tarif social ou un système de chèques eau analogue au système de chèques énergie en vigueur au niveau national.

### 2.2.2. Inégalités territoriales

- Pas de mesures nouvelles de solidarité destinées à lutter contre les inégalités territoriales alors que le prix de l'eau varie de 1 à 5 selon la collectivité.
- Certaines collectivités où le coût de l'eau et de l'assainissement est élevé ne prendront pas les dispositions qui permettront de limiter les dépenses d'eau des usagers démunis qui y résident. Dans ces cas, le droit à l'eau ne sera pas mis en œuvre (notamment dans les collectivités où le prix de l'eau et de l'assainissement est nettement plus cher (de l'ordre de 5.5 E/m<sup>3</sup>)).

### 2.2.3. Inégalités entre usagers

- Tarifs sociaux exclusivement réservés aux ménages démunis et ne peuvent pas être données à d'autres catégories d'usagers domestiques (par exemple, réductions pour les familles nombreuses, les personnes âgées, les handicapés, les chômeurs, les étudiants, etc.).
- Impossibilité de fixer un tarif de l'eau plus élevé pour les résidents secondaires faute de loi autorisant cette discrimination tarifaire parmi les usagers domestiques. [En revanche, les usagers non domestiques peuvent être soumis à des tarifs différents de ceux des usagers domestiques.]

### 2.2.4. Cout d'investissement pour le lancement

- Bailleurs et syndicats de copropriété devront établir une convention avec la collectivité concernée pour définir les modalités de la perception de l'aide pour l'eau lorsque le bénéficiaire de l'aide n'a pas de facture d'eau à son nom (compteur collectif) → nombre élevé de conventions à signer.
- Nécessité que chaque collectivité où l'eau et l'assainissement sont plus chers que la moyenne nationale : a) décide de créer un système de tarif social ou de chèques eau ; b) fixe son mode de financement (péréquation ou aide directe) ; c) obtienne les données sociales nécessaires pour identifier les bénéficiaires de l'aide ; d) établisse les modalités de la fourniture d'aide en cas de contrats collectifs de fourniture d'eau.

### 2.2.5. Quid de l'accès physique permanent

- L'article ne prend pas en compte les situations des personnes n'ayant aucun compteur ou facture et n'étant pas rattachées au réseau d'eau et d'assainissement (personnes SDF, migrants, gens du voyage, etc.). Aucune amélioration en matière de déploiement d'infrastructures publiques d'eau et d'assainissement n'est ainsi prévue (fontaines publiques et WC publiques).

## 2.3. Points de vigilance

- Les tarifs sociaux et les chèques eau risquent de ne pas être utilisés (taux de non-recours) s'ils ne sont pas connus du public visé, s'ils nécessitent des démarches fréquentes ou complexes, s'ils requièrent des autorisations et contrôles multiples ou s'ils apportent une aide trop faible.
- L'efficacité et la transparence de ces dispositions de tarification sociale seront renforcées si des mesures d'accompagnement indispensables sont menées : clarté des critères, facilité de mobilisation des fonds, amélioration de l'information des usagers, mesures d'accompagnement sur les économies d'eau, etc.
- Difficulté de corréliser la liste des usagers de l'eau avec la liste des bénéficiaires d'une aide sociale non liée à l'eau.
- Si les tarifs sociaux impliquent des dépenses de gestion importantes au regard du montant des aides d'eau, il convient de choisir des modalités simples et aussi automatiques que possible pour identifier les bénéficiaires du tarif social tout en prévoyant des voies parallèles pour aider les ménages démunis qui auraient été « oubliés ».

## ANNEXE : APPRENTISSAGES ISSUS DES EXPERIMENTATIONS DE TARIFICATION SOCIALE PERMISES PAR LA LOI BROTTES DE 2013

Les expérimentations pour une tarification sociale de l'eau ont été lancées en 2015 (article 28 de la loi Brottes, adoptée le 15 avril 2013 « visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes ») dans 50 collectivités françaises (issues de 11 des 13 régions métropolitaines et 3 des 5 départements d'outre-mer - Guyane, Martinique, La Réunion).

A noter que parmi les 50 collectivités autorisées à expérimenter une tarification sociale de l'eau, 3 ont souhaité retirer immédiatement leur candidature, ce qui portait à 47 le nombre de collectivités expérimentatrices. Depuis, ces collectivités ont évolué. Trois d'entre elles ont changé de statut. D'autres, notamment suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») ont transféré leur compétences (10 collectivités) ou fusionnés (10 collectivités). Entre 2015 et 2018, 2 autres collectivités ont choisi de mettre fin définitivement à leur expérimentation (une commune et une communauté de commune), 7 ont mis leur dispositif en suspens (2 communes, 3 syndicats intercommunaux, un syndicat mixte, ainsi qu'une communauté d'agglomération). D'après les données collectées par la DEB, 33 projets étaient actifs en 2018.

→ D'après les rapports d'étape [2018](#) et [2019](#) sur l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau.

### PRINCIPAUX APPRENTISSAGES

- Difficulté d'accès aux données et de communication des informations, difficultés de recoupement de fichiers des bénéficiaires (pour les aides systématiques / non déclaratives)
- Difficulté d'identification et d'atteinte des bénéficiaires : la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le règlement général sur la protection des données (RGPD) peuvent rendre difficile l'accès aux données nécessaires à l'identification des bénéficiaires
- Difficulté des collectivités à s'accorder avec les partenaires sur le mode de conventionnement (→ prévoir une mise en commun des documents de conventionnement pour faciliter la récupération par les collectivités des informations qui caractérisent les populations bénéficiaires ?)
- Préférence de la part des CL pour les aides fléchées (gratuité de l'abonnement, modulation tarifaire ou chèque eau)
- Financements sur budget eau et assainissement majoritaire (seules deux CL utilisent leur budget général)
- En majorité des aides spécifiques versées pour l'abonnement et/ou consommation d'eau
- Un complément indispensable = l'accompagnement aux économies d'eau
- Taux de non-recours important pour les aides déclaratives
- Difficulté pour les logements collectifs (pas de compteur individualisé, eau payée dans les charges)
- Un investissement initial important pour les CL (en termes d'outils, de plateformes d'information, de logiciels, etc.) mais des gains de temps et en personnel pour la gestion quotidienne
- Limite des compétences des services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) en matière d'accès à l'eau et de la précarité : cadre des réseaux et de facture d'eau dépassé par la question

de l'action sociale pour les populations non raccordées → nécessité de faire le lien avec l'aménagement du territoire et le domaine sanitaire et social

### FACTEURS DE SUCCES

- Contexte local : instauration d'un groupe de travail multi acteurs est un facteur facilitant la mise en œuvre des échanges de données
- Examen au cas par cas / approche individualisée : plus grande simplicité et ciblage de l'aide pour les plus démunis)
- Pour des échanges de données généralisés à l'ensemble du territoire, dans le cadre d'un dispositif national → mettre en place des consignes aux services, modes opératoires et méthodologies partagées (notamment sur la conformité avec la protection des données personnelles) en lien avec les ministères de tutelle de ces organismes.

### BILAN QUALITATIF

- Amélioration de la connaissance des populations en difficulté sur le territoire, des consommations d'eau et des enjeux de l'aide sociale
- Nouvelle collaboration entre services qui communiquent d'habitude peu entre eux, meilleure cohérence de l'action publique

### PERSPECTIVES

- Pour les collectivités encore actives → renforcement de la communication autour du dispositif, afin d'améliorer le taux de recours à certaines aides + phase d'évaluation afin de permettre des réajustements.
- Pour la coordination nationale → demande de mise à disposition d'un espace d'échange pour les collectivités expérimentatrices. Etude par la DEB de la création de plateforme numérique en ligne.
- À retenir pour une ouverture : dans le cadre de la généralisation du principe d'une tarification sociale de l'eau proposé en conclusion de la première séquence des Assises de l'eau → opportunité de réflexion autour de : 1) une ouverture à toutes les collectivités la possibilité de mettre en place les mesures de leur choix pour favoriser l'accès à l'eau pour tous ; 2) une aide à l'échelle nationale pour l'identification des bénéficiaires.

---

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

Sont membres de la Coalition Eau : 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 · SEVES · Solidarité Eau Europe · Solidarités International · Toilettes du Monde · WECF · Wikiwater