

Académie de l'Eau

RENDRE L'EAU ABORDABLE POUR LES PERSONNES DÉMUNIES

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

La légalisation récente de la tarification sociale de l'eau de l'eau permet dorénavant de modifier les tarifs de l'eau de façon à réduire le prix de l'eau pour les personnes démunies. La présente étude analyse différents systèmes de tarification destinés à rendre l'eau plus abordable dans le cas des collectivités où le prix de l'eau et de l'assainissement est élevé.

Décembre 2020

Rendre l'eau abordable pour les personnes démunies

Henri Smets,
Académie de l'Eau, France

Selon la loi en vigueur, chaque personne physique a « le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous » (C.Env. L210-1). Aussi, chaque collectivité territoriale - et plus particulièrement celles qui pratiquent des prix élevés pour l'eau - devrait s'assurer que, dans leurs zones de compétence, les ménages démunis ne doivent pas consacrer une fraction trop élevée de leurs ressources pour payer l'eau potable qu'ils consomment et son assainissement.

Traditionnellement, les systèmes sociaux gérés par les CCAS au niveau local et les FSL au niveau départemental ont apporté une aide pour le paiement des factures d'eau des personnes démunies (CASF L115-3) mais ces systèmes n'ont aidé en réalité qu'une faible proportion de ces personnes car ils fonctionnent sur la base d'analyses individuelles de demandes d'aides et non sur celle de droits ouverts à une large catégorie de personnes. D'autre part, les systèmes tarifaires engendrent des impayés d'eau dont une partie seulement est due aux personnes démunies. La lutte contre les impayés passe par l'amélioration de l'abordabilité de l'eau et par une meilleure identification des mauvais payeurs, c.-à-d. des usagers qui s'abstiennent de payer leur eau alors qu'ils en ont les moyens.

La mise en oeuvre effective du droit à l'eau requiert d'avoir accès aux données socio-économiques qui permettent d'identifier les bénéficiaires des mesures sociales prévues en faveur des personnes démunies. La rétention d'informations dans ce domaine est un acte contraire au principe fondamental de fraternité.

Cette note vise à présenter quelques mesures tarifaires de nature à aider les personnes **démunies** à avoir accès à l'eau lorsqu'elles sont branchées à la distribution d'eau potable (Première partie) ou lorsqu'elles ne disposent pas d'un branchement (Deuxième partie). Le nombre de personnes concernées en France pourrait atteindre plus d'un million de personnes branchées à la distribution d'eau potable auxquelles il faut ajouter près de 250 000 personnes qui n'ont même pas un branchement à l'eau potable. Depuis la loi Engagement et proximité (N°2019-1461, art.15), les tarifs sociaux ont cessé d'être interdits et il est désormais plus facile d'apporter une aide pour l'eau consommée par les usagers démunis. La loi N°2020-105 (art.107) a introduit l'obligation pour les collectivités de déterminer les zones « dans lesquelles il est pertinent d'installer des fontaines d'eau potable ». La nouvelle directive sur l'eau potable (N°2020/2184) obligera les Etats à identifier les personnes vulnérables et marginalisées et devrait contribuer à une meilleure mise en oeuvre du droit à l'eau au bénéfice des plus démunis.

Première Partie : Mesures destinées aux usagers ayant accès à un réseau de distribution

1. Réduire la partie fixe des tarifs de l'eau pour les usagers démunis

Pour réduire la charge des factures d'eau pour les usagers démunis, il est possible de prévoir que ces usagers bénéficient d'une réduction de la part fixe de leur facture d'eau s'ils sont tenus de se fournir en eau potable d'un prix inabordable compte tenu de leurs revenus. Cette réduction portant sur la part fixe du tarif de l'eau peut également porter sur la part fixe du tarif de l'assainissement. Le montant de l'abattement sur la part fixe peut être exprimé en euros, en litres d'eau, en une fraction de la part fixe.

L'identification des usagers démunis pose problème de fait que de nombreux usagers dépendent d'un abonnement collectif à l'eau et sont donc inconnus du distributeur d'eau. (co-propriétés, immeubles locatifs, foyers, EHPAD, etc). L'ensemble des bénéficiaires du chèque énergie (5.5 M) ou une partie de ceux-ci qui sont plus particulièrement démunis pourrait être considérée comme étant aussi des usagers de l'eau démunis sous la condition que la facture moyenne d'eau et d'assainissement soit d'un montant élevé dans leur collectivité.

De même, les bénéficiaires de la Complémentaire Santé Solidaire (CSS, ex CMUC) (5.76 M de personnes) pourraient être aidés s'ils sont soumis à des dépenses d'eau particulièrement élevées. Dans les deux cas, le montant de l'aide pourra être modulé en fonction du prix de l'eau et de l'assainissement et en fonction de la taille du ménage et de ses revenus. Comme dans la majorité des collectivités, l'eau est abordable pour la grande majorité des usagers, l'aide pour l'eau ou la réduction tarifaire équivalente ne concernera qu'environ un million de personnes sur les 5.5 millions de personnes aidées pour la consommation d'énergie ou pour les soins de santé.

Les bénéficiaires de l'aide recevraient un crédit sur leur compte d'abonné chez le distributeur ou, à défaut, un versement sur leur compte bancaire. Cette solution n'a pas été retenue pour le chèque énergie qui ne peut pas être utilisé librement par l'utilisateur. Prochainement, les bénéficiaires du chèque énergie vivant en EHPAD vont pouvoir utiliser plus librement le chèque énergie auquel ils ont droit.

Dans le cas de l'eau, plusieurs collectivités territoriales versent déjà directement des chèques eau aux usagers démunis. Un système des chèques eaux analogue au système des chèques énergie pourrait être mis en place au bénéfice des titulaires de la CSS vivant dans des communes où l'eau est d'un prix élevé. En effet, la loi Engagement et proximité (N°2019-1461) stipule que « 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. »

Néanmoins, il ressort de la loi en vigueur que le versement de l'aide pour l'eau aux usagers démunis avec compteur collectif serait interdit tant que les bailleurs et les syndicats de co-propriété n'auront pas établi une convention pour définir les modalités de perception de l'aide pour l'eau versée par les distributeurs aux bénéficiaires. Ce traitement différent entre les titulaires d'un compteur individuel et les personnes dépendant d'un compteur collectif

constitue une discrimination injustifiée. L'aide pour l'eau dans le cas des usagers démunis avec compteur collectif peut être analysée comme étant un remboursement par le distributeur d'un trop payé par l'abonné collectif à ce distributeur.

Le tarif avec annulation de la part fixe dans le cas d'un usager démunis est un cas particulier de ce tarif qui a l'avantage de garder son caractère incitatif au prix unitaire de l'eau (Fig.1 et 2). Cette mesure a été autorisée par la loi N°2019-1461.

2. Créer une première tranche de consommation d'eau gratuite pour les ménages démunis

La création d'un tarif comportant une première tranche de consommation gratuite pour les ménages démunis est une mesure qui séduit beaucoup les usagers et qui a été autorisée par la loi N°2019-1461. Il suffirait de déduire de la facture annuelle d'eau le montant qui aurait été perçu dans le tarif de référence pour une consommation juste supérieure au volume gratuit (Fig.3 et 4). L'identification des ménages démunis peut se faire à partir de la liste des ménages titulaires du CSS ou à partir de la liste des bénéficiaires du chèque énergie si celle-ci devenait disponible.

Ce système d'aide devrait tenir compte de la taille des ménages démunis pour définir le volume gratuit de sorte à ne pas pénaliser les familles nombreuses. Une autre solution consiste à distribuer aux familles nombreuses démunies un chèque eau pour compenser l'augmentation de la facture d'eau causée par la taille plus grande du ménage.

NB : la création d'un tarif comportant une première tranche gratuite pour **tous** peut impliquer d'augmenter de façon sensible le prix unitaire de l'eau si le volume de la part gratuite est significatif par rapport au volume moyen de la consommation domestique. Cette difficulté est réduite si la gratuité ne porte que sur un très faible volume d'eau (par exemple, 20 L/j/p). En tout état de cause, la gratuité de la première tranche de l'eau n'a été autorisée par la loi que pour les seules personnes démunies. Le débat sur ce sujet a été rouvert avec la Proposition de loi N°3451.

3. Mettre en place un tarif progressif pour les usagers domestiques

Le remplacement du tarif binôme par un tarif progressif permet de réduire le prix payé par les petits consommateurs et d'augmenter le prix payé par les gros consommateurs. Ce tarif est facile à mettre en œuvre si de la consommation d'eau est mesurée une fois par an et si l'on connaît le nombre de personnes vivant chez l'abonné afin de ne pas pénaliser les familles nombreuses (Fig. 5, 6, 7 et 8).

L'agglomération de Bruxelles utilise un tarif progressif qui varie selon le nombre d'usagers desservis dans le ménage de l'abonné. Dans les immeubles d'habitation avec compteur collectif, la consommation moyenne d'eau par personne sert de repère. Une solution alternative serait de se baser sur la consommation moyenne par uc (unité de consommation).

Dans de nombreux cas en France, chaque ménage d'un immeuble avec compteur collectif paye l'eau consommée en fonction de la surface du logement (tantièmes). Cette répartition favorise les familles nombreuses surtout si leur logement est moins spacieux que la moyenne.

4. Créer un tarif réduit pour les habitations

Un Règlement du Code de l'environnement (R 214-5) prévoit que les abonnés ayant une consommation faible (moins de 1000 m³/an) peuvent bénéficier du tarif domestique même s'ils utilisent l'eau à des fins professionnelles. Pour réduire la facture d'eau des ménages, on pourrait créer un tarif réduit pour les usages à titre exclusif d'habitation et un autre tarif plus élevé pour les autres usages (usage professionnel, usage mixte habitation et commerce, etc.). Cette différenciation tarifaire déjà prévue par la loi N°2013-312 prévoit la possibilité de créer un tarif particulier pour les usagers occupant un immeuble à usage principal d'habitation (CGCT L 2224-12-1-1). Dans le même esprit, le tarif applicable aux résidences secondaires pourrait être supérieur à celui des résidences principales si cette mesure était autorisée par la loi.

Comme le tarif réduit « habitations » devrait s'appliquer à tous les usagers et pas seulement aux usagers démunis, le gain pour les usagers démunis risque d'être assez faible car l'écart entre les deux tarifs devrait rester modéré (moins de 25%).

5. Uniformiser le tarif de l'eau pour les ménages d'une même commune

Dans les immeubles avec compteur collectif, la part fixe augmente avec la consommation probable de l'immeuble et est souvent indépendante du nombre de logements. Une amélioration tarifaire consisterait à rendre cette part fixe proportionnelle au nombre de logements dans le cas d'un tarif binôme, ce qui permettrait d'avoir la même facture d'eau pour tous les logements ayant la même consommation d'eau quelle que soit la taille de l'immeuble ou de l'habitation.

Cette proposition peut aboutir à augmenter le prix de l'eau pour les ménages avec compteur collectif si la somme des parts fixes des usagers collectifs par usager est inférieure à la part fixe des usagers avec compteur individuel.

Deuxième partie

Mesures destinées aux usagers sans accès au réseau

6. Créer un tarif réduit pour les points d'eau publics

L'eau fournie aux bornes fontaines, aux sanisettes, aux rampes de robinets (cas des bidonvilles) pourrait bénéficier d'un tarif réduit (tarif « communal »). Il en est de même de l'eau utilisée par les administrations pour satisfaire les besoins de boisson et d'hygiène.

Plusieurs municipalités ont déjà mis en place des abonnements « communaux » ou des abonnements « spéciaux » (SEDIF, Angoulême, Lille, etc) qui sont inférieurs au tarif ordinaire. Cette mesure est favorable aux budgets municipaux et se traduit par un manque à

gagner pour les services de l'eau. Elle aboutit à un allègement des dépenses des services publics chargés des équipements sanitaires (fontaines, sanisettes, etc).

7. Ne pas faire payer l'eau des fontaines publiques

Les fontaines publiques et les bornes fontaines sont traditionnellement une source d'eau gratuite pour tous et en particulier les plus démunis. Récemment leur nombre a été augmenté en Guyane pour des raisons liées à l'accès à l'eau dans la lutte contre le covid 19. Par exception à la règle selon laquelle les municipalités supportent les coûts de l'eau consommée dans les équipements sanitaires publics ainsi que les redevances et taxes associées, il serait envisageable de traiter l'eau des fontaines publiques de la même manière que l'eau des bouches d'incendie (gratuité). Dans ce cas, il ne sera pas nécessaire de mesurer la consommation d'eau. Pour parvenir à ce résultat, il suffirait de compléter l'art. CGCT L 2224-12-1 qui deviendrait « Le présent article n'est pas applicable aux consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie **et des points d'eau** placés sur le domaine public ». Cette approche revient à assimiler l'eau des fontaines à l'eau des fuites de réseaux de distribution ou à l'eau utilisée pour lutter contre les incendies.

CONCLUSIONS

En France, le droit à l'eau a été proclamé mais il n'est pas encore pleinement mis en œuvre au bénéfice de toutes les personnes démunies. En effet, il subsiste encore un nombre important de personnes qui doivent payer l'eau à un prix inabordable ou qui manquent d'accès à l'eau. Chaque municipalité où l'eau est chère est appelée à agir pour corriger cette situation, par exemple en modifiant son tarif de l'eau dans un sens social comme l'y autorise depuis peu la loi Engagement et proximité.

Les tarifs sociaux longtemps proscrits devraient être mis en place en se fondant sur les expériences en cours et en utilisant les bases de données socio-économiques existantes. Les réductions affectant seulement la part fixe du tarif présentent un grand intérêt pour réduire les dépenses d'eau des personnes démunies tout en préservant le caractère incitatif du prix de l'eau sur sa consommation.

Pour mieux garantir le droit à l'eau des plus démunis, il faudra introduire de nouvelles dispositions législatives¹ pour transformer un droit théorique en un droit effectif pour les usagers démunis. Dans ce but, il sera nécessaire, par exemple, de définir dans quels cas l'eau est d'un prix inabordable et quelle est la quantité minimale d'eau potable dont toute personne **démunie** doit pouvoir disposer quelle que soit la collectivité concernée.

1. Exemple : « En vue de mettre en œuvre le droit d'accéder à l'eau et à l'assainissement tel que prévu à l'art. CGCT L 2224-12-1-1, chaque conseil municipal ou assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales veille à ce que les usagers démunis de leur ressort aient accès gratuitement à un volume minimal d'eau potable et à ce que la facture d'eau et d'assainissement pour une consommation normale d'eau d'un usager domestique ne dépasse pas un seuil fixé par décret compte tenu de la taille du ménage de l'usager et de ses revenus ».

Légendes pour les Figures

Montant de la facture d'eau d'un ménage (tarif normal et tarif réduit) pour un ménage (€) en fonction du volume d'eau consommé (Q)

Fig. 1. Réduction de la part fixe du tarif binôme

Fig. 2. Annulation de la part fixe du tarif binôme

Fig. 3. Première tranche de consommation gratuite avec part fixe maintenue au delà de cette première tranche

Fig. 4. Première tranche de consommation gratuite sans part fixe et deuxième tranche payante.

Fig. 5. Remplacement d'un tarif binôme par un tarif progressif à deux tranches sans modification de la part fixe et du taux de la deuxième tranche

Fig. 6. Réduction de la part fixe et remplacement d'un tarif binôme par un tarif progressif à deux tranches sans modification du taux de la deuxième tranche

Fig. 7. Annulation de la part fixe dans un tarif progressif à deux tranches

Fig. 8. Remplacement d'un tarif binôme par un tarif progressif sans modification de la part fixe. NB : le taux de la deuxième tranche du tarif réduit est supérieur au taux de la tranche du tarif binôme

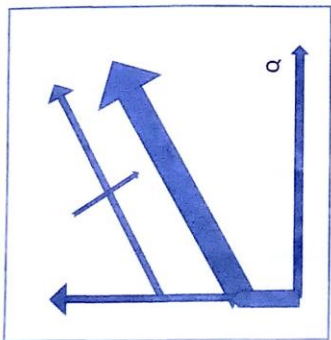


Fig. 1

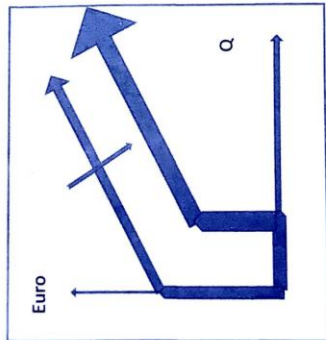


Fig. 3

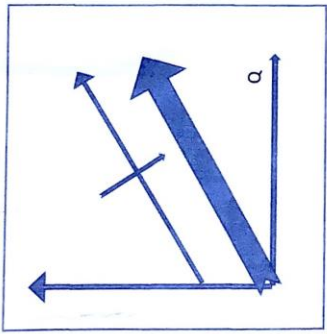


Fig. 2

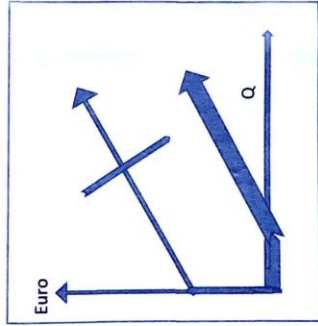


Fig. 4

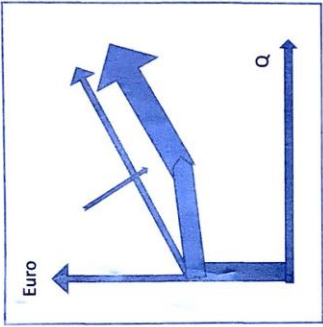


Fig. 5

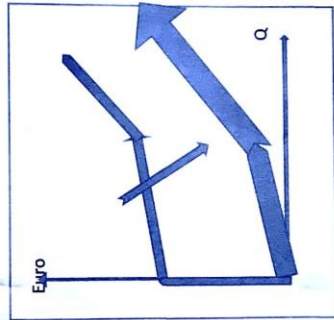


Fig. 7

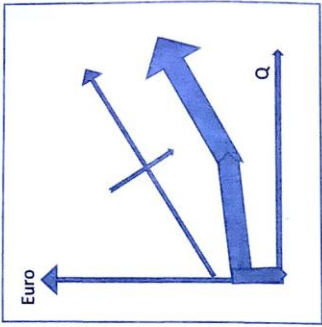


Fig. 6

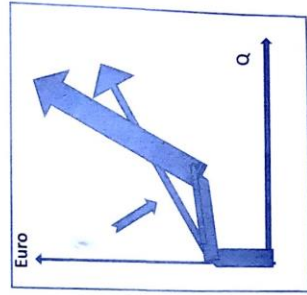


Fig. 8