



Académie de l'Eau

# LE COÛT DES CHÈQUES EAU

**Henri Smets**

Académie de l'Eau, France

Résumé : Des chèques eau pourraient être attribués à près de 360 000 ménages démunis pour les aider à payer leur eau entraînant une dépense totale de 24 M€/an ou 0.37 € par habitant s'ils étaient disponibles dans toutes les collectivités territoriales. Dans le cas d'un couple très démunis, le montant des chèques eau devrait dépasser environ 80 €/an. L'incidence des chèques eau sur le prix de l'eau sera très faible, même si ces chèques ne sont utilisés que dans les seules collectivités volontaires.

**Février 2019**



# LE COÛT DES CHEQUES EAU

## Introduction

En 2017, le Parlement européen, le Conseil et la Commission de l'Union européenne ont proclamé solennellement le « Socle européen des droits sociaux » (Sommet social de Göteborg, novembre 2017) qui contient un article selon lequel « Des mesures visant à faciliter l'accès à ces services (essentiels de qualité y compris l'eau, les services d'assainissement...) **doivent** être prévues pour les personnes qui sont dans le besoin ». Ce texte peu connu et impératif marque le soutien accordé par l'Union européenne au droit à l'eau.

En août 2018, le Gouvernement français a proposé aux collectivités qui le souhaitent de mettre en œuvre un dispositif de chèques eau pour faciliter l'accès à l'eau pour les plus démunis en leur donnant une aide pour couvrir une partie de leurs factures d'eau et d'assainissement. L'appui du Gouvernement consiste à charger l'Agence de services et de paiement (ASP) de distribuer les chèques eau à un ensemble de destinataires répertoriés dans un fichier qu'il tient à jour. Les collectivités territoriales financeront par péréquation interne ou sur leur budget propre les chèques eau qui auront été distribués à leur niveau.

Cette note cherche à évaluer la charge que pourraient représenter les chèques eau distribués « automatiquement » au niveau national ou au niveau des collectivités volontaires.<sup>1</sup> Elle montre que la distribution de ces chèques aux plus démunis à titre préventif ne devrait pas causer de problèmes pour les collectivités sauf éventuellement dans le cas des collectivités les plus pauvres.

Au plan national, la charge des chèques eau représenterait à peine 3.25 % de la charge des chèques énergie. Dans ces conditions, la décision de créer un nouveau système de chèques eau pèsera peu sous l'angle financier mais aura un impact très positif au plan social. Encore faut-il concrétiser l'annonce gouvernementale qui risque sinon de rester sans lendemain.

Après avoir calculé quel pourrait être le montant des chèques eau, nous évaluons le nombre de destinataires et le coût de ce système d'aides de solidarité. Nous faisons l'hypothèse que les chèques eau varient avec la taille des ménages et leur revenu comme c'est le cas pour les chèques énergie. En outre, le montant des chèques eau pourrait varier d'une collectivité à une autre.

---

<sup>1</sup> L'expression « chèque eau » a été utilisée dans de nombreux cas mais ne recouvre pas toujours la même réalité. Nous l'utilisons ici pour le cas de chèques distribués à titre préventif à un grand nombre de personnes abonnées ou non auprès du distributeur d'eau (abonnés individuels ou collectifs). Les chèques ont pour but de réduire la dépense pour l'eau des ménages domestiques, non pas de d'intervenir à titre curatif lorsqu'un usager n'est plus en mesure de payer sa facture d'eau.

## 1. Montant des chèques eau

Les chèques eau ont pour objet de réduire les dépenses d'eau de ménages démunis qui reçoivent le chèque énergie et doivent payer des factures d'eau élevées. Leurs montants dépendent de la taille des ménages bénéficiaires et de leurs ressources ainsi que de diverses considérations que nous chercherons à préciser. Ces montants sont hypothétiques à ce stade car aucune information officielle n'est actuellement disponible sur ce sujet. De plus, il faut se rappeler que la distribution de chèques eau en dehors des expérimentations autorisées au titre de la loi Brottes constitue en l'état actuel du droit une action illégale.

- Des chèques eau qui ne paraissent pas « dérisoires »

Le montant des chèques eau devrait être suffisant pour ne pas paraître « dérisoire » pour celui qui le reçoit par comparaison avec la facture moyenne d'eau des usagers domestiques. Quelle serait la réaction d'une personne seule qui recevrait un chèque eau de 10 € alors que sa facture est de 260 €/an ? Cela dépendra des démarches qu'elle devra accomplir et des documents elle devra produire. Dans le cas d'un ménage de 4 personnes dépensant 500 € pour une consommation d'eau de 120 m<sup>3</sup>/an, il faudra probablement que le chèque eau de ce ménage atteigne 100 €/an pour constituer une aide sensible. Une aide sociale d'un minimum de 20% du tarif normal serait sûrement considérée comme étant un minimum dans le cas des transports publics.

Pour ne pas paraître « dérisoire », l'aide devrait représenter une fraction significative de la facture d'eau d'un ménage qui ne consomme que la quantité d'eau nécessaire pour satisfaire ses besoins élémentaires. Par exemple, le chèque eau devrait représenter au moins le quart de la facture d'eau du ménage démunis. Pour un couple qui consomme 150 L d'eau par jour à 5.5 €/m<sup>3</sup> et a souscrit un abonnement de 60 €/an, la dépense d'eau est 361 € par an. Dans ce cas, il serait bon que le chèque eau soit **supérieur à 90 €/an** et à un montant plus élevé si l'eau coûtait plus de 6.5 €/m<sup>3</sup>.

- Une eau à un prix vraiment abordable

Un second critère à respecter est que le chèque eau devrait permettre de réduire les dépenses d'eau d'un ménage pour satisfaire ses besoins élémentaires à moins de 3% de ses ressources. Ce critère est de plus en plus reconnu en France par tous les acteurs de l'eau mais ne figure pas encore dans un texte normatif.<sup>2</sup> Il met en œuvre l'art. L210-1 du Code de l'environnement selon lequel chacun a « le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ».<sup>3</sup>

Dans le cas d'un couple bénéficiaire du RSA Socle (826 €/mois), le plafond des dépenses qui peut être consacré à l'eau dans la limite des 3% est de 297 €/an. Si la consommation est de 150 L /j d'eau à 5.5 €/m<sup>3</sup> et l'abonnement est de 60 €/an, la facture

---

<sup>2</sup> Dans la PPL N°2715 de 2015 (Lesage), l'article 3 fait référence au seuil de ressources de 3% et à une consommation minimale de 50 m<sup>3</sup> / an par uc (137 L/j). Toutefois cette PPL n'a pas été adoptée par le Sénat. Le critère des 3% est utilisé par de nombreux CCAS tels que Puteaux. Grenoble a choisi un critère de 2.5% des ressources pour les factures d'eau.

<sup>3</sup> Selon le Protocole N°26 du Traité de Lisbonne (2007) sur les services d'intérêt général, le caractère abordable de l'eau est une valeur commune de l'Union européenne.

d'eau est de 361 €/an. Pour respecter le critère des 3%, le chèque eau devrait être **supérieur à 64 €/an pour un bénéficiaire au RSA Socle**. Si le bénéficiaire du chèque a des ressources inférieures au RSA Socle, il faudra que le montant du chèque dépasse 64 €. Si l'eau coûte 6 €/m<sup>3</sup>, un chèque eau de **91 €/an** devrait être prévu.

- Des chèques eaux proportionnels aux chèques énergie

Comme les dépenses d'eau des ménages sont environ trois fois moins élevées que celles pour l'énergie (électricité, gaz, chaleur), il serait rationnel que les chèques eau soient environ trois fois moins élevés que les chèques énergie.<sup>4</sup>

Compte tenu des montants des chèques énergie en 2019, les aides pour l'eau pourraient être de l'ordre de 67 €/an dans le cas d'une personne seule, de l'ordre de **80 €/an** pour un couple et de l'ordre de 93 €/an pour une famille de 4 personnes lorsque le revenu fiscal de référence du ménage est inférieur à 5 600 €/uc.<sup>5</sup>

Si les ménages ont des ressources supérieures à 5 600 €/uc, les chèques eau seront plus faibles. Lorsque les ressources sont comprises entre 5 600 €/uc et 6 700 €/uc, les chèques pourraient être de 49 € pour des personnes seules, 59 € pour des ménages dont la taille est comprise entre 1 et 2 uc et 68 € pour les ménages de 2 uc et plus. Lorsque les ressources sont comprises entre 6 700 €/uc et 7 700 €/uc, les chèques eau pourraient être de 33 €, 38 € ou 42 € par an selon la taille des ménages. Si les ressources sont comprises entre 7 700 €/uc et 10 700 €/uc, il pourrait être envisagé de ne pas distribuer l'aide pour l'eau car l'écart entre la facture d'eau et l'objectif des 3% des ressources est faible.<sup>6</sup>

- Des chèques eau d'un montant compatible avec les aides mises en place dans certaines collectivités

Un quatrième critère est que le chèque eau devrait être d'un montant similaire à celui des aides fournies dans des systèmes de solidarité dont bénéficie actuellement une partie de la population. Ainsi à Grenoble, une aide moyenne de 53 € par an est donnée à 9 500 ménages pour une facture moyenne d'eau de 381 €/an (120 m<sup>3</sup>/an). Dans la région parisienne, le SEDIF fournit une aide moyenne de 170 €/an à près de 5 400 ménages. A Bordeaux, les aides sont de 160 € en moyenne (344 ménages). Les collectivités qui se sont portées volontaires pour l'expérimentation Brottes ont consacré en moyenne 50 €/an par bénéficiaire pour l'aide pour l'eau.

---

<sup>4</sup> Voir art. L 124 et R 124 du Code l'énergie.

<sup>5</sup> uc : unité de consommation. Un couple compte pour 1.5 uc, un ménage de 4 personnes pour 2.1 uc. 70% des ménages ayant des revenus inférieurs à 7 700 €/uc sont sous le seuil de 5600 €/uc.

<sup>6</sup> Pour les 2.2 M de ménages dont les ressources sont comprises entre 7 700 et 10 700 €/uc, le chèque eau pourrait être de 18, 21 ou 25 €/an selon la taille du ménage. Si des chèques eau correspondants étaient distribués, ils augmenteraient le coût total des chèques eau d'environ 35% vu le nombre de personnes concernées.

- Remarques :

- a) Les chèques eau viennent parfois en supplément d'autres déductions réservées aux plus démunis telle qu'une réduction/exonération de la partie fixe ou une réduction de la partie variable.
- b) Il n'existe pas de normes obligatoires pour prescrire le montant minimum des chèques eau mais seulement un ensemble de considérations fondées sur l'équité. Dans le cas d'un couple très démunis (ressources inférieures à 5 600 €/uc), le montant des chèques eau devrait être supérieur à environ **90 € par an**. Si les ressources du couple sont comprises entre 5 600 €/an et 7 700 €/uc, un chèque eau inférieur à 80 €/an pourrait être justifié. Les couples ayant des ressources très inférieures au RSA Socle et ceux pour lesquels l'eau coûte plus de 6.5 €/m<sup>3</sup> devraient bénéficier d'une aide plus élevée que 90 €/an.
- c) Comme les chèques eau sont uniquement destinés à payer une partie des factures d'eau et d'assainissement des usagers domestiques, ils seront remis par les bénéficiaires au distributeur d'eau local qui recevra de la collectivité le montant total des chèques eau remis. Le distributeur créditera du montant des chèques remis les comptes des abonnés individuels auprès du distributeur ou, en cas de contrat collectif, les comptes courants des usagers. Dans un tel système, le distributeur disposera de la liste des bénéficiaires des chèques eau de son ressort comme c'est le cas pour les chèques énergie.
- d) Lorsqu'une collectivité met en oeuvre le système des chèques eau, elle pourrait fixer à l'intérieur de certaines limites le coefficient de solidarité qui modulerait le montant des chèques eau qu'elle finance en fonction du prix de l'eau ou d'autres critères. En revanche, le prix de l'eau au delà duquel un chèque eau serait disponible, le niveau de consommation d'eau pour les usages essentiels et la grille de répartition des montants des chèques eau selon le revenu et la taille du ménage seraient fixés dans un décret. Dans ce cas, il sera possible de garantir un minimum d'égalité dans les conditions de distribution des chèques eau dans les différentes collectivités. Si un usager a droit à un chèque eau dans une collectivité volontaire, il aura le même droit dans une autre collectivité volontaire pratiquant le même prix pour l'eau.

## 2. Nombre de bénéficiaires des chèques eau

Les bénéficiaires des chèques eau sont les ménages démunis qui ont été identifiés comme étant bénéficiaires du chèque énergie et qui habitent dans des collectivités territoriales où l'eau est chère.<sup>7</sup> Sont exclues du système des chèques eau les personnes démunies mal connues des services sociaux ou fiscaux ainsi que toutes celles qui habitent dans des collectivités où l'eau est relativement « bon marché ». Les bénéficiaires de chèques eau sont des consommateurs d'eau mais pas nécessairement des abonnés au système de distribution d'eau. Ils font partie des 3.6 millions de ménages<sup>8</sup> dont les ressources fiscales de référence

---

<sup>7</sup> Le montant du chèque eau n'est pas modulé selon l'âge du bénéficiaire ou son degré d'handicap.

<sup>8</sup> A titre de comparaison, 1.7 M de ménages bénéficient du RSA Socle et 4.8 M de personnes bénéficient du CMUC en France métropolitaine en 2017 (7.5% de population)( plafond de ressources 8 800 €/an/uc). Le nombre de personnes dont les revenus sont inférieurs à 40 % de revenu médian est 2.2 M et dont les revenus sont inférieurs à 50% de revenu médian est 5 M (8%). Le nombre d'allocataires des minima sociaux est de 3.8

sont inférieures ou égales à 7 700 €/uc et qui sont destinataires du chèque énergie. Compte tenu de la dispersion des prix de l'eau entre 2 et 10 €/m<sup>3</sup>, il semblerait que seuls 10 % de ces ménages vivent dans des zones d'eau chère.<sup>9</sup>

L'estimation de 360 000 ménages (1.2% de l'ensemble des ménages) correspond au cas où le système de chèques eau s'appliquerait à la France entière.<sup>10</sup> Cette estimation tient compte du fait que l'eau n'est d'un prix élevé que dans un relativement petit nombre de collectivités généralement peu peuplées. Si les chèques eau étaient disponibles pour tous les bénéficiaires de la CMUC sans égard pour le prix de l'eau, il faudrait distribuer des millions de chèques eau. Ainsi à Rennes, les 20 000 bénéficiaires de la CMUC reçoivent un chèque de 30 €.

Lorsque seules les collectivités volontaires mettent en œuvre le système des chèques eau, le nombre de bénéficiaires sera bien plus réduit et le taux moyen de la population à aider risque parfois d'être assez élevé dans certaines collectivités. Dans le cas des collectivités les plus pauvres, près de 10% de la population pourrait recevoir un chèque eau. Dans les collectivités volontaires pour l'expérimentation Brottes, la proportion de ménages aidés pour l'eau est de l'ordre de 1%. Ainsi, à Nantes, 5 954 ménages sont aidés sur une population de 630 000 habitants.

### 3. Volume des aides pour l'eau

Le montant total des aides pour l'eau dépend de la composition des ménages aidés et de leurs ressources. Si les chèques eau sont le tiers des chèques énergie et compte tenu de la distribution des chèques énergie selon la taille et les ressources des ménages, le chèque eau moyen se monte à 66 €/an. Dans l'hypothèse que les chèques seraient disponibles au niveau national (360 000 ménages), le coût total chèques eau sera de **24 M€/an**. Si l'on y ajoute des coûts de gestion de 5 €/ménage, le coût total des aides pour l'eau pourrait atteindre 26 M€/an.

Répartis entre tous les habitants, les chèques eau représentent une dépense de 0.37 € par habitant ; cette incidence est compatible avec l'incidence moyenne des mesures prises dans le cadre de l'expérimentation Brottes : 0.5 € par habitant.<sup>11</sup>

Si le système des chèques eau n'est mis en place que dans les collectivités volontaires, le montant total des chèques eau sera plus faible. En revanche, la proportion de ménages à aider sera plus élevée que la moyenne car les collectivités d'eau bon marché seront peu intéressées à se porter volontaires. Dans les collectivités très pauvres, l'incidence des chèques eau sur les factures d'eau risque d'atteindre plusieurs pour cent. Par exemple, lorsque

---

M. Selon la Banque de France, 3 M de personnes sont en situation de précarité. Près de 3.8 % des ménages payent leurs loyers et charges avec retard.

<sup>9</sup> Cette estimation devrait être vérifiée. Elle se base sur l'observation que 67 % des personnes en dessous de 60% du revenu médian sont dans des grandes villes et leurs banlieues et que la population soumise à un prix élevé de l'eau habite principalement dans des petites collectivités. Le fait qu'il y ait 10% des services d'eau dans le Nord- Ouest de la France (Etudes Que Choisir, 2018) où le prix de l'eau dépasse 6 €/m<sup>3</sup> ne signifie pas que 10% de la population paye son eau à plus de 6 €/m<sup>3</sup> car les municipalités en cause sont très petites.

<sup>10</sup> La proposition du Gouvernement est limitée aux collectivités volontaires. Une péréquation nationale n'est pas prévue

<sup>11</sup> En Belgique, les aides pour l'eau représentent 1.6 €/habitant à Bruxelles et 2.2 €/habitant en Wallonie.

15% des ménages sont aidés avec un chèque eau moyen de 66 € et que la facture moyenne d'eau pour les besoins élémentaires des ménages dans ces collectivités est de 361 €, l'incidence des chèques eau sur les factures d'eau est de 2.7%. Dans des cas extrêmes, par exemple 30% de ménages aidés, il faudra envisager de fournir au niveau départemental ou au niveau national une aide spéciale de solidarité car l'incidence des chèques eau (5.5% de l'ensemble des factures d'eau) pourrait être trop lourde à supporter au niveau de la collectivité seule.<sup>12</sup>

#### **4. Aides additionnelles**

Par analogie avec les dispositions prises dans le cadre des chèques énergie, les bénéficiaires du chèque eau pourraient bénéficier de la gratuité de la mise en service du compteur et d'autres frais fixes qui s'ajoutent à l'abonnement annuel. Ces dégrèvements ne seront toutefois disponibles que dans le cas des contrats individuels.

En outre, les bénéficiaires pourraient être exonérés des frais de gestion des chèques eau par les distributeurs. Si le compte de l'abonné individuel chez le distributeur est débiteur, le chèque eau servira à réduire cette dette. Dans le cas des contrats collectifs, le distributeur pourra retarder le transfert du montant des chèques eau au compte bancaire de l'utilisateur tant que le responsable du compte collectif aura payé sa facture d'eau au distributeur. Cette mesure notifiée à l'utilisateur aura un effet positif dans la lutte contre les impayés causés par les titulaires de contrats collectifs (syndics, bailleurs). Elle a l'inconvénient de sanctionner les usagers précaires pour les retards de paiement des titulaires de contrats collectifs. Les usagers collectifs doivent payer l'ensemble des charges d'avance. S'ils sont en retard de paiement des charges, ils seront sanctionnés par le syndic.

## **CONCLUSIONS**

Les estimations avancées dans cette note montrent qu'il est envisageable de créer un système de chèques eau dont bénéficierait « automatiquement » environ 1.2 % de la population. Ceci constituerait un grand progrès car le nombre de ménages qui sont actuellement aidés pour payer leur eau est dix fois plus faible.

L'offre du Gouvernement aux collectivités territoriales de bénéficier de l'aide de l'ASP pour distribuer les chèques eau présente un grand intérêt pour les collectivités territoriales. Toutefois il conviendrait que le Parlement vote au préalable les mesures législatives qui autoriseront le recours aux chèques eau. Tant qu'un projet de loi ne sera pas déposé pour légaliser l'offre gouvernementale, les collectivités hésiteront à tirer parti de cette offre. En effet, dans une réponse à une question parlementaire posée par la Députée Riotton, le Ministre de la transition écologique a exposé en août 2018 que « le droit actuel n'autorise pas les collectivités qui le souhaitent à mettre en place une tarification sociale de l'eau ».

L'incidence du recours aux chèques eau sur le prix de l'eau au niveau des collectivités territoriales volontaires pour le chèque eau sera faible et pourrait atteindre au pire quelques pour cent de l'ensemble des factures d'eau de cette collectivité. Les chèques eau pourront

---

<sup>12</sup> Dans certaines collectivités à l'outremer, plus de 33 % de personnes sont sous le seuil de 60% du revenu médian. Ce niveau de pauvreté se rencontre aussi en métropole (Roubaix, Aubervilliers, etc). A Saint-Denis, le taux de pauvreté est de 35% et 10% des ménages ont un revenu inférieur à 7 151 €/uc.



apporter une aide utile à des populations très démunies qui sont obligées de payer leur eau à un prix très supérieur à celui généralement pratiqué en France. Ils seront financés par l'ensemble des consommateurs d'eau de la collectivité (péréquation interne) et éventuellement par le budget de la collectivité.

Dans certains cas, les ménages démunis risquent de ne pas recevoir une aide pour l'eau du fait du refus de la collectivité de mettre en place un système des chèques eau. Il existera alors une inégalité dans les conditions d'accès à l'eau pratiquées par les différentes collectivités. Alors que la facture normale d'eau est de l'ordre de 500 €/an, certains usagers vont devoir payer jusqu'à 800 €/an.

## ANNEXE

### **Calcul des aides pour l'eau dans le cas d'un ménage bénéficiaire du RSA Socle qui consomme la quantité minimale d'eau pour satisfaire ses besoins élémentaires**

Pour les besoins du calcul, on suppose que la consommation d'eau pour satisfaire les besoins élémentaires est de 100 L / j pour une personne seule, 150 L/j pour un couple et 210 L/j pour un ménage de 4 personnes.

Une personne seule qui a des ressources de 551 €/ mois et qui consacre 3% de ces ressources pour l'eau, dispose de 16.5 € par mois pour payer sa facture d'eau (198 € par an). Si elle consomme la quantité minimale pour ses besoins élémentaires - 100 L/j ou 36.5 m<sup>3</sup>/an d'eau à 5.5 €/m<sup>3</sup> - et souscrit un abonnement de 60 €/an, elle doit consacrer 201 + 60 = 261 €/an pour l'eau. Pour ramener les dépenses d'eau à 3% des ressources, une aide de **63 €** serait nécessaire.

Un ménage de 2 personnes qui a des ressources de 826 €/mois et consacre à l'eau 3% de ces ressources, dispose de 297 €/an pour payer sa facture d'eau. S'il consomme 150 L / j ou 55 m<sup>3</sup> /an à 5.5 €/m<sup>3</sup> et souscrit un abonnement de 60 €/an, sa dépense d'eau est de 301 + 60 = 361 €/an. Pour ramener les dépenses d'eau à 3% des ressources, une aide de **64 €** serait nécessaire.

Un ménage de 4 personnes a des ressources de 1 157 €/mois. S'il consacre 3% de ces ressources à l'eau, il dispose de 416 €/an pour payer sa facture d'eau. S'il consomme 210 L/j ou 76.6 m<sup>3</sup> /an à 5.5 €/m<sup>3</sup>, sa dépense d'eau est de 421 + 60 = 481 €/an. Pour ramener les dépenses d'eau à 3% des ressources, une aide de **65 €** serait nécessaire.

Cet exemple montre que la population concernée est celle qui est soumise à un prix unitaire moyen de l'eau de plus de 5 €/m<sup>3</sup>. L'aide nécessaire pour ne pas dépasser le seuil de 3% des ressources est de 65 €/an pour un prix de l'eau 5.5 €/m<sup>3</sup> et est supérieur à ce montant si le prix de l'eau est plus élevé. Lorsque le prix unitaire de l'eau dépasse 6.5 €/m<sup>3</sup>, il serait équitable d'augmenter le montant des aides.