



Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Direction de l'eau et de la biodiversité
Direction générale des collectivités locales
Mai 2019

Table des matières

1. Cadre et contexte de l'expérimentation	3
a. Cadre général	3
b. La loi « Brottes »	3
c. La mise en application de la loi « Brottes »	4
i. L'instruction du gouvernement du 4 mars 2014	4
ii. Les collectivités autorisées à expérimenter	5
d. Contexte actuel : prorogation et projet d'ouverture	6
2. Les collectivités participantes	7
a. Évolution des collectivités expérimentatrices	7
b. Données transmises	8
c. Caractéristiques des collectivités	9
i. Caractéristiques des territoires	9
ii. Mode de gestion des SPEA et type de tarification	10
3. Les projets	11
a. Avancement des projets	11
b. Différents types d'approches	11
i. Objectifs et population visée	11
ii. Tarification sociale et aides	12
iii. Dispositifs curatifs et préventifs	13
c. Bénéficiaires ciblés et partenariats	14
i. Critères de détermination des bénéficiaires	14
ii. Partenariats et gouvernance	16
d. Modalités des aides	17
i. Aides financières et montants	17
ii. Sensibilisation et aide aux économies d'eau	18
iii. Accompagnement des bénéficiaires	18
e. Coûts et financement	19
4. Évaluation des dispositifs	19
a. Outils d'évaluation	19
b. Population touchée	20
i. Réponse à une problématique locale	20
ii. Évolution des comportements	20

c.	Atteinte des bénéficiaires.....	20
i.	Identification des bénéficiaires	20
ii.	Taux de recours	21
iii.	Limites d'intervention des SPEA	21
d.	Perspectives.....	22
i.	Pour les collectivités	22
ii.	Pour la coordination nationale	22
iii.	À retenir pour une ouverture	22
	Table des illustrations	24

1. Cadre et contexte de l'expérimentation

a. Cadre général

Si l'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques affirme que « *l'usage de l'eau appartient à tous et 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.* », la tarification de l'eau et de l'assainissement en France reste strictement encadrée. En effet, les collectivités ne disposent pas de la possibilité juridique de mettre en place des outils d'accompagnement social dédiés à l'eau, car la gestion des services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) est effectuée sous la forme d'un service public industriel et commercial (SPIC), définie par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, le prix du service public d'eau et d'assainissement doit être identique pour tous les usagers et le budget équilibré.

Or, les Nations Unies ont adopté 17 objectifs de développement durable en 2015 dont le numéro 6 vise à garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et à assurer une gestion durable des ressources en eau. L'accès à l'eau représente donc aujourd'hui un enjeu mondial de premier plan.

En France, des dispositifs d'aide sociaux favorisant l'accès à l'eau existent, mais ceux-ci ont une visée d'avantage curative (aider les personnes en situation d'impayé) que préventive. Il était donc nécessaire d'apporter des réponses opérationnelles pour rendre le service public d'eau et d'assainissement accessible, dans des conditions économiques acceptables pour tous, conformément à l'article L.210-1 du code de l'environnement.

Ce sujet a été débattu en comité national de l'eau (CNE) et dans son comité consultatif pour le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCQSPSEA). Plusieurs hypothèses avaient été évoquées pour rendre l'eau accessible, dans des conditions économiques acceptables pour tous :

- tarification spécifique pour les bénéficiaires de la couverture maladie complémentaire universelle (CMU-c), prenant en compte la composition et le revenu du foyer ;
- attribution de chèques « eau » aux bénéficiaires de la CMU-c pour le paiement des charges locatives ou de la facture d'eau ;
- attribution d'une aide aux biens essentiels concernant l'eau et l'énergie.

Compte tenu de l'organisation spécifique des services publics d'eau et d'assainissement, il a été jugé préférable de laisser une large place à la subsidiarité et donc de lancer une expérimentation pour identifier des solutions adaptées aux différentes situations, en évaluant l'intérêt au regard des outils déjà disponibles, l'impact sur les divers usagers et les coûts de gestion. Une expérimentation a donc été instaurée dans le cadre de la loi n° 2013-312 du 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, dite loi « Brottes ».

b. La loi « Brottes »

Pour permettre la mise en œuvre de cette expérimentation, il était nécessaire d'élargir le champ d'action des collectivités expérimentatrices et d'ouvrir ainsi de nouvelles possibilités de tarification et de financement des aides dans le domaine de l'eau.

L'article 28 de la loi « Brottes », a introduit, pour les collectivités qui le souhaitent, la possibilité d'une expérimentation en vue « de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau », dans les conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

En application du 2^{ème} alinéa de l'article 28 de la loi « Brottes », les collectivités volontaires ont la possibilité, pendant cinq ans, de mettre en place de nouvelles tarifications de l'eau et/ou de l'assainissement, ainsi que des systèmes d'aides au paiement de la facture d'eau afin de garantir un meilleur accès à ces services. L'expérimentation peut porter sur :

- la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite pour les foyers en situation de vulnérabilité ;
- l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ou pour l'accès à l'eau.

Pour le financement des dispositifs, l'expérimentation permet également :

- le financement par le budget général de tout ou partie du montant de l'aide attribuée pour le paiement des factures d'eau, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui définit la règle d'interdiction pour les communes de plus de 3 000 habitants de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics d'eau et d'assainissement ;
- l'augmentation du montant maximal de la subvention attribuée au fond solidarité logement (FSL) à 2 %, en dérogation de l'article L. 2224-12-3-1 du CGCT qui permet aux services publics d'eau et d'assainissement de contribuer, au moyen d'une subvention, au financement de ces aides dans la limite de 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau et d'assainissement perçues.

c. La mise en application de la loi « Brottes »

i. L'instruction du gouvernement du 4 mars 2014

L'instruction du gouvernement du 4 mars 2014 précise les modalités d'application de cet article, son cadre légal et son calendrier. Elle présente l'enjeu de l'expérimentation et dans une deuxième partie, la nature juridique et les caractéristiques des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation. Cette expérimentation peut être engagée par toutes les collectivités qui assurent tout ou partie des missions constituant un service public d'eau et d'assainissement au sens de l'article L. 2224-7 CGCT. Une troisième partie expose la procédure et les éléments de calendrier. Il est ainsi précisé qu'une collectivité peut se porter candidate après délibération de son assemblée, et que cette candidature doit être portée à la connaissance du préfet avant le 31 décembre 2014, sur la base d'une note de présentation de son projet d'expérimentation dont la composition indicative est précisée en annexe de cette instruction.

Enfin, l'instruction précise les modalités du suivi de l'expérimentation, qui devra être effectué par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement et par la direction générale des collectivités locales du ministère en charge des collectivités territoriales.

Le comité national de l'eau (CNE), et, en son nom, le comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA), a la charge de rédiger les rapports d'évaluation des expérimentations menées. Ces rapports sont communiqués aux collectivités pour observations.

En parallèle, les collectivités doivent assurer, à l'échelon local, un suivi au sein de leur rapport sur le prix et la qualité des services (RPQS) prévu à l'article L. 2224-5 du CGCT. Ce document est rédigé annuellement et soumis à la délibération de l'assemblée compétente. L'arrêté du 16 avril 2015 fixant les différents postes de coûts de gestion relatifs à la mise en place de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau précise les différents postes de coûts devant figurer au sein du RPQS.

ii. Les collectivités autorisées à expérimenter

Suite à la réception des candidatures par la direction générale des collectivités locales (DGCL), le Gouvernement a publié par décret la liste des collectivités autorisées à expérimenter. Ainsi, les décrets n° 2015-416 du 14 avril 2015 et n° 2015-962 du 31 juillet 2015 fixent la liste des 50 collectivités participant à l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau.

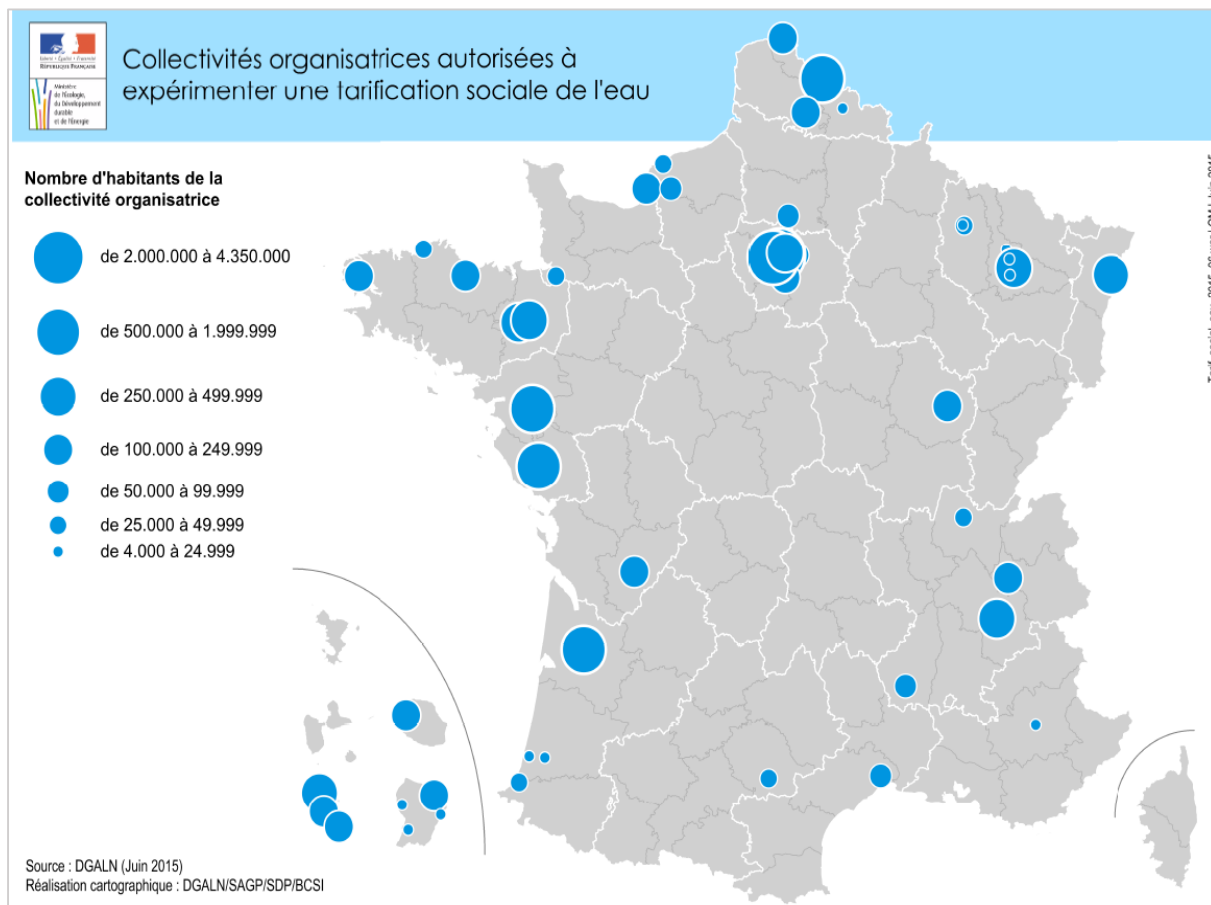


Figure 1 : cartographie des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation en 2015

d. Contexte actuel : prorogation et projet d'ouverture

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 pour les 50 collectivités déjà participantes.

D'autre part, à l'issue des travaux menés dans le cadre de la **première séquence des Assises de l'eau, 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. Ils peuvent se traduire par la gratuité des premiers mètres cubes, la mise en place de tarifs réduits ou d'une tarification progressive. Parmi les solutions, le Gouvernement proposera aux collectivités qui le souhaitent de mettre en œuvre un dispositif de « chèque eau ». Les travaux concernant la mise en place de cette mesure sont actuellement en cours.

C'est dans ce contexte que les collectivités expérimentatrices ont poursuivi leur démarche de tarification sociale de l'eau.

2. Les collectivités participantes

a. Évolution des collectivités expérimentatrices

Parmi les 50 collectivités autorisées à expérimenter une tarification sociale de l'eau, 3 ont souhaité retirer immédiatement leur candidature (3 communautés d'agglomération), 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).

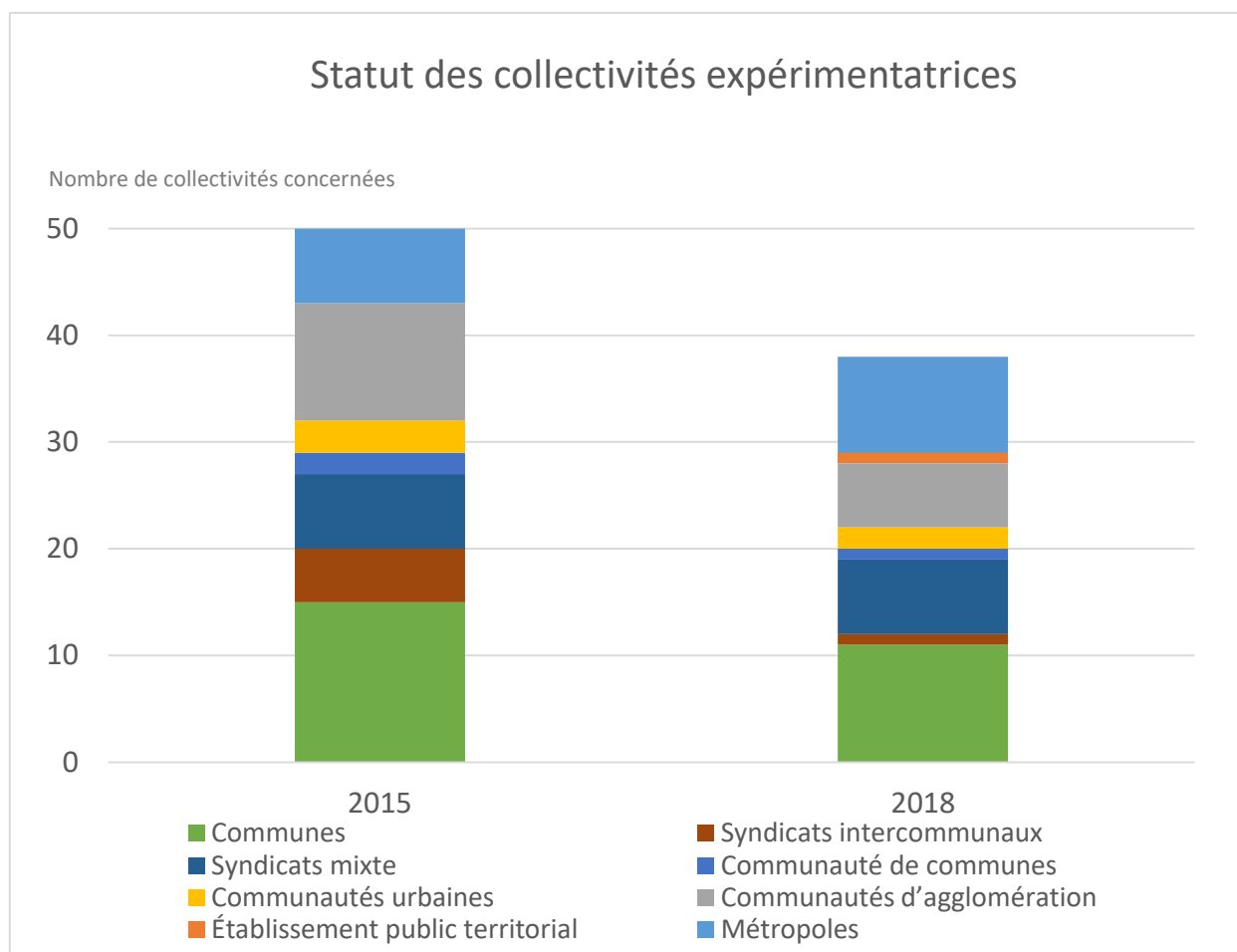


Figure 2 : évolution des collectivités expérimentatrices entre 2015 et 2019

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). Ce sont ainsi **38 collectivités qui participent à l'expérimentation en 2018**.

D'autre part, plusieurs collectivités expérimentatrices ont changé de statut. Ainsi, deux communautés d'agglomération et une communauté urbaine sont devenues respectivement une communauté urbaine, une métropole ainsi qu'un établissement public territorial. Un syndicat intercommunal est devenu, suite à une fusion un syndicat mixte. Si plusieurs communes ont transféré leur compétences eau et assainissement, la plupart participe toujours en leur nom à l'expérimentation. Une seule commune expérimentatrice en 2015 a été remplacée par la communauté d'agglomération à laquelle elle a transféré sa compétence.

b. Données transmises

La collecte des données des collectivités expérimentatrices sur leur dispositif est pilotée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES). La campagne 2019, concernant les données 2018, a démarré au mois de décembre 2018. Une fiche de présentation du projet ainsi qu'un tableau d'indicateurs chiffrés ont été envoyés aux participants pour complétion. Les supports de rapportage ont en partie évolué à travers les années. Par exemple, la complétion d'un tableau de description du dispositif était demandé en plus en 2017.

En 2019, 36 collectivités ont transmis des données relatives à leur dispositif. Parmi ces retours, 5 concernaient des collectivités ne participant plus à l'expérimentation ou dont le dispositif était suspendu en 2018. 18 tableaux d'indicateurs, 15 fiches de présentation, 13 tableaux descriptifs ainsi que 19 autres éléments ayant trait à l'expérimentation (articles de presse, compte rendu de réunion, etc.) ont été collectés.

Bien que les éléments à compléter soient identiques pour tous, la pluralité des dispositifs mis en place entraîne un rapportage d'information hétérogène.

Par ailleurs, une réunion de suivi de l'expérimentation est tenue chaque année. Elle regroupe les collectivités expérimentatrices, les services du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), en charge du pilotage de l'expérimentation ainsi que d'autres acteurs de la tarification et de l'accès à l'eau (direction générale de la santé, fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), etc.). Il s'agit d'un rendez-vous d'une journée, permettant de présenter les premières synthèses provenant du rapportage de données et quelques exemples de dispositifs mais également d'échanger sur les expériences et le ressenti des collectivités concernant leur expérimentation.

Cette année, la réunion de suivi s'est tenue le 4 avril 2019. Dans le contexte d'ouverture annoncée lors des Assises de l'eau, les membres du CCPQSPEA ont été conviés à cette rencontre et invités à échanger avec les collectivités expérimentatrices et la DEB.

c. Caractéristiques des collectivités

i. Caractéristiques des territoires

Les collectivités participant à l'expérimentation sont issues de 11 des 13 régions métropolitaines et 3 des 5 départements d'outre-mer (Guyane, Martinique, La Réunion). Les services publics d'eau potable et d'assainissement concernés **desservent ainsi une population d'environ 11 millions d'habitants**, depuis la commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson de 4 500 habitants au Syndicat des eaux d'Ile de France (SEDIF), représentant 4,6 millions de personnes.

Collectivités organisatrices autorisées à expérimenter une tarification sociale de l'eau

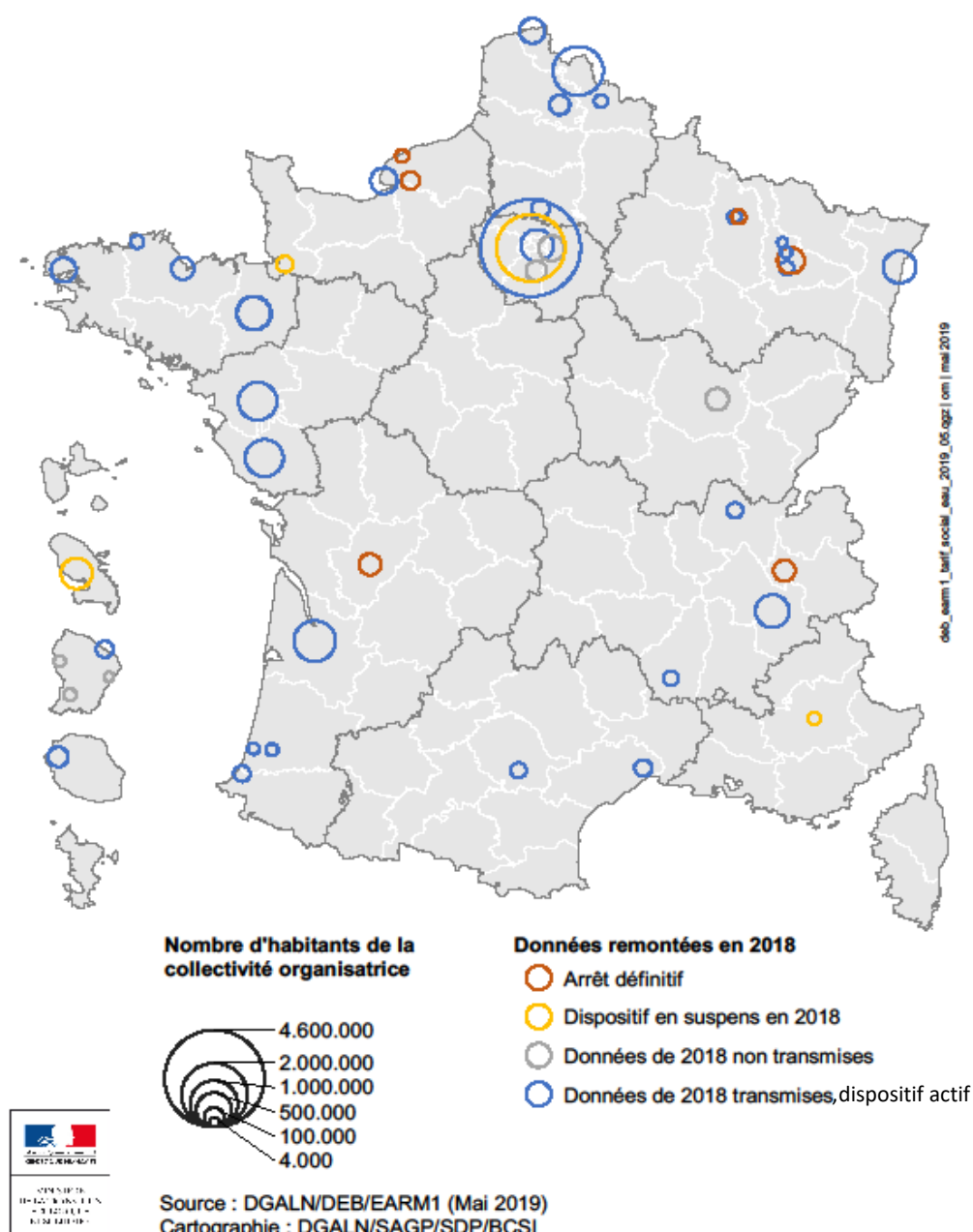


Figure 3 : cartographie des collectivités expérimentatrices en 2019

ii. Mode de gestion des SPEA et type de tarification

Divers modes de gestion existant des services publics de l'eau et de l'assainissement sont **représentés** au sein des collectivités expérimentatrices. Parmi les modes de gestion des collectivités, les délégations de service public (DSP) sont majoritaires, devant les gestions en régie et les gestions mixtes (DSP et régie). Parmi les DSP, on compte également une société publique locale (SPL) participant en 2018 à l'expérimentation.

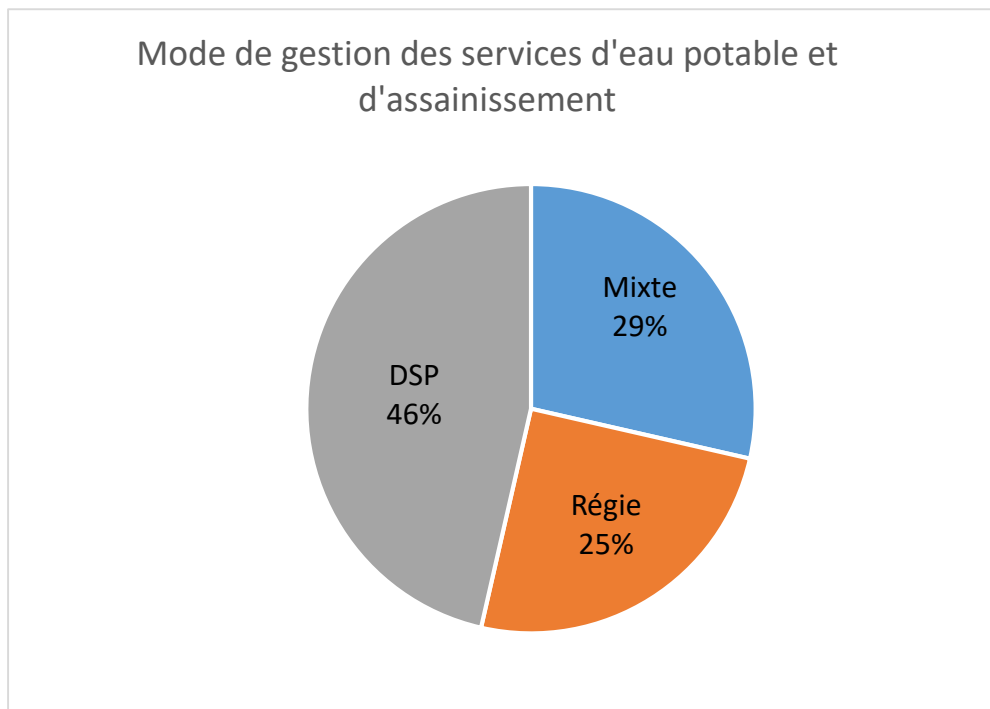


Figure 4 : modes de gestion des SPEA représentés dans l'expérimentation, sur 31 collectivités

3. Les projets

a. Avancement des projets

Depuis 2013, 47 projets en faveur de l'accès à l'eau potable ont été étudiés. En comptant les dispositifs actuellement actifs ou en suspens et ceux ayant pris fin, au moins 37 ont été déployés à travers cette expérimentation. Ce déploiement a été progressif :

- certains avaient d'ores et déjà été initiés en 2013, tandis que d'autres ont commencé les études préliminaires à la mise en place de leur dispositif à partir de la publication des décrets en 2015 ;
- de nombreux projets ont démarré récemment alors que d'autres ont été arrêtés ou sont en phase d'évaluation notamment du fait de l'échéance initiale du 15 avril 2018 pour la fin de l'expérimentation.

Ainsi, d'après les informations collectées, **33 projets étaient actifs en 2018.**

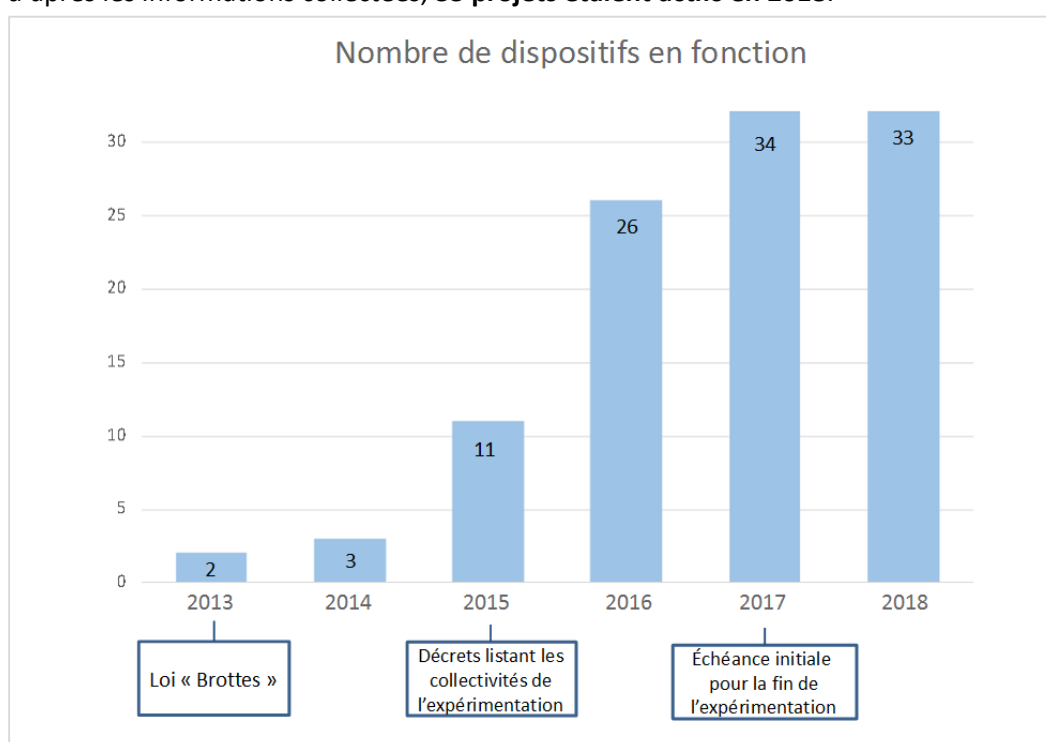


Figure 5 : évolution du nombre de dispositifs en fonction depuis 2013

b. Différents types d'approches

i. Objectifs et population visée

Si l'expérimentation vise à venir en aide aux populations démunies face à l'accès à l'eau à travers les services public d'eau et d'assainissement (SPEA), chaque collectivité présente des objectifs propres. Les trois principaux objectifs annoncés sont :

- aider les plus démunis vis-à-vis de l'accès à l'eau ;
- améliorer l'accès à l'eau pour tous ;
- aider les plus démunis de manière plus générale.

Ceux-ci sont souvent couplés à une volonté de maîtriser la consommation d'eau sur le territoire ou de sensibiliser la population à cette question.

Suivant l'objectif visé, la population à atteindre peut être différente :

- toute la population du territoire ;
- toutes les populations en situation de précarité ;
- les personnes qui ne peuvent recevoir aucune autre aide sociale.

Ces différents objectifs et populations cibles entraînent la mise en place de dispositifs variés.

ii. Tarification sociale et aides

Les collectivités ont toutes souhaité à travers leur dispositif amoindrir la facture d'eau des ménages ciblés. Pour cela, plusieurs approches ont été mise en place. On peut distinguer : les aides forfaitaires, les aides au cas-par-cas et les tarifications sociales de l'eau.

Parmi les collectivités expérimentatrices, **13 ont mis en place une tarification sociale de l'eau** (sur 29 retours) afin de faciliter l'accès à l'eau. La tarification sociale de l'eau est une approche intégrant le facteur social dans la construction du prix du service pour les personnes ciblées. Il peut s'agir d'une réduction du prix de la part fixe, de la modulation de la part variable (pour une tarification volumique) ou encore de la modulation du prix pour certaines tranches (pour une tarification progressive).

Exemple : la modulation tarifaire du syndicat des eaux du Dunkerquois

Dès la fin de l'année 2012, le syndicat des eaux du Dunkerquois a mis en place une tarification « éco-solidaire » afin d'inciter aux économies d'eau et de favoriser l'accès à l'eau pour tous. Après étude des consommations, le syndicat a mis en place un tarif progressif avec une première tranche dont le prix volumique de l'eau est réduit pour les bénéficiaires de la CMU-c.

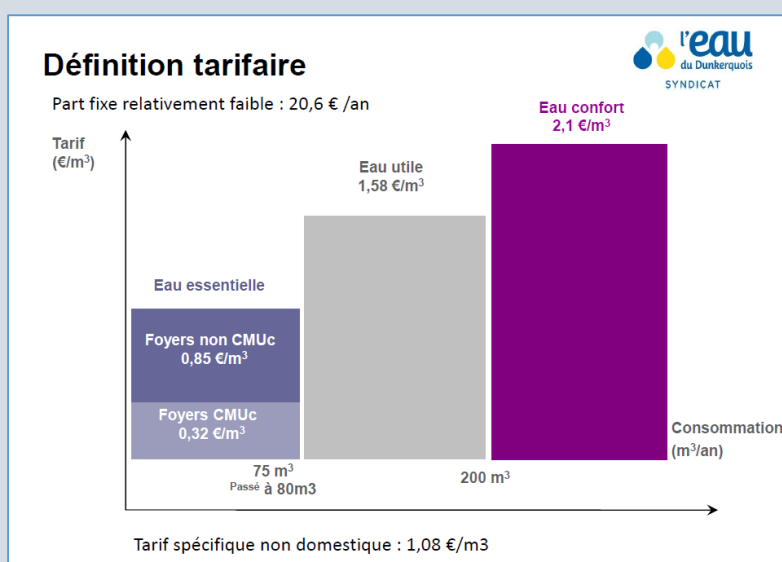


Figure 6 : tarification de l'eau par tranche du syndicat des eaux du Dunkerquois

Pour pallier aux potentiels effets négatifs de cette tarification pour les familles nombreuses, le syndicat des eaux a également mis en place un chèque eau pour ces populations.

D'autre part, les mesures financières pour favoriser l'accès à l'eau peuvent prendre la forme d'aides au paiement de la facture d'eau. En ce cas, le prix de l'eau affiché pour le bénéficiaire reste le même, mais il reçoit un montant de la collectivité pour s'acquitter de cette facture d'eau. **25 collectivités ont mis en place de telles aides.** L'aide financière peut être directement déduite de la facture d'eau, être versée sur le compte du bénéficiaire ou être reçue sous la forme d'un chèque eau. Il peut également s'agir d'une aide à la résorption des impayés.

Cette aide peut être forfaitaire, avec un montant déterminé selon des critères fixes, ou modulée au cas par cas.

Exemple : l'aide forfaitaire du syndicat des eaux Garrigues Campagne

Pour venir en aide aux personnes démunies, le syndicat des eaux Garrigues Campagne en collaboration avec les centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes accordent des chèques eau à ses bénéficiaires en fonction du quotient familial ou reste à vivre ainsi que de la composition familiale.

Les CCAS remettent les chèques aux bénéficiaires qui doivent les retourner au service d'eau, joints à la facture eau.

Les dispositifs d'aide au cas par cas sont variés (chèque eau, rabais sur la facture d'eau, aide à la résorption des impayés, etc.). Ils impliquent une étude des dossiers personnalisés ou une rencontre des demandeurs afin de leur octroyer la forme ou le montant d'aide le plus adapté à leur situation.

Exemple : l'aide au cas par cas d'agglomération Creil Sud Oise

Le dispositif de la communauté d'agglomération de Creil Sud Oise (ACSO) repose sur une aide préventive forfaitaire (dispensé selon le quotient familial et la composition du ménage afin que la facture d'eau ne dépasse 3 % de ces ressources) ainsi que d'une aide curative au cas par cas.

Cette dernière est dédiée aux personnes en situation d'impayé. Celles-ci sont reçues par le CCAS de la commune qui attribue une aide au cas par cas. L'ACSO verse une subvention répartie entre les CCAS selon le nombre d'habitants de la commune.

iii. Dispositifs curatifs et préventifs

On distingue également les dispositifs intervenant pour le paiement des factures d'eau, en amont des impayés et des dispositifs permettant la résorption des dettes liées à l'eau. On parle alors respectivement d'approche préventive ou curative.

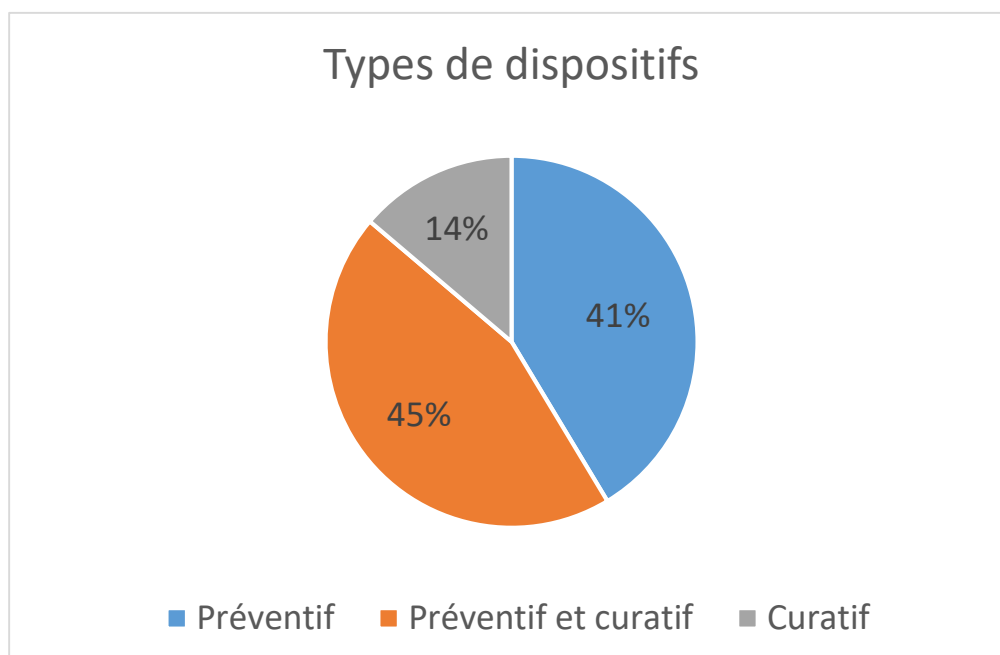


Figure 7 : types de dispositif mis en place sur 31 collectivités

L'approche préventive regroupe toute mesure visant à faciliter l'accès à l'eau et le paiement de la facture, soit en amont de la facture (tarification spécifique, modulation de certains postes, etc.), soit par une aide financière au règlement de la facture établie sur le tarif commun à l'ensemble de la population. La sensibilisation et les moyens déployés pour limiter la consommation d'eau (distribution de mousseur, diagnostic de l'état des réseaux) sont également des mesures préventives.

L'approche curative correspond à une aide au paiement des impayés de facture d'eau ou des charges incluant l'eau. Il peut également s'agir d'abandon de créance. Le fond de solidarité pour le logement (FSL) propose une telle aide et certaines collectivités ont choisi de compléter par un traitement au cas par cas, soit par l'intermédiaire de centres communaux d'action sociale (CCAS), soit directement en examinant les dossiers des abonnés ayant des factures impayées après relance.

Malgré la volonté de mettre en place un système préventif et curatif, certaines collectivités font face à des situation d'urgence et doivent concentrer leur dispositif sur des mesures curatives. Cela se traduit souvent par une gestion de dossiers au cas par cas pour résorber des impayés. Le taux de non recours est alors important et le nombre de dossiers acceptés est faible.

c. Bénéficiaires ciblés et partenariats

i. Critères de détermination des bénéficiaires

Le choix du dispositif et de la population à laquelle la collectivité souhaite venir en aide, mais aussi les contraintes locales et les opportunités de partenariat orientent le choix des critères d'identification des bénéficiaires.

Les critères les plus fréquemment utilisés pour déterminer les bénéficiaires sont, du plus souvent utilisé au moins utilisés :

- revenus du ménage ;
- composition du ménage ;
- bénéficiaire de la CMU-c ;
- part de la facture d'eau dans les dépenses du ménage ;
- bénéficiaire de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) ;
- bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) ;

Il existe également d'autres critères pris en compte par certaines collectivités tels que le présence d'un compteur individuel ou le statut du bénéficiaire (étudiant, actif, retraité, etc.). **Plus de la moitié des collectivités ayant renseigné leurs critères de détermination des bénéficiaires (13 sur 25) utilise une combinaison de critères.**

Exemple : les critères de détermination des bénéficiaires de la ville de Castres

La Ville de Castres a choisi de mettre en place un dispositif de « chèque eau » dont la gestion est assurée par le CCAS. L'objectif du « chèque eau » est de faire face à des difficultés financières ponctuelles et d'éviter de se retrouver dans une situation de factures impayées. Le choix des bénéficiaires a été orienté vers les salariés à faibles revenus et les retraités. Les conditions liées à son attribution sont :

- abonné domestique, titulaire d'un contrat d'abonnement de fourniture d'eau ;
- résident à titre principal sur la commune depuis au moins 6 mois, en habitat individuel ou collectif ;
- personne en activité (salarié en CDI, CCD depuis au moins 1 mois, contrat aidé, stagiaire rémunéré en insertion ou qualification professionnelle depuis au moins 1 mois, ou retraité ;
- ressources financières mensuelles inférieure à un certain plafond.

En moyenne, 15 % de la population des collectivités expérimentatrices est touché par un dispositif d'aide ou de tarification sociale de l'eau. La médiane est de 2.8%. Elle est plus faible, car quelques dispositifs de tarification en faveur de l'accès à l'eau touchent l'ensemble de la population, comme la suppression pour tous de la part fixe ou bien la mise en place pour tous les usagers d'une tarification par tranche.

Toutefois, il a parfois été difficile d'accéder à la population visée. Plusieurs collectivités ont rencontré des obstacles pour accéder à certaines informations relatives aux bénéficiaires d'autres aides sociales (revenu fiscal de référence, liste des bénéficiaires de la CMU-C, etc.) ou pour atteindre des ménages en logement collectif, dépourvu de compteur d'eau individuel.

Une liste de critères n'étant parfois pas adaptée à la population visée et aux actions souhaitées, **plus d'un tiers des collectivités ont étudié les dossiers des demandeurs au cas par cas** (assortie ou non à un autre moyen de détermination d'autres bénéficiaires).

Plusieurs collectivités se sont également interrogées sur le moyen d'atteindre les populations marginalisées en grande difficulté, parfois non raccordées et non répertoriées dans les bases de données de la collectivité. **Quatre collectivités ont mentionné avoir mis en place, entretenu ou réhabilité des fontaines publiques dans le cadre de l'expérimentation.**

Exemple : les mesures en faveur de l'accès à l'eau pour les populations marginalisées de la ville de Paris

Au-delà des programmes d'aide financière au paiement des factures d'eau et sensibilisation, la Ville de Paris concrétise la mise en œuvre du droit à l'eau avec plus de 1200 points d'eau potable gratuits accessibles sur l'espace public et plus de 6 400 gourdes ont été distribuées en 2017, notamment aux associations venant en aide aux sans-abri telles que EMMAÜS, La mie de pain, le SAMU social, la Croix rouge, etc.

ii. Partenariats et gouvernance

Les collectivités ne sont souvent pas seules pour mettre en place et gérer leur dispositif, elles ont dans la grande majorité des cas fait appel à un ou plusieurs partenaires.

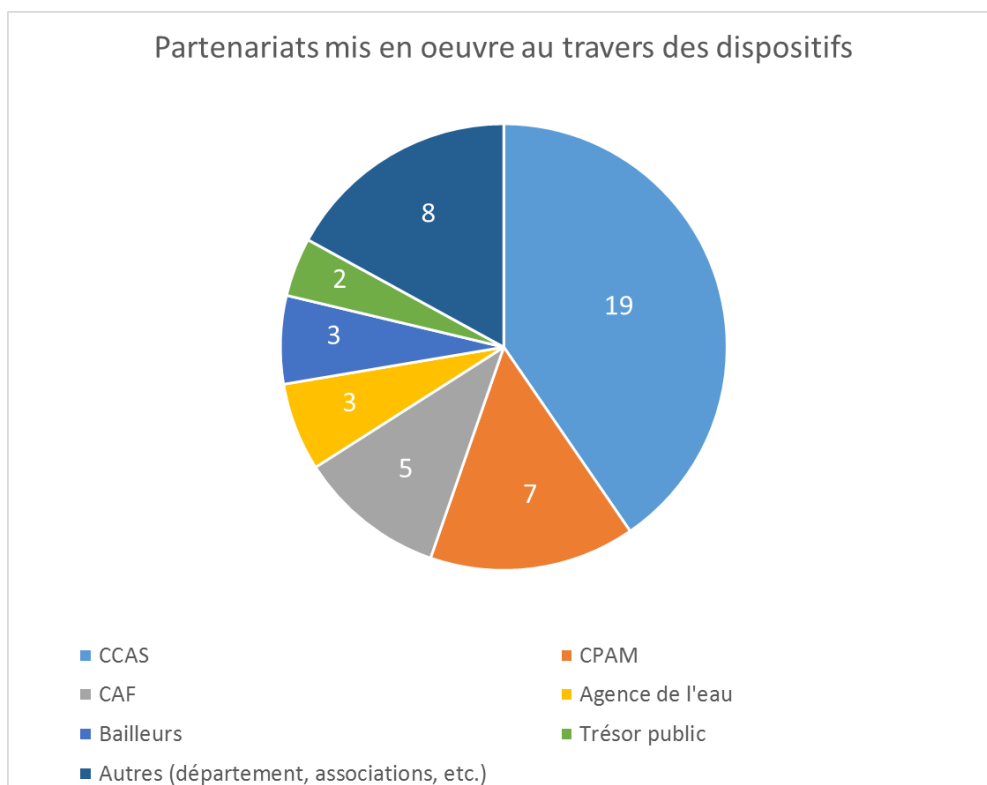


Figure 8 : partenariats déployés dans le cadre de l'expérimentation, sur 28 collectivités

Les CCAS, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et les caisses d'allocation familiales (CAF) sont les partenaires les plus mobilisés. Parmi les **28 collectivités rapportant avoir mis en place un partenariat dans le cadre de leur dispositif**, 27 citent au moins l'un de ces trois acteurs (CCAS, CPAM, CAF). Ces acteurs sociaux sont souvent des partenaires incontournables pour l'identification des bénéficiaires à partir des listes préexistantes pour d'autres aides tels que la CMU-c ou l'ACS. Les CCAS sont également très mobilisées pour la distribution d'aides curatives au cas-par-cas.

Des bureaux d'études ont pu être mobilisés, notamment pour aider la collectivité à définir ou évaluer le dispositif. Les associations locales participent également aux dispositifs notamment sur le volet sensibilisation ou pour atteindre les populations marginalisées.

Par ailleurs, les différents acteurs de ces dispositifs, porteurs du projet et partenaires mais également usagers et autres acteurs du territoire se regroupent en instance de gouvernance afin de définir mettre en œuvre ou encore évaluer le dispositif. Chaque collectivité organise la gouvernance de son dispositif comme elle le souhaite, de la façon qui lui semble la plus opportune. Ces instances peuvent ainsi prendre des formes diverses et réunir différentes parties prenantes.

Exemple : le comité de pilotage du syndicat intercommunal de l'eau et de l'assainissement du Marensin (SIEAM)

Le SIEAM a mis en place depuis le second semestre 2015, la tarification sociale de l'eau en exonérant les bénéficiaires de la CMU-C de la part fixe de la facture d'eau. Un comité de pilotage a été mis en place pour assurer le suivi de l'expérimentation et se réunit une fois par an depuis la mise en place du dispositif. Il est composé d'élus et d'usagers des 4 communes ainsi que des partenaires institutionnels (Département, Agence de l'Eau, CPAM, MSA, CCAS).

Au 1^{er} janvier 2019, le SIEAM a fusionné avec un syndicat mixte pour devenir le Syndicat Mixte Eaux du Marensin-Maremne-Adour.

d. Modalités des aides

i. Aides financières et montants

Ces différents projets (tarification sociale pour les bénéficiaires de la CMU-c, aide à la résorption des impayés, etc.) se traduisent par différentes mesures.

Modalités de tarification ou d'aide en faveur de l'accès à l'eau

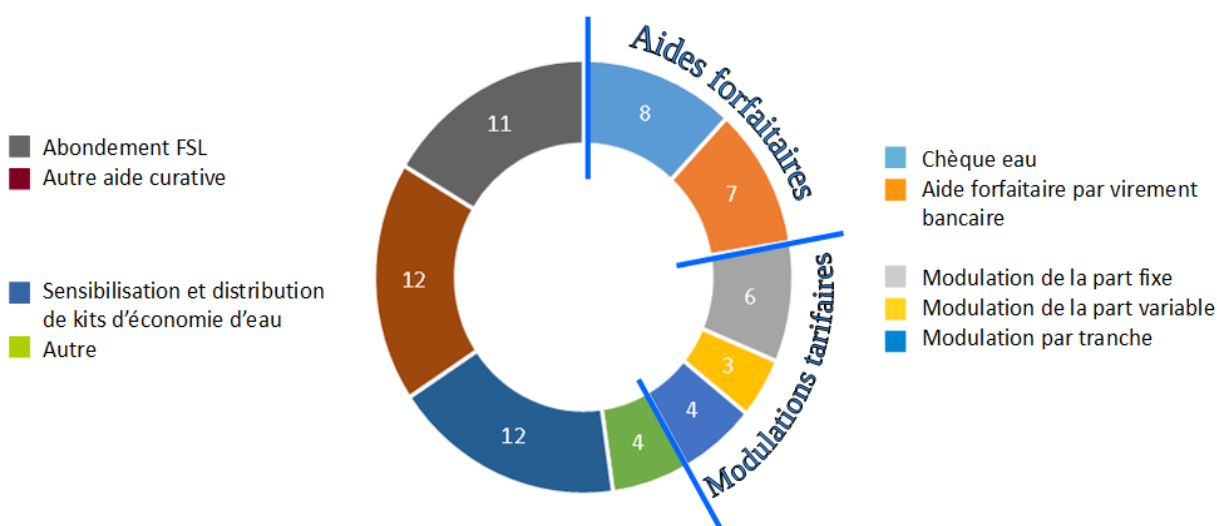


Figure 9 : les différentes mesures mises en place sur 29 collectivités

Sur 29 collectivités, 5 n'ont mis en place qu'une seule mesure à travers leur dispositif. Il s'agit résorption d'impayé au cas par cas, de chèque eau ou de modulation tarifaire. **Dans la majeure partie des cas, les collectivités ont mis en place une approche combinant plusieurs actions.**

12 collectivités ont mis en oeuvre des mesures aux cas par cas. Il s'agit pour 8 de ces cas d'abandons de créance mais pour les 4 autres le cas par cas représente un moyen d'atteindre les ménages lésés par le dispositif principal (ex : familles nombreuses).

Si la plupart des mesures sont récurrentes d'une collectivité à l'autre, chaque territoire présente sa combinaison propre de mesures, bénéficiaires et partenaires, faisant de chaque dispositif, un **dispositif unique**.

Prenant en compte la moyenne des aides accordées par foyer de bénéficiaires dans chaque collectivité, on compte, sur 20 collectivités expérimentatrices ayant renseigné le montant d'aides accordé par foyer, une **aide moyenne de 244€/foyers de bénéficiaires, la médiane étant de 55€/foyers de bénéficiaires**, plus faible.

Cet écart est notamment dû à quelques dispositifs d'abandon de créance, accordant à leurs bénéficiaires une remise de dettes sur plusieurs années de créance. De hauts montants d'aides sont ainsi accordés à un nombre limité de personnes. On observe par ailleurs, que dans le cas d'aide uniquement préventives, la moyenne est de 48€/ foyers de bénéficiaires sur 6 collectivités. Pour des aides uniquement curatives, la moyenne est de 687€/ foyers de bénéficiaires sur 4 collectivités.

Les aides préventives représentent souvent une aide forfaitaire, modulée selon différents critères (revenu fiscal de référence, composition familiale, etc.), d'un plus faible montant que les aides curatives qui peuvent représenter des abandons de créances de plusieurs années.

ii. Sensibilisation et aide aux économies d'eau

Pour prévenir les situations d'impayés et limiter les excès de consommation d'eau, **plus d'un quart des collectivités ont mis en place des mesures de sensibilisation auprès de la population en faveur des économies d'eau**. Pour cela, les collectivités mettent en place des affichages sur le territoire, proposent des kit d'économie d'eau ou vont à la rencontre des populations du territoire pour les sensibiliser ou proposer des diagnostics de l'état de leur canalisation.

Exemple : les actions de sensibilisation et de prévention du SEDIF

L'action du SEDIF s'axe majoritairement sur la maîtrise de la consommation pour éviter l'augmentation incontrôlée des factures mettant « la prévention et l'accompagnement au cœur de l'action sociale du service de l'eau ».

Les actions de prévention ont ainsi permis de sensibiliser 6 500 personnes en 2018 en s'appuyant sur des structures locales telles que les associations, les CCAS et les bailleurs sociaux. Des visites à domicile, des dépannages pédagogiques ou encore des animations en pied d'immeubles sont ainsi régulièrement organisés.

iii. Accompagnement des bénéficiaires

Au-delà des tarifications en faveur de l'accès à l'eau ou des aides financières accordées, les collectivités expérimentatrices ont mis en place des mesures d'accompagnement des bénéficiaires, aussi bien pour les aider dans leurs démarches administratives que dans la maîtrise de leur consommation d'eau (recherche de fuite, sensibilisation aux économies etc.). Cet accompagnement est au cœur de plusieurs démarches.

e. Coûts et financement

Les **coûts de gestion** rapportés en 2018 par les collectivités sont très disparates, allant de moins de **500€ à plus de 600 000€** (sur 15 collectivités ayant renseigné des coûts de gestion pour 2018). Aucune corrélation avec la taille de la collectivité, le montant des aides abordés ou le type de dispositif ne semble se dégager.

En terme de moyen humain, les collectivités font mention de **15 jours ETP/an à 2 ETP/an mobilisés**.

La disparité des données, due aux différents stades d'avancement des expérimentations et à la diversité des dispositifs ne permet actuellement pas de corréler les coûts à d'autres caractéristiques des collectivités (nombres d'abonnées, recettes du service, type de dispositif, etc.).

L'article 28 de la loi « Brottes » permettait dans le cadre de l'expérimentation **d'abonder le financement du dispositif par le budget général**. Toutefois, seules **4 collectivités** ont précisé avoir utilisé cette possibilité. **3 collectivités ont par ailleurs mentionné avoir reçu des subventions de l'agence de l'eau** pour leur dispositif.

Exemple : les subventions de l'agence de l'eau pour le dispositif de la communauté d'agglomération du Pays Basque

Le projet de la communauté d'agglomération du Pays Basque repose sur la sensibilisation aux économies d'eau, une tarification différenciée et automatisée la plus équitable possible et la maîtrise des impayés. En 2018, la collectivité a reçu une subvention de l'agence de l'eau Adour-Garonne représentant 50% de de l'investissement et de deux ans d'exploitation.

4. Évaluation des dispositifs

Six ans après la promulgation de la loi « Brottes », la diversité des dispositifs, des territoires et de l'avancement des projets ne semble pas permettre une évaluation globale des dispositifs à l'échelle nationale. Toutefois, chaque collectivité a pu témoigner de ses années d'expérimentation. Les freins, les opportunités ou les perspectives majeurs rapportés par les collectivités sont présentés ci-dessous.

a. Outils d'évaluation

Pour s'assurer de la pertinence de leur dispositif mais également pour l'ajuster selon les enjeux identifiés, les collectivités ont mis en place différents moyens. Sur 18 collectivités, **11 ont indiqué avoir engagé une discussion avec la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ou un organisme équivalent** cette année et **6 avoir mené des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires**, en 2018 ou ultérieurement. D'autres moyens sont également mis en place pour évaluer le dispositif, à travers les instances de suivi, regroupant opérateurs et usagers ou encore à l'aide de prestataire extérieur conduisant un audit.

Exemple : l'évaluation du dispositif de Bordeaux métropole

Le dispositif d'accompagnement social au paiement de la facture d'eau de Bordeaux métropole existe depuis 2014. Au vu de la situation du demandeur, le travailleur social propose une aide curative ou préventive sous forme d'un abandon de créance sur la facture d'eau. Un audit de sécurité du dispositif a été mené en 2018 et un audit d'évaluation a commencé début 2019. Ce projet est mené par un cabinet, afin de synthétiser les résultats obtenus au regard des objectifs initiaux, de comparer ces résultats à d'autres secteurs ou d'autres collectivités et de mettre en exergue les potentiels points d'amélioration assortis de proposition d'évolution du dispositif.

b. Population touchée

i. Réponse à une problématique locale

Les actions de sensibilisation aux économies d'eau auprès de la population, les aides aux cas par cas nécessitant la rencontre des bénéficiaires mais également les instances de gouvernance des dispositifs permettent aux collectivités de découvrir et de rencontrer les enjeux et les populations de leur territoire sous l'angle de l'accès à l'eau. Plusieurs collectivités considèrent ainsi l'expérimentation comme d'une opportunité face à une problématique locale pour venir en aide aux populations démunies ou pour favoriser l'accès à l'eau. L'expérimentation leur a permis de mieux connaître les populations en difficulté.

Certaines témoignent également d'une perception positive du dispositif par la population du territoire.

Exemple : la perception du dispositif par la population de la communauté d'agglomération du centre littoral de Guyane

La communauté d'agglomération du centre littoral (CACL) de Guyane participe à l'expérimentation afin de rencontrer les populations démunies et leur venir en aide concernant le recouvrement des impayés. Pour cela une 1^{ère} tranche de consommation dite « sociale » a été déterminée et les CCAS octroient des chèques eau aux usagers demandeurs au cas par cas. Le dispositif a été positivement accueilli par la population mais aussi par les mairies qui voient à travers le traitement du dispositif par leurs CCAS un meilleur service de proximité de la part de la CACL.

ii. Évolution des comportements

Les territoires, leur activité et leur démographie étant en constante évolution, il est difficile d'évaluer l'impact des dispositifs et notamment des actions en faveur des économies sur les volumes d'eau consommés. Toutefois certaines collectivités à travers des analyses de facture d'eau ou des enquêtes auprès des ménages tentent d'évaluer l'évolution des consommations d'eau.

Exemple : les économies d'eau générées dans la collectivité de Brest Métropole

L'association Ener'gence pratique sur le territoire de Brest Métropole des visites à domicile sur le thème de la consommation et des économies d'eau dans le cadre de la politique sociale de l'eau menée par la collectivité. En 2018, 122 visites à domiciles ont été effectuées et l'économie d'eau générée représente en moyenne 28m³ par ménage.

c. Atteinte des bénéficiaires

i. Identification des bénéficiaires

L'identification et l'atteinte des bénéficiaires potentiels sont les difficultés les plus rapportées par les collectivités expérimentatrices.

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. Par ailleurs, certains territoires ont développé ou tenté de développer des partenariats avec des acteurs sociaux du territoire pour identifier les bénéficiaires à partir de listes préexistantes. Certaines se sont alors heurtées à des difficultés pour mobiliser les acteurs sociaux ou pour recouper les données.

Certaines collectivités ont également rapporté des difficultés à atteindre les bénéficiaires en habitat collectif en absence de facture d'eau différenciée pour chaque ménage.

Pour faire face à cette difficulté, certaines collectivités ont lié des partenariats avec les bailleurs de logement collectif (sociaux ou non) pour permettre la distribution d'aide aux bénéficiaires ne présentant pas de facture d'eau distincte, tandis que d'autres ont favorisé le déploiement de compteurs individuels.

Exemple : l'allocation eau de Grenoble-Alpes Métropole pour les abonnés directs et indirects

L'aide financière de Grenoble-Alpes Métropole est versée aux ménages dont la résidence principale est dans une des 49 communes de la collectivité.

Elle s'adresse indifféremment aux abonnés du service d'eau et aux foyers qui payent une facture d'eau indirectement, comprise dans les charges, dans le cas d'habitat collectif non individualisé.

La liste des bénéficiaires potentiels est établie à partir des données de la CAF. Ceux-ci n'ont pas de démarche particulière à suivre, l'aide est versée directement par virement bancaire.

ii. Taux de recours

Plusieurs collectivités ont rapporté un important taux de non recours aux aides proposées. La quasi-totalité des dispositifs s'appuyant sur un système déclaratif témoigne de cette difficulté. La non-consommation du budget est très variable selon le dimensionnement de l'aide et peut atteindre jusqu'à 88 % du budget attribué chez certaines collectivités.

Plusieurs facteurs peuvent causer ce non recours : manque d'information des populations, difficultés pour se rendre dans les services sociaux, choix de ne pas se faire connaître des services sociaux, etc.

Par ailleurs, l'interdiction de coupure d'eau en cas de non-paiement des factures de l'article 19 de la loi « Brottes », modifiant l'article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles pourrait, d'après certaines collectivités, également concourir au non recours aux aides en faveur de l'accès à l'eau. En effet, plusieurs collectivités ont rapporté que les partenaires sociaux sont souvent surchargés et l'absence de coupure fait de l'eau un sujet non prioritaire vis-à-vis d'autres précarités, ce qui peut concourir au non recours.

Néanmoins, le taux de recours dépend également des critères d'attribution et des outils à disposition. Certaines collectivités ont ainsi choisi d'autres mesures pour résoudre ou contourner ces problématiques. Elles ont pu se tourner vers des dispositifs d'aides versées directement sur le compte des bénéficiaires qui présentent un meilleur taux de recours que les aides déclaratives. Ainsi, 100 % des aides allouées peuvent effectivement être distribuées.

iii. Limites d'intervention des SPEA

Les questions de l'accès à l'eau et de la précarité de manière générale sont plus larges que le cadre technique actuel des services publics d'eau et d'assainissement (SPEA). La question de l'accès à l'eau ne se limite pas aux installations mais également, à des questions d'alimentation et d'hygiène. Le cadre des réseaux et de la facture d'eau est dépassé par la question de l'action sociale pour les populations non raccordées. Il est ainsi important de faire le lien avec l'aménagement du territoire et le domaine sanitaire et social. Mais les SPEA ont bien un rôle à jouer et peuvent prendre leur part face à la problématique de l'accès à l'eau. Ils peuvent apporter des réponses techniques, même s'ils ne sont pas compétents dans le domaine social.

d. Perspectives

i. Pour les collectivités

Si certaines collectivités ont mis en pause ou définitivement mis fin à leur expérimentation, la majeure partie des collectivités encore actives ont formulé le souhait de poursuivre en 2019 et au-delà leur projet en faveur de l'accès à l'eau. La perspective majoritairement citée par les collectivités est le renforcement de la communication autour de leur dispositif, notamment afin d'améliorer le taux de recours à certaines aides. Plusieurs collectivités sont actuellement en phase d'évaluation de leur dispositif et prévoit des réajustements de celui-ci.

Exemple : les perspectives d'Est Ensemble

L'établissement public territorial Est Ensemble partage la compétence assainissement avec le département de la Seine-Saint-Denis et le SIAAP sur son territoire, la distribution d'eau potable étant assurée par le SEDIF. Le dispositif mis en place dans le cadre de l'expérimentation consiste à contribuer au paiement de la facture d'eau des foyers en situation de précarité, à proportion de la compétence assainissement assurée par Est Ensemble. Ce dispositif est complété par l'aide apportée par le SEDIF.

Dans la perspective de poursuivre son action, Est ensemble prévoit de mieux informer la population à travers un guichet unique pour aider les particuliers à réduire leurs factures d'eau et d'énergie, d'accroître l'assiette déterminant le nombre de foyer éligibles et de renforcer la coopération avec le département de la Seine-Saint-Denis et le SIAAP dans une vision globale de « l'eau sociale » et de l'accès à l'eau pour tous.

ii. Pour la coordination nationale

Une demande de mise à disposition d'un espace d'échange pour les collectivités expérimentatrices. La direction de l'eau et de la biodiversité étudie les possibilités de plateforme numérique en ligne, notamment à travers les outils informatiques en cours de déploiement au sein du MTES.

D'autre part, lors de la réunion de suivi de l'expérimentation, le 4 avril 2019 il a été demandé à reculer l'échéance de rapportage des données afin que les collectivités aient un temps suffisant pour les consolider.

Les échéances de rapportage des données sont dues aux dates du CCPQSPEA et du CNE auxquels doit être présenté le rapport. La récupération des données et la réunion annuelle de l'expérimentation doivent se tenir en amont de la rédaction du rapport pour l'alimenter. Toutefois, ce calendrier peut être décalé pour permettre aux collectivités de consolider leurs données avant de les transmettre. Les données 2019 seront à transmettre à la DEB fin mai 2020. La réunion annuelle de suivi de l'expérimentation aura lieu fin juin et le rapport sera présenté aux CCPQSPEA et CNE du mois d'octobre 2020.

iii. À retenir pour une ouverture

À partir de la problématique commune de l'accès à l'eau, le vaste cadre de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau a permis aux collectivités participantes de rechercher et de mettre en place le dispositif de leur choix pour répondre à cette question. Les enjeux et les opportunités de chaque territoire, les moyens et la volonté des élus ainsi que des collectivités ont conduit **chaque collectivité expérimentatrice à mettre en place un dispositif unique**. Chacune cherche le dispositif le plus **adaptée à la situation de son territoire**, mais certaines difficultés sont récurrentes d'une collectivité à une autre

telles que l'identification des bénéficiaires et la mise en place de partenariats efficaces avec les acteurs sociaux du territoire.

Ainsi, 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 il semblerait opportun d'ouvrir à toutes les collectivités la possibilité de mettre en place les mesures de leur choix pour favoriser l'accès à l'eau pour tous. Une aide à l'échelle nationale pour l'identification des bénéficiaires serait également bénéfique.

Table des illustrations

Figure 1 : cartographie des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation en 2015	5
Figure 2 : évolution des collectivités expérimentatrices entre 2015 et 2019.....	7
Figure 3 : cartographie des collectivités expérimentatrices en 2019	9
Figure 4 : modes de gestion des SPEA représentés dans l'expérimentation, sur 31 collectivités	10
Figure 5 : évolution du nombre de dispositifs en fonction depuis 2013.....	11
Figure 6 : tarification de l'eau par tranche du syndicat des eaux du Dunkerquois.....	12
Figure 7 : types de dispositif mis en place sur 31 collectivités.....	14
Figure 8 : partenariats déployés dans le cadre de l'expérimentation, sur 28 collectivités.....	16
Figure 9 : les différentes mesures mises en place sur 29 collectivités.....	17