

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

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

Décembre 2020

Table des matières

1. Contexte de l'expérimentation	3
a. L'accès à l'eau en France	3
b. Une expérimentation pour une tarification sociale de l'eau	3
i. La mise en place de l'expérimentation	3
ii. Les collectivités expérimentatrices	4
iii. La prorogation de l'expérimentation	6
iv. Le suivi de l'expérimentation	6
c. L'ouverture des mesures en faveur de l'accès à l'eau	7
2. Les collectivités participantes.....	8
a. Le nombre de collectivités participantes en 2019	8
b. Le statut des collectivités participantes	9
c. Mode de gestion des services publics d'eau et d'assainissement	12
3. Les dispositifs mis en place par les collectivités.....	12
a. Les approches préventives et curatives	12
b. Les bénéficiaires des mesures	14
c. La gouvernance et les partenaires de l'expérimentation.....	15
4. Les types de mesures mises en place.....	16
a. Les aides forfaitaires.....	18
i. Chèque eau.....	18
ii. Allocation eau.....	19
b. Tarification sociale de l'eau	20
c. Abondement au fond de solidarité logement.....	22
d. Aide financière curative au cas par cas	23
e. Sensibilisation aux économies d'eau.....	24
f. Autres mesures sociales en faveur de l'accès à l'eau.....	25
Bilan et perspectives	26
Table des illustrations.....	27

1. Contexte de l'expérimentation

a. L'accès à l'eau en France

Alors qu'en France l'eau est globalement de bonne qualité et peu chère au regard des autres biens essentiels, des milliers de foyers se retrouvent néanmoins chaque année confrontés à des difficultés pour payer leur facture d'eau. Le prix du service d'alimentation en eau potable et d'assainissement en 2017 est évalué à 4,08 €/m³ au total, ce qui correspond à une facture annuelle de 489,60 € par foyer pour une consommation de 120m³¹.

Le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement représente un enjeu mondial. Ainsi, les Nations Unies ont adopté, parmi les 17 objectifs de développement durable en 2015, le numéro 6 qui vise à garantir un accès universel et équitable à l'eau potable et à l'assainissement et à assurer une gestion durable des ressources en eau d'ici 2030.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a introduit le droit à l'eau dans la législation française par son article premier, stipulant 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.* ». D'autres mesures ont également été apportées par la LEMA pour faciliter l'accès au service d'eau potable, telles que l'interdiction des pratiques de dépôt de garantie et de caution, la possibilité de mettre en place une tarification progressive ou l'introduction d'un plafonnement de la part fixe de la facture.

Par ailleurs la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013² dite loi « Brottes » a interdit la pratique des coupures d'eau pour une résidence principale, même en cas d'impayés³.

En 2017, les charges d'eau représentent environ 1% du budget d'un ménage en France tandis que l'électricité et les denrées alimentaires représentent respectivement 5% et 16%. Mais pour un ménage pauvre, la part de cette dépense est plus importante. On estime qu'il existe plus d'un million de foyers en France dont la facture d'eau est supérieure à 3%, utilisé comme convention pour identifier les populations confrontées à des problèmes d'accès à l'eau.

Sources : INSEE, enquête Budget de famille 2017

Water Affordability, A.Reynaud 2006

b. Une expérimentation pour une tarification sociale de l'eau

i. La mise en place de l'expérimentation

En France, les dispositifs d'aide sociale favorisant l'accès à l'eau avaient jusqu'en 2013 une visée curative (aider les personnes en situation d'impayés). Il était cependant nécessaire d'apporter des réponses opérationnelles pour rendre le service public d'alimentation en eau potable et d'assainissement accessible dans des conditions économiquement acceptables pour tous.

¹ Observatoire des services public d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leur performance en 2017, Juin 2020.

² 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

³ Article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles.

Compte tenu de l'organisation décentralisée des services publics d'eau et d'assainissement, une expérimentation a été lancée pour identifier des solutions adaptées aux différentes situations des territoires, en évaluant leur intérêt au regard des outils déjà disponibles, l'impact sur les divers usagers et les coûts de gestion.

L'article 28 de la loi « Brottes » a alors 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.

Les collectivités volontaires ont ainsi eu 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.

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

- le financement par le budget général de la collectivité de tout ou partie du montant de l'aide attribuée pour le paiement des factures d'eau ⁴,
- l'augmentation du montant maximal de la subvention attribuée au fond solidarité logement (FSL) à 2 % ⁵.

L'article 72 de la Constitution liste les collectivités territoriales et pose le principe de libre administration de celles-ci. Cet article dispose également que : « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

ii. Les collectivités expérimentatrices

Selon l'instruction du gouvernement du 4 mars 2014⁶ 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. Les collectivités pouvaient se porter candidate auprès du préfet après délibération de son assemblée avant le 31 décembre 2014, sur la base d'une

⁴ 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 ;

⁵ 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

⁶ Instruction du gouvernement du 4 mars 2014 relative à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau suite à l'article 28 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

note de présentation de son projet d'expérimentation dont la composition indicative est précisée en annexe de cette instruction.

Suite à la réception des candidatures, 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.

iii.

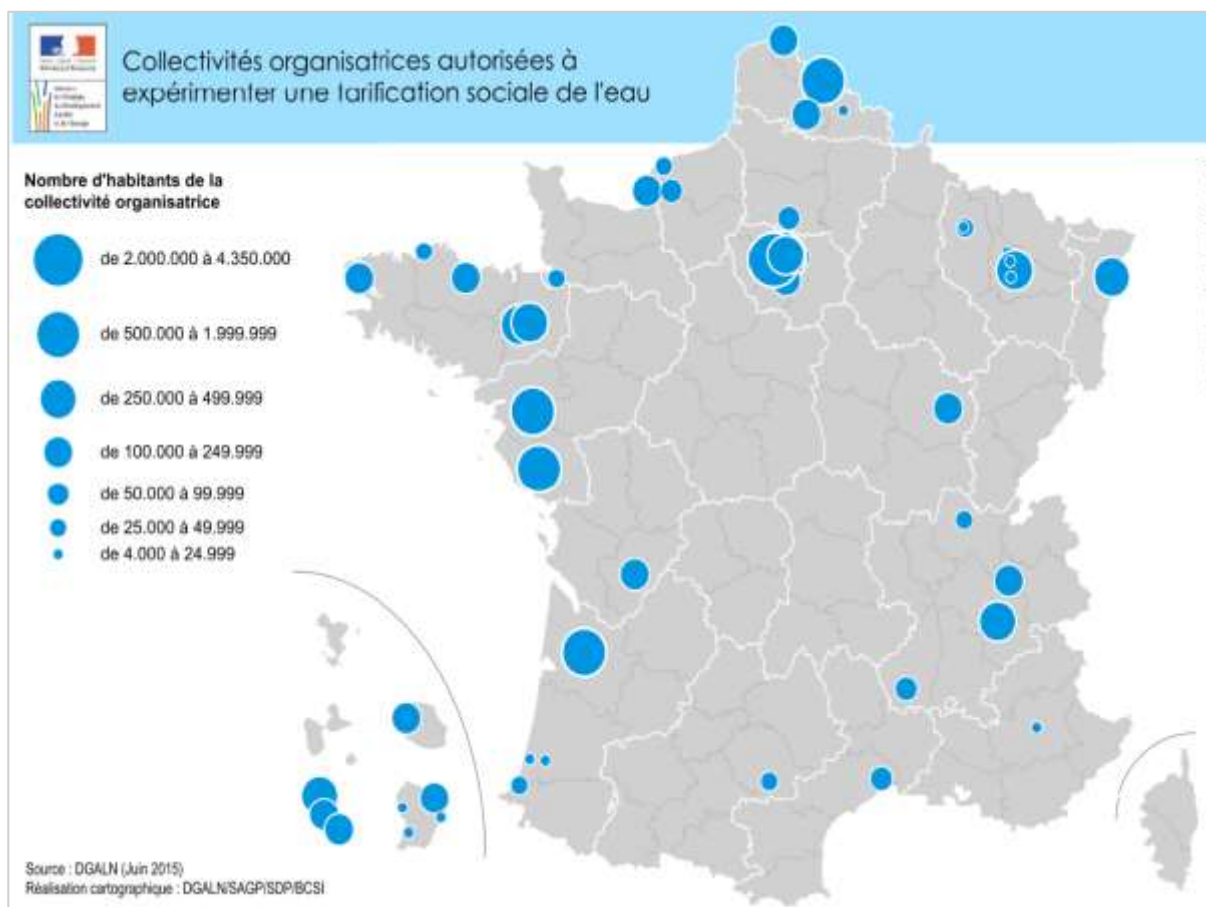


Figure 1 : cartographie des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation en 2015

La prorogation de l'expérimentation

La période d'expérimentation initialement prévue devait s'achever cinq ans après la promulgation de la loi « Brottes », soit le 15 avril 2018. Une proposition de loi visant à la prorogation de l'expérimentation⁷ 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 l'article 196 de la loi de finances pour 2019⁸ qui a permis de **poursuivre l'expérimentation jusqu'au 15 avril 2021** pour les 50 collectivités déjà participantes.

iv. Le suivi de l'expérimentation

L'instruction du gouvernement du 4 mars 2014⁹ précise les modalités du suivi de l'expérimentation. Celui-ci est effectué par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) 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. Un rapport de suivi est rédigé chaque année depuis 2016, rendant compte des dispositifs étudiés et mis en place par les collectivités.

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.

La collecte des données des collectivités expérimentatrices est pilotée par DEB au sein du ministère de la Transition écologique (MTE). La campagne 2020, concernant les données 2019, a démarré au mois d'avril 2020. Un questionnaire en ligne ainsi qu'un tableau d'indicateurs chiffrés (le même que les années précédentes) ont été envoyés aux participants pour complétion. Les collectivités participantes ont également été contactées par courriel et téléphone.

Sur les 41 collectivités participant encore à l'expérimentation, active ou en pause, 30 ont transmis des éléments et 5 se sont excusées de ne pouvoir fournir de données en raison de la gestion de la crise sanitaire COVID-19. En complément, les données de l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) et les sites internet des collectivités ont été mobilisées. La collecte des données étant ainsi hétérogène pour chaque indicateur, le nombre de collectivités concernées est précisé dans la suite du rapport.

⁷ Proposition de loi visant à proroger l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau prévue à l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013.

⁸ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

⁹ Instruction du gouvernement du 4 mars 2014 relative à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau suite à l'article 28 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

c. L'ouverture des mesures en faveur de l'accès à l'eau

La mesure 17 de la **première séquence des Assises de l'eau** vise à 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.

L'article 15 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite loi « engagement et proximité »¹⁰ répond à cet engagement et permet à tous les services publics d'eau et d'assainissement de 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.



Annoncées en novembre 2017 par le Président de la République, les Assises de l'eau ont permis une large concertation des élus locaux, des acteurs de l'eau au niveau national et à travers les comités de bassins au niveau local. Elles se sont articulées autour de deux séquences et se sont clôturées en juin 2019. La première séquence abordait les enjeux des réseaux d'eau potable et d'assainissement et la seconde abordait les questions liées au grand cycle de l'eau dans un contexte de changement climatique.

Cet article prévoit notamment pour tous les services publics d'eau et d'assainissement, la possibilité de :

- définir des tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer ;
- attribuer des aides financières en faveur de l'accès à l'eau et d'accompagner les bénéficiaires ;
- contribuer au fond de solidarité logement jusqu'à 2% des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues ;
- mettre en place une tarification incitative aux économies d'eau.

Respectant le principe de subsidiarité, les collectivités territoriales peuvent, si elles le souhaitent, mettre en place les mesures en faveur de l'accès à l'eau de leur choix. Les collectivités qui participaient à l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau peuvent poursuivre leur dispositif.

¹⁰ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

En synthèse

Chronologie des mesures en faveur de l'accès à l'eau

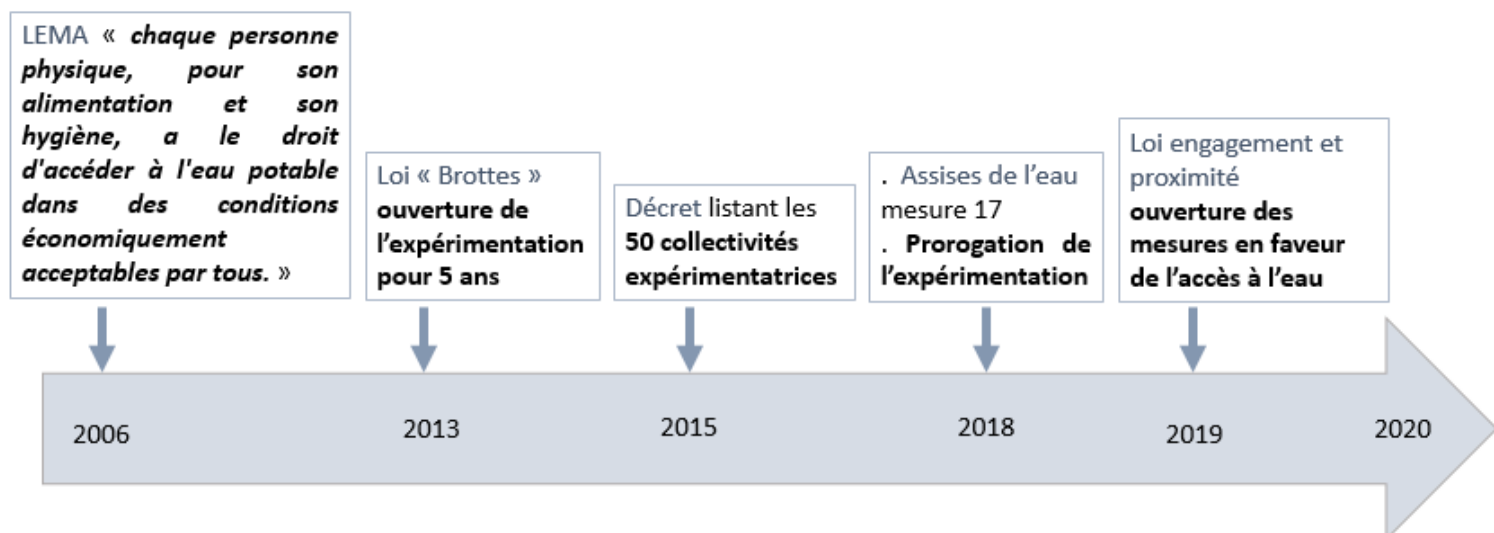


Figure 2 : chronologie des mesures en faveur de l'accès à l'eau depuis 2006

2. Les collectivités participantes

a. Le nombre de collectivités participantes en 2019

Les collectivités participant à l'expérimentation sont issues de 11 des 13 régions métropolitaines et de 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.

En 2015, 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, 6 autres collectivités ont choisi d'arrêter définitivement l'expérimentation et 2 de mettre en suspens leur dispositif.

42 territoires participants à l'expérimentation en 2019 dont 39 actifs.

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

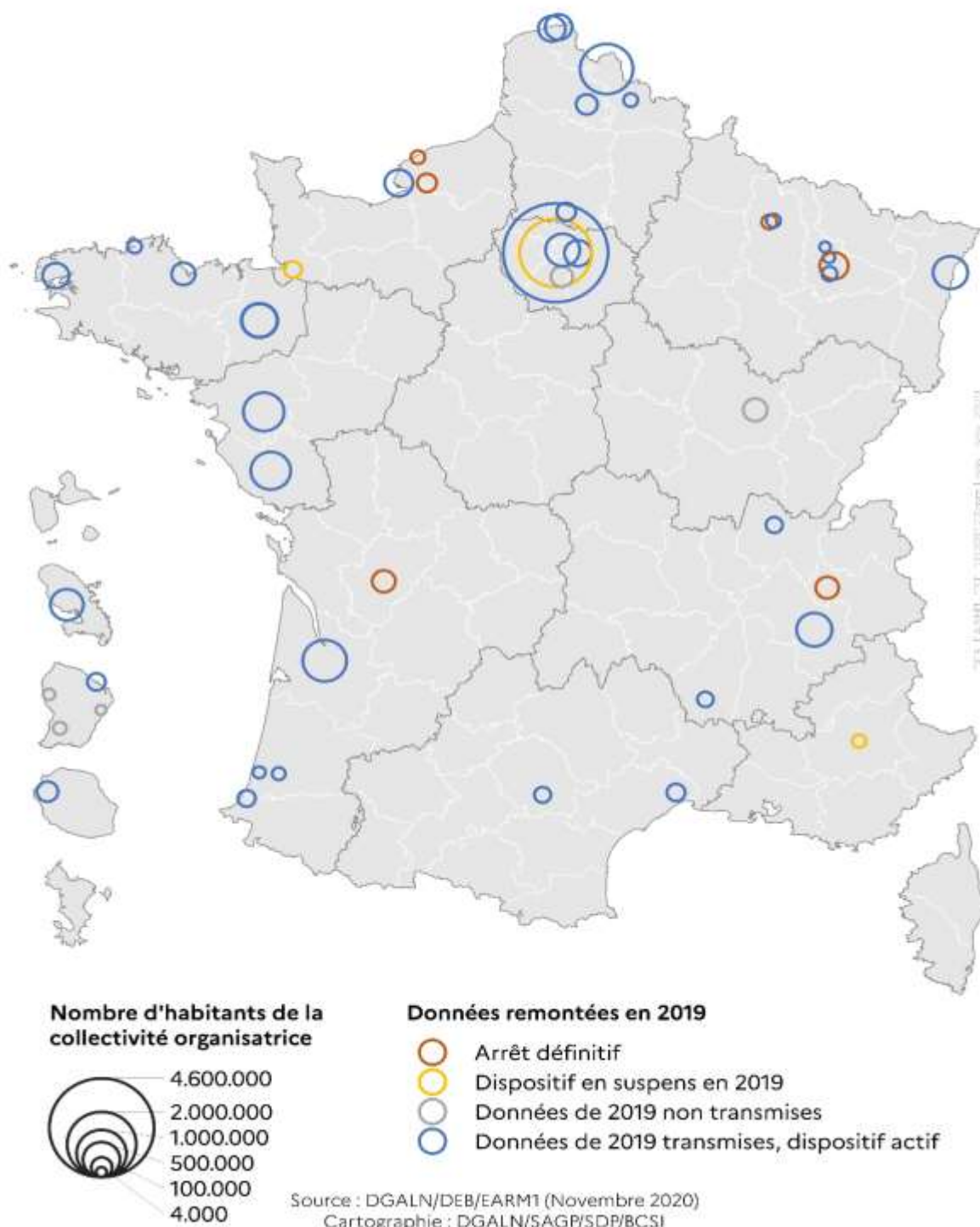


Figure 3 : cartographie des collectivités participant à l'expérimentation en 2019

b. Le statut des collectivités participantes

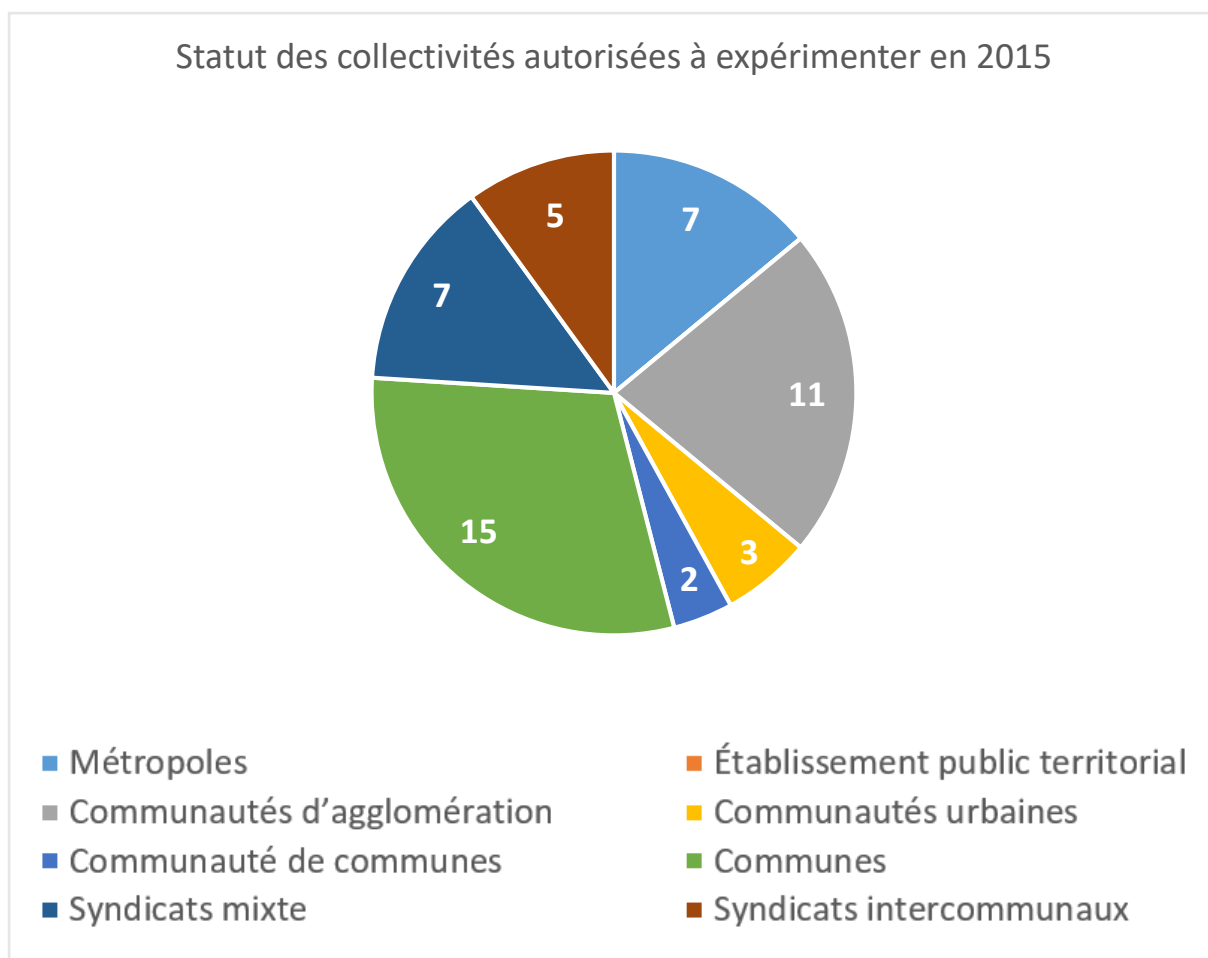


Figure 4 : statut des collectivités autorisées à expérimenter en 2015

Depuis 2015, suite aux différentes lois concernant les transferts de compétences de distribution d'eau et d'assainissement, les statuts et les compétences des collectivités participantes ont évolué. Parmi les 42 territoires actifs ou en pause, 10 ont transféré leur compétence, 9 ont fusionné et 4 ont changé de statut.

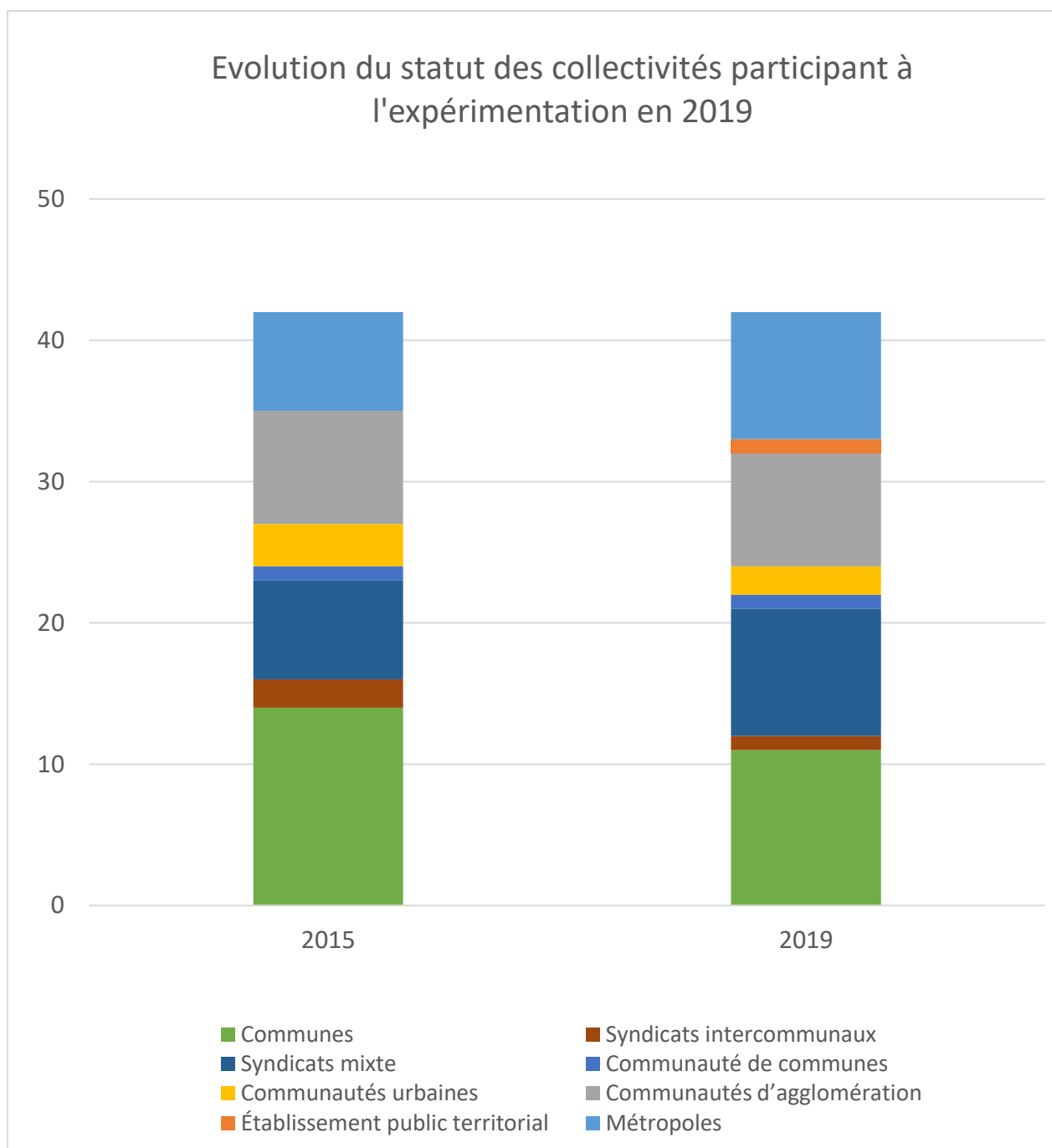


Figure 5 : évolution du statut des 42 collectivités participant en 2019 entre 2015 et 2019

Exemple : transfert de compétence et expérimentation à Digne-les-Bains

La commune de Digne-les-Bains participe depuis 2015 à l'expérimentation. En 2019, a été créée Eau de Provence Alpes Agglomération, provenant de la fusion de 44 services d'eau dont celui de Digne-les-Bains. La commune avait suite à cela mis en pause son expérimentation mais a choisi de reprendre les réflexions sur la tarification sociale de l'eau en 2021. L'objectif est de réitérer sur tout le territoire de l'agglomération, la démarche menée sur Digne, en capitalisant l'expérience acquise et aboutir à une mise en place en 2022.

c. Mode de gestion des services publics d'eau et d'assainissement

Divers modes de gestion des SPEA existant sont représentés au sein des collectivités expérimentatrices. Les gestions indirectes, par délégation de service public (DSP) sont majoritaires, devant les gestions en régie (gestion directe) et les gestions mixtes (DSP et régie).

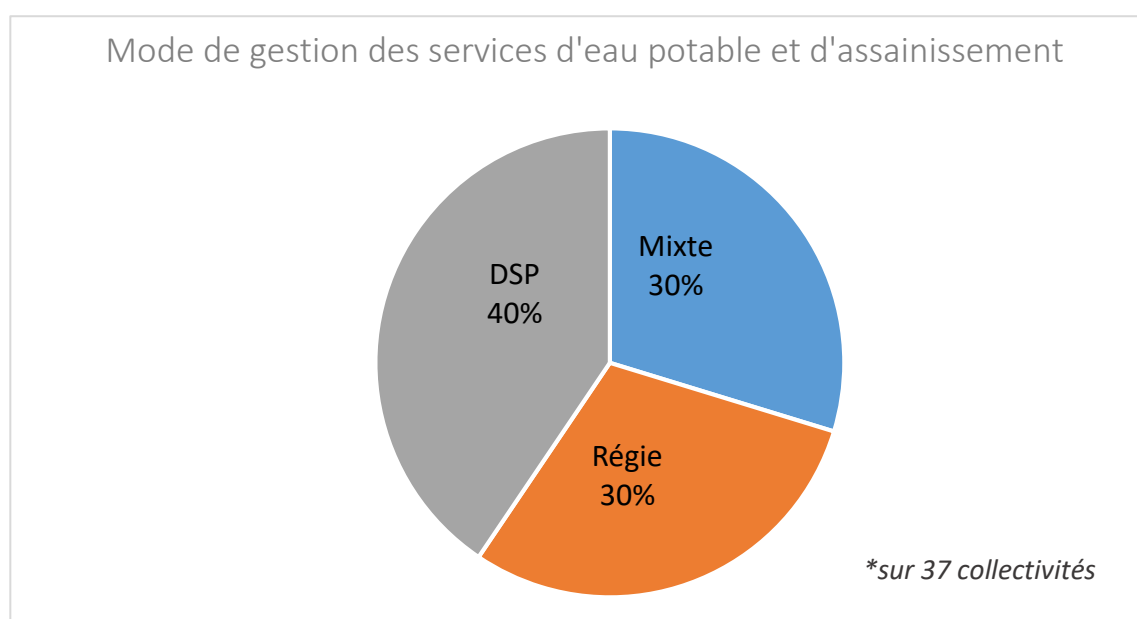


Figure 6 : mode de gestion des SPEA des collectivités expérimentatrices en 2019

À titre de comparaison, à l'échelle nationale, en 2017, 70 % des services publics d'eau potable sont gérés en régie représentant plus de 27 millions d'habitants, soit 42 % de la population française contre 30 % des services gérés en délégation mais couvrant près de 58 % de la population¹¹.

3. Les dispositifs mis en place par les collectivités

a. Les approches préventives et curatives

On distingue les dispositifs intervenant pour le paiement des factures d'eau en amont des impayés (approche préventive) et les dispositifs permettant la résorption des dettes liées à l'eau (approche curative).

L'approche préventive regroupe toute mesure visant à faciliter l'accès à l'eau et le paiement de la facture en amont de la situation d'impayés. La sensibilisation et les moyens déployés pour limiter la

¹¹ Observatoire des services public d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leur performance en 2017, Juin 2020.

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, certaines collectivités font face à des situations d'urgence et à d'importantes dettes 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. L'aide apportée à un foyer peut cependant être très élevée.

Parmi les 34 collectivités ayant répondu, 5 se concentrent sur des mesures préventives, 12 sur des mesures curatives et 16 mixent les mesures préventives et curatives.

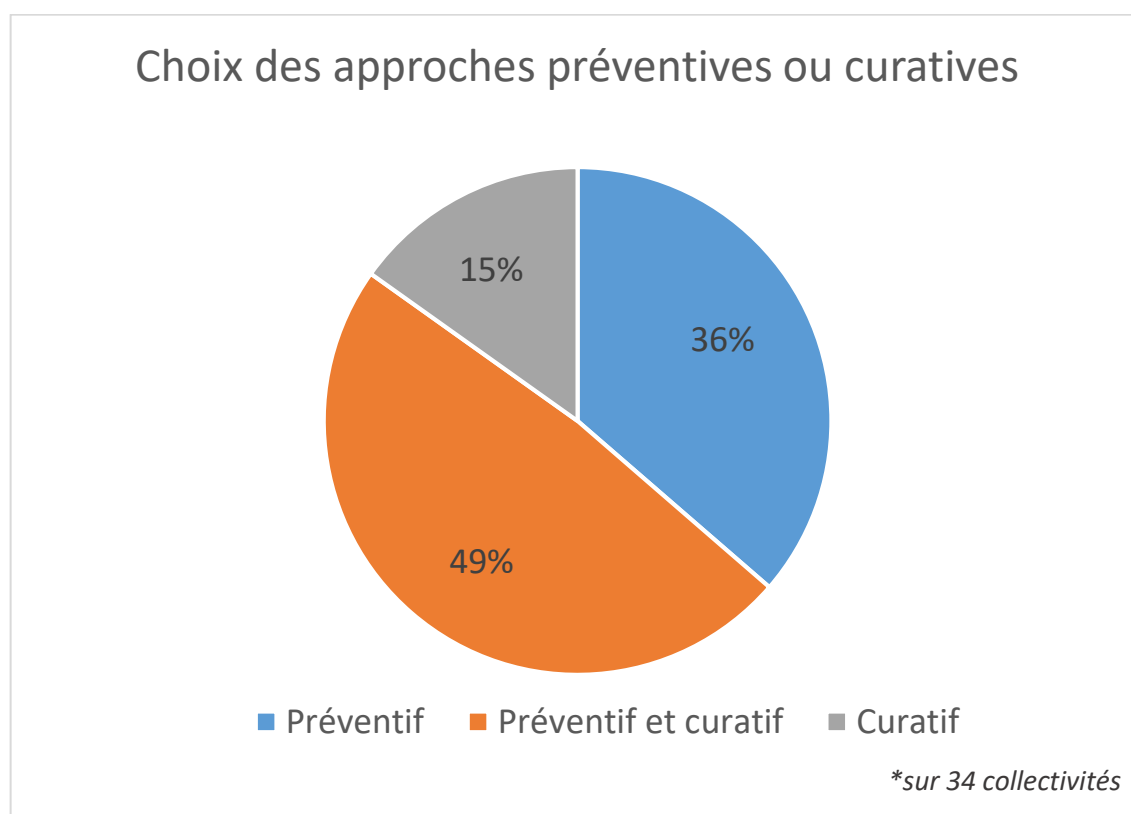


Figure 7: choix des approches par les collectivités expérimentatrices

b. Les bénéficiaires des mesures

Le dispositif envisagé, la population cible, 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 au moins utilisés) :

- revenus du ménage ;
- composition du ménage ;
- bénéficiaire de la couverture maladie universelle complémentaire (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).

Depuis le 1^{er} novembre 2019, la CMU-C et l'ACS ont laissé place à la complémentaire santé solidaire (CSS). Celle-ci permet une prise en charge des frais de santé sous conditions de ressources du foyer.

D'autres critères sont également pris en compte par certaines collectivités tels que la 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 (18 sur 27) utilise une combinaison de critères.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), une personne est considérée en situation de précarité hydrique si elle consacre plus de 3% de son revenu disponible au paiement des charges d'eau. Le prix de l'eau en France étant relativement peu élevé, sur les 6 collectivités de l'expérimentation qui ont voulu utiliser cet indicateur comme critère pour définir les bénéficiaires de leur aide, 4 ont choisi un seuil inférieur à 3% pour couvrir une plus large population.

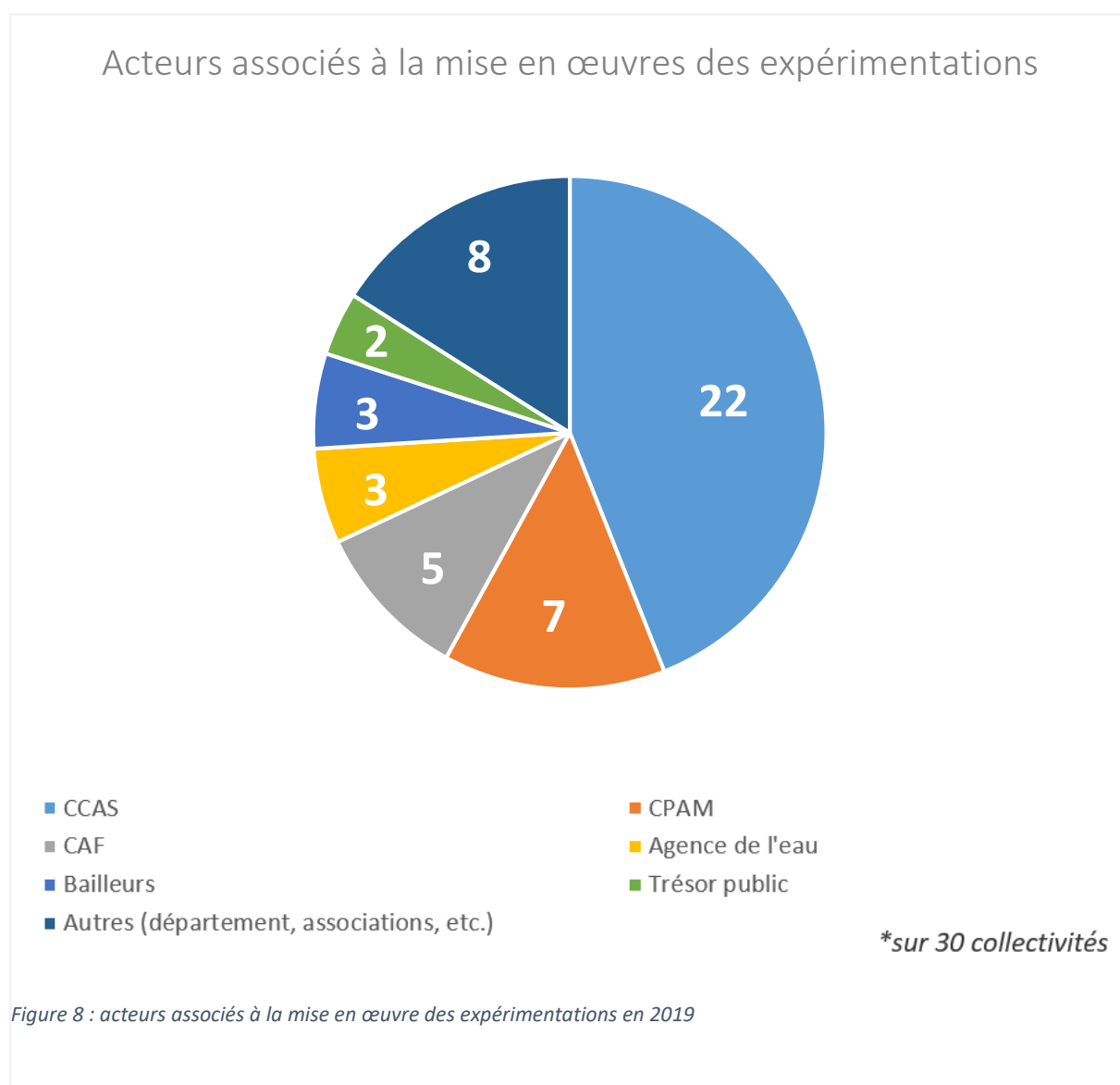
Il est souvent difficile d'accéder à la population visée. La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) peuvent rendre difficile l'accès aux données nécessaires à l'identification des bénéficiaires. Par ailleurs, plusieurs collectivités ont rencontré des obstacles pour obtenir ou exploiter les informations détenues par des organismes porteurs d'autres aides sociales (revenu fiscal de référence, liste des bénéficiaires de la CMU-C, etc.) ou pour atteindre les 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).

c. La gouvernance et les partenaires de l'expérimentation

Dans la plupart des collectivités participantes, le dispositif expérimental est porté par les services techniques en charge de l'eau. Toutefois, le pilotage du dispositif est parfois confié à d'autres acteurs tels que les délégataires des services d'eau et d'assainissement ou les services en charge des questions sociales (centre communaux ou intercommunaux d'action sociale - CCAS ou CIAS).

Quel que soit le pilote de l'expérimentation, d'autres acteurs sont mobilisés afin de mettre en place le dispositif de tarification sociale de l'eau. Les CCAS, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et les caisses d'allocation familiales (CAF) sont les partenaires les plus mobilisés. Parmi les **31 collectivités ayant mis en place un partenariat dans le cadre de leur dispositif**, 30 citent au moins l'un de ces trois acteurs, qui 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 (la dernière collectivité fait appel à des associations locales). Les CCAS sont également très mobilisés pour la distribution d'aides curatives au cas-par-cas.



En complément, 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.

L'article 28 de la loi « Brottes » permettait dans le cadre de l'expérimentation **permet aux collectivités de financer leur dispositif avec le budget propre des SPEA ou le budget général**. Seules **4 collectivités** ont précisé avoir utilisé leur budget général pour financer leurs mesures.

4. Les types de mesures mises en place

En raison de la grande hétérogénéité des territoires et de la variété de leurs choix politiques en matière d'accès à l'eau, les dispositifs sont très variés avec un panel de mesures différentes synthétisées par la suite.

Dans la plupart des cas, **les collectivités ont mis en place un dispositif composé de plusieurs mesures complémentaires** (24 parmi 34 collectivités nous ayant informé des mesures mises en place en 2019) pour :

- répondre à plusieurs problématiques (permettre l'accès à l'eau et résorber les impayés),
- affiner leur dispositif (chèque eau pour les familles nombreuses, complémentaire à une tarification progressive),
- toucher une plus large population (borne fontaine complétant un dispositif d'allocation eau).

Modalités d'aides mises en place

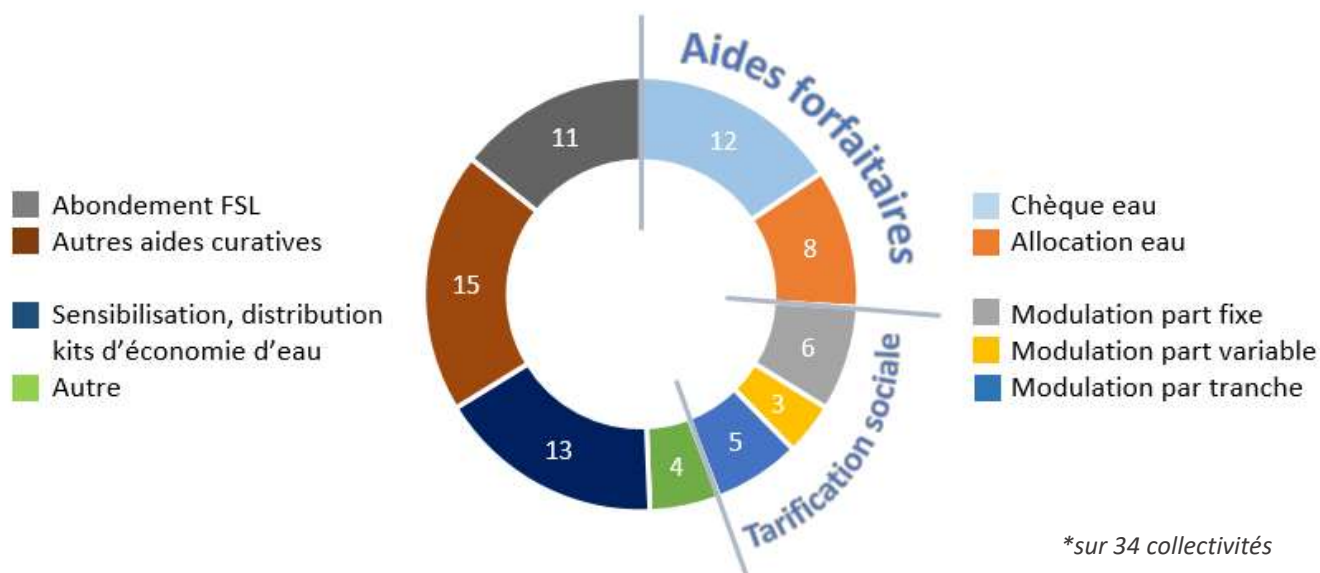


Figure 9 : principales mesures mises en place en 2019

Les mesures présentées ci-après sont les plus fréquemment mises en place par les collectivités. Elles sont détaillées ci-après. Même si elles diffèrent dans leur mise en œuvre (choix des bénéficiaires, montant d'aides, partenaires, etc.) elles sont suffisamment semblables pour être regroupées selon ces typologies générales.

Le terme « tarification sociale » est souvent utilisé pour qualifier les mesures mises en place dans le cadre de l'expérimentation ou permise par la loi « Engagement et Proximité ». Toutefois, les mesures sociales en faveur de l'accès à l'eau ne se limitent pas à des dispositifs tarifaires.

a. Les aides forfaitaires

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 forfaitaire de la collectivité pour s'acquitter de cette facture d'eau. Cette somme, d'une valeur fixe est définie par la collectivité et peut être indexée sur différents critères. **20 collectivités ont mis en place ce type d'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.

i. Chèque eau

Le chèque eau est un dispositif d'aide forfaitaire ciblé sur la facture d'eau. Il prend généralement la forme d'un coupon papier ou dématérialisé nominatif d'un montant indexé sur le prix de l'eau, la composition du foyer bénéficiaire ou son revenu qui peut être utilisé pour s'acquitter de ses factures d'eau auprès des SPEA ou bien des charges d'eau auprès des bailleurs.

Sur les 35 collectivités ayant fait part de leur dispositif, **12 ont mis en place un chèque eau.**

Chèque eau	
Part de la population touchée	3% soit 4800 bénéficiaires (minimum 0,1%, 370 bénéficiaires et maximum 11%, 6900 bénéficiaires)*
Montant moyen de l'aide par bénéficiaire et par an	55€ (minimum 2€, maximum 150€)*
Coût global de la mise en place de l'aide par bénéficiaire (montant de l'aide compris)	322€ (minimum 2€, maximum 1200€)*
Avantages	- Simplicité apparente - Pouvant être dématérialisé et déduit en amont de la facture d'eau ou des charges
Inconvénients	- Impression et adressage de chèques papiers couteux et chronophage - Faible recours, notamment lorsque l'aide est déclarative - Difficulté d'atteindre certains bénéficiaires (en l'absence de compteur individuel en habitat collectif notamment) - Négociations nécessaires avec les acteurs sociaux et les bailleurs
Pistes d'amélioration	- Etendre le dispositif à de nouveaux bénéficiaires - Renforcement du lien avec les acteurs sociaux du territoire, notamment pour disposer des données et automatiser l'identification des bénéficiaires concernés - Automatisation du traitement des données des bénéficiaires

**sur 5 collectivités ayant fourni des données sur leur dispositif de chèque eau*

Exemple : La communauté d'Agglomération Paris Vallée de la Marne

Depuis 2015 la Communauté d'Agglomération Paris-Vallée de la Marne met en place un chèque eau à travers le fonds local de solidarité destiné aux usagers en difficulté. Depuis, des chèques d'accompagnement personnalisés sont distribués par les CCAS sur les 6 communes du territoire pour aider les personnes en difficultés à payer leur facture d'eau.

ii. Allocation eau

Aide forfaitaire distribuée pour payer la facture d'eau, l'allocation correspond à un versement directement sur le compte en banque du bénéficiaire.

Bien que cette aide vise à soulager le ménage quant à ces dépenses en eau et qu'elle soit parfois indexée sur le prix et la consommation d'eau, elle n'est pas ou indirectement fléchée au service d'eau et d'assainissement. Elle permet aux bénéficiaires n'ayant pas de facture d'eau d'utiliser ce montant pour s'acquitter de leurs charges liées à leur logement ou d'autres dépenses.

Sur les 35 collectivités ayant fait part de leur dispositif, **8 ont mis en place une allocation eau.**

Allocation eau	
Part de la population touchée	0,03% (soit 19000 bénéficiaires) ou 0,003% (soit 500 bénéficiaires)*
Montant moyen de l'aide par bénéficiaire et par an	22€ ou 78€*
Coût global de la mise en place de l'aide par bénéficiaire (montant de l'aide compris)	23 € ou 78 €*
Avantages	- Taux de recours plus large que dans le cas d'une mesure ciblée - possibilité de prendre en compte les foyers les plus modestes - Automatisation du traitement
Inconvénients	- Faible consommation de la dotation initiale - Aide pouvant être utilisée à d'autres fins
Pistes d'amélioration	- Campagne de communication - Evaluation de la typologie des ménages touchés
<i>*sur 2 collectivités ayant fourni des données sur leur dispositif d'allocation eau.</i>	
Exemple : Nantes Métropole La métropole de Nantes a choisi d'accorder une aide aux ménages dont les charges d'eau représentent plus de 3% des revenus du foyer, pour une consommation maximale de 30 m³/an et par personne. Pour identifier les bénéficiaires la métropole utilise les données de quotient familial fourni par la CAF avec laquelle une convention de partenariat a été signée. Les ménages identifiés disposant d'un relevé d'identité bancaire (RIB) reçoivent directement l'aide pour le paiement de la facture d'eau sur le compte bancaire. Les ménages éligibles à cette aide, non connus de la CAF peuvent se rendre en mairie et déposer une demande. L'aide Nantes métropole touche 0,03% de sa population pour un montant moyen d'environ 23€ par bénéficiaire et par an.	

b. Tarification sociale de l'eau

La tarification sociale de l'eau est une approche intégrant une modulation du prix de l'eau pour certaines catégories d'utilisateurs pour améliorer leur accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables. Il peut s'agir de modulation du prix de :

- la part fixe ;
- la part variable (pour une tarification volumique) ;
- certaines tranches de volume d'eau consommé (pour une tarification progressive).

Toutefois la modulation tarifaire n'a pas toujours une vocation sociale et peut également suivre un objectif environnemental par exemple. Dans le cadre de l'expérimentation, les collectivités qui ont mis en place de telles mesures l'ont fait dans le but de favoriser l'accès au service d'eau à tout ou partie de leur population.

Sur les 35 témoignages recueillis, **14 collectivités ont mis en place une tarification sociale de l'eau dont 5 par tranches.**

Tarification sociale de l'eau		
	Modulation tarifaire de la part fixe ou de la part variable	Modulation par tranche
Part de la population touchée	6% (18 000 bénéficiaires) (minimum 1.7%, soit 860 bénéficiaires maximum 10% soit 51 000)*	100% soit 4500 et 220000 bénéficiaires**
Montant moyen de l'aide par bénéficiaire et par an	21€ (minium 1€, maximum 46€)*	5€ ou 1€**
Les services n'ont pas rapporter de coûts autre que l'aide apportée.		
Avantages	- Simplicité - Modulation de la part fixe : adapté en cas d'abonnement coûteux (en zone touristique par exemple) - Modulation de la part variable : adapté pour les familles nombreuses	
Inconvénients	- Modulation par tranche : approche qui n'est pas sociale par essence, des 1^{ères} tranches moins couteuses ou gratuites désavantages les familles nombreuses qui consomment plus. - Atteinte uniquement des abonnés avec des compteurs individuels.	
Pistes d'amélioration	- Développer les échanges avec les partenaires sociaux - Etendre l'individualisation des compteurs - Modulation par tranche : coupler le dispositif avec une autre mesure afin de prendre en compte les familles nombreuses et développer un partenariat avec des organismes sociaux pour identifier ces familles concernées.	
<i>*sur 5 collectivités ayant fourni des données sur leur dispositif de modulation de la part fixe ou de la part variable</i>		
<i>** sur 2 collectivités ayant fourni des données sur leur dispositif de modulation par tranche</i>		
Exemple de modulation tarifaire : Saint-Paul-lès-Dax		
La commune de Saint-Paul-lès-Dax a créé un tarif spécifique pour les abonnés bénéficiaires de la CMU-c ou de l'ACS sans part fixe et avec une part variable diminuée de 50%. Cette mesure touche 6 % de la population (près de 900 personnes) pour un montant d'aide moyen d'environ 36€ par foyer et par an. Une convention de partenariat a été mise en place avec la CPAM des Landes pour identifier les bénéficiaires de la CMU-c et de l'ACS.		
Exemple de modulation par tranche : le Syndicat des eaux du Dunkerquois		
A travers son dispositif de modulation du prix de l'eau par tranche, le syndicat des eau du Dunkerquois poursuit un objectif à la fois écologique (incitant tous les habitants à économiser l'eau) et social (favorisant l'accès à un volume d'eau minimal pour tous à un prix faible). Trois tranches de prix ont été mises en place :0 à 80m ³ par an tarif fixé à 0,87 €/m3 appelée « eau essentielle » ; • 81 à 200 m3 à 1,62 €/m3 appelée « eau utile » ; • plus de 200 m3 à 2,16 €/m3 appelée « eau de confort ». Dans le cas des familles nombreuses , de plus de 5 personnes, un complément versé sous forme de « chèque Eau » de 12 € par personne et par an a été établi. L'automatisation de ce système, par un conventionnement avec des organismes sociaux est en cours d'étude.		

c. Abondement au fond de solidarité logement

Depuis la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, les SPEA peuvent participer financièrement au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des factures d'eau ou des charges collectives afférentes. Cette subvention ne pouvait, jusqu'à la promulgation de loi engagement et proximité, dépasser 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues. L'expérimentation introduite par la loi Brottes permet aux collectivités expérimentatrices de contribuer jusqu'à un montant maximal de 2% du budget hors taxe des SPEA. C'est ce plafond rehaussé qui a été généralisé par la loi engagement et proximité.

Sur les 35 collectivités ayant fait part de leur dispositif, **11 ont mis en place un abondement au FSL.**

Fond de solidarité logement	
Part de la population touchée	0,1% de la population soit 500 bénéficiaires (minimum 0.05, soit 72 bénéficiaires, maximum 10% soit 6800 bénéficiaires)*
Montant moyen de l'aide par bénéficiaire et par an	186€ (minimum 13€, maximum 200€)*
Coût global de la mise en place de l'aide par bénéficiaire (montant de l'aide compris)	186€ (minimum 17€, maximum 200€)*
Avantages	- Facilité de mise en place - Facilitation du travail avec les assistantes sociales du Département pour la mise en place de l'aide curative. - Bénéficiaires déjà identifiés
Inconvénients	- Faible visibilité - Faible nombre de foyers touchés - Freins administratifs
Pistes d'amélioration	- Meilleure communication - Modification des critères d'éligibilité
*sur 5 collectivités ayant fourni des données sur leur dispositif d'abondement au FSL	
Exemple : La métropole Européenne de Lille Depuis 2016, la métropole Européenne de Lille (MEL) met en place un dispositif composé d'un rabais sur la facture d'eau pour les bénéficiaires de la CMU-c, d'un chèque eau pour les foyers en situation de difficultés de paiement et d'un abondement au FSL. Ce dernier volet cible la population répondant aux critères de demandes d'aides FSL Eau du département, couvrant 0,6% de la métropole pour un montant d'aide total de 90 000€ (FSL uniquement, hors rabais et chèque eau). Mais ces critères d'éligibilité au FSL définis par le département étaient relativement restrictifs. La MEL ayant récemment intégré la compétence, les critères d'éligibilité ont été revus pour rendre l'aide plus accessible à partir de 2020.	

d. Aide financière curative au cas par cas

Certaines collectivités n'ont pas trouvé opportun de mettre en place une sélection automatisée des bénéficiaires (difficulté pour obtenir les données, temps nécessaire, manque de contact avec les bénéficiaires, etc.). Elles ont alors souvent opté pour la mise en place d'aides au paiement des factures d'eau ou d'aide à la résorption des impayés au cas par cas. Généralement, un organisme tiers gère la relation avec les bénéficiaires, tels que le CCAS.

Sur les 35 collectivités ayant fait part de leur dispositif, **15 ont mis en place une aide financière curative au cas par cas.**

Aide financière curative au cas par cas	
Part de la population touchée	. 0.3% représentant 72 bénéficiaires . 0.3 représentant 116 bénéficiaires . 0.2% représentant 500 bénéficiaires*
Montant moyen de l'aide par bénéficiaire et par an	. 140€ . 116€ . 74€*
Coût global de la mise en place de l'aide par bénéficiaire (montant de l'aide compris)	. 306€ . 227€ . 74€*
Avantages	- Rencontre des bénéficiaires - Bénéficiaires déjà ciblés par les organismes gestionnaires d'aides sociales
Inconvénients	- Résorption d'impayés : ne permet pas d'agir en amont - Faible consommation de la dotation initiale - Chronophage pour les organismes sociaux
Pistes d'amélioration	- Campagne de communication - Evaluation de la typologie des ménages touchés
*sur 3 collectivités ayant fourni des données sur leur dispositif d'aide curative au cas par cas	
Exemple : le Syndicat des eaux du Bassin d'Ardèche Présentant un territoire rural aux diverses frontières administratives et une population relativement faible (environ 24 000 habitants) le Syndicat des eaux du Bassin d'Ardèche a choisi en 2016 de mettre en place une aide au paiement de la facture d'eau en complément de l'action portant sur le FSL. L'aide est attribuée à 0,3% de la population desservie par le syndicat pour un montant total de 10 000€ d'aide (hors abondement du FSL).	

e. Sensibilisation 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 un accompagnement personnalisé.

Sur les 35 collectivités ayant fait part de leur dispositif, **13 ont mis en place des mesures de sensibilisation aux économies d'eau**.

Sensibilisation aux économies d'eau	
Part de la population touchée	Jusqu'à 100% de la population
Montant moyen de l'aide par bénéficiaire et par an	<i>Pas d'information</i>
Coût global de la mise en place de l'aide par bénéficiaire (montant de l'aide compris)	<i>Pas d'information</i>
Avantages	- Maîtrise des consommations - Rencontre avec les populations du territoire - Partenariat avec des associations locales
Inconvénients	- Difficulté d'évaluation de l'impact effectif de la mesure sur les consommations d'eau et donc sur la facture d'eau
Pistes d'amélioration	- Echanges avec les partenaires du dispositif pour mieux cibler les objectifs de la mesure
Exemple : la commune de Bourg-en-Bresse Depuis 2017, la ville de Bourg-en-Bresse a confié au CCAS un fonds d'aide au paiement des factures d'eau, adressé à des ménages à revenus modestes éprouvant des difficultés financières et ayant une consommation raisonnable d'eau. Sur les 111 aides accordées en 2019, 31% des foyers était en consommation d'eau excessive et ont d'abord été orientés vers l'ambassadrice de l'eau de la commune pour recevoir : - Une information systématique sur le Kit Écolo et le rôle de l'ambassadrice de l'eau ; - Une proposition de rendez-vous avec l'ambassadrice de l'eau en cas de consommation excessive.	

f. Autres mesures sociales en faveur de l'accès à l'eau

Au-delà de ces modalités récurrentes, certaines collectivités ont choisi de mettre en place des mesures moins communes, pour répondre à d'autres problématiques telles que des actions en faveur des populations non raccordées ou des opérations de maîtrise des consommations d'eau par la réduction des fuites.

Exemple : maîtrise des consommations d'eau par la réduction des fuites avec les plombiers solidaires de Brest Métropole

Depuis 2016, en plus d'une contribution au FSL, Brest Métropole subventionne plusieurs associations du territoire pour venir en aide et sensibiliser sa population autour des économies d'eau et d'énergie. « Les compagnons Bâtisseurs » est une des associations subventionnées. Ils réalisent des diagnostics de consommation d'eau, prodiguent des conseils et des équipements sont apportés lors des visites afin de diminuer les consommations d'eau de ces foyers. L'association propose également des interventions techniques de l'association « plombiers solidaires » auprès de familles modestes et très modestes pour des recherches de fuites et des réparation d'équipements. La métropole a ainsi constaté que cette action répond à un réel besoin, car certains foyers modestes ne peuvent pas faire intervenir un professionnel. Elle permet également de faire prendre conscience des coûts générés par une fuite ou un dysfonctionnement en amont des factures ou régulations.

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.**

Bilan et perspectives

Les collectivités participantes se sont emparées de l'expérimentation introduite par la loi Brottes pour mettre en place les mesures sociales en faveur de l'accès à l'eau de leur choix en fonction des enjeux de leur territoire. Entre 2013 et 2019, ces collectivités ont pu faire évoluer leur dispositif, ayant elles même évolués dans leur compétence ou leur statut et faisant face à de nouveaux défis ou voulant affiner leur dispositif.

La diversité des territoires et des dispositifs représentés dans l'expérimentation ont conduit le gouvernement à ouvrir la tarification sociale et les mesures en faveur de l'accès à l'eau pour toutes les collectivités, plutôt que de généraliser une mesure particulière à l'ensemble de la France. Depuis la publication de la « loi engagement et proximité » en décembre 2019, toutes les collectivités peuvent mettre en place de telles mesures. Elles et d'autres acteurs du monde de l'eau (association, fédérations) s'emparent de cette ouverture de droit à raison.

En Guyane, les chèques eau mis en place par la communauté d'agglomération du Centre littoral ont inspiré d'autres communes qui ont depuis mis également en place de tels dispositifs.

Pour accompagner le déploiement des mesures sociales en faveur de l'accès à l'eau, le retour d'expérience des collectivités expérimentatrices est indispensable. Dans ces réussites comme dans ces difficultés.

L'identification et l'atteinte des bénéficiaires potentiels restent 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), mais également les difficultés de dialogues avec les partenaires sociaux du territoire peuvent rendre difficile l'accès aux données nécessaires à l'identification des bénéficiaires.

Les services de l'Etat continuent de collaborer avec ces collectivités afin de proposer une boîte à outils de la politique sociale de l'eau pour accompagner les nouvelles collectivités souhaitant mettre en place ces mesures. Ils engagent également des travaux entre opérateurs nationaux afin faciliter les échanges entre collectivités, SPEA et services sociaux pour mieux identifier les bénéficiaires potentiels de ces mesures.

Table des illustrations

Figure 1 : cartographie des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation en 2015 ..	5
Figure 2 : chronologie des mesures en faveur de l'accès à l'eau depuis 2006	8
Figure 3 : cartographie des collectivités participant à l'expérimentation en 2019	9
Figure 4 : statut des collectivités autorisées à expérimenter en 2015.....	10
Figure 5 : évolution du statut des 42 collectivités participant en 2019 entre 2015 et 2019 ...	11
Figure 6 : mode de gestion des SPEA des collectivités expérimentatrices en 2019	12
Figure 7: choix des approches par les collectivités expérimentatrices	13
Figure 8 : acteurs associés à la mise en œuvre des expérimentations en 2019	15
Figure 9 : principales mesures mises en place en 2019	17