



MISSION D'INFORMATION FLASH

BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION D'UNE TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à **M. Lionel Causse**, député des Landes (La République en Marche) et **M. Hubert Wulfranc**, député de Seine-Maritime (Gauche démocrate et républicaine), une « mission flash » consacrée au bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau.

L'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) dispose que « *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* ». Si les charges d'eau restent relativement peu élevées en France au regard des autres biens essentiels comme l'électricité ou l'alimentation, elles sont supérieures à 3 % des revenus pour plus d'un million de foyers, un seuil utilisé comme convention pour identifier les populations confrontées à des difficultés d'accès à l'eau.

Afin d'améliorer l'accès à l'eau des personnes précaires, la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre, dite loi « Brotttes », a autorisé à titre expérimental la mise en place d'une tarification sociale de l'eau. Depuis 2020, ce dispositif est ouvert à l'ensemble des collectivités territoriales chargées du service public d'eau et d'assainissement (SPEA).

Si les 41 collectivités expérimentatrices n'ont pas renoncé aux mesures mises en place, les autres ne se sont que rarement emparées de cette possibilité offerte par la loi. La réussite d'une politique sociale de l'eau suppose en effet une volonté politique forte et une ingénierie tarifaire adéquate. Elle doit en outre s'articuler avec le défi environnemental, qui suppose un usage raisonné de la ressource, et le souci de maintenir la viabilité économique du SPEA.

Après avoir étudié les freins qui entravent son développement, les rapporteurs formulent plusieurs recommandations afin d'accélérer la généralisation de la politique sociale de l'eau sur l'ensemble du territoire.

Au cours de 13 auditions et tables rondes, les rapporteurs ont entendu des représentants des collectivités territoriales et des SPEA ayant mis en place différents types de politique sociale de l'eau, les représentants des consommateurs d'eau et des entreprises de l'eau, des chercheurs, ainsi que la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), le Comité national de l'eau (CNE), l'Office français de la biodiversité (OFB) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

[→ Voir ici l'intégralité de la communication](#)



Lionel Causse

Député des Landes
(La République en Marche)



Hubert Wulfranc

Député de Seine-Maritime
(Gauche démocrate et républicaine)

L'accès à l'eau, un sujet politique traité de manière variable selon les territoires

Des prix de l'eau très hétérogènes

Si l'eau est un bien commun, les services qui permettent de la rendre potable, de la distribuer, puis de l'épurer après utilisation ont un coût.

Le prix moyen de l'eau s'élève à 4,19 euros par m³ au 1^{er} janvier 2020, ce qui représente une facture de **503 euros par an, soit 42 euros par mois**¹. En France métropolitaine, les prix moyens varient de 3,66 euros par m³ en Provence-Alpes-Côte d'Azur à 4,8 euros par m³ en Bretagne. Les écarts sont encore plus marqués en outre-mer, avec un prix moyen très élevé en Guadeloupe (6,39 euros par m³).

Ces écarts de prix s'expliquent par :

- le **contexte local** : la complexité technique du service, la provenance des eaux, la sensibilité du milieu récepteur ou encore la dispersion de l'habitat ne sont pas les mêmes selon les territoires ;
- les **choix politiques** en matière d'investissements, de gestion et de qualité du service.

Un trop faible renouvellement des réseaux et des installations

Près de **40 % des réseaux d'eau potable ont plus de 50 ans**, sachant que leur durée de vie est comprise entre 60 et 80 ans. Le taux de rendement moyen des réseaux s'élève à 80,4 % en 2019, avec de fortes différences selon les territoires.

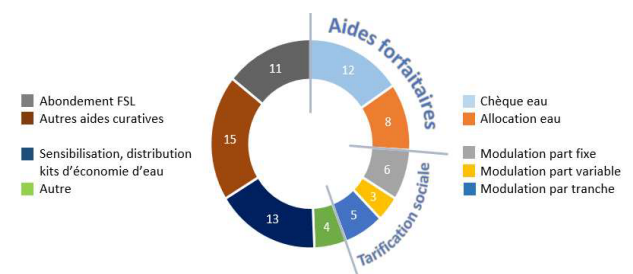
Alors que les investissements actuels ne couvrent pas les besoins de renouvellement des infrastructures, de nombreux services d'eau vont se trouver face à un **mur d'investissement**, et les efforts à fournir **ne pourront pas être supportés par la seule facture d'eau**. Des fonds publics, qu'ils proviennent de fonds structurels européens,

du plan de relance ou des agences de l'eau, devront soutenir l'investissement des collectivités en matière de renouvellement de leurs réseaux, en particulier les collectivités rurales chargées d'assurer la gestion d'importants linéaires au regard de leurs ressources financières.

Des politiques sociales de l'eau caractérisées par une grande diversité

La **diversité des dispositifs d'aide à l'accès à l'eau** mis en place depuis l'expérimentation de 2013 est le reflet des disparités territoriales et de la variété des choix politiques des collectivités en matière d'accès à l'eau.

Ces dispositifs peuvent néanmoins être classés par grandes catégories :



Source : Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau, Comité national de l'eau.

➤ Aides forfaitaires au paiement de la facture d'eau

- de **chèques eau**, utilisés pour s'acquitter des factures d'eau auprès des SPEA ou bien des charges d'eau auprès des bailleurs (ex. : communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne) ;

- d'une **allocation eau**, versée directement sur le compte en banque du bénéficiaire (ex. : métropoles de Nantes et de Grenoble pour les ménages dont la facture d'eau dépasse 3 % de leurs ressources).

➤ Tarification sociale de l'eau

À la différence des aides forfaitaires, la tarification sociale au sens strict consiste en

¹ Prix calculé sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³.

une **modulation du prix de l'eau** pour certaines catégories d'usagers. On distingue :

- une modulation du prix **de la part fixe et / ou de la part variable** (ex. : la commune de Saint-Paul-lès-Dax dans les Landes a supprimé la part fixe et diminué de moitié la part variable pour les abonnés bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS)) ;

- une modulation du prix **par tranches de volume d'eau consommé** (ex. : le syndicat de l'eau du Dunkerquois a mis en place une tarification progressive avec trois tranches de prix. Les personnes éligibles à la CSS bénéficient d'une tarification préférentielle pour la première tranche).

➤ **Aide financière attribuée au cas par cas**

L'aide est souvent versée par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS) pour aider les ménages en difficulté à régler leur facture ou pour résorber les impayés.

➤ **Abondement du fonds de solidarité logement (FSL)**

Les SPEA peuvent contribuer au financement des aides relatives au paiement des factures d'eau via le FSL pour un montant maximal de 2 % de leur budget hors taxe (ex. : métropole de Lille).

➤ **Sensibilisation aux économies d'eau**

Conjointement aux aides financières, la plupart des collectivités ont mis en place des campagnes de communication, proposent des kits d'économie d'eau ou vont à la rencontre des populations du territoire pour les sensibiliser ou leur proposer un accompagnement personnalisé.

La mise en œuvre d'une politique sociale de l'eau se heurte à plusieurs difficultés

Des transferts de données par les administrations sociales qui font l'objet de blocages

Les articles L. 2224-12-1-1 du code général des collectivités territoriales et L. 115-2 du code de la sécurité sociale prévoient que les

organismes de sécurité sociale fournissent aux services chargés de la mise en œuvre d'une politique sociale de l'eau les données nécessaires pour identifier les foyers bénéficiaires de cette politique.

Pourtant, l'accès aux données détenues par les administrations de sécurité sociale, qui a représenté un point de blocage crucial pendant toute l'expérimentation, constitue toujours **un frein majeur à la mise en place de cette politique**.

Des reculs ont été signalés sur certains territoires depuis la fin de l'expérimentation. Ainsi, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Vendée ne transfère plus les fichiers actualisés des bénéficiaires au service d'eau Vendée eau. Dans le département du Nord, le syndicat de l'eau du Dunkerquois n'a pas pu obtenir les données de la caisse d'allocations familiales (CAF) concernant la composition des foyers allocataires.

Parfois, les situations varient au sein d'un même territoire : dans les Landes, le syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC) n'a pas obtenu de données concernant les bénéficiaires de la CSS de la part de la CPAM de Bayonne, alors que le syndicat mixte « Eaux Marensin Marene Adour » (EMMA) a signé des conventions avec cette même CPAM lui permettant d'obtenir ces données.

Enfin, dans certains cas, les transferts de données se font de manière fluide : le syndicat de l'eau du Dunkerquois a pu signer une convention avec la CPAM du Nord afin d'obtenir la liste des bénéficiaires de la CSS, les métropoles de Nantes et de Grenoble avec les CAF de Loire-Atlantique et d'Isère pour connaître le quotient familial des allocataires.

Au final, l'accès aux données apparaît **variable selon les territoires**, certains organismes sociaux évoquant le règlement général sur la protection des données (RGPD), d'autres le manque de moyens techniques et humains pour effectuer le transfert de données.

À cela s'ajoutent des **difficultés techniques** lorsque le nom des abonnés et celui figurant

dans les fichiers des organismes sociaux sont différents, ainsi que des **difficultés d'identification des bénéficiaires dans l'habitat collectif** doté de compteurs d'eau non individualisés, où l'abonné au service d'eau n'est pas nécessairement le bénéficiaire des aides.

Un important taux de non-recours aux droits

Le non-recours, qui caractérise l'ensemble des aides sociales lorsque celles-ci ne sont pas versées de manière automatique, est particulièrement important en matière d'aides pour l'accès à l'eau, dans la mesure où **le montant de l'aide est relativement faible** (entre 10 et 150 euros par an) et où les dispositifs sont **peu connus** des usagers (seule une personne sur trois en connaîtrait l'existence).

La lourdeur administrative des démarches à effectuer, mais également la peur d'être stigmatisé ou de faire l'objet de contrôles conduit les personnes en situation de fragilité à renoncer à faire valoir leurs droits.

À titre d'illustration, le syndicat de l'eau du Dunkerquois a été contraint d'abandonner les chèques-eau destinés aux familles nombreuses, faute d'efficacité. Moins de 15 % des familles éligibles en ont bénéficié.

Des coûts de gestion parfois rédhibitoires

Les coûts de gestion de la mise en œuvre d'une politique sociale de l'eau peuvent être élevés.

La métropole de Rouen Normandie a indiqué qu'une **analyse coûts-bénéfices** l'avait conduite à renoncer à ce projet au motif que l'accès aux données financières des abonnés ainsi qu'une étude personnalisée de leur situation engendraient des **coûts de fonctionnement élevés comparativement aux montants d'aides perçus**.

Le syndicat de l'eau du Dunkerquois, qui a pourtant mis en place une tarification sociale aboutie, reconnaît que celle-ci nécessite une **maîtrise d'œuvre conséquente que certaines structures ne peuvent assurer en interne**. Pour le syndicat, le coût de gestion annuel du dispositif est de 1,5 centime d'euro par m³

d'eau et sa mise en place en 2012 a représenté une dépense de 180 000 euros.

Enfin, en habitat collectif, l'installation de **compteurs d'eau individuels** dans chaque appartement, permettant de mesurer la consommation par foyer, peut se traduire par un surcoût élevé, en particulier pour les petits immeubles.

Propositions

Établir des plans d'actions destinés à améliorer les conditions d'accès à l'eau dans chaque collectivité

Ces plans d'actions doivent être adaptés aux problématiques locales et à la politique sociale de chaque territoire. Deux conditions préalables doivent être réunies :

➤ **Connaître les usages et les modes de consommation de l'eau de chaque collectivité**

Cette connaissance doit notamment permettre de disposer d'**indicateurs de précarité hydrique**. Des initiatives intéressantes sont déjà en cours dans certains territoires :

- Depuis 2020, la CAF de Loire-Atlantique fournit à la métropole de Nantes des éléments statistiques complémentaires afin de **mieux connaître le profil et les modes de consommation des ménages abonnés les plus précaires**, qui bénéficient de l'allocation eau. Il ressort de ces analyses que les bénéficiaires sont majoritairement des personnes seules (65 %), plutôt jeunes (34 ans d'âge médian), bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL) dans 75 % des cas et du revenu de solidarité active (RSA) dans 45 % des cas. Le montant d'aide moyen, de 64 euros en 2020, représente en moyenne 25 % de la facture d'eau.

- En 2022, une étude approfondie sera lancée au sein de la métropole de Nice-Côte d'Azur, où il apparaît en première approximation que 20 % des consommateurs représentent environ 80 % des consommations d'eau potable, avec une moyenne par habitant de

80 m³ par an, ce qui est très élevé par rapport à la moyenne nationale.

➤ **Développer un référentiel national qui serve de guide d'action pour les collectivités**

Ce guide national comporterait plusieurs parties :

- **une plateforme nationale**, cartographiant l'ensemble des collectivités engagées dans une politique sociale de l'eau ;

- **une grille de lecture**, qui pourrait prendre la forme d'un **logigramme**, permettant aux collectivités d'identifier les mesures les plus adaptées en fonction des caractéristiques locales. Le choix d'une politique sociale de l'eau doit en effet résulter d'un arbitrage politique à partir de la réalité du terrain (caractéristiques socio-économiques de la population, type d'habitat, prix des services d'eau et d'assainissement, état de la ressource...);

- un **dossier méthodologique**, enfin, précisant les démarches administratives à effectuer et les moyens à mettre en œuvre, qui pourrait utilement guider les collectivités dans la mise en œuvre du dispositif choisi.

Aller vers une généralisation de la politique sociale de l'eau sur tous les territoires

Lorsque les collectivités compétentes disposeront d'une connaissance précise des usages de l'eau, de plans d'actions et d'une méthodologie pour les mettre en œuvre, une **généralisation de la politique sociale de l'eau pourra être mise en place.**

➤ Bien que le choix d'une politique doive prendre en compte les caractéristiques propres à chaque territoire, une **tarification progressive** présente l'avantage de poursuivre un objectif à la fois **écologique et social**. Cette tarification pourrait ainsi être privilégiée partout où elle est adaptée, en distinguant trois tranches de prix à partir des consommations annuelles :

– une première tranche de 0 à 80 m³ pour « **l'eau essentielle** », à un coût symbolique.

Dans cette tranche, un tarif préférentiel serait appliqué aux foyers en situation de précarité ;

– une deuxième tranche de 81 à 200 m³ pour « **l'eau utile** », à un tarif inférieur au coût des services ;

– une troisième tranche au-delà de 200 m³ pour « **l'eau de confort** », à un tarif supérieur permettant d'équilibrer le budget du SPEA ².

Ce dispositif de tarification progressive peut être complété, le cas échéant, par des **aides financières complémentaires** (chèques-eau, allocation eau, revalorisation du « forfait charges » des aides au logement...), notamment pour les familles nombreuses, pénalisées par la tarification progressive, ou lorsque les frais d'eau continuent de représenter plus que 3 % des revenus.

➤ La mise en place d'une tarification progressive n'a de sens que **si la part fixe de la facture n'est pas trop élevée**. Or, celle-ci s'élève en moyenne à 58 euros par an et peut atteindre 156 euros. À cette part fixe s'ajoutent des frais d'ouverture et de fermeture de compteurs pouvant aller jusqu'à 50 euros.

Un **encadrement plus strict du montant des abonnements** mériterait donc d'être envisagé.

➤ En outre, **l'accès automatique aux aides financières** constitue une condition impérative du déploiement d'une politique sociale de l'eau.

Le dispositif choisi doit être simple pour les usagers, bénéficier au plus grand nombre sans contrainte d'utilisation, et présenter un coût de gestion le plus faible possible.

Cet objectif est atteint par certaines collectivités comme la métropole de Grenoble, où l'aide de solidarité pour l'eau est directement versée sur le compte bancaire des bénéficiaires sans démarche de leur part. Les coûts de gestion (de 25 000 euros par an) sont faibles au regard des montants d'aides distribués (plus de 658 000 euros en 2020).

² Un tel dispositif a été mis en place par le syndicat de l'eau du Dunkerquois.

➤ À terme, la mise en place d'une politique sociale de l'eau pose la question d'une **harmonisation du prix de l'eau**.

Un tarif unique de l'eau serait certes difficile à mettre en place compte tenu de la diversité des territoires, mais les différences de montants et de coûts unitaires peuvent tout de même poser question.

C'est pourquoi il convient de réfléchir à une harmonisation des prix par **bassin de vie**, ce que doit permettre le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, prévu par la loi « NOTRe » d'août 2015. Dans ces collectivités plus grandes, il paraît envisageable de **converger vers des pratiques et prix alignés**, grâce d'une part à la **mutualisation** des ressources et d'autre part à des mesures de **solidarité** entre les territoires. À titre d'illustration, alors que le taux de pauvreté dans les communes desservies par le SEDIF est compris entre 5 et 45 %, les territoires les plus pauvres bénéficient d'aides plus conséquentes grâce à la mutualisation des moyens.

Améliorer le transfert de données de la part des administrations sociales

Lors du lancement de l'expérimentation, les services de la CNIL ont été saisis par des collectivités, des agences de l'eau et des organismes sociaux de demandes de conseils aussi nombreux que divers. En effet, l'instruction du Gouvernement du 4 mars 2014 définissant la procédure à suivre ne contenait pas d'indications relatives aux modalités de prise en compte des dispositions de la loi dite « Informatique et Libertés ».

Or, **huit ans plus tard, aucune mesure réglementaire n'a été prise** afin d'apporter des réponses claires quant aux conditions et aux modalités de transmission de données personnelles entre les différents intervenants.

Il n'existe pas d'obstacles juridiques aux transferts de données dans la mesure où, par principe, le RGPD n'interdit ni les échanges de données, ni les croisements de fichiers qui répondraient à une mission de service public. Pour autant, **le cadre juridique est complexe et manque de précisions**.

Selon les dernières informations transmises par la direction de l'eau et de la biodiversité, **un projet de décret en Conseil d'État est en cours d'élaboration**. Ce projet de réglementation est **très attendu**. Il devra définir précisément la liste des données personnelles pouvant être transmises aux SPEA ainsi que les modalités de mise à disposition des informations.

Au-delà des transferts de données par les CPAM et les CAF, une **coopération avec les CCAS** est tout autant indispensable, la connaissance globale des ménages en difficulté ne pouvant être appréhendée directement par les SPEA.

Développer les actions de prévention et de sensibilisation à une consommation raisonnée de l'eau

Les actions de prévention et de sensibilisation ont fait l'objet de **retours d'expérience positifs**, avec un potentiel d'économies d'eau estimé entre 10 et 20 % de la consommation d'eau initiale :

- le projet « MAC Eau » initié en Gironde fait apparaître une économie d'eau liée à la distribution de kits hydro-économiques d'au moins 12 %³ ;

- un projet porté par l'agence locale de l'énergie et du climat de la métropole de Montpellier auprès de copropriétaires d'une résidence, alliant distribution de kits personnalisés et partage d'expériences, a permis une réduction de la consommation d'eau de l'ordre de 20 %⁴.

La **détection de fuites d'eau**, via des partenariats avec des plombiers, est également indispensable afin que la

3 https://www.jeconomiseleau.org/images/stories/content/rapport_maceau-final.pdf

4 <https://www.alec-montpellier.org/tous-les-evenements/formations-coproprietes/experience-deconomie-deau/>

tarification sociale ne serve pas à compenser des surfacturations dues à des fuites, en particulier dans les copropriétés en grande difficulté.

Il est en outre essentiel de mener des actions visant à **promouvoir les atouts de l'eau du robinet**, tant sur le plan économique qu'écologique. Réduire la consommation d'eau en bouteille au profit de l'eau du robinet peut faire économiser à une famille jusqu'à 300 ou 400 euros par an, tout en diminuant la quantité de déchets plastiques. Des campagnes « Ici je bois l'eau du robinet », en lien avec les restaurateurs, ou la création de marques territoriales d'eau comme « la Bisontine » à Besançon constituent des initiatives intéressantes pour promouvoir l'eau du robinet.

S'il apparaît que la plupart des collectivités compétentes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement mettent déjà en œuvre des actions de sensibilisation, une **compétence en matière de prévention pourrait leur être explicitement confiée**.

Garantir un accès à l'eau aux personnes non raccordées

L'accès à l'eau concerne non seulement l'eau potable, mais également l'eau nécessaire à l'hygiène, via l'accès à des infrastructures (fontaines, douches et toilettes publiques...). **L'eau gratuite** est alors une nécessité pour permettre aux personnes en situation de grande exclusion de retrouver un minimum de dignité.

La transposition de **l'article 16 de la directive « eau potable » du 16 décembre 2020**⁵ ouvre la voie au déploiement de mesures pour l'accès à l'eau des personnes non raccordées, tout en soulevant plusieurs questions.

➤ La première est celle de la nécessaire **clarification des rôles et des compétences**. En effet, les collectivités territoriales ne sont aujourd'hui responsables que des personnes

raccordées. Si les SPEA pourraient apporter leurs concours, notamment en ne facturant pas les consommations d'eau et le service de l'assainissement pour les équipements à caractère social, ils restent très réservés sur la prise en charge de la gestion de ces équipements et sur l'accueil des bénéficiaires, qui relèvent de compétences sociales dont ils ne disposent pas.

Cette problématique est particulièrement tenace dans les collectivités d'outre-mer, qui ne disposent pas encore de la compétence de droit commun en matière d'eau et d'assainissement, et alors même que l'habitat informel y est important.

➤ L'article 16 de la directive prévoit par ailleurs d'identifier et de dénombrer les personnes n'ayant pas accès à l'eau, ce qui suppose au préalable de **définir la notion d'accès à l'eau**.

La mise en place des **schémas directeurs d'alimentation en eau potable** paraît une solution simple mais adaptée pour répondre à cette question complexe.

⁵ Directive (UE) n° 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.