

3 mai 2008

LES DETTES D'EAU DES PAUVRES

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

1. Les dépenses d'eau potable et d'assainissement ne sont plus négligeables

La situation actuelle en matière d'accès à l'eau en France est satisfaisante puisque presque tout le monde bénéficie de l'eau potable et qu'il y a relativement peu de cas où l'alimentation en eau a été coupée parce que l'utilisateur est trop pauvre pour la payer. Mais on ne peut en conclure que la situation soit pleinement satisfaisante car plus de 20 000 ménages démunis avec des factures d'eau impayées se retrouvent chaque année dans des logements privés d'eau dont 2000 ménages pour plus de 24 h. Ces coupures auraient dû être évitées mais sont la conséquence normale des procédures et règlements en vigueur.

Pour éviter la coupure en cas d'impayé, l'utilisateur démuné peut faire appel aux fonds de solidarité pour le logement qui ont pour vocation de donner au niveau départemental une aide aux usagers incapables de payer leur eau.

L'Académie de l'eau¹ a effectué une étude d'ensemble pour évaluer le rôle de ce système d'aide instauré en France par une loi de 2004. Le rapport de l'Académie contient une évaluation du nombre de ménages en difficulté qui devraient recevoir une aide pour maintenir leur accès à l'eau, un examen statistique des performances du volet eau des FSL en 2005 dans les divers départements et une évaluation des problèmes de financement et de fonctionnement des FSL. Il est complété par un examen des cas où des problèmes de mise en œuvre du droit à l'eau se posent en France et d'une comparaison avec les systèmes de solidarité pour l'énergie. Il constitue la première enquête détaillée sur ce sujet et présente un intérêt pour les personnes intéressées par les questions de pauvreté, d'aide sociale et de mise en œuvre du droit à l'eau. Cette étude pourrait servir à nourrir une réflexion sur les améliorations à apporter au "volet eau" des Fonds de solidarité pour le logement.

Les dépenses d'eau bien que peu importantes pour les ménages médians représentent une part qui n'est plus négligeable des dépenses des ménages démunés. Globalement, ces dépenses sont du même ordre de grandeur que les dépenses d'électricité (chauffage non compris). (Tableau 1) et relèvent du même système de prise en charge des dettes.

¹ Henri Smets : La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunés en France, Académie de l'eau, avril 2008, 220 p. (www.academie-eau.org).

Tableau 1**CONSOMMATIONS EN MILIEU URBAIN (2004)**

	<i>Popul.</i> <i>(M)</i>	<i>Dépenses</i> <i>(Md€/an)</i>	<i>Dép./hab.</i> <i>€/an/hab.</i>	<i>Tarif</i> <i>réduit?(b)</i>
<i>Électricité</i>	52.1	12.8	246	<i>Oui</i>
<i>Gaz</i>	47.4	8.1	171	<i>Oui</i>
<i>Transports collectifs</i>	30.5	9.0(a)	295	<i>Oui</i>
<i>Eau et assainiss.</i>	52.1	11.4	219	<i>Non</i>
<i>Déchets urbains</i>	52.1	6.2	119	<i>Oui (c)</i>

Notes :

a) Le chiffre d'affaires des transports collectifs comporte une subvention de 3.1 Md€/an. Les dépenses nettes pour les transports collectifs sont donc de 193 €/an/habitant.

b) Les tarifs réduits sont des tarifs moins élevés pour les personnes démunies.

c) La taxe d'habitation est réduite pour les ménages démunis.

Source : Min. Equip., Dir.Aff.éco.intern. : "Les opérateurs privés et publics de services urbains en France", 2006.

Ces fonds départementaux ont de nombreuses fonctions au plan social dont les principales sont le maintien dans le logement, la prise en charge des factures d'électricité et des factures d'eau. L'eau ne représente qu'un aspect mineur de l'action des FSL (Fig. 1) alors que les dettes d'eau sont observées chez environ 45% des ménages avec dettes d'électricité.

En termes globaux, les FSL ont consacré 7.5 M€ aux aides pour l'eau sur un chiffre d'affaires du secteur de l'eau de plus de 11 000 M€, soit moins de 0.7 pour mille. Pendant longtemps, la contribution des volets eau des FSL a été faible mais la situation s'est considérablement améliorée (Fig. 2).

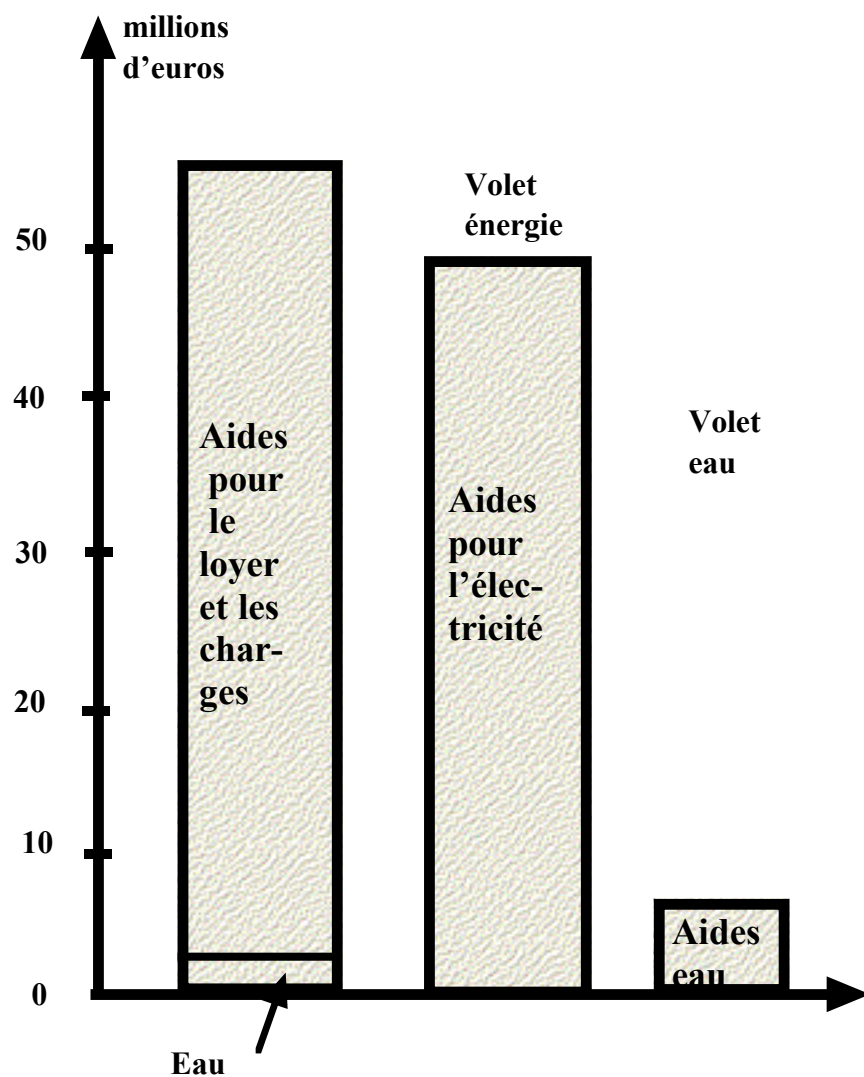


Figure 1. AIDES DES FSL POUR PAYER LE LOYER ET LES CHARGES, L'ÉLECTRICITÉ OU L'EAU (2005)

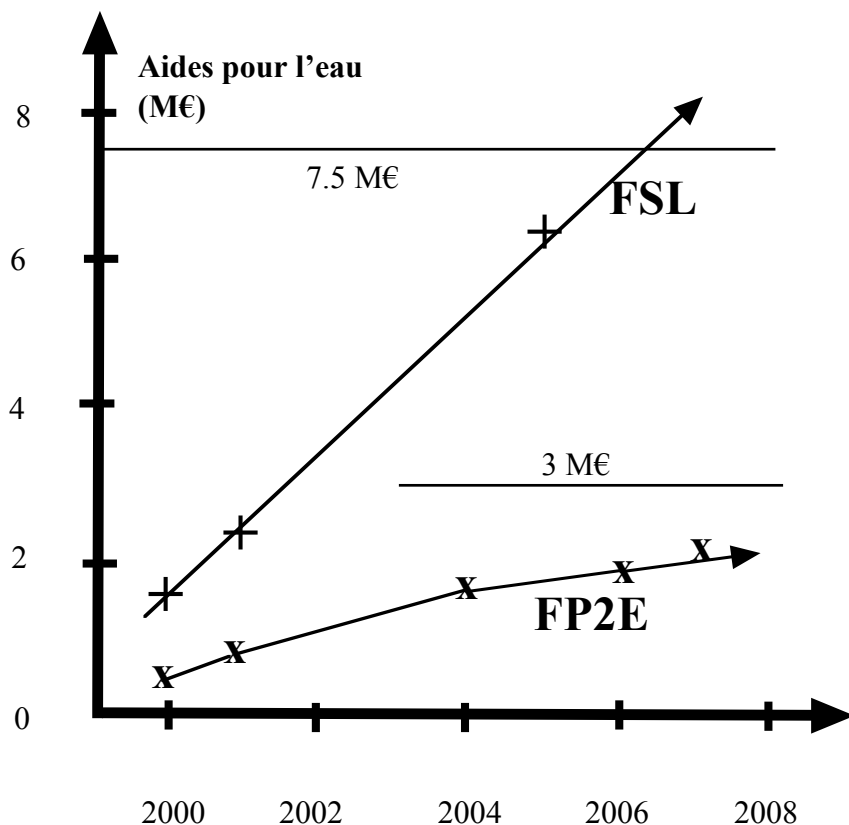


Figure 2. EVOLUTION DES AIDES

Les données FP2E correspondent aux abandons de créances des opérateurs privés, c.-à-d. la partie des aides qu'ils prennent en charge chez leurs clients démunis.

2. Les bénéficiaires potentiels de l'aide pour l'eau

Alors qu'il y a en France plus de 1.600 000 ménages pauvres (c.-à-d. ayant un revenu inférieur à 50% du revenu disponible médian), seule une partie de ces ménages sont susceptibles d'avoir des dettes d'eau car beaucoup d'entre eux sont sans abonnement à l'eau soit que le mode hébergement ne s'y prête pas, soit qu'ils partagent avec d'autres un abonnement collectif. On estime que seuls 475 000 ménages pauvres sont susceptibles de se voir couper l'eau s'ils ne payent pas leur eau au distributeur. Parmi eux, seuls environ 50 000 ménages reçoivent actuellement une aide des FSL pour payer leur eau.

Le prix de l'eau en France n'est pas particulièrement élevé par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays voisins mais constitue une charge lourde pour les ménages démunis (plus de 3% des dépenses des ménages pauvres). Plus le prix de l'eau augmente et plus il y a des impayés dans la population (Figure 3).

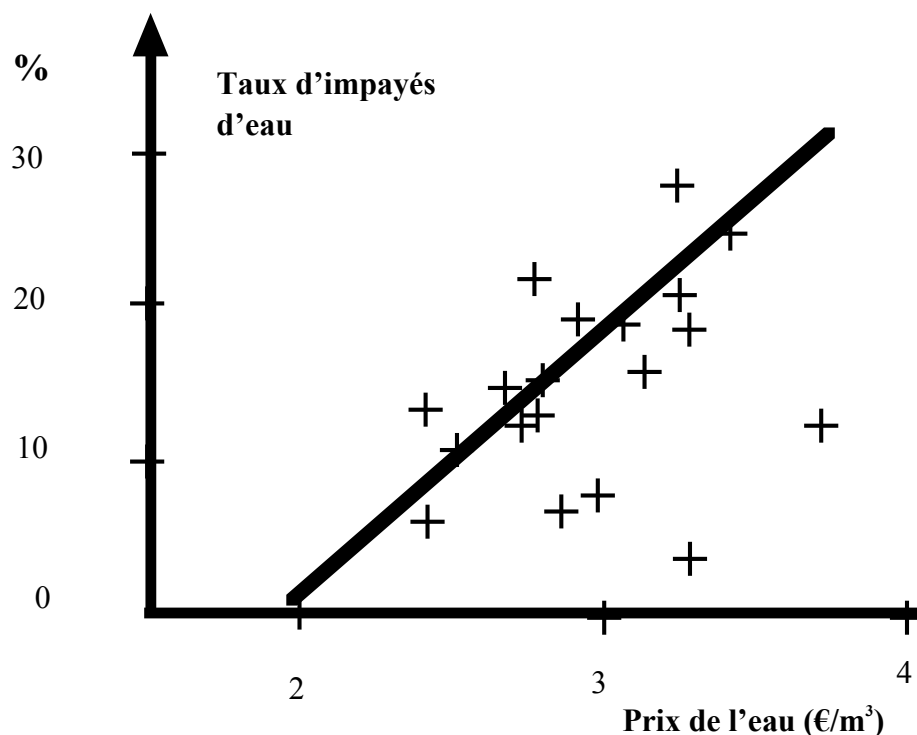


Figure 3. TAUX D'IMPAYÉS EN FONCTION DU PRIX DE L'EAU (ménages avec impayés d'eau parmi les ménages avec impayés s'adressant au Secours catholique. Données : Secours catholique, 2006. Chaque croix représente une région).

**Tableau 1
PROPORTION DES MÉNAGES
BÉNÉFICIAIRES D'UNE AIDE POUR L'EAU**

<i>Proportion des ménages aidés (pour 1 000 ménages)</i>	<i>Nombre de départements (a)</i>
<i>Plus de 8</i>	<i>6*)</i>
<i>De 6 à 8</i>	<i>6)</i>
<i>De 4 à 6</i>	<i>10) 38 départ.</i>
<i>De 2 à 4</i>	<i>16)</i>
<i>Estimation initiale : 2</i>	<i>pour la France (b)</i>
<i>De 1 à 2</i>	<i>5)</i>
<i>De 0.5 à 1</i>	<i>5) 16 départ.</i>
<i>De 0.1 à 0.5</i>	<i>6)</i>

Notes : a) Ces données concernent 54 départements qui versent une aide pour l'eau.
b) Estimation fondée sur 50 000 ménages aidés (7.5 M€) parmi 25 millions d'abonnés. c) Corse-du-Sud, Gers, Landes, Lot-et-Garonne, Seine-Maritime, Vaucluse.

Pour évaluer le nombre de ménages susceptibles d'être trop démunis pour payer leur eau, l'étude recense le nombre de ménages ayant des revenus faibles, des dépenses élevées pour l'eau, des retards de paiement ou des dettes d'eau, ainsi que le nombre de ménages ayant subi une coupure d'eau ou reçu une aide pour l'eau. Il ressort de la confrontation de ces différents chiffres que *plus de cent mille ménages devraient bénéficier d'une aide pour payer leurs dépenses d'eau, soit environ le double de ce qui s'est produit en 2005.*

Le doublement de l'action des volets impayés d'eau des FSL serait parfaitement réaliste car cette proportion de ménages aidés est déjà dépassée dans 38 départements (Tableau 1). D'un point de vue économique, il suffirait que chacun d'entre nous donne chaque jour un petit verre d'eau pour améliorer l'accès à l'eau des plus démunis en France.

Tableau 2

**STATISTIQUES SUR LES VOLETS EAU ET
ÉLECTRICITÉ DES FSL (2005)**
(statistiques au 31/12/2007)

	<i>Aide eau</i>	<i>Aide électr.</i>
<i>Départements</i>		
- ayant fourni des informations	83	94
- n'ayant pas fourni d'informations	18	7
- avec aide non nulle	60	90 (a)
<i>Nombre de ménages bénéficiaires de l'aide</i>	47 296 (6.28 M€) ^(b)	248 496 (46.6 M€) ^(c)
<i>Aide moyenne par ménage aidé(€/aide)</i>	133	187
<i>Nombre moyen de bénéficiaires par département avec aide</i>	788	2760

Observations :

- a) 30 départements ont donné des aides pour l'électricité mais aucune aide pour l'eau.
- b) Ce chiffre n'inclut pas un certain nombre d'abandons de créances faits par les distributeurs mais que les FSL n'ont pas répertoriés alors qu'ils font partie des aides attribuées.
- c) Le volume des aides pour l'énergie est 7.4 fois le volume des aides pour l'eau.

Source : DGUHL, Secrétariat au logement. Voir D. Gallicher : Les aides des FSL aux ménages, Séminaire sur l'accès équitable à l'eau, juillet 2007 (site de la CEE-NU, Protocole eau et santé).

3. Les aides accordées par les FSL en 2005

Les FSL ont contribué à améliorer l'accès à l'eau des plus démunis en attribuant des aides à eux qui ne peuvent payer leurs factures d'eau. *En 2005, les volets eau des FSL de 60 départements ont accordé 47 296 aides pour un total de 6.28 M€ (Tableau 2).*

Les statistiques sur les aides pour l'eau par département montrent que les performances des volets eau ont dépassé les objectifs initiaux (50 000 aides, 2 aides pour 1000 ménages) dans près d'une quarantaine de départements. En revanche, aucune aide pour les dettes d'eau n'a été accordée par les volets eau d'au moins 23 départements. Les informations sur les évolutions des aides en 2006 font apparaître une nette amélioration, ce qui permet de conclure que les objectifs initiaux ont été atteints.

Tableau 3
MONTANT DE L'AIDE VERSÉE

<i>Montant de l'aide (c€ par habitant/an)</i>	<i>Nombre de départements</i>	
<i>De 0.1 à 6</i>	<i>17</i>	<i>)24 départ.</i>
<i>De 6 à 12</i>	<i>7</i>	<i>)</i>
<i>De 12 à 24</i>	<i>13</i>	<i>)</i>
<i>De 24 à 48</i>	<i>14</i>	<i>)34 départ.</i>
<i>Plus de 48</i>	<i>7</i>	<i>)</i>

Note : Dans les 41 autres départements, le montant des aides est inconnu ou nul. (1c€ =0.01 €). Dans 34 départements, l'aide versée a dépassé la moyenne nationale 12 c€/hab. (7.5 M€ pour 62.5 Mhab.)

4. De grandes disparités dans les aides aux plus démunis entre les départements

Les problèmes d'impayés d'eau au niveau des départements varient en fonction des revenus des usagers et des caractéristiques de l'habitat, notamment la proportion des abonnés individuels dans la population démunie. L'individualisation des factures d'eau et l'augmentation du prix de l'eau ont pour effet d'augmenter le nombre des impayés. Pour un même niveau de pauvreté, certains départements aident une proportion élevée de ménages démunis à payer leur eau et d'autres sont apparemment peu intéressés par les problèmes de dettes d'eau (Fig.4 et Tableau 4). La disparité entre des départements ayant des habitats semblables semble néanmoins excessive et indiquerait que certains départements ne mettent pas en œuvre le minimum de solidarité que la loi a voulu instaurer au niveau départemental. En Corse-du-Sud, l'aide pour l'eau atteint 1.08 €/hab. alors que la moyenne nationale est de 0.12 €/hab.(Tableau 5).

La parcimonie avec laquelle les aides pour l'eau avaient été attribuées en 2005 a déjà été corrigée par certains départements qui ont rendu le volet eau du FSL accessible à une catégorie plus importante de personnes endettées.

Bien que la loi ait créé le droit à une aide pour l'eau, certains bénéficiaires potentiels de ce droit se sont vus privés de toute possibilité de l'exercer. Les FSL n'ont donc pas aidé pour les dettes d'eau tous ceux ayant des difficultés particulières selon les termes de la loi.

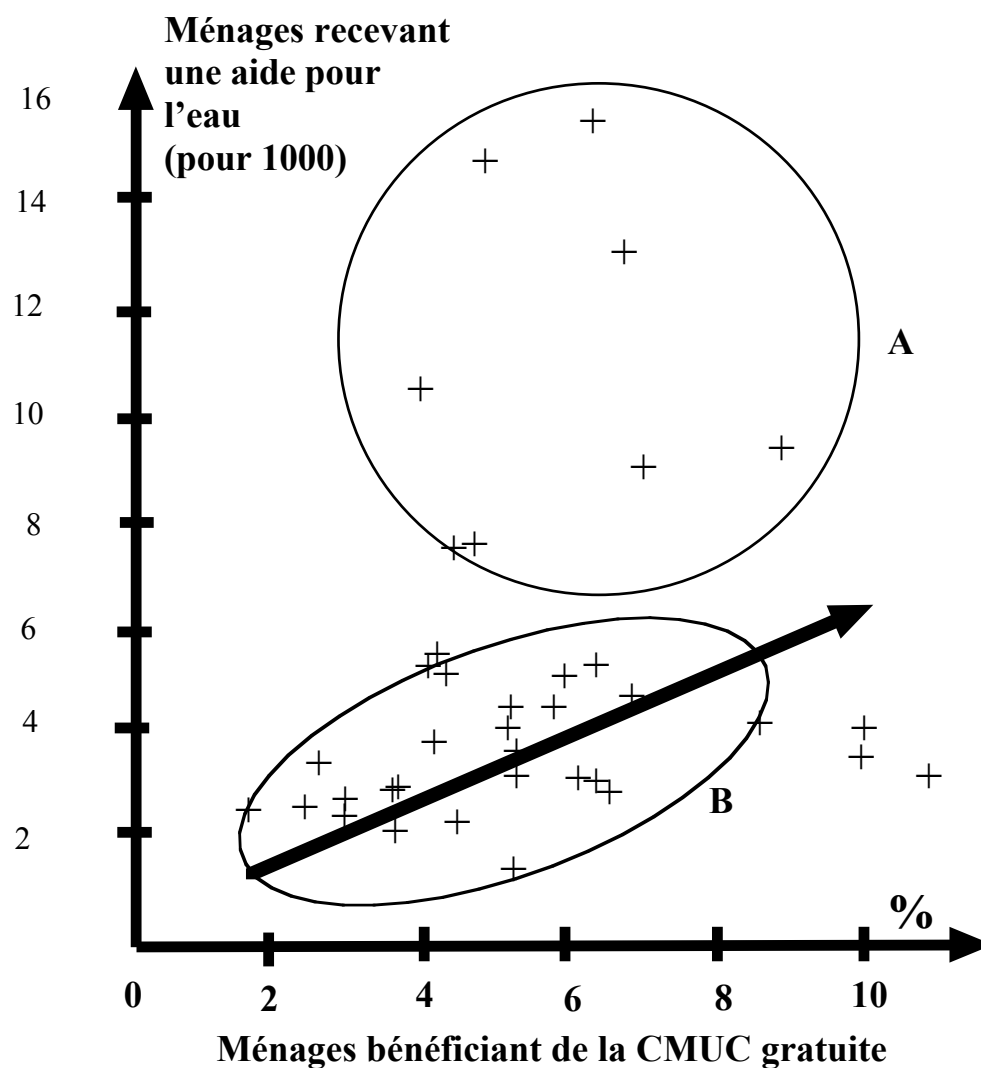


Figure 4. MÉNAGES AIDÉS EN FONCTION DU DEGRÉ DE PAUVRETÉ.

Chaque croix représente un département. Les départements du groupe A aident plus de ménages que les départements du groupe B.

Tableau 5**LES DÉPARTEMENTS AYANT ATTRIBUÉ
D'IMPORTANTES AIDES POUR L'EAU**

	<i>Aide par hab. (c€ /hab.)</i>	<i>Nbr. mén. aidés /100 mén.</i>	<i>Nbr. CMUC /100 hab. (2002)</i>	<i>Aide/mén. aidé (€/mén.)</i>
<i>Corse-du-Sud</i>	108	1.29	6.6	192
<i>Seine-Mar.</i>	76	0.81	7.7	146
<i>Haute Corse</i>	69	0.63	6.8	254
<i>Landes</i>	68	1.47	4.7	106
<i>Lot-et-Gar.</i>	66	1.57	6.1	97
<i>Gers</i>	60	1.06	3.9	131
<i>France (estim. init.)</i>	12	0.20	6.0	150

5. Une aide plus importante

Un plus grand nombre de dettes d'eau pourrait être pris en charge car il y a beaucoup plus de ménages démunis à aider que les 50 000 ménages aidés actuellement. Cette observation se fonde sur l'étendue de la pauvreté et non sur les performances parfois décevantes de certains FSL qui ne consomment pas les crédits qui leur sont ouverts pour les dépenses d'eau. Pour augmenter le nombre de bénéficiaires, il faudrait augmenter les crédits disponibles par des engagements plus importants des conseils généraux, des opérateurs et de l'État. Vu le montant relativement faible des diverses contributions, ceci ne devrait pas créer de difficultés. D'ailleurs, les départements qui pratiquent une aide particulièrement généreuse pour l'eau n'ont pas éprouvé de difficultés particulières pour financer cette aide et les opérateurs privés ont parfois pris en charge des abandons de créances bien supérieurs à ceux prévus. Dans les départements qui attribuent relativement peu d'aides, une attitude plus généreuse concernant les aides pour l'eau ne poserait pas de problèmes puisque les crédits ouverts ne sont pas entièrement consommés en fin d'année. Le Tableau 6 fait apparaître que dans 20 départements sur 62, les aides pour 2007 ont été supérieures aux montants prévus, ce qui prouve qu'il existe une demande d'aides pour l'eau.

Tableau 6

**ABANDONS DE CRÉANCES
PAR LES DÉLÉGATAIRES EN 2007**

*Fraction consommée
de la dotation (%)* *Nbr. de départements*

<i>De 1 à 10</i>	<i>3</i>
<i>De 10 à 40</i>	<i>7</i>
<i>De 40 à 70</i>	<i>13</i>
<i>De 70 à 100</i>	<i>19</i>
<i>De 100 à 130</i>	<i>11</i>
<i>De 130 à 200</i>	<i>7</i>
<i>Plus de 200</i>	<i>2</i>

Si l'augmentation de l'aide pour l'eau à prévoir était intégralement prise en charge au titre de la solidarité par les seuls usagers domestiques, ils subiraient un accroissement de dépenses inférieur à 0.1%, ce qui est dérisoire compte tenu de l'augmentation prévue du prix de l'eau de plus de 20% afin de mieux respecter les lois d'environnement dans le domaine de l'assainissement collectif.

6. Une diversité d'approches institutionnelles

La France dispose de plusieurs systèmes d'aides pour les dettes d'eau puisqu'il coexiste le système légal du volet eau du FSL dans la majorité des départements et des systèmes plus anciens fondés sur le recours aux CCAS municipaux. Trois approches sont mises en œuvre à la fin de 2007:

- a) une majorité de départements (61) a mis en place le volet eau des FSL et signé une convention avec les délégataires pour financer les aides pour l'eau comme prévu dans la loi de 2004 ;
- b) une minorité de départements (39) a mis en place le volet eau des FSL mais n'a pas encore signé de convention avec les délégataires ou n'a pas l'intention de le faire ;
- c) certains départements n'ont pas l'intention de mettre en œuvre la loi de 2004 relative au volet eau des FSL et font appel aux CCAS pour régler les problèmes de dettes d'eau.

L'absence d'aides des FSL a des conséquences très négatives pour les usagers qui auraient pu en bénéficier. S'il manque une convention départementale avec les délégataires, les usagers ne bénéficieront pas de l'abandon des pénalités prévues dans les conventions et le conseil général ne bénéficiera pas de l'abandon de créance à charge du délégataire. De plus,

l'absence d'aide du FSL rend possible la coupure d'eau d'usagers ayant des impayés même lorsqu'une aide a été attribuée par le CCAS.

7. Des déséquilibres dans les financements

La question du financement des aides pour l'eau mériterait d'être examinée de plus près afin de mieux définir la répartition de la charge des impayés d'eau des ménages démunis entre les opérateurs et les FSL (niveau départemental). Le système de financement inscrit dans la loi en 2004 se caractérise par le flou sur les responsabilités financières des uns et des autres, hormis pour les conseils généraux devenus en principe responsables de l'ensemble du système. Selon la loi, les départements (FSL) doivent signer une convention avec chacun de ces 12 400 distributeurs afin de recueillir leur accord et leurs contributions éventuelles au financement des FSL. Pour les 4 800 distributeurs privés, il existe un modèle de convention mais pour les 7 600 distributeurs publics (régies), il n'y a rien de semblable. La part de financement des FSL prise en charge par les régies (obligatoires selon la loi) est inconnue. Aussi serait-il nécessaire de déterminer les contributions éventuelles des collectivités territoriales, des régies et de l'État dans les mécanismes d'aide en vue d'assurer un minimum d'équité dans les diverses contributions.

Le système actuel de financement est d'une grande lourdeur et d'une rare complexité ; il aurait été plus simple de financer les mesures de solidarité pour l'eau par une taxe sur l'eau payée par les usagers sous réserve que le montant de cette taxe ne serve qu'à financer les dettes d'eau ou les aides pour l'eau (et non les dettes d'énergie). Une autre possibilité serait de réserver cette taxe aux seuls opérateurs qui n'ont pas signé de conventions départementales relatives aux FSL.

8. Des frais de gestion élevés

Le système d'aide pour l'eau mis en place est coûteux en frais de gestion (recueil des contributions des distributeurs, constitution des dossiers individuels, évaluation des demandes selon des critères propres à chaque FSL, démarches, contrôles divers, commissions, comptabilité, etc.). Vu le nombre élevé d'intervenants (FSL, services sociaux et distributeurs) et le montant relativement faible des aides par personne aidée dans le cas de l'eau (130 €/an en moyenne par bénéficiaire mais environ 40 € par an par bénéficiaire et par intervenant), le risque est grand que les coûts de gestion pour les divers intervenants soient proches du montant des aides attribuées. Cette considération devrait inciter à rechercher les modalités les plus simples pour la gestion des aides.

9 Une aide préventive à créer

Les volets eau des FSL ont été créés essentiellement pour mener des actions ponctuelles non récurrentes et pas pour prendre en charge une partie des factures d'eau des personnes identifiées comme étant en permanence très démunies. Pourtant selon la loi, les

FSL pourraient donner des aides préventives pour éviter la création de situations d'impayés. Cette extension de leur domaine d'action aux aides préventives est effective pour l'électricité dans certains FSL. Elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées sans qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle disposition législative.

10. Une transparence à améliorer

Les conseils généraux ont la responsabilité des volets eau des FSL mais ne sont pas informés des écarts considérables entre départements en matière d'allocations d'aides pour l'eau dans des situations similaires. Ils ne savent pas s'ils attribuent beaucoup plus ou beaucoup moins d'aides que d'autres départements, s'ils ne sont pas très restrictifs dans les critères d'attribution d'aides. Ils ne disposent pas d'analyses comparatives de l'ampleur de l'aide pour l'eau attribuée par habitant, de la proportion des ménages aidés parmi les abonnés et du montant moyen des aides en fonction des niveaux de pauvreté.

Pour encourager un meilleur fonctionnement des FSL, il faudrait mettre fin à l'opacité sur son fonctionnement et publier des statistiques comparatives sur l'action de solidarité eau dans chaque département, faciliter l'accès aux règlements, rapports d'activité et autres informations utiles relatives aux volets eau des FSL. Il faudrait préciser et quantifier les contributions des divers organismes qui interviennent dans ce domaine. Il faudrait aussi présenter les aspects de leur action que les statistiques reflètent mal.

11. Évaluation des FSL

Les insuffisances des FSL dans le domaine de l'eau ont été mises en avant à l'Assemblée nationale (MM. Dord, Flajolet, Marcovitch, Salles). Des suggestions précises ont été faites pour que ces fonds de solidarité remplissent mieux leur rôle, mais aucun débat sérieux n'a eu lieu. Du point de vue de l'équité, il paraît anormal que des départements ayant la même proportion de ménages démunis mettent en œuvre des politiques d'aides pour l'eau très dissemblables et que les taux d'aide pour l'eau en France soient beaucoup plus faibles que dans les pays voisins : Belgique(Wallonie) et Royaume Uni (Fig. 5).

Comme les volets eau des FSL mis en place en 2004 ont fonctionné depuis plus de 3 ans, il serait utile de procéder à un examen de ces systèmes d'aide et d'identifier les points forts et les dysfonctionnements éventuels. Il faudrait vérifier si les difficultés relèvent d'un problème de financement, d'une décision consciente des conseils généraux ou de difficultés d'administration interne des FSL dont les responsabilités ont crû rapidement.

Dans un contexte de préoccupations pour le pouvoir d'achat, les conseils généraux sont bien placés pour entamer une réflexion sur le rôle des FSL dans le secteur de l'eau et pour en débattre avec les usagers et les associations représentatives. Les actions à entreprendre concernent des personnes en grande pauvreté et leur coût est très faible : à peine un centime par mois et par personne pour éviter les coupures d'eau.

Les principales propositions avancées dans le rapport sont les suivantes :

- 1) Mieux connaître les performances du volet eau des FSL
(publier les statistiques d'aides sur une base comparative) ;
- 2) Faire une enquête sur la mise en œuvre de la loi de 2004 concernant le volet eau, les difficultés rencontrées et les améliorations à envisager ;
- 3) Mieux informer le public et les décideurs sur les aides du volet eau ;
- 4) Renforcer le rôle des aides dans certains départements attribuant peu d'aides ;
- 5) Assurer un financement des aides impliquant tous les distributeurs ;
- 6) Prévoir une augmentation éventuelle du volume total des aides pour l'eau et de la contribution de certains intervenants ;
- 7) Extension éventuelle du rôle du volet eau des FSL (conseil général et municipalités)
 - aides préventives (mise en œuvre du droit à l'eau),
 - aides pour les personnes très démunies, insolvables et incapables de rembourser leurs dettes et celles démunies en permanence.

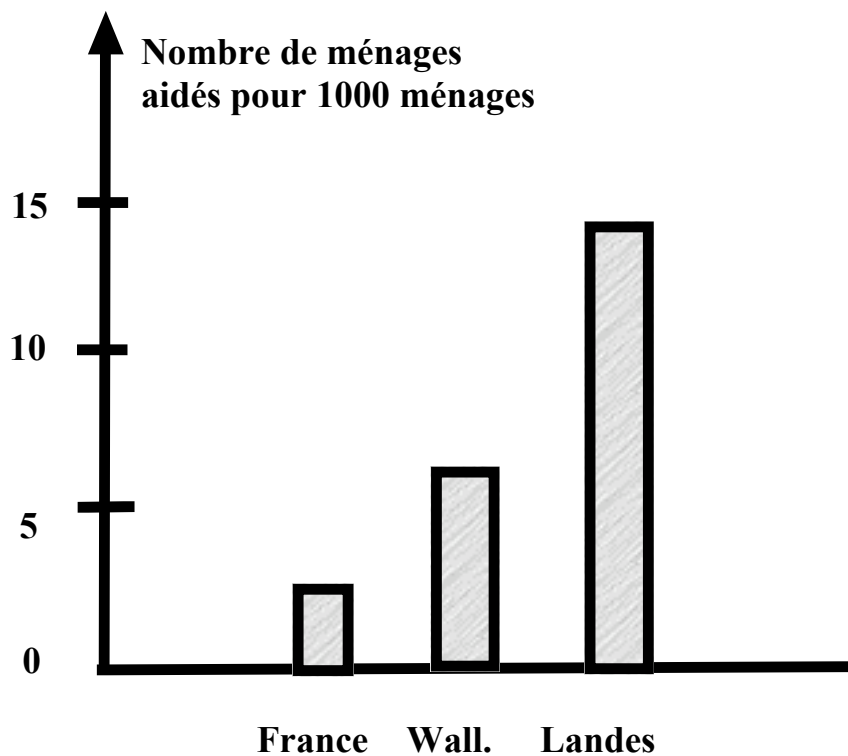


Figure 5. COMPARAISON DES AIDES POUR L'EAU

