



L'impact social des politiques de préservation des ressources hydriques Limites et perspectives des politiques sociales de l'eau

Joan Cortinas Muñoz

► To cite this version:

Joan Cortinas Muñoz. L'impact social des politiques de préservation des ressources hydriques Limites et perspectives des politiques sociales de l'eau. Université de Bordeaux. 2023. <hal-04629583>

HAL Id: hal-04629583

<https://hal.science/hal-04629583v1>

Submitted on 30 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

L'impact social des politiques de préservation des ressources hydriques

Limites et perspectives des politiques sociales de l'eau



Joan Cortinas Muñoz

Maître de conférences en sociologie
Université de Bordeaux
Centre Emile Durkheim

Novembre 2023

Introduction	1
1. Préserver les ressources hydriques : Vers une augmentation du prix des services d'eau potable et d'assainissement	5
1.1. Changement climatique et disponibilité hydrique en France	5
1.2. La sobriété hydrique comme réponse politique.....	6
1.3 Les inégalités par type d'usager et par territoire	10
2. La politique sociale de l'eau : conception et mise en œuvre.....	17
2.1. Un cadre normatif axé sur le paiement des factures	17
2.2. La politique sociale de l'eau au concret	19
3. Recommandations.....	28
3.1. Recommandations structurelles	29
3.2. Recommandations conceptuelles.....	30
3.3. Recommandations cognitives	32
3.4. Recommandations organisationnelles.....	32

Introduction

Durant l'été 2022, la France a été témoin d'une des sécheresses les plus sévères de son histoire récente. Les experts en climatologie, en hydrologie ainsi que le ministère de l'Environnement¹ ont mis en évidence que cette diminution des ressources hydriques n'est pas un événement isolé, mais qu'elle se reproduira régulièrement en raison des effets du changement climatique. Ces effets incluent une réduction des précipitations durant certaines saisons, une concentration des précipitations sur des périodes très brèves, et une augmentation du volume d'eau évaporée due à l'augmentation des températures². Le Centre d'information sur l'eau (CIEAU) anticipe une diminution de 30% des ressources en eau à l'échelle nationale d'ici 2050³.

Confrontés à une diminution structurelle de la quantité d'eau disponible, il est impératif d'élaborer des stratégies pour diminuer les prélèvements d'eau, en plus des limitations d'utilisation occasionnellement imposées, particulièrement durant la saison estivale. Le gouvernement a récemment mis l'accent sur la diminution de la consommation d'eau dans son plan de lutte contre la sécheresse. Toutefois, la diminution de la consommation peut provoquer une augmentation des factures d'eau, aggravant les problèmes d'accès à l'eau potable pour les ménages à faible revenu. En effet, l'industrie de l'eau est une industrie à coûts fixes, les coûts de production et de distribution de l'eau ne varient pas significativement en fonction de la demande. Par conséquent, les tarifs pour les abonnés sont plus bas lorsque la demande est élevée. De plus, à la différence d'autres pays, les services d'eau potable en France sont basés sur le principe de la récupération intégrale des coûts, qui stipule que les coûts fixes et variables de la production et de la distribution d'eau potable doivent être entièrement couverts par les consommateurs via leur facture d'eau.

La hausse potentielle de la facture d'eau pour les ménages à faible revenu est également attribuable aux investissements requis pour la mise en place de réseaux plus performants, présentant moins de fuites, ainsi qu'aux efforts nécessaires pour se conformer aux normes

¹ Juillet 2022 devient le deuxième mois le plus sec jamais enregistré (lemonde.fr)

« On trotte lentement derrière un climat qui change vite » (lemonde.fr)

Sécheresse en France | Ministères Écologie Énergie Territoires (ecologie.gouv.fr)

² Sécheresse en France | Ministères Écologie Énergie Territoires (ecologie.gouv.fr)

³ Ressources en eau France et dans le monde | Centre d'information sur l'eau (cieau.com)

réglementaires en matière de qualité de l'eau, qui sont actuellement en évolution. De plus, de nouvelles exigences en matière d'accès universel à l'eau ont été instaurées en décembre 2022, entraînant des coûts additionnels pour les fournisseurs d'eau et, par ricochet, pour les usagers de ces services.

L'augmentation actuelle et prévue des tarifs de l'eau nécessite l'instauration de mesures compensatoires par les fournisseurs afin d'assurer la disponibilité du service pour les ménages à faible revenu et raccordés aux réseaux d'eau. Dans cette optique, une politique sociale de l'eau est mise en place via des systèmes d'aide directe - tels que le chèque eau, des aides pour gérer les dettes, etc. - ou des systèmes de tarification préférentielle, voire gratuite, pour les volumes d'eau considérés comme essentiels.

Dans cette étude, nous allons examiner l'efficacité de ces systèmes à l'aune des véritables problèmes d'accès aux services d'eau potable et d'assainissement pour les ménages à faible revenu. Cette analyse se déroulera en quatre phases. Tout d'abord, nous établirons le contexte en ce qui concerne la disponibilité de l'eau en France et les décisions politiques qui ont été prises pour favoriser une gestion de l'eau qui concilie la préservation des ressources et les besoins en eau pour les consommateurs domestiques, commerciaux, agricoles et industriels. Nous analyserons ainsi les problèmes d'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement qui existent en France pour les ménages à faible revenu. Par la suite, nous nous pencherons sur le cadre législatif sur lequel les opérateurs de services d'eau peuvent s'appuyer pour concevoir les dispositifs d'accès pour les ménages à faible revenu dont ils sont responsables. Cette analyse est cruciale car ce cadre législatif définit en quelque sorte le champ d'action des opérateurs. L'objectif de cette analyse est de mettre en évidence les écarts entre les véritables problèmes d'accès et la perception implicite de ces problèmes véhiculée par le cadre réglementaire.

Dans un deuxième temps, nous examinerons les dispositifs de la politique sociale de l'eau réellement mis en place par les opérateurs d'eau, notamment les tarifs sociaux et les aides forfaitaires qui sont jusqu'à présent les mesures les plus adoptées par les opérateurs. L'objectif est également de mettre en évidence les écarts ou les correspondances entre ces dispositifs et les problèmes d'accès à l'eau des ménages modestes, ainsi que les difficultés rencontrées par ces opérateurs dans la mise en œuvre de ces dispositifs.

Ce rapport se conclut par une série de recommandations visant à améliorer les cadres et les dispositifs destinés à garantir l'accessibilité aux services d'eau potable et d'assainissement pour les ménages à faible revenu, dans un contexte d'augmentation des tarifs de ces services.

Notre étude se fonde sur des enquêtes en sciences sociales, qui ont abordé les difficultés d'accès aux services d'eau potable et d'assainissement en utilisant des méthodologies qualitatives. En effet, les recherches utilisées visent à comprendre ces problèmes d'accès en examinant le contexte et les conditions de vie dans lesquels ils se produisent. Cette approche ascendante, enracinée dans les réalités et les environnements de vie, fait partie d'une démarche qui repose sur l'idée que les problèmes d'accès aux services d'eau sont de nature sociale, c'est-à-dire qu'ils prennent leur sens dans l'ensemble des conditions d'existence - logement, santé, situation professionnelle, situation familiale, etc. - des individus qui en sont victimes.

Concernant le contexte juridique, notre approche repose sur l'analyse des différentes législations qui ont établi la notion d'accès aux services d'eau. Nos études s'appuient également sur les travaux de juristes ayant examiné ces lois.

L'analyse des pratiques concrètes des opérateurs d'eau s'appuie essentiellement sur un ensemble d'entretiens (n=17) que nous avons effectués auprès des fournisseurs considérés comme des précurseurs dans la mise en place politiques sociales de l'eau. Lors de la sélection de ces pionniers, nous avons tenté de varier le type de territoire analysé - à savoir, territoire rural, ville de taille moyenne et grande métropole - bien que cette variation ait été restreinte par la réalité. En effet, nous n'avons pas trouvé de territoire rural qui mette en œuvre des mesures d'accessibilité aux services d'eau potable et d'assainissement. Cependant, nous avons pu collaborer avec deux syndicats d'eau - qui desservent de très petites villes touristiques. Au final, nous avons questionné les responsables des politiques sociales de l'eau de sept métropoles, d'une communauté de communes dans une région touristique et d'une municipalité également située dans une région touristique.

Concernant les recommandations, nous avons tiré des enseignements des résultats de nos recherches sur le terrain - le feedback des participants interrogés -, des études du CNLE⁴ sur

⁴ CNLE (2022). *Les budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole Grand Paris - Nouvelles pistes pour l'inclusion sociale*. Rapport en ligne : <https://www.cnle.gouv.fr>

les budgets de référence et la pauvreté, des recherches scientifiques en Sciences humaines et sociales critiques des dispositifs existants, ainsi que de l'expertise de chercheurs et de consultants qui ont collaboré avec les collectivités que nous avons analysées.

Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une étude plus vaste menée par le Conseil national de lutte contre l'exclusion, visant à évaluer l'impact social de la transition écologique.

1. Préserver les ressources hydriques : Vers une augmentation du prix des services d'eau potable et d'assainissement

1.1. Changement climatique et disponibilité hydrique en France

Le réchauffement climatique modifie la quantité d'eau accessible en France. En premier lieu, la dissolution rapide des glaciers est en cours, avec une prévision de disparition de la majorité d'entre eux en Europe d'ici 2100. La fonction régulatrice des glaciers, qui stocke l'eau sous forme solide pour la libérer sous forme liquide en été, s'estompe, affectant la quantité d'eau disponible en été⁵. De plus, les régimes de précipitations sont en train de changer, entraînant une succession de sécheresses prolongées et de pluies torrentielles, ce qui complique la rétention d'eau par les sols et les processus d'infiltration. La fluctuation des précipitations d'une année à l'autre rend également la gestion de l'eau plus complexe. Les précipitations devraient diminuer dans le sud de l'Europe⁶.

En France métropolitaine, la quantité d'eau renouvelable - celle qui est exploitable pour répondre à nos besoins sans compromettre les ressources futures - a connu une chute de 14% entre 1990-2001 et 2002-2018⁷, passant de 229 milliards de m³ à 197 milliards de m³. Le consensus scientifique actuel prévoit une baisse des précipitations estivales (entre 16 et 23%⁸) et une diminution significative des débits annuels moyens des rivières, de l'ordre de 10 à 40%. Les eaux souterraines ne sont pas épargnées. Le taux de recharge des nappes phréatiques devrait ralentir. La diminution des volumes d'eau dans les rivières et les nappes souterraines complique l'atteinte du "bon état" tel que stipulé dans la directive cadre sur l'eau⁹. La concentration des polluants augmente lorsque le volume d'eau dans lequel ils sont déversés diminue. Par conséquent, le traitement de l'eau pour la rendre potable devient plus

⁵ Sénat (2022). *Rapport d'information sur l'avenir de l'eau*. Sénat, Rapport n°142, enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2022 : p. 33

⁶ *Ibidem* : p.34

⁷ Cours des comptes (2023). *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*. Exercices 2016-2022. Rapport public thématique, Juillet 2023 : p. 10.

⁸ Sénat (2022). *Rapport d'information sur l'avenir de l'eau... op. cit.* : p.37

⁹ Cours des comptes (2023). *La gestion quantitative de l'eau... op. cit.* : p.11

complexe et nécessite des quantités croissantes de produits réactifs et d'énergie, ce qui augmente les coûts¹⁰.

Aux manifestations physiques associées au changement climatique, il faut ajouter l'impact des pressions anthropiques sur les ressources qui exacerbent les effets de disponibilité que nous venons d'illustrer. L'expansion urbaine et la conséquente artificialisation des terres entraînent une imperméabilisation des sols, nuisant ainsi à la recharge des aquifères¹¹. La déforestation provoque une perte des fonctions de filtration de l'eau effectuée par les racines des arbres, ce qui entraîne une détérioration de la qualité de l'eau disponible. Enfin, les régions côtières sont confrontées à des phénomènes d'intrusion d'eau salée dans les nappes phréatiques. Lorsque l'eau douce se fait rare, l'eau salée remonte et contamine l'aquifère de façon irréversible.

Ces phénomènes se manifesteront de diverses manières selon les territoires en France. Chaque contexte présente des dynamiques spécifiques en fonction de sa réalité hydrographique, climatique et des pressions anthropiques qui lui sont propres. Cependant, il est certain que les six bassins qui fournissent de l'eau potable à la France métropolitaine (bassin Adour-Garonne, bassin Rhône-Méditerranée-Corse, bassin Loire-Bretagne, bassin Seine-Normandie, bassin Artois-Picardie, bassin Rhin-Meuse) subiront une baisse rapide et très marquée de l'accès à la ressource en eau pendant l'été¹². Il est donc impératif de réaliser d'importantes économies d'eau, pour tous les usagers, de manière durable sur l'ensemble du territoire métropolitain.

1.2. La sobriété hydrique comme réponse politique

Le président de la République a dévoilé le Plan eau du gouvernement le 30 mars 2023, qui tient compte de la nécessité impérieuse de sobriété en exigeant une diminution de 10% des prélèvements et de la consommation d'eau d'ici 2030. En ce qui concerne l'eau potable, cet objectif doit être atteint principalement en réduisant les fuites dans les réseaux, en distribuant

¹⁰ *Ibidem* : p.11

¹¹ Sénat (2022). *Rapport d'information sur l'avenir de l'eau... op. cit.* : p. 36

¹² Sénat (2022). *Rapport d'information sur l'avenir de l'eau... op. cit.* : p. 41

des kits hydro-économes et des récupérateurs d'eau de pluie aux usagers. Les opérateurs mettent également en place des campagnes de sensibilisation pour encourager à la réduction de la consommation. Les pertes moyennes d'un réseau s'élèvent à environ 20% par an, soit légèrement plus d'1 milliard de m³ sur les 5 milliards de m³ prélevés. L'UE estime que les investissements annuels nécessaires pour optimiser le réseau de distribution et d'assainissement s'élèvent à 1 à 3 milliards d'euros supplémentaires¹³. Ces investissements relèvent de la responsabilité des opérateurs d'eau, qui doivent donc identifier et mobiliser des ressources financières importantes pour s'adapter à la nouvelle situation hydrique.

Dans le contexte du plan d'action pour la transition écologique, le gouvernement français a mis en place en décembre 2022 quatre documents législatifs qui détaillent les responsabilités des fournisseurs d'eau en termes de qualité et d'accès à l'eau potable. Cela comprend l'ordonnance n°2022-1611 qui met en œuvre la directive (UE) 2020/2184 du 16 décembre 2020 concernant la qualité de l'eau pour la consommation humaine, souvent désignée sous le nom de "directive eau potable", le décret n° 2022-1720 du 29 décembre 2022 portant sur la sécurité sanitaire de l'eau pour la consommation humaine, le décret n° 2022-1721 du 29 décembre 2022 visant à améliorer l'accès de tous à l'eau pour la consommation humaine et l'arrêté du 30 décembre 2022 qui modifie l'arrêté du 11 janvier 2007 sur les seuils et normes de qualité pour les eaux brutes et les eaux destinées à la consommation humaine. Ces nouvelles exigences en matière de qualité de l'eau et d'accès à l'eau pour les individus non reliés aux réseaux de distribution et d'assainissement nécessitent des investissements supplémentaires.

Les réglementations concernant la sécurité sanitaire de l'eau potable et de l'assainissement ont été mises à jour pour inclure de nouvelles normes sur certains polluants présents dans l'eau du robinet. Les limites de qualité pour l'antimoine, le bore et le sélénium ont été augmentées, tandis que celles pour le plomb et le chrome ont été réduites. Les eaux brutes sont désormais soumises aux mêmes exigences de qualité que l'eau distribuée en ce qui concerne le bore, le sélénium, les pesticides et les per- et poly-fluoroalkylées (PFAS). Une nouvelle limite de qualité de 20 µg/l a également été établie pour le nickel. Ces

¹³ Barrault, J. et al. (2023). « Quels modèles de financement des économies d'eau pour les services publics d'eau et d'assainissement ? », *Policy papers* de la Chaire EPPP, n°8. En ligne : [Policy Papers – Chaire EPPP \(chaire-eppp.org\)](https://www.chaire-eppp.org/)

réglementations incluent également de nouveaux paramètres de contrôle sanitaire pour l'eau potable distribuée, notamment l'ajout de sous-produits de désinfection (chlorates, chlorite, acides haloacétiques), d'une toxine produite par des cyanobactéries (microcystines totales), de l'uranium chimique, du chrome VI et des PFAS. En résumé, les fournisseurs d'eau sont désormais tenus de produire et de traiter l'eau selon des normes de qualité plus strictes.

Deuxièmement, le décret stipule que les gestionnaires d'eau potable doivent élaborer un Plan de Gestion de Sécurité Sanitaire de l'Eau (PGSSE) qui couvre l'intégralité du processus de production, allant de la zone de captage à la sortie du robinet. Ces plans englobent l'évaluation des risques, les stratégies pour les contrôler et la surveillance conséquente de l'eau. Enfin, il sera obligatoire d'établir un plan d'action pour les zones de captage où la qualité de l'eau est dégradée ou en voie de dégradation, afin de contrer les pollutions diffuses d'origine agricole ou industrielle à la source. Jusqu'à présent, ce type d'action était optionnel.

Le décret n° 2022-1721 stipule que les opérateurs, en collaboration avec les collectivités ou les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), ont la responsabilité de garantir l'accessibilité quotidienne à l'eau potable pour chaque individu. Que ce soit à domicile, dans leur lieu de vie ou à proximité, chaque personne doit avoir accès à une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins de consommation, de préparation et de cuisson des aliments, d'hygiène personnelle et générale, ainsi que pour maintenir la propreté de son lieu de résidence. La quantité d'eau nécessaire varie entre cinquante et cent litres par personne et par jour, en fonction des situations individuelles, comme le précise le décret. Pour atteindre cet objectif, les opérateurs doivent mettre en œuvre des actions pour les personnes non raccordées, telles que de nouveaux raccordements, l'installation ou la réparation de fontaines publiques, et l'accompagnement des personnes ayant des difficultés d'accès à l'eau.

Pour gérer les dépenses découlant de ces nouvelles obligations réglementaires, les opérateurs ne peuvent compter que sur les revenus provenant de la facturation de l'eau. En effet, le modèle économique des fournisseurs d'eau potable et d'assainissement repose sur le principe du recouvrement total des coûts, communément appelé "le principe de l'eau paie l'eau". Selon ce modèle de gestion financière, deux solutions se présentent pour couvrir les nouveaux coûts liés aux exigences environnementales et à l'accessibilité pour les personnes non raccordées : augmenter la consommation (les ventes) ou augmenter les tarifs du service d'eau potable et

d'assainissement dans ses parties fixes (abonnement) et/ou variables (consommation). La première solution est en contradiction avec l'impératif de sobriété. Par conséquent, et compte tenu des règles actuelles de gestion financière, l'augmentation du tarif du service est presque la seule option possible.

Nous n'avons pas réussi à dénicher des données nationales sur l'augmentation potentielle des factures d'eau en raison des nouvelles obligations environnementales et sociales qui incombent aux fournisseurs d'eau. Cependant, nous avons deux approximations intéressantes fournies par les opérateurs eux-mêmes. La première est une estimation du coût supplémentaire par facture et par an lié à la rénovation des réseaux de distribution et d'assainissement, réalisée par l'Union des Industries et des Entreprises de l'Eau (UIE). Selon un rapport de 2022¹⁴, les investissements nécessaires à réaliser par les services d'eau pour respecter cette trajectoire de sobriété sont estimés entre 15 et 45 euros, en fonction des réseaux, pour la facture annuelle correspondant à une consommation type d'un foyer de 3 personnes. À ce coût supplémentaire pour l'eau potable, il faudrait ajouter le coût supplémentaire lié aux investissements nécessaires pour les services d'assainissement, estimés entre 7,5 et 30 euros par an pour le même type de foyer. Au total, l'augmentation de la facture pour un foyer de trois personnes avec une consommation moyenne irait, si les différents coûts supplémentaires étaient répercutés sur le consommateur, de 22,5 à 75 euros annuels. Ces augmentations seraient d'autant plus importantes que la consommation est supposée baisser, ce qui implique d'augmenter le coût du mètre cube¹⁵. En somme, la facture moyenne selon l'UIE pourrait augmenter de 4,5% à 14,9% du fait des seuls investissements liés à une amélioration des réseaux.

Selon les entretiens que nous avons menés avec plusieurs opérateurs, ceux-ci prévoient une hausse moyenne du tarif de l'eau de 50%. En d'autres termes, le coût moyen du mètre cube au niveau national d'eau passerait de 4 euros à 9 euros si l'ensemble des coûts supplémentaires engendrés par les exigences écologiques et sociales étaient supportés par les usagers des services.

¹⁴ Barrault, J. et al. (2023). « Quels modèles de financement des économies d'eau pour les services publics d'eau ... »

¹⁵ Il y a d'autres alternatives que de simplement répercuter tout sur la facture en réduisant les coûts opérationnels. Néanmoins, ces options alternatives sont rarement exploitées par les opérateurs : des solutions qui s'appuient sur la nature, l'énergie solaire, une gestion améliorée, une meilleure gestion des eaux non conventionnelles.

Si cette augmentation était répercutée sur tous les usagers, indépendamment de leurs revenus, les impératifs écologiques pourraient accroître les inégalités sociales. En effet, face à une augmentation significative du prix de l'eau, l'effort budgétaire à fournir serait plus important pour les ménages à faibles revenus. Les efforts de transition écologique seraient donc inégalement répartis - les plus pauvres seraient pénalisés - et deviendraient une source d'injustice environnementale¹⁶.

1.3 Les inégalités par type d'utilisateur et par territoire

Ces inégalités environnementales affectant les foyers à faible revenu pourraient aussi être exacerbées par des inégalités structurelles susceptibles de les intensifier.

La première inégalité structurelle concerne la répartition des redevances par type d'utilisateur, destinées aux agences de l'eau. Ces agences, qui sont les principaux acteurs d'une gestion plus durable des ressources en eau, sont financées par les redevances payées par les usagers, qu'ils soient agricoles, industriels ou domestiques. Toutefois, ces montants sont payés par tous les usagers, sans tenir compte de diverses considérations écologiques ou économiques.

Pour illustrer, il est nécessaire de souligner que l'approvisionnement en eau potable représente environ les trois quarts du montant total des redevances pour prélèvement d'eau pendant la période 2016-2022 au niveau national. Cependant, cette proportion ne reflète pas sa part réelle dans les prélèvements d'eau, qui ne représente que 17% du total. En outre, les redevances collectées par les agences de l'eau pour des usages économiques et de refroidissement représentent 19% du total, alors que ces usages représentent 58% des prélèvements. De plus, les redevances payées par les irrigants sont les mêmes partout, même lorsqu'ils se trouvent dans une zone où l'eau est rare. Les agences établissent des seuils à partir desquels la redevance n'est pas due (7000m³). Ces seuils sont variables et peuvent avantager les irrigants. Il est donc évident que la répartition des redevances pour prélèvement

¹⁶ Deldrève, V. (2015). *Pour une sociologie des inégalités environnementales* (EcoPolis vol. 24). Bruxelles [etc. (Belgique): P.I.E. Peter Lang.

d'eau ne correspond pas proportionnellement aux différents usages et pressions exercées sur l'eau¹⁷.

Ces inégalités dans l'établissement des redevances entre différents types d'usagers ne tiennent aucunement compte de la puissance économique des usagers. En effet, la redevance ne prend pas en considération les disparités en termes de richesse générée par l'utilisation de la ressource. Il est à noter que les revenus provenant des redevances pour les autres usages économiques et le refroidissement industriel ne représentent qu'une faible proportion, soit 9%, des redevances de prélèvement de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Cela est d'autant plus surprenant que le secteur industriel du bassin représente à lui seul 30% du secteur au niveau national en termes de valeur ajoutée¹⁸.

En résumé, il apparaît que les recettes issues des redevances pour prélèvements ne sont pas en adéquation avec la pression exercée sur la ressource par les différents usages. Il semble que la logique de rendement fiscal prédomine sur l'objectif incitatif, alors que le but de ces redevances est de faire assumer aux usagers le coût de la rareté et la qualité de la ressource qu'ils prélèvent.

Ces disparités entre les diverses catégories d'utilisateurs se révèlent aussi dans certaines régions en ce qui concerne les efforts exigés des différents types d'utilisateurs et les tarifs imposés. Il est important de souligner que les consommateurs industriels ont la possibilité de jouir d'un coût de l'eau inférieur à celui des consommateurs domestiques. Cette situation provoque une réduction des revenus pour les opérateurs et un surcoût pour les consommateurs domestiques. Un cas concret est celui de la Vendée. En 2020, 21% de l'eau potable en Vendée était consommée par seulement 0,2% des abonnés, désignés comme "gros consommateurs" (consommant plus de 6 000 m³ par an). Le plan départemental pour garantir l'approvisionnement en eau potable se base sur une prévision des besoins qui met l'accent sur les économies à réaliser par les particuliers¹⁹. Les petites entreprises, les collectivités, l'agriculture et les industries conservent l'avantage de leurs volumes tout en payant des tarifs moins élevés que les consommateurs domestiques.

¹⁷ Cours des comptes (2023). *La gestion quantitative de l'eau... op.cit.* : p.113

¹⁸ *Ibidem* : p.111

¹⁹ *Ibidem* : p.106

Dans ce contexte, le prix de l'eau potable et de l'assainissement est envisagé comme un élément d'ajustement des défis industriels et agricoles des régions. En d'autres termes, lors de l'élaboration des tarifs pour l'agriculture et l'industrie, les intérêts des acteurs économiques sont considérés au même titre que les défis écologiques associés à ces activités économiques. Les règles d'équilibre entre ces deux défis varient selon les régions. Il semble nécessaire de progresser vers une priorisation des défis écologiques.

Le modèle économique concernant l'eau potable et l'assainissement engendre des inégalités territoriales et affecte les capacités des opérateurs à répondre aux exigences écologiques et sociales. En effet, les coûts fixes liés aux services d'eau potable et d'assainissement, tels que le renouvellement, l'entretien et le remplacement des infrastructures, représentent en moyenne 80% à 90% des coûts totaux. Par conséquent, le coût des services diminue avec le nombre d'utilisateurs par mètre de réseau, permettant une répartition plus équitable des coûts fixes. Ainsi, les augmentations de prix des services de l'eau peuvent être maîtrisées dans les zones à forte densité de population. Dans ces zones, il est également plus facile de dégager un budget pour absorber les augmentations de prix tout en limitant les risques politiques associés à une telle augmentation, car elle sera minime. Cependant, les communes moins densément peuplées, principalement les communes rurales, se retrouvent en situation de désavantage par rapport aux villes et métropoles. Cela entraîne une inégalité territoriale basée sur la densité de population, qui peut pénaliser les populations modestes de ces zones peu peuplées.

L'impératif écologique, pour toutes les raisons précédemment évoquées, peut engendrer une injustice sociale. En effet, la hausse des tarifs des services peut avoir un impact plus important sur les ménages les plus modestes si aucune mesure n'est prise pour équilibrer les efforts budgétaires à fournir entre les différents types d'utilisateurs, les territoires et les catégories d'utilisateurs en fonction de leurs revenus. L'inaction pourrait accentuer ce que l'on qualifie de précarité hydrique, une réalité déjà existante. Il nous paraît essentiel de connaître les sources et les modalités des précarités hydriques actuelles afin de comprendre les formes dans lesquelles l'augmentation des prix de l'eau pourrait les aggraver.

1.4 La précarité hydrique : une dimension d'une précarité globale

Dans cette section, nous examinons la problématique de l'accès à l'eau dans les foyers à faible revenu. Plus précisément, nous nous intéressons aux risques liés à l'augmentation des tarifs de l'eau pour ces foyers. Nous supposons que ces problèmes ne feront que s'aggraver dans un contexte de hausse des tarifs. Notre but est de faire un état des lieux des connaissances actuelles sur les difficultés rencontrées par ces foyers reliés au réseau d'eau, que ce soit pour accéder à une quantité d'eau suffisante pour répondre à leurs besoins, ou pour gérer les contraintes financières liées au paiement des factures d'eau. Malheureusement, ces connaissances sont très limitées pour deux raisons principales. D'une part, il y a peu de recherches dans les domaines des sciences humaines et sociales sur ce sujet. D'autre part, les quelques études existantes reposent sur des données provenant de foyers en situation de non-paiement de leurs factures d'eau, ou sur des informations fournies par des institutions accueillant des personnes - souvent bénéficiaires de minima sociaux et fréquentant les institutions d'aide sociale - qui rencontrent des difficultés pour accéder à l'eau, que ce soit matériellement ou financièrement. Il est indéniable qu'il est nécessaire de prendre en compte qu'il existe d'autres individus et donc des situations qui échappent à ces deux sources d'information et qui méritent d'être étudiés.

En effet, il est impératif d'adopter une approche plus systématique pour aborder les problèmes de précarité hydrique touchant les individus qui, bien qu'ils ne soient pas en situation d'impayé et ne bénéficient pas de l'aide sociale, sont potentiellement susceptibles de se retrouver en situation de précarité hydrique. Cela concerne les travailleurs à faible revenu, les chômeurs, les petites retraites, les parents isolés, les étudiants, etc. Il serait aussi pertinent de traiter cette question en prenant en compte de manière plus systématique les déterminants sociaux susceptibles de faire varier les causes et les modalités de ces précarités : situation géographique (rurale, périurbaine, urbaine), composition du foyer, niveau de revenus, âge ou étape de la vie (jeunesse, âge adulte, vieillesse).

Le premier constat tiré des recherches existantes sur la précarité en eau est que celle-ci n'est qu'une facette d'une précarité plus globale. Autrement dit, les individus qui se trouvent en situation de précarité en eau sont également confrontés à une précarité en matière

d'alimentation, de santé, d'énergie, etc. Comme cela a déjà été démontré dans des travaux antérieurs du CNLE, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel²⁰.

Par conséquent, la précarité hydrique n'est pas nécessairement liée à un coût élevé des services associés, mais plutôt à l'incapacité d'un ménage à faire face à l'ensemble de ses dépenses contraintes. La facture d'eau devient alors une variable d'ajustement budgétaire. En tant que telle, les ménages peuvent choisir de ne pas payer leurs factures, se mettant ainsi en situation de défaut de paiement. Parfois, ils peuvent ajuster leur dépense en diminuant leur consommation d'eau. Dans ce dernier cas, les usagers peuvent rester invisibles aux yeux des dispositifs d'aide, mais ils n'en demeurent pas moins en situation de précarité hydrique²¹.

Comme l'illustrent les recherches effectuées par le CNLE²², la précarité s'inscrit dans une logique cumulative. Cette caractéristique intrinsèque à la précarité se retrouve également dans les situations de précarité hydrique. Par exemple, les individus confrontés à une précarité économique sont plus enclins à résider dans des logements dégradés ou en mauvais état. Au sein de ces logements, qu'ils soient privés ou sociaux, des installations vétustes - comme des canalisations défectueuses présentant des fuites, ou des chaudières collectives mal entretenues - engendrent une surconsommation d'eau. Cette surconsommation se traduit par des factures d'eau supérieures à la moyenne, ce qui peut mettre à mal les budgets les plus modestes. En théorie, dans de telles situations, les propriétaires sont censés intervenir pour remédier aux installations défectueuses. Cependant, les études démontrent que ce n'est pas systématiquement le cas²³.

Les ménages à revenu modique sont souvent équipés d'appareils électroménagers d'ancienne génération, qui se révèlent moins efficaces en termes d'économie d'eau. En conséquence, leur consommation d'eau pour les tâches quotidiennes excède généralement la moyenne. Confrontés à cette réalité, ces ménages peuvent se voir contraints de choisir entre

²⁰ CNLE (2021). *La pauvreté démultipliée - Dimensions, processus et réponses...*op.cit.

²¹ Tsanga Tabi, M. (2018). *Analyse des difficultés d'accès à l'eau des ménages en impayé et du ressenti de la qualité de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau en France*. Rapport de recherche : p. 68. En ligne : [Rapport étude accès à l'eau.pdf \(inrae.fr\)](#)

FORS Recherche sociale et Citexia (2015). *Etude portant sur la mise en place de dispositifs expérimentaux d'accès social à l'eau potable à l'échelle de Grenoble Alpes Métropole*. Document de travail non publié : p.33.

²² CNLE (2021). *La pauvreté démultipliée...*op.cit.

²³ FORS Recherche sociale et Citexia (2015). *Etude portant sur la mise en place de dispositifs...*op.cit.

l'inexécution de leurs obligations financières, telles que le paiement de leurs factures d'eau, ou la limitation de leur consommation d'eau. Cette problématique ne se limite pas uniquement aux locataires, elle touche également les personnes âgées avec des pensions de retraite modestes qui sont propriétaires de leur logement. Ces individus n'ont souvent pas les ressources financières nécessaires pour assurer l'entretien ou le réglage adéquat de certains équipements, comme les chauffe-eaux encrassés ou les systèmes de pression d'eau surdimensionnés²⁴.

Parfois, les situations de précarité globale peuvent avoir des conséquences sur la santé mentale des individus, ce qui peut conduire à une consommation d'eau supérieure à la moyenne. Par exemple, ils peuvent oublier de fermer les robinets, ou négliger la réparation des robinets ou des toilettes qui fuient.

Pour conclure, il est important de souligner que la précarité hydrique peut être une conséquence directe du système de facturation. Bien que cette problématique puisse sembler mineure en comparaison à d'autres formes de précarité, elle mérite néanmoins notre attention. Plusieurs études indiquent que dans les logements collectifs dépourvus de compteurs d'eau individuels, la facture d'eau est calculée en fonction de la surface des logements. Cette méthode de calcul engendre inévitablement des inégalités, car une personne vivant seule et une famille de cinq personnes paieront la même somme si leurs logements ont la même superficie.

Par ailleurs, la précarité hydrique peut également résulter de la surfacturation pratiquée par certains bailleurs lors de la revente de l'eau chaude, initialement achetée à l'opérateur. Dans ce contexte, ils peuvent surfacturer l'eau, créant ainsi des situations de précarité hydrique. Enfin, il a été signalé que certains bailleurs surfacturent l'eau lors des opérations de régularisation des charges de fin d'année.

Si la précarité hydrique est, dans la plupart des cas, simplement le produit d'une précarité globale, il est incontestable que l'escalade des prix de l'eau aggravera les situations de non-règlement ou de privation subies par les ménages à faible revenu. À ce point, il est pertinent

²⁴ FORS Recherche sociale et Citexia (2015). *Etude portant sur la mise en place de dispositifs...op.cit.* : p.38

de questionner si le cadre législatif et les stratégies déployées par les opérateurs pour combattre la précarité hydrique sont appropriés, et à quel degré, aux causes du phénomène.

2. La politique sociale de l'eau : conception et mise en œuvre

2.1. Un cadre normatif axé sur le paiement des factures

En France, le droit à l'eau est incorporé dans ce que l'on désigne sous le vocable de "nouveaux droits sociaux fondamentaux"²⁵. Ces derniers s'appuient sur le postulat qu'il existe des besoins primordiaux auxquels chaque individu doit impérativement avoir accès. La notion d'accès revêt une importance capitale et prévaut sur la notion d'(in)égalité, favorisant de ce fait l'établissement de mécanismes structurés autour de la définition de ce qui est perçu comme "essentiel", et non uniquement juste ou décent dans un contexte social donné. La question épineuse est de déterminer ce qui est "essentiel". Les deux lois françaises relatives à l'eau, promulguées en 2006 et 2022, ont défini l'essentiel comme un accès à l'eau permettant de satisfaire un certain nombre de besoins - alimentation, hygiène pour la loi de 2006 ; et consommation d'eau potable, cuisson des aliments, hygiène corporelle et propreté du domicile pour la loi de 2022. La manière d'identifier ou de définir ces besoins est demeurée sans réponse jusqu'à la publication du décret n° 2022-1721 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine. Ce décret a résumé les besoins essentiels à un volume d'eau compris entre cinquante et cent litres d'eau par personne et par jour, en fonction de la situation des personnes. Ces volumes, dont la méthode de calcul demeure inconnue, sont inférieurs aux 148 litres d'eau consommés en moyenne par jour et par personne en France, ce qui semble justifié dans une approche basée sur les "besoins essentiels". Il est important de souligner que ce droit ne s'étend pas aux services d'assainissement

La loi de 2006 établit une conception des besoins essentiels qui demeure assez équivoque, ouvrant ainsi la voie à une multiplicité d'interprétations. Il semble que cette loi ne se fonde pas sur la réalité vécue par les individus auxquels ce droit est destiné. Cette observation est d'autant plus manifeste en ce qui concerne la loi de 2022, qui détermine un volume d'eau sans qu'il soit clairement établi si celui-ci correspond aux besoins des populations ciblées.

²⁵ Nivard, C. 2021. « De « nouveaux » droits à l'eau, à l'énergie et au logement en France à l'ère de l'État post-providence ? » In Bony, L., Lévy-Vroelant, C., & Tsanga Tabi, M. (Eds.), *Précarités en eau : Un état des lieux en Europe*. Ined Éditions. doi :10.4000/books.ined.16150

En outre, le droit à l'eau, tel qu'énoncé dans les deux législations relatives à l'eau, se présente comme un droit programmatique²⁶, ce qui suggère qu'il est envisagé comme un but à atteindre sans pour autant déterminer précisément sa forme. En France, diverses dispositions législatives de nature variée ont participé à la matérialisation de ce droit à l'eau via un processus de sédimentation. Ces dispositions législatives sont celles qui établissent les actions concrètes qui peuvent être déployées. Ces différents textes se sont focalisés, pour les individus raccordés aux services d'eau, sur le règlement des factures. Par conséquent, la politique sociale de l'eau, qui est une manifestation tangible du droit à l'eau en France, s'est métamorphosée en une politique de règlement des factures²⁷.

Effectivement, le droit à l'eau a été matérialisé par un premier décret en 2008 - le Décret 2008-780 - établissant un droit à recevoir une aide financière pour le paiement de la "fourniture d'eau". En 2011, la Loi Cambon a autorisé les opérateurs d'eau à allouer une partie de leur budget à l'assistance aux individus incapables de régler leurs factures d'eau. Enfin, l'article 28 de la loi Brottes de 2013 prohibe les coupures d'eau en cas de non-paiement et permet aux collectivités, via leurs opérateurs d'eau, d'expérimenter ce qui sera qualifié de tarification sociale de l'eau. Cette loi offre la possibilité de fournir une aide pour le paiement de la facture d'eau ou d'établir des tarifs préférentiels pour les volumes d'eau jugés essentiels, en fonction des revenus des ménages. Il s'agit de transferts financiers directs ou indirects.

Le cadre législatif de la politique sociale de l'eau, basé sur des mécanismes d'aide ou de modulation des factures, laisse dans l'ombre une série d'éléments qui auront un impact sur les ménages modestes dans un contexte de sobriété hydrique. En premier lieu, les questions structurelles de répartition des coûts des services de l'eau entre différents types d'utilisateurs restent hors de portée. Il en va de même pour la question des inégalités territoriales liées à la densité du territoire. Par ailleurs, la focalisation sur le paiement des factures ignore les questions liées aux équipements et aux logements précaires, qu'ils soient collectifs ou individuels. Résoudre ces problèmes d'infrastructure est une condition préalable aux questions de facturation lorsque ces problèmes entraînent des surconsommations qui ne seront pas incluses dans les litres d'eau à tarification avantageuse : les litres considérés

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Tabi, M. T. 2021. « De la « pauvreté en eau » à la « précarité sanitaire » » In Bony, L., Lévy-Vroelant, C., & Tsanga Tabi, M. (Eds.), *Précarités en eau : Un état des lieux en Europe...op.cit.*

comme "essentiels". De plus, la politique sociale de l'eau ne semble pas s'inscrire dans une réflexion plus globale sur les situations de précarité, mais semble raisonner de manière sectorielle : l'accès à l'eau.

En fin de compte, et de manière plus transversale, le cadre normatif de la politique sociale de l'eau semble s'appuyer sur des considérations assez abstraites sur les besoins et les problèmes concrets d'accès à l'eau des ménages modestes. Ces populations semblent absentes dans la conception des cadres normatifs censés les aider.

Ces réglementations, de par leur caractère programmatique, accordent une certaine marge de manœuvre aux collectivités locales pour définir leur propre interprétation de la politique sociale de l'eau. Premièrement, elles ont la possibilité de choisir des dispositifs de nature diverse : chèques eau, versements directes, aides à la demande des abonnés, modulation de la facturation en fonction des revenus, gratuité pour certains volumes d'eau, etc. Deuxièmement, elles disposent d'une certaine autonomie pour décider comment moduler - c'est-à-dire, déterminer les montants à attribuer - ces aides et les différentes modalités de tarification sociale. Il est désormais temps de passer de l'analyse du cadre légal à l'action publique. Pour ce faire, il est indispensable de décrire de manière détaillée les dispositifs de politique sociale de l'eau existants sur le territoire, leur fonctionnement et leur pertinence par rapport aux causes de la précarité hydrique que nous avons précédemment identifiées.

2.2. La politique sociale de l'eau au concret

Les stratégies adoptées par les collectivités territoriales en France pour la gestion de l'eau sont diverses et variées. L'une des approches les plus courantes consiste à offrir un tarif jugé abordable pour des quantités d'eau définies comme « essentielles » ou « raisonnables ». Ces dispositifs visent un double objectif. D'une part, ils cherchent à décourager les consommations « excessives » en les rendant financièrement dissuasives. D'autre part, ils visent à faciliter l'accès à l'eau « essentielle » grâce à des tarifs préférentiels. Cependant, les volumes d'eau récompensés varient en fonction du territoire et ne correspondent pas nécessairement aux besoins réels des ménages à faible revenu. En effet, les collectivités peuvent choisir de se baser sur les consommations moyennes de leur territoire pour

déterminer les volumes d'eau considérés comme « essentiels » et donc éligibles à des tarifs préférentiels.

La difficulté intrinsèque de cette approche provient du fait que, comme nous l'avons constaté pour un certain nombre de foyers à faible revenu, les problèmes de consommation excessive sont souvent liés à un équipement et un logement précaires - des problèmes fonctionnels. Par conséquent, ils peuvent être défavorisés par ce genre de système. Autrement dit, ces problèmes fonctionnels ne sont pas pris en compte dans ces calculs volumétriques, ce qui est préjudiciable pour les foyers à faible revenu qui font face à des problèmes d'accessibilité fonctionnelle. Le deuxième problème intrinsèque à ce genre de système est lié aux efforts demandés aux différents foyers. Si les tarifs préférentiels sont fixés pour tous les consommateurs sur la base d'un volume moyen, cela signifie que les factures seront les mêmes, quel que soit le revenu du foyer. Par conséquent, une question de justice environnementale se pose.

Dans certains territoires, les volumes d'eau primés sont établis en référence à une consommation jugée « raisonnable ». Cette notion repose sur des évaluations basées sur un foyer moyen équipé d'appareils électroménagers économeurs d'eau et présentant des usages moyens. Les foyers à revenus modestes peuvent également être désavantagés, car ils sont moins susceptibles de posséder des appareils électroménagers économeurs d'eau, ce qui pourrait les exclure de la catégorie de consommation avantageuse. Dans d'autres territoires, les volumes de consommation primés sont déterminés en fonction des objectifs de réduction de la consommation. Encore une fois, les ménages modestes confrontés à des problèmes d'accessibilité fonctionnelle peuvent être désavantagés :

« Question : Qu'est-ce qu'une consommation « raisonnable » dans votre cas ?

Réponse : Et ben...pour une famille moyenne entre 2 et 3 personnes, il y a l'usage normal d'une chasse d'eau, mais d'une chasse d'eau à répartition de volume, vous savez... Il y a des douches mais des douches de deux minutes et pas de bain. Il y a un lave-vaisselle par jour avec un équipement classé A+. Pareil pour le linge. Une ou deux fois par semaine je ne sais plus, enfin il y a des critères que nous avons fixé à partir de ces usages ». Directeur des services d'un syndicat de l'eau d'une métropole

Dans certains territoires, les volumes d'eau bénéficiant de tarifs préférentiels sont établis sur la base de volumes qui sont politiquement et économiquement acceptables pour l'opérateur.

C'est le cas de certaines collectivités qui ont déterminé des volumes d'eau gratuits à hauteur de 10m^3 par personne et par an, ou de celles qui établissent les aides sur la base d'une consommation théorique de 20m^3 , 30m^3 , etc. par individu et par an. La consommation moyenne en France s'élève à 54m^3 par individu et par an. L'Organisation Mondiale de la Santé établit à 15m^3 par individu et par an le volume d'eau "essentiel". Dans ces territoires, les volumes ne semblent donc pas correspondre aux besoins réels des populations, voire aux besoins "essentiels" fixés par l'OMS.

Le deuxième élément à mettre en avant dans ces systèmes de tarification de l'eau basée sur le volume est la détermination des prix. Dans plusieurs cas examinés, les prix sont fixés en tenant compte des enjeux politiques locaux et des impératifs d'équilibre financier des fournisseurs d'eau. Les tarifs sont établis à partir d'un calcul global reposant sur les volumes d'eau consommés par l'ensemble des utilisateurs. L'objectif pour les fournisseurs est d'établir des tarifs pour l'eau "essentielle" qui peuvent être compensés par d'autres consommations, tarifées plus chères, en fonction des volumes consommés par ces derniers. L'enjeu est de définir des tarifs qui n'incitent pas ces "grands consommateurs" à réduire leur consommation, car cela pourrait compromettre le modèle financier, et qui soient politiquement acceptables pour les élus. En effet, ces derniers sont soucieux des conséquences potentielles que des tarifs trop élevés pour les "grands consommateurs" pourraient engendrer sur le plan politique. Ces compromis économiques et politiques sont au centre des décisions tarifaires, ce qui nous écarte des préoccupations sociales, notamment des effets de ces tarifs sur les obstacles à l'accès à l'eau pour les ménages à faible revenu et des questions de justice sociale liées à l'effort fourni en fonction des budgets disponibles.

«Question : A quoi correspondent les 10m^3 gratuits que vous proposez dans votre dispositif de tarification sociale de l'eau ?

Réponse : Je crois que ce qui est considéré essentiel... c'est aux alentours de 18m^3 par personne, non, 15 mètres il me semble, d'après l'OMS. Donc nous on est en dessous de ça, on est à 10 ; c'est un compromis entre avoir vraiment une première tranche avec un minimum d'eau gratuite et le compromis économique qui est... et ben quand vous faites dix mètres gratuits sur tous les abonnés et ben... c'est une part importante des recettes en fait qui sont supprimés et qu'il faut compenser ailleurs. C'est-à-dire qu'il faut compenser sur les autres mètres cube jusqu'à ce que ce qu'il faut savoir c'est qu'un service d'eau, ça doit être à l'équilibre économique. C'est un Spic., donc c'est un service qui doit s'équilibrer ; charges et recettes doivent s'équilibrer. Ça veut dire que ce qu'on, tout ce qu'on donne de gratuit, il faut qu'on le récupère sur les autres mètres cubes et la première tranche de consommation tout le

monde la consomme chaque abonné quasiment sans exception va consommer 10 m³ mais chaque abonné ne va pas consommer au-delà de 150 m³. Donc ça veut dire qu'il faut compenser une recette perdue sur une assiette sur un volume qui est plus faible, donc à un moment si on ne veut pas arriver aux vingt euros le mètre cube il faut limiter les mètres cubes gratuits. Vous voyez ? pour compenser, si nous, on donnait par exemple 20m³ gratuits, ben ça veut dire que quand on consomme plus de 150 m³ le prix devient exorbitant, ce n'est pas satisfaisant non plus d'un point de vue politique et puis en plus c'est un peu risqué pour le service parce qu'après on compterait sur des recettes sur des volumes qui ne sont pas forcément consommés vous voyez. »
Responsable Pôle Délégations de Service Public, Tarification, Relations usagers d'une métropole

Certaines collectivités s'efforcent de rectifier la problématique des efforts différentiels entre divers types de ménages à travers l'instauration de diverses mesures. Par exemple, dans une des métropoles examinées, les tarifs appliqués aux m³ d'eau jugés « essentiels » sont inférieurs pour les ménages modestes comparativement à ceux de la population générale. Ce tarif cible spécifiquement les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire, ce qui permet d'atteindre les ménages modestes, y compris ceux des travailleurs pauvres. Dans d'autres contextes, ces ménages modestes bénéficient d'une aide forfaitaire destinée à contribuer au règlement de la partie fixe de la facture. Néanmoins, ces dispositifs sont confrontés au même problème que nous avons précédemment évoqué : les montants des tarifs ou des aides sont déterminés par des considérations économico-politiques plutôt que par une analyse approfondie des véritables problèmes d'accès à l'eau rencontrés par les ménages modestes - les budgets nécessaires pour faire face à l'ensemble des dépenses contraintes en fonction du territoire et du foyer :

« Question : je vois je vois. Et là vous parlez d'un versement direct pour les ménages modestes pour aider à payer les mètres cubes essentiels. Comment calculez-vous les montants de ces versements ?

Réponse : Alors il était voté par les élus, donc le montant historique c'était 30 euros par bénéficiaire adulte de la CSS, 30 euros pour l'eau et l'assainissement ; c'était l'idée à l'époque que 30 euros c'était à peu près le montant de l'abonnement (aux services d'eau potable et d'assainissement). L'idée pour nos élus c'était de dire on efface l'abonnement. Là il y a eu la crise Covid, puis la crise sociale, nos élus ont dit « nous on veut revaloriser, on veut la monter » et on est monté à 40 euros par an alors que l'abonnement lui n'est pas monté à 40 hein, mais les élus ont voulu marquer le coup en montant l'aide sociale et là on tient 40 euros et puis peut-être que ce sera à nouveau revu, ce sont des décisions annuelles. » Responsable Pôle Délégations de Service Public, Tarification, Relations usagers, syndicat métropolitain

Ou encore,

« Question : Mais j'ai l'impression, en regardant les tarifs des différentes tranches, que l'augmentation réelle de la facture pour les familles qui sont dans les tranches supérieures de consommation est assez faible. Du coup on peut se demander sur les logiques de tarification et leurs objectifs.

Réponse : Mais sauf que pendant ce temps-là, moi j'ai vu les hommes et les femmes politiques, nos élus, réfléchir. Cette augmentation de l'eau pris individuellement, l'eau et l'assainissement, effectivement c'est pas beaucoup, mais ces hommes et ces femmes politiques qui gèrent aussi en l'occurrence à la métropole, les déchets. Les tarifs des déchets ont subi une grosse augmentation à la tonne. Je sais pas si vous avez suivi ce truc-là, et donc l'élu peut dire « oui l'augmentation de l'eau c'est pas grande chose mais cela s'ajoute à autre chose » donc du coup je peux pas moi en tant qu'homme politique ou femme politique de la métropole regarder que ce volet eau et assainissement. Il faut que je regarde si mes autres axes de politique et en l'occurrence dans les déchets, il y a une grosse réforme et le prix augmente et voilà. » Responsable service assainissement de l'eau d'une métropole.

Ces mécanismes de soutien financier destinés à alléger le fardeau des ménages à faible revenu en matière de paiement des factures d'eau sont fréquemment confrontés à des défis opérationnels. En effet, les fournisseurs d'eau ne possèdent pas d'informations concernant les revenus des ménages ni leur composition, deux critères essentiels pour déterminer les bénéficiaires potentiels ainsi que les montants des aides. Afin d'identifier ces ménages, les fournisseurs d'eau peuvent se tourner vers des entités qui détiennent ces informations, telles que les caisses d'allocations familiales et les caisses primaires d'assurance maladie. Les premières peuvent fournir une liste de bénéficiaires de minimas sociaux, tandis que les secondes ont accès à la liste des bénéficiaires de la Complémentaire santé solidaire (CSS). Cependant, ces entités ne sont pas tenues de partager ces informations avec les fournisseurs d'eau. Par conséquent, dans certaines régions, les fournisseurs d'eau qui ne parviennent pas à obtenir la coopération des dirigeants de ces institutions ne peuvent pas mettre en œuvre les aides ou les tarifs préférentiels prévus pour les ménages à faible revenu. Ils sont donc contraints de faire de leur mieux avec les informations dont ils disposent.

« Question : Quels sont les freins à la mise en place de ces aides sociales de l'eau ?

Réponse : L'autre frein c'est que si on veut faire des politiques sociales modulées à la composition de la famille, on doit avoir un partenariat avec un organisme capable de nous donner les informations dont on a besoin. Donc c'est ce qu'on a fait pour le dispositif chèque eau puisque là actuellement le dispositif chèque eau est modulé par adulte bénéficiaire de la CSS, mais il ne l'est pas par rapport à la composition du

foyer car la CAF ne veut pas nous fournir ces données. La réalité de chaque contexte local a fait que c'est l'un ou l'autre organisme qui a répondu. Et là où à Nantes vous avez un partenariat avec la Caisse d'allocations familiales et ben chez nous c'est avec l'assurance maladie parce que à l'époque, c'est l'assurance maladie local qui a dit « bah OK nous on a envie d'y aller avec vous, on y va » et la Caisse d'allocations familiales n'avait pas donné suite. Le fait qu'il n'y ait rien d'obligatoire pour ces organismes nous mène à ce type de situations : on fait ce qu'on peut avec les données qu'on nous fournit », Responsable Pôle Délégations de Service Public, Tarification, Relations usagers, syndicat métropolitain

Un second problème inhérent à la disponibilité des données se rapporte au versement des aides inhérentes à la politique sociale de l'eau. En effet, lorsque les opérateurs parviennent à obtenir les numéros de compte des bénéficiaires grâce à la coopération de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), ils ont la possibilité d'automatiser le versement des aides sur ces comptes, ce qui permet d'éviter le phénomène de non-recours. Cependant, dans les territoires où ces entités ne mettent pas ces données à la disposition de l'opérateur, le risque de non-recours se transforme en un enjeu de taille. Les opérateurs ont alors le choix entre l'envoi d'un chèque eau - similaire au chèque énergie - à l'adresse du bénéficiaire, ou le recours à une démarche déclarative auprès des services d'eau de la part de l'utilisateur. Ces deux méthodes ont pour conséquence d'augmenter considérablement le non-recours aux aides disponibles.

Même lorsqu'il y a une coopération entre les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) ou les Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM) et les fournisseurs d'eau, des interrogations peuvent surgir concernant la précision ou la nature des données partagées. Les informations relatives aux bénéficiaires, telles que les adresses et surtout les coordonnées bancaires, ne sont pas toujours à jour, aggravant ainsi le problème du non-recours. Quand les données sont issues de la CAF, les informations bancaires sont généralement très précises, mais les fournisseurs n'ont accès qu'aux informations relatives aux familles. Lorsque les coordonnées bancaires sont fournies par la CPAM, elles sont nettement moins fiables et ne concernent que les personnes couvertes par le régime général. Par conséquent, tous les ménages à faible revenu qui ne sont pas couverts par la CAF ou la CPAM, comme les régimes spéciaux de sécurité sociale, les étudiants, les retraités propriétaires avec des pensions modestes, etc., restent non identifiés :

«Question : D'autres freins à la mise en place de la tarification sociale ?

Réponse : Oui, on voit maintenant qu'on a une autre limite, c'est-à-dire que les bénéficiaires de l'assurance maladie. Vous savez la CPAM a les coordonnées bancaires des bénéficiaires de la CSS mais dans les mesures ou le principe de la CSS, c'est le tiers payant, et ben les gens n'ont pas à avancer de frais justement pour leurs soins médicaux. Donc en fait comme ils n'avancent pas de frais et ben ils n'ont pas de remboursement. Il y a donc très peu de flux financiers de l'assurance maladie vers ces personnes-là, sauf en cas de d'indemnités journalières pour arrêt de travail et ça, ça touche qu'une petite partie des bénéficiaires de la CSS. Le problème qu'on a, c'est qu'on a une partie du fichier ou les coordonnées sont obsolètes, les coordonnées bancaires, elles sont pas là où elles sont plus bonnes (...) Du coup, ceux-là on n'arrive pas à les toucher alors qu'on se dit que là dans un partenariat qui peut exister avec la Caisse d'allocations familiales, là les allocations familiales on les perçoit tous les mois quand on a des enfants, les coordonnées bancaires, elles sont à jour sinon sinon ça n'arrive pas et par contre à la Caisse d'allocations familiales, on a que les familles, donc on a pas toute la cible non plus donc. La difficulté est et en fait les limites, elles sont là de pouvoir arriver à toucher la cible. » Responsable eau potable, Syndicat métropolitain.

Un autre type de dispositif qui s'inscrit dans la politique sociale de l'eau concerne les aides ponctuelles proposées par les Centres communaux d'action sociale (CCAS). Il s'agit d'aides dont l'attribution et le montant sont variables. Elles sont généralement décidées au cas par cas et, en ce sens, s'inscrivent dans une logique d'assistance. Le montant et la disponibilité de ces aides varient considérablement en fonction des territoires. Une fois de plus, des considérations politiques et budgétaires façonnent un dispositif de la politique sociale de l'eau au détriment d'une action visant à remédier aux causes et situations sociales à l'origine du problème : équipements et logements vétustes, dépenses contraintes trop élevées, etc. Ce type de dispositif ne couvre que les personnes qui prennent l'initiative de se rendre aux CCAS, ce qui est loin de représenter l'ensemble des personnes en situation de précarité hydrique.

Il existe une autre stratégie pour déterminer qui sont les bénéficiaires de la politique sociale de l'eau et pour calculer le montant à allouer. Cette technique est basée sur un accord qui définit la précarité hydrique comme une situation où les dépenses pour l'eau - incluant l'eau potable et l'assainissement - excèdent 3% des revenus disponibles d'un foyer. Cette convention est remarquable car elle associe la précarité hydrique à la précarité économique globale, en se focalisant sur le budget total plutôt que sur la capacité à payer pour l'eau uniquement. Cependant, comme tout accord, il ne reflète pas forcément la réalité. En effet, aucune recherche n'a prouvé qu'en France, ou même à une échelle plus locale, les familles

dont les dépenses en eau sont inférieures à 3% de leurs revenus ne souffrent pas de précarité hydrique. Si nous admettons l'idée que le règlement de la facture d'eau est lié à la capacité d'un foyer à couvrir ses dépenses globales, ce seuil de 3% serait pertinent si nous pouvions démontrer que tous les foyers en situation de précarité paient leur facture lorsque leurs dépenses en eau sont inférieures à ce seuil. De plus, il faudrait prouver que les foyers à revenus modestes dont les dépenses en eau sont inférieures à ce seuil utilisent l'eau selon leurs besoins, ou à tout le moins selon ce qui est considéré comme une consommation adéquate pour vivre dignement dans notre société. En d'autres termes, que le problème de la sous-consommation est résolu par ce seuil. En conclusion, bien que cette méthode de calcul semble intéressante en théorie, car elle prend en compte le budget global d'un foyer, elle n'est pas totalement convaincante en ce qui concerne ses effets concrets sur la précarité hydrique.

Cette approche reste également insensible à la problématique de la justice environnementale. Les recherches révèlent en effet que la charge financière supportée par les ménages lors du paiement de la facture d'eau en fonction de leurs revenus est très disparate, de telle sorte que les ménages les plus démunis, même à un seuil de 3% ou moins, fournissent un effort 5 fois supérieur à celui des ménages plus aisés²⁸.

Le troisième enjeu de cette mesure de la précarité hydrique concerne les méthodes de détermination du seuil et de l'aide qui sera accordée. La question de savoir si un foyer consacre plus ou moins de 3% de ses revenus à l'eau nécessite de définir ce que l'on entend par revenus. Cette notion peut faire référence aux revenus avant la perception des aides sociales, principalement les aides familiales, ou après la perception de ces aides. Elle peut également faire référence aux revenus nets disponibles, ce qui implique de soustraire les dépenses contraintes des revenus perçus. Il peut être calculé par rapport à un revenu minimum restant : 5,60 euros par personne et par jour (méthode du Secours populaire). Enfin, ce seuil est très variable en fonction du territoire, ce qui permet d'inclure ou d'exclure du dispositif des personnes dont on ne sait finalement pas si elles sont ou non en situation de précarité hydrique. Les méthodes de calcul du seuil sont à nouveau plutôt une décision basée sur des critères politico-économiques que sur une véritable connaissance des problèmes de précarité en eau :

²⁸ Tabi, M. T. 2021. De la « pauvreté en eau »...*op.cit.*

« Question : Dans votre cas vous prenez en compte et les revenus et les aides perçus par la famille pour calculer le seuil de 3%. Est-ce que c'est la bonne méthode ? On peut penser que les aides perçues elles servent à faire face d'autres dépenses et pas forcément à payer l'eau non ?

Réponse : Globalement la facture d'eau de toute façon pour un peu tout le monde n'est pas très très cher hein, nous on préfère prendre tous les ressources revenu et ressources. De toute façon on n'aiderait personne sinon, on a tellement de gens honnêtement, déjà en aide beaucoup, 600.000 euros, et je crois qu'il y a personne qui donne autant. Si on devait vraiment du coup fixer le seuil sur d'autres critères, on serait obligés de limiter la valeur faciale de l'aide. Dans ce cas-là, faudrait partir sur autre chose. Nous, les 600.000 euros c'est ce que nous avaient dit les élus, c'est un peu le max de ce qu'on peut faire. Donc là on arrive à peu près à aider les gens ».
Responsable | Pôle Stratégie, syndicat de l'eau métropolitain

Avec le mode de calcul du seuil de 3%, le montant de l'aide à fournir est une fois de plus soumis à des considérations financières et politiques plutôt qu'à des considérations relatives à des situations de précarité de l'eau. En effet, le but de l'aide est de réduire l'effort financier du ménage pour payer sa facture d'eau à moins de 3% de ses revenus. Toutefois, ce calcul ne se base pas sur la consommation réelle des ménages, mais sur des consommations théoriques dont le volume est déterminé en tenant compte du rapport entre le nombre potentiel de bénéficiaires et le budget disponible pour la politique sociale de l'eau. Si le nombre de bénéficiaires potentiels augmente, l'opérateur réduira le volume théorique de consommation sur lequel l'aide sera calculée.

3. Recommandations

Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes initialement efforcés d'identifier les menaces auxquelles sont confrontés les ménages à faible revenu reliés aux services d'eau potable et d'assainissement en cas d'augmentation des tarifs de ces services. Cette hausse est la conséquence inévitable des impératifs environnementaux nécessaires pour préserver cette ressource pour les générations à venir. Par la suite, nous avons confronté ces risques aux mesures prévues dans la politique sociale de l'eau, censées atténuer ces menaces. De cette analyse minutieuse, plusieurs lacunes dans la politique sociale de l'eau ont été mises en évidence, nous permettant de formuler une série de recommandations visant à pallier ces insuffisances.

Ces recommandations présentent une diversité de nature. Plus précisément, elles sont structurelles lorsqu'elles proposent des pistes d'action pour réduire les risques découlant d'une répartition inégale des risques entre les territoires ou les types d'utilisateurs - domestiques et non domestiques. Elles sont conceptuelles lorsqu'elles se réfèrent aux questions de calcul des aides, des tarifs et des seuils pour déterminer les bénéficiaires de la politique de l'eau. Elles sont cognitives lorsqu'elles se réfèrent aux connaissances manquantes qu'il est nécessaire de produire pour affiner davantage les risques encourus par les ménages modestes dans un contexte de hausse des tarifs des services de l'eau. Enfin, elles sont organisationnelles lorsqu'elles se réfèrent à l'architecture institutionnelle des politiques sociales de l'eau ainsi qu'aux questions de compétence de leurs responsables.

Ces recommandations visent à établir des voies d'action, mais ne prétendent pas aborder les éléments qui permettraient leur mise en œuvre - questions juridiques, techniques, budgétaires, etc. Ce travail dépasse le cadre de cette recherche et les compétences de ses auteurs. Les services de l'État et des collectivités territoriales seront beaucoup plus équipés pour concrétiser ces propositions.

3.1. Recommandations structurelles

-Les redevances et leurs taux, perçues par les Agences de l'eau, qui sont destinées à des actions de préservation de la ressource, devraient être liées aux pressions exercées sur la ressource par les différents usages, ce qui n'est pas le cas actuellement. La Cour des comptes propose la mise en place de taux plancher pour inciter à la réalisation d'économies d'eau. Ces taux plancher, destinés aux usagers non-domestiques, devraient également prendre en compte les coûts pour les opérateurs d'eau potable des traitements nécessaires pour fournir une eau potable conforme aux normes de santé publique.

-Les redevances et leurs taux pourraient également être indexés sur la valeur ajoutée qu'elles permettent de générer pour certains utilisateurs (industriels, agricoles ou de loisirs) afin de minimiser l'impact financier des impératifs écologiques sur les utilisateurs domestiques.

-Les tarifs associés aux services d'eau potable et d'assainissement, centrés sur les enjeux environnementaux, devraient être encouragés pour tous les types d'utilisation, plutôt que d'être exclusivement ou principalement destinés aux usages domestiques. Historiquement, ces tarifs ont souvent été, et semblent dans certaines régions toujours être, dégressifs pour les gros consommateurs.

La métropole de Nantes offre un exemple éclairant à cet égard. Elle a pris la décision d'augmenter de manière significative les tarifs pour les usages industriels. Dans le sud-ouest du pays, un syndicat d'eau envisage de fixer les tarifs non-domestiques en tenant compte de la valeur ajoutée produite grâce à l'utilisation de la ressource.

-Il est essentiel d'organiser les services d'eau à une échelle territoriale pour partager les coûts d'exploitation actuels et futurs associés à la mise en œuvre des impératifs écologiques entre les territoires très denses et peu denses. Ces processus de mutualisation devraient être opérationnels en 2026, lorsque toutes les communes devront transférer la compétence eau et assainissement aux communautés de communes. Cependant, il est impératif que ces transferts comprennent des mécanismes pour garantir une répartition effective des coûts de gestion de l'eau entre communes. Il est également crucial de considérer les situations où cette mutualisation ne permet pas de répondre aux impératifs écologiques et sociaux avec le seul

budget des opérateurs de services d'eau. Une réflexion sur l'engagement de la solidarité nationale ne doit pas être écartée.

3.2. Recommandations conceptuelles

-Il est impératif que les considérations écologiques et sociales soient placées au centre de la politique sociale de l'eau. Cela nécessite d'inverser deux tendances actuelles dans les approches de construction de cette politique. Premièrement, l'approche actuelle a privilégié l'élaboration d'une politique de l'eau axée sur le paiement des factures plutôt que sur les besoins réels et les difficultés que rencontrent les ménages modestes pour accéder à l'eau, tant sur le plan matériel que financier. Deuxièmement, les considérations politiques, les arbitrages entre différents types d'usagers et les contraintes budgétaires ont prévalu lorsqu'il s'agit de déterminer les montants et les calculs des dispositifs mis en œuvre.

-Afin de placer les questions d'accès à l'eau pour les ménages modestes au centre de la politique sociale de l'eau, une approche pourrait être envisagée qui ne ciblerait pas la consommation d'eau de manière relativement théorique. Au lieu de cela, en s'inspirant du travail sur les budgets de référence du CNLE, elle pourrait se fonder sur la notion de consommation d'eau décente. Cela signifierait des volumes d'eau qui permettraient non seulement de répondre aux besoins de la vie quotidienne (boire, se laver, se nourrir), mais aussi de donner la possibilité de participer à la vie sociale.

-Pour ce qui est de la détermination des tarifs sociaux ou des aides directes attribuées dans le cadre de la politique sociale de l'eau, il serait approprié d'envisager des méthodes de calcul basées sur des recherches indiquant que lorsque les dépenses contraintes d'un ménage excèdent 75% du revenu de référence, les ménages sont contraints de faire des choix concernant les dépenses essentielles. Dans cette optique, les volumes d'eau potable et d'assainissement qui génèrent des dépenses contraintes dépassant 75% du revenu de référence pour un ménage modeste devraient être gratuits ou bénéficier d'une aide directe. Le coût de ces mesures devrait être assumé par les autres utilisateurs - domestiques et non domestiques - dans une logique véritable de redistribution des efforts.

-Il est impératif de s'éloigner d'une perspective strictement axée sur le paiement de la facture d'eau pour s'attaquer aux problèmes de surconsommation ou de sous-consommation liés aux équipements et logements vétustes. Concernant les équipements obsolètes, certaines initiatives méritent d'être mentionnées, bien qu'elles soient loin d'être généralisées. Par exemple, le département du Finistère a instauré le dispositif "visite-eau-énergie", qui offre un diagnostic "eau" gratuit pour les ménages et des aides pour le remplacement des équipements vétustes. De manière similaire, l'association Ulisse à Grenoble, en partenariat avec la métropole, propose également des diagnostics "eau" et met à disposition des dispositifs d'économies d'eau. Il est cependant nécessaire d'évaluer si ces dispositifs contribuent réellement à résoudre le problème d'une utilisation de l'eau adaptée aux besoins des ménages modestes.

-Ce genre de mécanismes peut entraîner une stigmatisation des foyers à faible revenu lorsqu'ils deviennent obligatoires pour bénéficier des aides au règlement des factures, comme c'est le cas pour la métropole du Havre²⁹ avec le dispositif "contrat de solidarité eau". Il est probable que ces diagnostics soient utiles pour l'ensemble de la population et pas uniquement pour les foyers à faible revenu.

-Comme nous l'avons mentionné des fois les surconsommations proviennent des infrastructures qui acheminent l'eau dans les appartements ou à l'intérieur des appartements. Dans les deux cas, les propriétaires doivent agir mais dans certains cas ils ne le font pas. Lorsque ces négligences dans l'entretien des infrastructures proviennent d'une copropriété en faillite ou en grande difficulté il serait intéressant d'élargir le périmètre d'action des associations qui accompagnent les particuliers afin qu'elles travaillent aussi sur les copropriétés. En ce qui concerne les propriétaires qui ne font pas les travaux nécessaires dans les appartements qu'ils louent, il est nécessaire d'envisager des pistes d'action pour leur y contraindre en même temps que les accompagner si nécessaire.

-Il est également nécessaire d'envisager de mécanismes de contrôle et de sanction pour les bailleurs qui surfacturent les services d'eau

²⁹ [Contrat de Solidarité EAU | Le Havre Seine Métropole \(lehavreseinemetropole.fr\)](http://lehavreseinemetropole.fr)

3.3. Recommandations cognitives

-Promouvoir la production de savoirs concernant la précarité de l'eau, en privilégiant les recherches utilisant des méthodes qualitatives. Comme nous l'avons souligné, ces études sont rares et ne prennent pas en compte les divers facteurs sociaux et environnementaux susceptibles d'influer sur ces problèmes d'accès - âge, genre, niveau d'éducation, situation professionnelle, type de logement, statut d'occupation du logement, niveaux de revenus, températures, type de territoire. Le décret n° 2022-1721 de décembre 2022 contraint les collectivités à réaliser un diagnostic territorial sur cette question, mais ne précise pas la méthodologie à utiliser. Il est nécessaire que celle-ci prenne en compte les facteurs sociaux et environnementaux, tout en adoptant une approche ascendante basée sur les besoins en eau exprimés par les foyers à faible revenu.

3.4. Recommandations organisationnelles

-Inclure les ménages modestes et les associations travaillent sur les problèmes d'accès à l'eau dans les conseils d'administration des régies de l'eau. L'expérience du Grand Lyon en matière de travail participatif est un exemple à étudier attentivement pour ce qui est de l'intégration des citoyens dans l'élaboration de la politique de l'eau.

-Il est nécessaire de renforcer les compétences des représentants élus dans le domaine de l'eau et des responsables de ces politiques du côté des opérateurs, en ce qui concerne les problèmes de précarité et de pauvreté, ainsi que la structure et le fonctionnement du système de protection sociale français. Ces compétences devraient favoriser une conception des dispositifs de la politique sociale de l'eau mieux adaptée aux besoins des ménages en situation de précarité, mais également aux problèmes spécifiques du système de protection sociale français qui peuvent affecter cette politique, tels que le non-recours, la multiplicité des organismes d'assurance sociale, etc.

-Inclure les différents intervenants de la protection sociale dans la stratégie sociale de l'eau : le gouvernement, les régions et les départements. L'ambition est de mettre un terme aux situations où les fournisseurs d'eau sont contraints de dépendre de la "bonne volonté" de la

CAF ou de la CPAM pour obtenir les informations nécessaires à la mise en place de la stratégie sociale de l'eau.