

LA POLITIQUE PUBLIQUE DE MAINTIEN A L'EAU DES POPULATIONS DEFAVORISEES EN FRANCE :
ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN PLACE DES DISPOSITIFS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL
Synthèse de l'enquête menée en 2006 par l'UMR cemagref-ENGEES
Marie Tsanga Tabi - Eric Le Palabe.

Préambule :

L'inscription sur l'agenda du politique des problèmes d'accès et de maintien à l'eau des publics défavorisés en France intervient dans un contexte de transformations du paysage contemporain des services publics d'eau qui a vu émerger à partir du milieu des années 1990, de nouvelles préoccupations à caractère social. En effet, dans un contexte de paupérisation de certaines couches sociales et de flambée du prix de l'eau, le problème de l'accessibilité financière au service des usagers à faible revenu va progressivement s'imposer. Ce constat conduira les pouvoirs publics à mettre en place divers dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées.

Ce document est une synthèse de l'enquête menée en 2006 par l'unité mixte de recherche Cemagref-ENGEES de « Gestion des Services Publics ». Cette enquête avait pour objet de dresser un état des lieux de la mise en place des dispositifs en question à l'échelle du territoire national et de fournir de premiers éléments de bilan de sa mise en œuvre. Elle prolonge un travail de recherche engagé par l'équipe sur l'accès à l'eau des publics défavorisés.

Déroulement et construction du questionnaire d'enquête.

L'enquête qui a été menée auprès des 100 départements français s'est déroulée entre avril et juin 2006 en deux phases :

- Une première prise de contact par téléphone visant à identifier l'interlocuteur pertinent des Conseils Généraux en lien avec le FSL, a permis de renseigner la première partie du questionnaire de portée générale. Ce premier contact a été établi pour 98 des 100 départements et 97 départements ont à ce stade fourni des informations permettant d'effectuer un premier tri.
- Les questionnaires ont été envoyés dans un second temps par voie électronique suite aux contacts téléphoniques établis. Une relance a été effectuée environ un mois après.

La trame du questionnaire d'enquête a été construite sur la base d'une analyse bibliographique et enrichie par une série d'entretiens réalisés avec des acteurs de terrain (CCAS, service d'eau, responsables du FSL de deux départements) choisis en fonction du retour d'expérience dont ils ont pu faire part lors du premier contact téléphonique. Le contenu du questionnaire a été discuté et validé par un groupe de pilotage rassemblant des chercheurs de l'U.M.R.

Le questionnaire d'enquête comprend en majorité des questions fermées structurées en 5 volets :

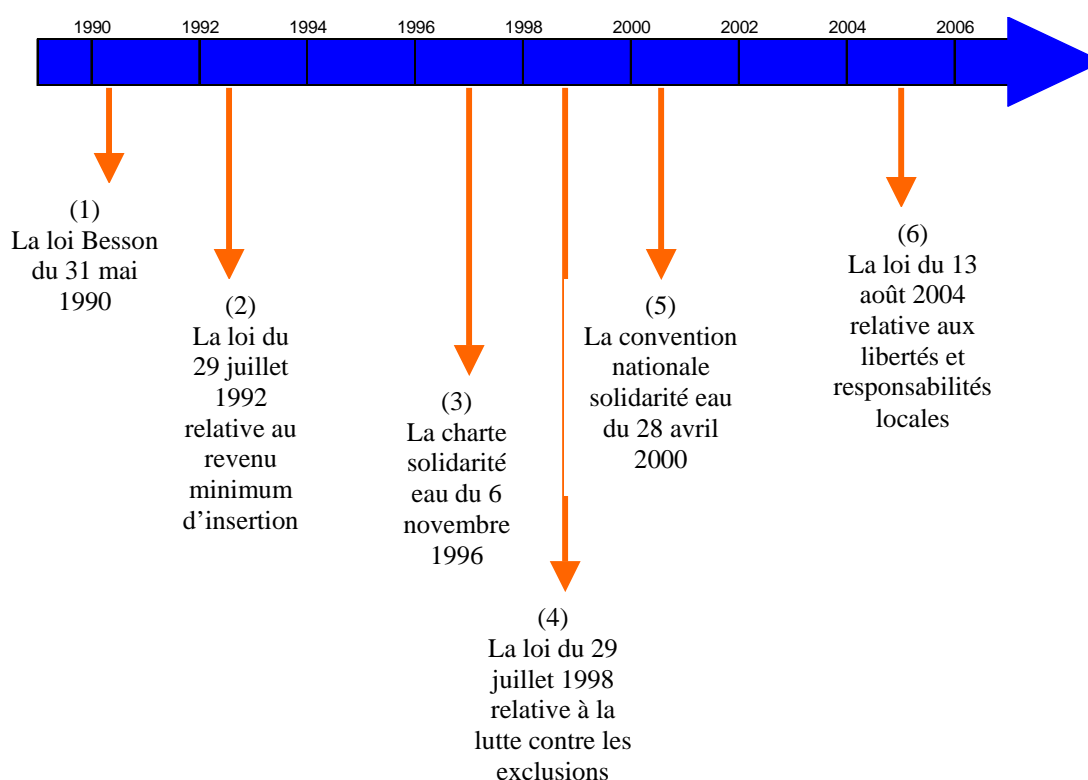
- les éléments généraux concernant le dispositif ;
- le fonctionnement du dispositif ;
- les modalités de financement du dispositif et les montants financiers en jeu ;
- les éventuels indicateurs de performance et les dispositifs parallèles ou complémentaires au dispositif départemental ;
- Le cinquième volet a pour objet les statistiques de fonctionnement du FSL au sein de chaque département.

Genèse et historique des dispositifs de maintien à l'eau des personnes défavorisées en France

La version actuelle de la politique publique de maintien à l'eau des personnes défavorisées est le fruit d'un processus lent et mitigé dont l'historique est retracé ci-après.

Avant le transfert aux départements du dispositif de maintien à l'eau des plus démunis par la loi du 13 août 2004 dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), plusieurs textes de loi prenant en compte à un titre ou un autre, l'accès à l'eau des personnes défavorisées se sont succédés.

Chronologiquement, les principales étapes sont les suivantes :



La loi Besson du 31 mai 1990 (1) instaure un principe d'aide au paiement des charges locatives (dont l'eau) dans le cadre du Fond Solidarité Logement. Deux années plus tard, l'article 43-5 de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (2) portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1998 relative au RMI, pose le *principe de services essentiels* pour l'électricité et le téléphone. En 1996, le gouvernement dépose un projet de loi sur la cohésion sociale. Sous la pression des associations caritatives, le directeur de cabinet du logement rencontre EDF, GDF, et les distributeurs d'eau pour négocier l'idée d'une charte. Un projet de charte-solidarité en eau potable est signée le 6 novembre 1996 (3) entre les principales parties prenantes du secteur de l'eau. La Parution de la Loi n° 98-657 relative à la Lutte contre les exclusion (4) le 29 juillet 1998 (*article 136*) pose le *principe de maintien à l'eau en cas de non paiement et donne un fondement légal au dispositif solidarité Eau*. Cette loi relative à la lutte contre les exclusions sociales relance le dispositif solidarité eau et une nouvelle convention nationale est signée en avril 2000 (5). Une nouvelle loi¹ en août 2004 réaménage le dispositif « eau » en organisant sa fusion avec le fonds « énergie » au sein du Fonds Solidarité Logement (FSL) (6), et transfère aux départements la gestion de ces fonds. La réforme instaure ainsi un guichet unique en matière de solidarité liée aux services publics en réseau. Le décret d'application de ces nouvelles dispositions² est publié en mars 2005. La loi laisse une large marge d'appréciation aux départements pour définir les modalités de prise en charge des impayés d'eau.

¹ Article 65 notamment de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif au fonds de solidarité pour le logement.

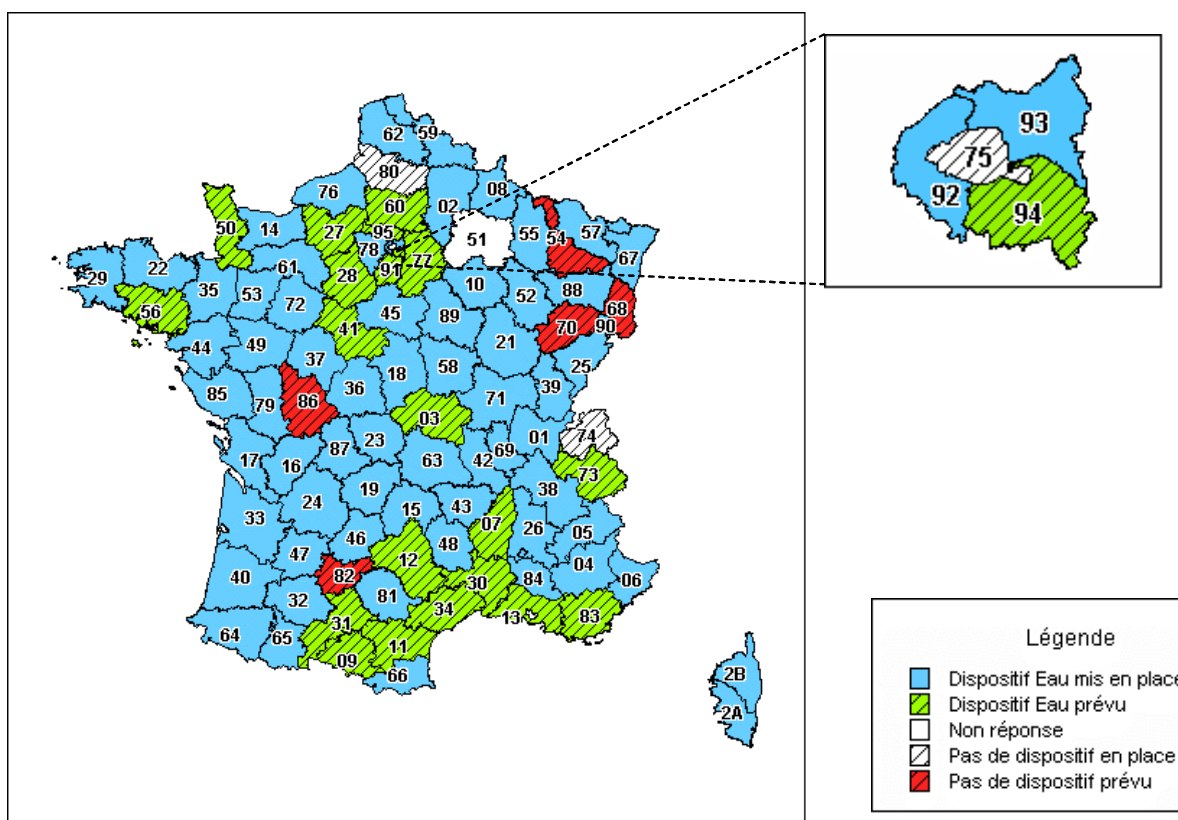
Les principaux résultats de l'enquête :

Sur les 97 départements qui ont répondu à la première partie du questionnaire d'enquête, l'état des lieux est le suivant :

- 68 départements avaient intégré l'aide au paiement des factures d'eau dans le FSL dont 52 courant 2005. L'intégration s'est faite au cours de l'année 2006 pour 8 départements.
- 8 départements disposaient déjà d'un fonds commun avant la loi du 13 août 2004 (mis en place entre 1990 et 2004)
- 29 départements au moment de l'enquête n'avaient pas encore rattaché le fond eau au FSL. Cependant, la mise en place du nouveau dispositif était prévue d'ici la fin de l'année 2007 pour 21 de ces départements. 5 départements ne prévoyaient pas de mettre en place le nouveau dispositif FSL.

Au total, 87% des départements français auront intégré le fonds eau au sein du FSL d'ici la fin de l'année 2007.

Etat des lieux de la mise en place du dispositif de maintien à l'eau des publics défavorisés dans les différents départements (juin 2006)



Sur la seconde partie du questionnaire rendant compte des modalités de fonctionnement et des résultats du FSL, 40 questionnaires ont pu être exploités sur les 46 réponses retournées. Il en ressort deux éléments en particulier : d'une part une grande hétérogénéité des principes d'éligibilité tandis que les modalités d'attribution de l'aide tendent à se recouper ; et un problème récurrent de financement d'autre part qui conduit à une politique publique davantage gouvernée par les moyens que par les besoins des populations à satisfaire.

Un dispositif qui instaure le principe d'un droit à une aide ponctuelle selon des critères d'éligibilité très variables d'un département à un autre mais des modalités d'attribution qui tendent à se recouper.

Le principe de la politique publique de maintien à l'eau des publics défavorisés mis en œuvre au travers des FSL départementaux, consiste en une aide octroyée à l'utilisateur en difficulté financière et sociale pour le paiement de sa facture d'eau.

Les critères d'éligibilité au FSL et les modalités d'attribution de l'aide sont en général calquées sur les principes en usage dans le cadre des dispositifs de solidarité pré-existants (énergie, téléphone).

L'éligibilité des populations au FSL pour impayés d'eau est dans son principe général soumise à conditions de ressources dont les niveaux sont appréhendés au travers de seuils. Il peut s'agir de l'allocation parent isolé pour un enfant, du montant du Revenu Minimum d'Insertion augmenté de 40 % à 70 % (avec l'abattement du forfait logement inclus dans le RMI); du quotient social ou familial reposant sur la division des ressources par le nombre d'unité de consommation ; du plafond de la Couverture Maladie Universelle augmenté de 1 à 20 % selon la composition du ménage ; du reste à vivre reposant sur la division du résiduel de revenu disponible entre les ressources et les charges par le nombre de parts ; du montant du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC) augmenté d'un pourcentage dépendant du nombre de personnes du ménage ; de critères combinant seuils de pauvreté et composition du ménage...

Sur les 40 départements ayant répondu, la fourchette des plafonds de revenus retenus varie entre 420 et 900 €

Les modalités d'attribution de l'aide font intervenir différents critères dont la plupart se recoupent au sein des départements étudiés. Dans son principe, l'aide a un caractère ponctuel (semestrielle à une fois tous les 2 ans) et partiel (un solde de facture de l'ordre de 20 % est fréquemment laissé à la charge du demandeur).

Sur la moitié des règlements intérieurs obtenus, la mise en place d'un plan d'apurement de l'impayé est posée comme condition d'attribution de l'aide. La concertation entre le distributeur d'eau et l'utilisateur fait l'objet d'une fiche de liaison nécessaire à l'examen du dossier. Le montant de l'aide est plafonné (de 180 à 1500 €) et plusieurs règlements intérieurs mentionnent un montant minimal et un montant maximal de facture d'eau à prendre en compte. Si le montant de la facture d'eau comme critère de calcul de l'aide est variable d'un département à un autre, dans certains départements, l'aide est basée sur un volume de consommation d'eau défini a priori et valorisée selon le tarif en vigueur. Un seul département prend en compte le niveau du prix de l'eau dans ses critères de définition de l'aide.

Selon les départements, l'aide est assimilée soit à une subvention, soit à un prêt ou à une combinaison des deux, le prêt ne portant pas intérêt.

Les délais d'instruction des dossiers de demande d'aide varient entre 1 et 3 mois. Le montant moyen de l'aide accordée calculé à partir des réponses obtenues est de 100 € et se situe à l'intérieur d'une fourchette d'aide allant de 82 à 144 €

Le partenariat financier à l'œuvre mobilise peu les acteurs de l'eau et se heurte à des problèmes récurrents de financement des demandes d'aide

Le financement du FSL repose sur une logique de partenariat financier qui associe Etat (dotations versées en compensation de son retrait du dispositif en 2005), Conseil Général, autres acteurs de l'action sociale (CCAS, CAF, associations caritatives...) et distributeurs d'eau. La contribution des acteurs de l'eau est libre et l'effectivité de leur contribution dépend de la volonté d'adhésion de l'ensemble des distributeurs d'eau à l'échelle d'un département donné. Le mode de financement le plus pratiqué par les distributeurs privés est l'abandon de créances (0,20 €/abonné) qui établit un lien géographique entre le distributeur et le demandeur d'aide et pose un problème en termes de fongibilité du fonds recherché pour assurer l'équité d'accès au dispositif. Il en résulte au final une faible contribution des acteurs de l'eau dans le financement des impayés d'eau et des moyens financiers mobilisés très souvent en deçà de la demande d'aide. De fait, le financement du dispositif est un problème dans de nombreux départements et le pilotage de l'aide s'effectue davantage par les moyens que par les besoins des populations à satisfaire.

Conclusion :

La politique publique de maintien à l'eau des publics défavorisés mise en œuvre dans le cadre des FSL vise plus à répondre à un problème ponctuel qu'à une situation chronique. Cette hypothèse renvoie à un refus répandu au sein des Conseils Généraux enquêtés, de tomber dans une politique durable et généralisée de l'aide aux impayés d'eau. L'évaluation de l'efficacité de cette politique par l'intermédiaire d'indicateurs de performance est pour le moment peu évoquée. Certains critères tels le retour aux dispositifs ou les coupures d'eau intervenant après recours au FSL ont été avancés.