

**Ministère de l'emploi
et de la solidarité**

**Inspection générale des
affaires sociales**

rapport N°20010161

**Ministère de l'aménagement
du territoire
et de l'environnement**

**Inspection générale de
l'environnement**

affaire N° IGE/01/030

Rapport sur

l'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau

Guy Michel Billard

**Inspection générale des
affaires sociales (IGAS)**

**Dominique Legrain
Jean-Louis Prime**

**Inspection générale de
l'environnement (IGE)**

Le 7 décembre 2001

le 7 décembre 2001

La chef de l'IGAS
Le chef de l'IGE

à

Madame la ministre
de l'Emploi et de la Solidarité

et

Monsieur le ministre
de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement

Objet : évaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau.

Trois ans après le vote de la loi de lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998 et dans le contexte de la préparation de la nouvelle loi sur l'eau, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et celui de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ont conjointement chargé l'IGAS et l'IGE :

- d'évaluer la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau,
- de réfléchir aux conditions d'une gestion plus unifiée du dispositif Solidarité Eau, avec les autres fonds d'urgence, dans la perspective de la création à terme d'un fonds habitat unique.

Cette mission, conduite par Guy-Michel BILLARD (IGAS), Dominique LEGRAIN et Jean-Louis PRIME (IGE), s'est déroulée en octobre et novembre 2001.

La mission observe que :

- la facture d'eau sert au paiement de plusieurs services (l'eau et l'assainissement) et de différentes taxes et redevances, et qu'elle est émise par 15.000 unités de distribution ;
- le recours à l'abandon de créances comme source de financement du dispositif Solidarité Eau introduit une **grande complexité qui gêne sa mise en œuvre** dans les départements ;

- la pratique des coupures d'eau est une nécessité pour les distributeurs publics ou privés pour faire face aux mauvais payeurs qui ne relèvent pas des aides aux personnes en situation de précarité ;
- à partir des informations qui lui ont été fournies, le nombre de coupures d'eau peut être évalué à 150.000 par an dont 20.000 concernent les personnes en situation de précarité ; sur ce dernier chiffre on estime à environ 2000 celles qui dépassent 24 heures ;
- les impayés des personnes en situation de précarité représentent moins d'un millième du montant global des factures d'eau (70 milliards de francs) ;
- le problème des personnes en difficulté est **l'accès aux dispositifs de solidarité** en général et de l'eau en particulier.

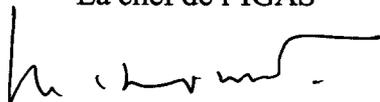
Prenant en compte ces éléments, et s'appuyant sur l'idée que les fonds d'urgence liés au logement (fonds solidarité logement, eau, énergie et téléphone) doivent constituer une réponse globale aux besoins des personnes, la mission propose de :

- faciliter, pour les personnes en difficulté, l'accès aux fonds d'urgence liés au logement par la constitution d'un réseau de **guichets polyvalents** de proximité à partir des guichets existants ;
- attribuer les aides "solidarité eau" en **fonction de critères définis**, prenant en compte les ressources financières des foyers et le nombre de personnes à charge, ce qui assurerait un égal accès aux droits et respecterait la dignité des personnes ;
- **unifier les fonds d'urgence** liées au logement dans **un fonds unique** ;
- remplacer le recours aux abandons de créances par un **versement des distributeurs d'eau au fonds Solidarité Eau** ;
- améliorer la **connaissance des populations en situation de précarité** et le suivi de **l'efficacité du dispositif Solidarité Eau** ;
- renforcer les actions de maîtrise de la consommation et des coûts de l'eau.

Nous nous sommes attachés à vous remettre ce rapport dans un calendrier permettant au gouvernement de répondre aux parlementaires lors de l'examen du projet de loi sur l'eau en commission.

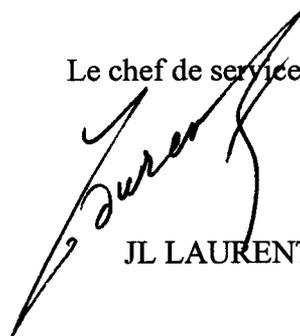
Pour permettre au débat parlementaire de s'engager, nous vous proposons, sauf objection de votre part, de rendre ce rapport public et accessible sur internet à compter du 31 mars prochain.

La chef de l'IGAS



MC BONNET-GALZY

Le chef de service de l'IGE



JL LAURENT

SOMMAIRE

1.	présentation de la mission	1
1.1	La saisine des inspections générales	1
1.2	Le champ et les limites de la mission.	1
1.3	Démarche adoptée par la mission.	2
2.	le constat	3
2.1	La distribution de l'eau potable et l'assainissement en France	3
2.11	Le prix de l'eau intègre plusieurs services et taxes	3
2.11.1	Le service de distribution d'eau potable	3
2.11.2	Le service d'assainissement	4
2.11.3	Des taxes et redevances affectées.....	4
2.12	Organisation des services publics de distribution et d'assainissement	5
2.12.1	L'abonnement individuel, l'abonnement collectif et les charges locatives.....	6
2.13	La facturation et le recouvrement	7
2.13.1	Les systèmes de relance pour le recouvrement des factures impayées	7
2.13.2	La difficile évaluation de l'importance des coupures d'eau	8
2.13.3	Les charges d'eau dans les logements collectifs.....	9
2.14	L'évolution du prix de l'eau, au cours des dix dernières années	9
2.2	Le dispositif Solidarité Eau	10
2.21	La loi du 29 juillet 1992 relative au Revenu minimum d'insertion	10
2.22	La Charte Solidarité Eau du 6 novembre 1996	10
2.23	La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions	11
2.24	La Convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000	13
2.24.1	Les partenaires	13
2.24.2	Champ d'action de la Convention.....	13
2.24.3	La Convention nationale est plus précise que la Charte sur plusieurs points :	14
2.24.4	La Convention nationale reste imparfaite sur plusieurs points :	15
2.25	La circulaire du 6 juin 2000, prise en application de la Convention nationale Solidarité Eau	16

2.3	Les familles en situation de précarité	16
2.31	Les exclus du droit au logement	17
2.32	Le poids croissant du logement dans le budget des ménages	18
2.33	La précarité vécue par les familles qui bénéficient de l'aide sociale	18
2.34	La difficile évaluation des coupures d'eau pour raison de précarité	20
2.4	La mise en oeuvre des dispositifs Solidarité Eau	21
2.41	L'implication des collectivités locales dans la Charte de 1996	21
2.42	Bilan de l'adhésion des départements à la Convention nationale d'avril 2000	21
2.43	Bilan de l'adhésion des communes à la Convention nationale d'avril 2000	22
2.44	Utilisation des crédits d'Etat versés aux départements	23
2.45	Le point de vue des organismes concernés par le dispositif Solidarité-Eau	24
2.45.1	Le point de vue de la FNCCR.....	24
2.45.2	Le point de vue de l'Association des Maires de France (AMF).....	25
2.45.3	Le point de vue des distributeurs privés	28
2.46	Comparaisons avec le fonctionnement des autres systèmes de solidarité	29
2.46.1	Le fonds de solidarité pour le logement (FSL)	29
2.46.2	Le fonds solidarité énergie.....	30
2.46.3	Le dispositif téléphone.....	30
2.5	Un progrès indéniable dans la prise de conscience de la solidarité dans le domaine de l'eau	31
2.51	L'émergence d'un nouveau droit social, au cours des dix dernières années,	31
2.52	Le droit à l'eau	31

3.	bilan de l'enquête	33
4.	Les propositions	34
4.1	Faciliter, pour les personnes en difficulté, l'accès aux aides pour le paiement des factures d'eau ,	35
4.11	...par la constitution d'un réseau de guichets polyvalents de proximité,	35
4.12	...rendu plus efficace par l'utilisation d'un formulaire unique.	35
4.13	Une meilleure connaissance des situations de précarité est nécessaire	35
4.14	L'emploi du "ticket service" mérite un examen	36
4.2	Définir les règles d'attribution des aides	37
4.3	Unifier la gestion des fonds d'urgence	38
4.31	Il convient de regrouper les diverses procédures d'attribution des aides,	38
4.4	Offrir des alternatives pour une mobilisation plus facile des fonds	39
4.41	Remplacer le recours aux abandons de créances par un versement des distributeurs au fonds Solidarité Eau.	39
4.41.1	La contribution volontaire des distributeurs privés au FSE,.....	39
4.41.2	ou la taxation des distributeurs.....	39
4.42	Il importe d'utiliser l'un des fonds existants comme support de gestion	40
4.42.1	Abonder le FSL qui prendrait en charge la gestion des aides au paiement des factures d'eau	40
4.42.2	Et pourquoi pas, un fonds global de solidarité pour l'aide au logement	40
4.5	Maîtriser la consommation et les coûts de l'eau reste indispensable	41
4.51	Réduire les consommations inutiles dans les foyers	41
4.52	Maîtriser les coûts de l'eau	41

Evaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau

1. PRESENTATION DE LA MISSION

1.1 La saisine des inspections générales

Par lettre en date du 01/08/2001, l'Inspection Générale des Affaires Sociales et l'Inspection Générale de l'Environnement ont été saisies par les directeurs de cabinet des deux ministres, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et de l'Emploi et de la Solidarité (cf annexe 1), pour diligenter une mission aux fins "*d'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau, en application de la loi du 29 juillet 1998, de la convention du 28 avril 2000 et de la circulaire du 6 juin 2000*".

Les 31 août et 26 octobre 2001, MM. Jean-Louis PRIME , Dominique LEGRAIN et Guy-Michel BILLARD membres des deux inspections générales ont été désignés pour mener cette mission (cf annexe 2 et 3).

1.2 Le champ et les limites de la mission.

La lettre de mission précise que cette enquête sur le dispositif "Solidarité Eau" devait prendre en compte, d'une part, le suivi réalisé par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et, d'autre part, celui conduit par le Syndicat Professionnel des entreprises de service d'Eau et d'Assainissement (SPDE).

Il était également demandé de réfléchir aux conditions d'une gestion plus unifiée du dispositif Solidarité Eau avec les autres fonds d'urgence dans la perspective de la création à terme d'un fonds d'habitat unique qui ferait l'objet d'une mission ad hoc.

En raison du très prochain examen, par les commissions parlementaires, du projet de "loi sur l'eau", la mission a été tenue de fournir son rapport pour le tout début décembre 2001.

1.3 Démarche adoptée par la mission.

Après avoir pris contact avec les cabinets des deux ministres, ainsi qu'avec les responsables concernés des administrations centrales des deux ministères (DGAS et Direction de l'eau), la mission a souhaité entendre :

- 1) les représentants des distributeurs d'eau privés (syndicats professionnels) et publics (collectivités concédantes et régies), ainsi que les représentants des collectivités territoriales (communes et départements). Ont été ainsi rencontrés :
 - le SPDE mentionné supra,
 - la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR),
 - l'association des maires de France (AMF),
- 2) Les associations ou organismes caritatifs, connaissant bien ce problème, et agissant en complément des fonds d'urgence, auprès des personnes et familles en situation de précarité dans le cadre de leur action sociale ; des entretiens ont été organisés avec :
 - l'Union Nationale des Institutions et Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales (UNIOPSS),
 - l'association ATD Quart Monde,
 - la Fédération des équipes Saint-Vincent,
 - le Secours Catholique.
- 3) Les responsables d'instances de réflexion particulièrement compétentes dans le domaine :
 - l'Association Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH),
 - l'Observatoire national de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS).
- 4) Enfin, ayant le souci de donner un éclairage sur les actions sociales menées sur le terrain, mais en raison du trop court délai d'investigation dont disposait la mission, trois départements seulement ont été visités : le Rhône, la Manche et la Sarthe.

2. LE CONSTAT

2.1 La distribution de l'eau potable et l'assainissement en France

L'organisation de la distribution de l'eau et de l'assainissement, la composition du prix de ces deux prestations et, en conséquence, les factures correspondantes sont particulièrement complexes. Ceci n'est pas sans conséquence sur la gestion des impayés pour les personnes en situation de précarité.

2.11 Le prix de l'eau intègre plusieurs services et taxes

Le service public de l'eau comprend **deux** prestations :

- la fourniture de l'eau potable par le service de distribution,
- et, dans les zones d'assainissement collectif, l'évacuation et l'épuration des eaux usées par le service d'assainissement.

La facture d'eau (voir annexe n°4) intègre ces deux services (distribution et assainissement) auxquels s'ajoutent les taxes et impositions diverses (TVA, redevances des agences de l'eau, FNDAE, TVA et, le cas échéant, la taxe au profit de Voies navigables de France).

La facture est émise par le distributeur d'eau auprès de ses abonnés pour son compte, mais aussi pour le compte du service d'assainissement, ainsi que pour le compte de l'agence de l'eau et de l'Etat.

Le distributeur d'eau intervient pour ces différents partenaires comme prestataire de service : il assure le recouvrement de leurs factures ou de leurs impositions, il reverse à chacun les sommes encaissées pour son compte. Il reçoit d'ailleurs, dans certains cas (pour les agences de l'eau), une rémunération pour cette prestation.

Les éléments de la composition du coût de l'eau sont présentés ci-dessous.

2.11.1 Le service de distribution d'eau potable

Les eaux fournies par les distributions municipales et destinées à la consommation humaine doivent être conformes aux dispositions du décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 qui en fixe les exigences de qualité. Par ailleurs il est souhaitable qu'elles soient disponibles de façon fiable dans le temps (coupures rares et de courte durée) et à une pression convenable pour satisfaire aux usages ménagers (débit suffisant, bon fonctionnement des appareils domestiques).

La réalisation de ces objectifs implique l'utilisation d'installations de captage d'eau naturelles (superficielles ou souterraines), de stations de pompage, de conduites de transport, d'usines de potabilisation plus ou moins complexes et coûteuses selon la qualité des eaux naturelles captées, de réservoirs d'eau traitée et enfin de réseaux de distribution jusqu'aux abonnés : le coût de la fourniture d'eau inclut leurs charges d'investissements (amortissement et frais financiers) et leurs frais d'exploitation (fonctionnement des installations, surveillance de la qualité des eaux par des analyses régulières, etc.)

2.11.2 Le service d'assainissement

Il s'agit du deuxième service correspondant à l'usage de l'eau : l'évacuation et l'épuration des "eaux usées" domestiques (eaux sanitaires, eaux de cuisine et eaux de lavage pour l'essentiel).

Dans les Zones d'Assainissement Collectif (ZAC), que les communes délimitent sur leur territoire (en application des articles L2224-10 du code général des collectivités territoriales), les effluents domestiques sont évacués et épurés avant rejet dans le milieu naturel (dans les cours d'eau ou directement en mer) par le service public d'assainissement. Ceci implique l'utilisation de réseaux de collecte et de transport des effluents, sur lesquels sont branchés les immeubles, et d'usines de dépollution. Ces installations doivent atteindre les performances fixées par les textes réglementaires; notamment les normes de la directive européenne n°91/271/CEE du 21 mai 1991 modifiée sur le traitement des eaux urbaines résiduaires et transposée en droit français (notamment les articles R2224-11 à R2224-18 du code général des collectivités territoriales). Comme pour la distribution d'eau, le coût de l'assainissement inclut les charges d'investissement et d'exploitation des installations dont celles de la surveillance des effluents.

En dehors des zones d'assainissement collectif définies par les communes (c'est à dire lorsque la faible densité de l'habitat ne justifie pas l'assainissement urbain), les particuliers doivent mettre en œuvre à leur frais des installations d'assainissement autonomes. Ils ne supportent pas alors le coût de l'assainissement collectif.

2.11.3 Des taxes et redevances affectées

Aux coûts des services publics de l'eau s'ajoutent les taxes ou impositions obligatoires suivantes.

- **La taxe destinée au Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE)**

Le FNDAE a pour objet le financement des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement des communes rurales, et jusqu'en 2006 des travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau (code général des collectivités locales, art L3335-9 à L3335-14). Ce compte d'affectation spéciale du Trésor est alimenté par deux taxes d'un montant global à peu près équivalent (environ 500 MF/an chacune) :

- une redevance assise sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes, son taux est de 0,14 F/m³ pour les usages domestiques et est dégressif en fonction du volume de 0,14 à 0,017 F/m³ pour les besoins industriels et agricoles ; cette redevance crée une solidarité des villes en faveur des communes rurales ;
- un prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes.

- **Les redevances dues aux agences de l'eau par les ménages**

Les redevances perçues par les agences de l'eau (articles 14, 14-1 et 14-2 de la loi sur l'eau n°64-1245 du 16 décembre 1964) sont destinées au financement des actions d'intérêt commun au bassin hydrographique dans le domaine de l'eau, notamment les études et travaux de dépollution urbaine (réseaux d'eaux usées et stations d'épuration), de protection et de gestion des ressources naturelles en eau, de potabilisation des eaux

distribuées par les réseaux publics de distribution. Deux catégories principales de redevances pèsent sur la facture d'eau des ménages :

- la redevance assise sur les pollutions rejetées par les foyers domestiques (parallèlement le service public d'assainissement reçoit de l'agence une prime établie sur la part de pollution supprimée par les stations d'épuration, ce qui n'est pas visible sur la facture) ; cette redevance, calculée par commune en fonction du nombre d'habitants et de leur pollution unitaire, est répartie au prorata des volumes d'eau distribués (en F/m³) ;
- celle assise sur les volumes d'eau prélevés dans le milieu naturel par le service public de distribution ou pour son compte.

- **La taxe Voies Navigables de France**

Voies Navigables de France (VNF), établissement public chargé d'exploiter et d'améliorer le transport fluvial, perçoit pour le financement de sa mission des taxes sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau ou de rejet d'effluents implantés sur le domaine public fluvial qui lui est confié (art 124 de la loi de finances n° 90-1168 du 29 décembre 1990).

Cette taxe comprend deux éléments assis respectivement, l'un sur la superficie (m²) de l'emprise au sol des ouvrages de prise d'eau ou de rejet, l'autre sur le volume (m³) prélevable ou rejetable par ces ouvrages.

Le dispositif est complexe : les taux dépendent des usages auxquels sont destinés les ouvrages (abattement important pour les usages agricoles) et certains d'entre eux sont fortement progressifs selon la taille de la commune d'implantation (art 124 de la loi de finances 90-1168 et décret 91-797 modifié).

- **La TVA**

Selon le code général des impôts (CGI) elle s'applique au taux réduit de 5,5% sur la *"fourniture d'eau dans les communes d'au moins 3.000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire d'au moins 3.000 habitants"* (art 256 B du CGI).

Les collectivités ou leurs groupements peuvent, sur leur demande, être assujettis à la TVA au titre de la fourniture de l'eau au dessous du seuil précédent de 3.000 habitants et de l'assainissement (art 260 B du CGI).

Sont comprises dans la base d'imposition les redevances destinées au FNDAE et aux agences de l'eau.

2.12 Organisation des services publics de distribution et d'assainissement

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ayant reçu compétence sont responsables des services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Ils peuvent gérer ces services soit en régie directe, soit les confier à des entreprises privées dans le cadre de conventions de délégation de service public (affermage, concession ou dispositif intermédiaire).

Dans la pratique, et pour un usager donné, toutes les combinaisons sont possibles : les deux services en régie ou en gestion déléguée, ou l'un (distribution ou assainissement) en régie et l'autre en gestion déléguée.

De plus, chacun de ces services peut être segmenté et réparti entre plusieurs opérateurs successifs : par exemple pour la fourniture d'eau, captage confié à un syndicat intercommunal et distribution exploitée par la commune (ou son délégataire) ; ou bien pour l'assainissement, collecte des effluents gérée par la commune (ou son délégataire), transport placé sous la responsabilité d'un syndicat (ou de son délégataire) et, enfin, épuration exploitée par un second syndicat (ou son délégataire).

Il existe ainsi environ 15.000 unités de distribution d'eau pour les 36.000 communes de France.

La composition des factures "eau et assainissement" reflète cette complexité. On y trouve au minimum 6 lignes de dépenses ayant 5 destinations différentes : les deux services industriels et commerciaux (distribution d'eau et assainissement), l'agence de l'eau (redevances de pollution et de consommation), un compte d'affectation spéciale du Trésor (le FNDAE) et le budget général de l'Etat (la TVA). Lorsque la gestion des services eau ou assainissement est déléguée, et ou segmentée, la facture est encore plus complexe.

Distribution de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • part de la collectivité • part du délégataire
Assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • part de la collectivité • part du délégataire
Taxes et impositions diverses	<ul style="list-style-type: none"> • redevance de consommation de l'agence de l'eau • redevance de pollution de l'agence de l'eau • taxe du Fonds d'aide au développement des adductions d'eau (FNDAE) • TVA 5,5% • le cas échéant, taxe Voies navigables de France

En 2000, d'après les résultats de l'enquête réalisée par la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), sur la France les postes de la facture d'eau se répartissaient de la façon suivante :

- distribution de l'eau : 42%
- collecte et traitement des eaux usées : 31%
- redevance agences de l'eau : 18%
- FNDAE, VNF et TVA : 9%

2.12.1 L'abonnement individuel, l'abonnement collectif et les charges locatives.

Contrairement à l'électricité ou au téléphone, les abonnements d'eau peuvent être soit individuels (un abonnement pour un ménage), soit collectifs. Dans ce dernier cas, la charge de l'eau est en général répartie dans les charges locatives selon différentes règles : comme les autres charges (proportionnellement au 1/1000^{èmes}) ou bien au prorata des volumes mesurés par des compteurs divisionnaires lorsque les logements en sont équipés.

2.13 La facturation et le recouvrement

La fourniture d'eau présente la particularité, au même titre que les fournitures de gaz et d'électricité, de n'être facturée qu'une fois le service rendu. Vis à vis de son client, le distributeur se trouve donc dans la situation d'avoir à effectuer un recouvrement de créance.

La difficulté est, pour le distributeur, de faire la distinction entre le mauvais payeur et la personne en situation de précarité.

2.13.1 Les systèmes de relance pour le recouvrement des factures impayées

La coupure d'eau est souvent l'arme ultime dont dispose le distributeur pour recouvrer sa créance : les distributeurs publics ou privés rencontrés par la mission ont, de façon générale, clairement exprimé la nécessité de disposer de cette possibilité vis à vis des mauvais payeurs caractérisés qui n'ont pas de difficultés financières, en particulier pour les abonnés qui utilisent le retard de paiement comme méthode systématique de gestion de leur budget.

De l'avis général des interlocuteurs rencontrés, **le nombre de mauvais payeurs sans difficultés financières est beaucoup plus important que le nombre de ménages qui ne peuvent pas faire face au paiement de leur facture d'eau** (voir l'exemple ci-dessous).

Qu'il s'agisse des régies ou des délégataires de services publics, les menaces de coupures d'eau, ou les coupures d'eau, sont des moyens de pression efficaces pour les distributeurs aux fins d'obliger leurs créanciers à s'acquitter de leurs dettes. Les processus de relances pour le recouvrement des factures impayées sont, à quelques variantes près, identiques pour tous les distributeurs.

A titre d'exemple, la régie municipale d'une commune des Alpes-Maritimes, qui dessert 10 000 habitants, utilise la procédure de recouvrement des impayés suivante :

- 1 - Emission de la facture (2 fois 4000 factures par an), le paiement étant à effectuer dans les vingt jours. Taux de règlement « spontané » : 3200 sur 4000.
- 2 - Vingt jours après l'expédition de la première facture, 800 éditions d'une première relance. Taux de règlement : 400 sur 4000.
- 3 - Vingt jours après la première relance, 400 expéditions de la deuxième relance, avec une mise en demeure un peu plus ferme. Taux de règlement : 250 sur 4000.
- 4 - Pour le reliquat des impayés, 150 relances par téléphone. Taux de règlement : 130 sur 4000.
- 5 - Envoi d'un « avis de coupure d'eau », par lettre recommandée avec accusé de réception, en précisant la date et l'heure de la coupure. Taux de règlement : 18 sur 4000.

Cette régie précise que l'identification des personnes en situation de précarité se fait essentiellement à partir de la phase 4 de la procédure. Pour les 150 foyers qui font l'objet de relances téléphoniques, 15% sont des débiteurs "indélicats" habitués du non-paiement, 30% sont des abonnés qui ont quitté les lieux sans laisser d'adresse et 55% représentent des familles en difficulté à qui il est proposé des échéanciers de paiement, pour des montants de factures généralement modiques (ou qui peuvent s'adresser aux services sociaux pour obtenir une aide financière).

Ainsi dans ce cas on observe pour 4000 factures émises :

- 800 retards de paiement dont environ 80 correspondent à des ménages en difficulté,
- et, in fine, 40 impayés pour cause de précarité, soit 1% des factures émises.

Autre exemple : le directeur de la régie des eaux d'une commune du Tarn fait remarquer que *"à l'usage, on constate que, sans les coupures, les mises en non valeur et abandons de créance seraient nettement plus conséquents"*, et surtout, que si *"la coupure peut apparaître comme une mesure sévère quand elle s'applique à des personnes en difficulté, c'est bien souvent le seul moyen pour faire réagir l'abonné et l'inciter à entamer une démarche (demande de délais, dossier de demande d'aide au CCAS...) en vue de régler la situation"*.

2.13.2 La difficile évaluation de l'importance des coupures d'eau

Le SPDE évalue à environ 100 000 le nombre de coupures d'eau effectuées, chaque année, par ses adhérents, les distributeurs privés. Il s'agit là d'estimations par sondages, le SPDE ne procédant à aucun suivi systématique. L'origine des coupures peut être très variée : déménagements, commerces mis en faillite, syndics de co-propriété alimentant leur trésorerie en différant leurs paiements, etc.

Si l'on considère que les distributeurs privés affiliés au SPDE desservent 75% des habitants, on peut estimer les coupures d'eau, pour la France entière, à environ 130.000 par an.

Cette estimation rejoint celle que l'on peut extrapoler à partir de l'enquête effectuée, en octobre 2001, par la FNCCR auprès de ses adhérents sur les coupures d'eau effectuées en 2000 : environ 15.000 coupures sur des réponses correspondant à huit millions de personnes desservies (voir annexe n°5). Cette enquête fait apparaître que le nombre de coupures d'eau est très variable selon les pratiques mises en œuvre :

- ainsi, par exemple, trois grandes régies qui desservent respectivement 80.000, 250.000 et 270.000 habitants n'ont pratiqué aucune coupure d'eau ;
- par contre trois autres régies qui alimentent respectivement 60.000, 90.000 et 136.000 habitants ont, les unes et les autres, pratiquées plus de 300 coupures en 2000.

Ces chiffres tendent à démontrer que les coupures sont peu nombreuses au regard du nombre des factures émises chaque année et que les distributeurs cherchent très logiquement à les éviter.

Pour les personnes en situation précaire les coupures effectives sont, semble-t-il, dues à la difficulté pour les distributeurs d'eau d'identifier les cas qui relèvent de l'aide sociale.

Ainsi une régie municipale regrette que les pouvoirs publics et les distributeurs d'eau n'aient pas une meilleure connaissance des personnes en situation précaire. Le fait de connaître, au moment de l'émission de la facture, les noms des personnes en difficulté, permettrait d'être plus sévère pour les mauvais payeurs, dès la première relance, et de ne pas faire l'amalgame, pendant de longs mois, entre les mauvais payeurs et les personnes en situation précaire.

Il est utile de préciser que les coupures d'eau n'informent que de façon partielle sur les impayés pour cause de précarité. Certaines familles en difficulté peuvent faire appel à l'aide sociale, avant que n'intervienne la coupure d'eau.

2.13.3 Les charges d'eau dans les logements collectifs

Une des particularités du système « Solidarité Eau » tient au fait que le mécanisme de solidarité mis en place par la Convention d'avril 2000 ne concerne que les familles qui bénéficient d'un abonnement personnalisé.

Ceci exclut, dans la très grande majorité des cas, l'habitat collectif de ce dispositif, le coût de l'eau étant intégré dans les charges locatives. Dans ce cas on ne dispose d'aucune information sur le montant des impayés liés aux consommations d'eau des ménages, les charges intégrant d'autres postes de dépenses comme le chauffage, l'eau chaude, voire le gaz ou l'électricité.

Dans ce cas la prise en charge des impayés "eau" des ménages en situation précaire s'effectue par l'intermédiaire du Fonds Solidarité logement (FSL).

A noter, également, que pour la ville de Paris, tous les impayés d'eau pour cause de précarité (que l'habitat soit individuel ou collectif) sont pris en charge par le FSL.

Cette double filière de prise en charge, rend d'autant plus difficile la connaissance précise de l'aide sociale accordée, tous partenaires confondus, pour le service de l'eau.

2.14 L'évolution du prix de l'eau, au cours des dix dernières années

D'après les résultats des enquêtes de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), et pour un ménage consommant 120 m³ par an, la facture de l'eau et de l'assainissement était, en moyenne sur la France, de 2.083 F en 2000.

La DGCCRF observe par ailleurs, toujours sur la base de 120 m³ :

- sur la période 1991-1995, une augmentation globale de la facture "eau" de 46% mais avec un accroissement de 76% pour la part assainissement contre 21% pour la part distribution d'eau (en incorporant dans chacune de ces composantes les redevances et taxes afférentes);
- sur la période 1995-2000, une augmentation globale de 16% avec toujours une évolution plus rapide pour l'assainissement (+21%) que pour la distribution (+11%).

Le prix de l'eau a ainsi augmenté de 70% entre 1991 et 2000, la part assainissement ayant plus que doublé (+113%) et la distribution ayant évolué de près de 40%.

Ce constat s'explique en bonne partie par des causes structurelles : la répercussion sur la facture d'assainissement du financement de lourds investissements engagés par les communes pour réduire l'impact de leurs rejets polluants sur les eaux naturelles conformément aux normes fixées par la directive européenne directive européenne n°91/271/CEE du 21 mai 1991 sur le traitement des eaux urbaines résiduaires et des charges d'exploitation qui en résultent.

Cette importante évolution du prix de l'eau et de l'assainissement depuis une dizaine d'années explique l'augmentation des difficultés de paiement pour les personnes en difficulté.

2.2 Le dispositif Solidarité Eau

Au sein des pays industrialisés, la solidarité sociale pour assurer un véritable droit d'accès au réseau d'eau potable, indépendamment des ressources des bénéficiaires, s'est imposée progressivement au cours des dernières décennies. On en trouve des manifestations à l'occasion de différentes conférences internationales.

En France, la solidarité, reconnue par le législateur, rencontre quelques difficultés à se mettre en place.

2.21 **La loi du 29 juillet 1992 relative au Revenu minimum d'insertion**

L'accès à l'eau potable, pour les particuliers, en quantité suffisante pour que ceux-ci puissent subvenir à leurs besoins quotidiens dans des conditions satisfaisantes de confort et d'hygiène s'est progressivement imposée comme un droit lié à la dignité des personnes et aux nécessités de la santé publique.

Les lois n° 92-722 du 29 juillet 1992 et n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relatives au Revenu minimum d'insertion posent les bases de la solidarité sociale dans le domaine de l'eau.

- L'article 43 du chapitre 1er du titre III bis de la loi, consacré à la lutte contre l'exclusion sociale, stipule que "*outré le revenu minimum d'insertion, le dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté comprend notamment... l'aide à la prise en charge des factures impayées d'eau et d'énergie...*". Le principe est posé.
- L'article 43-5 précise les dispositions générales exposées à l'article 43 : "*Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau et d'énergie* "
- Curieusement la suite du texte législatif indique les modalités d'aide envisagées pour les factures d'énergie (gaz et électricité) et ne mentionne plus les factures d'eau. L'article 43-6, est ainsi rédigé : "*il est créé en faveur des familles et des personnes visées à l'article 43-5 un dispositif national d'aide et de prévention pour faire face à leurs dépenses d'électricité et de gaz... Ce dispositif fait l'objet d'une convention nationale entre l'Etat, Electricité de France et Gaz de France définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs*".

2.22 **La Charte Solidarité Eau du 6 novembre 1996**

La Charte de 1996 tente d'organiser les mécanismes de la solidarité pour assurer dans des conditions satisfaisantes l'accès pour tous de la ressource en eau.

La première caractéristique de la Charte est qu'elle se présente comme un accord contractuel entre différents partenaires, sans valeur législative ou réglementaire. Il s'agit d'un protocole qui associe l'Etat représenté par le ministre délégué au Logement, l'Association des maires de France (AMF), la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), et le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE).

Il n'est prévu aucune sanction en cas de non application des dispositions de la Charte. Les partenaires signataires peuvent se regrouper en deux catégories :

- Ceux qui s'engagent financièrement pour leur propre compte : l'Etat et le SPDE (qui représente essentiellement les grands distributeurs privés).
- Les fédérations d'élus, l'AMF et la FNCCR, qui ne s'engagent qu'à inciter les collectivités locales à adhérer à la Charte, sans disposer pour autant d'un quelconque moyen de pression.

Le déséquilibre est flagrant entre les obligations des uns et des autres . Le système de solidarité est difficile à mettre en place compte tenu, notamment, du nombre de partenaires en jeu aussi bien pour ce qui concerne les collectivités locales que pour les distributeurs, qu'il s'agisse d'entreprises privées délégataires de service public ou de régies.

La Charte pose le principe des abandons de créance, sans envisager de moyen de contrainte à l'égard des collectivités ou distributeurs indifférents ou récalcitrants.

La Charte prévoit trois principes de base :

- Maintien du service de l'eau, pendant l'examen de la situation sociale de la personne en situation de précarité (3 mois minimum)
- La prise en charge, pour tout ou partie, des factures impayées par l'Etat, les collectivités locales, les distributeurs d'eau ou les organismes caritatifs (sans préciser les solutions à adopter en cas de défaillance de l'un des partenaires).
- Des actions d'information et de pédagogie pour le bon usage de l'eau.

Pour l'examen des situations de précarité la Charte prévoit :

- La création d'une Commission Solidarité Eau au sein du dispositif du Fonds Solidarité pour le Logement (FSL), dans chaque département, à l'initiative du préfet.
- Parallèlement les distributeurs affiliés à la FNCCR s'engagent à désigner des correspondants Solidarité Eau au niveau local.

L'ensemble du dispositif est mis en place, pour une durée de trois ans, à titre expérimental, en comptant sur la bonne volonté de l'ensemble des partenaires concernés.

La Charte parie sur le développement d'une dynamique de solidarité qui, dans les faits, aura beaucoup de mal à se concrétiser en raison de la lourdeur du dispositif, du nombre d'interlocuteurs concernés et de l'imprécision des obligations de chacun.

2.23 La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions comble deux lacunes par rapport aux textes précédents :

L'article 1er de la loi, qui a valeur de préambule, affirme clairement le champ de la solidarité, en lui conférant une valeur législative :

"La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes.

Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions".

L'article 136 de la loi reprend et complète les articles 43-5 et 43-6 de la loi du 1er décembre 1988 relative au Revenu minimum d'insertion.

Il est ajouté à l'ancien article 43-5 in fine "*Le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'article 43-6*".

La solidarité dans le domaine de l'eau réapparaît dans l'article 43-6, au côté des dispositifs concernant l'énergie (gaz et électricité) :

"Il est créé en faveur des familles et des personnes visées à l'article 43-5 un dispositif national d'aide à la prévention pour faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'Etat, Electricité de France, Gaz de France et les distributeurs d'eau définissant notamment les montants et les modalités de leurs concours financiers respectifs.

Dans chaque département des conventions sont passées entre les représentants de l'Etat, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités concerné qui le souhaite et, le cas échéant, avec chaque centre communal ou intercommunal d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie ou d'eau".

Si la loi de 1998 cerne mieux que les textes précédents l'obligation de solidarité, l'embarras du législateur n'en est pas moins perceptible pour ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre et les partenaires à mobiliser pour atteindre les objectifs ainsi fixés.

La loi "*tend à garantir*" l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux : elle est peu normative. Elle prévoit une convention nationale et des conventions départementales avec les principaux partenaires chargés de la fourniture d'eau et d'énergie... en laissant le soin à ces partenaires d'assurer l'efficacité du système.

Cependant, on ne peut que constater que la loi se contente de définir des droits sans fixer les obligations permettant effectivement de les garantir. C'est particulièrement le cas de la politique de solidarité dans le domaine de l'eau dont les moyens reposent en grande partie sur le volontariat.

2.24 La Convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000

La Convention nationale signée en avril 2000 tente d'assurer la mise en œuvre d'une des dispositions prévues dans la loi de juillet 1998. Elle souffre globalement des mêmes imperfections que la Charte de 1996.

2.24.1 Les partenaires

Les partenaires signataires de la convention sont les mêmes que ceux qui avaient apposé leur signature au bas de la charte en 1996 : Etat (ministère de l'Emploi et de la Solidarité), AMF, FNCCR et SPDE.

La Convention nationale prévoit que les conventions départementales diligentées par les préfets, fixeront la participation financière de chacun des partenaires, sans toutefois que les préfets disposent d'un quelconque moyen de pression pour faire adhérer un département, une commune ou une association qui refuseraient d'adhérer.

Les collectivités qui n'adhèrent pas au dispositif Solidarité Eau sont *invitées* à mettre en œuvre les dispositions de l'article 136 de la loi de lutte contre les exclusions *"selon des modalités qui leur sont propres"*.

2.24.2 Champ d'action de la Convention

Si le champ d'action de la convention nationale est identique à celui de la Charte de 1996, la Convention apporte quelques précisions complémentaires :

Maintien du service public de l'eau

- Il est prévu le maintien de la fourniture d'eau, pendant la période d'instruction de la demande d'aide sociale, pour une durée, qui, en principe, ne doit pas dépasser trois mois.
- Les coupures d'eau sont interdites pour les familles avec nourrissons ou personnes âgées dépendantes.

Prise en charge financière, en totalité ou en partie, des factures impayées en fonction des situations de précarité

- Abandon de créances par les distributeurs adhérents au SPDE, pour la part leur revenant (dans la limite de 20 MF, au niveau national, pour l'année 2000).
- Abandon de créances, dans des conditions identiques, par les autres distributeurs d'eau et les collectivités locales adhérant aux conventions départementales Solidarité Eau.
- Abandon pour les signataires de la Convention nationale et les signataires des conventions départementales des frais de fermeture et de réouverture des branchements, des frais de recouvrement des impayés, des frais d'huissier et des pénalités de retard.
- Prise en charge par l'Etat des taxes et redevances liées aux factures impayées (dans la limite de 30 MF, au niveau national, pour l'année 2000, frais de gestion compris).
- Abondement éventuel par les organismes caritatifs.

Actions d'information sur le bon usage de l'eau

La Convention nationale préconise la conduite d'actions en direction des familles en situation de précarité afin de les aider à mieux assurer la maîtrise de leur "budget Eau" :

- Conseils pour économiser l'eau
- Repérage des fuites
- Diagnostics pour d'éventuels travaux d'amélioration des réseaux et des équipements
- Recherche de financements pour les travaux d'amélioration
- Etalement du paiement des factures
- Multiplication des compteurs individuels.

A ce sujet, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, incite indirectement à la généralisation des compteurs et des abonnements individuels dans les logements collectifs, en stipulant que *"Tout service public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine est tenu de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs d'habitation et des ensembles immobiliers de logements dès lors que le propriétaire en fait la demande... Le propriétaire qui a formulé la demande prend en charge les études et les travaux nécessaires à l'individualisation des contrats de fournitures d'eau, notamment la mise en conformité des installations aux prescriptions du code de la Santé publique et la pose des compteurs d'eau"*.

2.24.3 La Convention nationale est plus précise que la Charte sur plusieurs points :

Pour la première fois, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux (distributeurs affiliés au SPDE) fixent, dans le cadre de la Convention, le montant des participations financières annuelles de l'Etat (30 MF) et du SPDE (20 MF), affectées au règlement des factures impayées, en raison de situations de précarité.

La Convention nationale introduit l'idée du « guichet polyvalent » pour l'examen des situations de précarité qui peuvent concerner différentes créances relevant d'organismes variés.

La Convention nationale prévoit que les personnes en situation de précarité seront identifiées par les organismes sociaux qui ont vocation à coordonner leur action dans le cadre des Commissions de l'action sociale d'urgence (CASU) et que l'octroi des aides sera effectué, au niveau départemental, par des « Commissions Solidarité Eau » désignées par le préfet et, si possible, adossées à des structures existantes (FSL, Fonds solidarité énergie...). Il est également prévu que l'attribution des aides puisse se faire au niveau local (communal ou inter-communal).

Il est clairement établi que l'appréciation de la situation de précarité des personnes qui justifie l'attribution d'aides appartient de façon exclusive aux services sociaux habilités.

La Convention nationale fait obligation à chaque collectivité locale de dresser un bilan annuel des dossiers de précarité examinés (articles L.2224-5 et 1411-3 du code général des Collectivités territoriales) :

- Nombre de coupures effectuées
- Nombre de rétablissement de branchements
- durée moyenne des coupures
- montant moyen de la dette
- Montant des aides accordées

- Problèmes spécifiques
- Actions entreprises et solutions envisagées.

Il est prévu l'établissement par les services de l'Etat de synthèses départementales et de la mise en forme d'une synthèse nationale, le SPDE devant pour sa part fournir à la Direction générale de l'Action sociale (DGAS) une synthèse des informations relevant des services gérés par ses adhérents.

2.24.4 La Convention nationale reste imparfaite sur plusieurs points :

Les dispositions de la convention (engagements financiers, actions préventives et d'éducation concernant les économies d'eau...) n'engagent de façon formelle que l'Etat et les distributeurs d'eau affiliés au SPDE. Elle laisse de côté les distributeurs privés qui ne relèvent pas du SPDE et l'ensemble des régies communales ou intercommunales qui ne souhaitent pas adhérer au dispositif.

En pratique l'engagement financier (20 MF/an, ce qui correspond à 1,34 F par abonné) des distributeurs d'eau affiliés au SPDE est réparti entre les départements selon la clé précédente et ainsi plafonné dans chaque département au niveau ainsi calculé. Le mécanisme de solidarité prévu au niveau départemental offre moins de souplesse qu'un niveau de solidarité qui serait conçu au niveau national, dans la mesure où les zones de pauvreté ne sont pas réparties de façon homogène sur le territoire. Les distributeurs peuvent disposer d'excédents dans certains départements et être en déficit dans d'autres, d'autant que les mécanismes d'aides ne font l'objet d'aucune mutualisation entre les distributeurs qui se partagent le marché de l'eau.

Les signataires de la Convention nationale s'engagent à « proposer des solutions innovantes » aux familles en situation de précarité pour les aider à mieux gérer leur consommation d'eau, sans prévoir pour autant le financement des actions d'économie d'eau.

Le système de solidarité mis en place par l'Etat repose sur l'adhésion volontaire des départements, invités à signer avec l'Etat, une convention d'application de la convention nationale. On constate que les départements ont réagi avec plus ou moins d'enthousiasme à cette invitation.

La faiblesse du système de solidarité nationale mis en place tient au fait qu'il fait peu de cas de pratiques locales antérieures qui sont bien ancrées dans les habitudes et qui permettent de répondre au mieux, par l'utilisation pragmatique des divers dispositifs (aides des CCAS, abandons de créances...) aux besoins de solidarité dans le domaine de l'eau.

A noter que la Convention nationale du 28 avril 2000, comme les textes précédents, ne concerne que les abonnés directs au service public de l'eau et de l'assainissement, c'est-à-dire ceux qui possèdent un compteur particulier et qui bénéficient d'un abonnement individuel. Les personnes qui habitent des logements collectifs et qui paient l'eau dans leurs charges continuent à voir leurs dossiers traités par le Fonds solidarité logement (FSL).

2.25 La circulaire du 6 juin 2000, prise en application de la Convention nationale Solidarité Eau

La circulaire DAS-DSFE/LCE n° 2000-320 du 6 juin 2000 adressée par le Directeur de l'Action sociale du ministère de l'Emploi et de la solidarité aux préfets de départements et aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) précise les modalités de mise en place des Conventions départementales Solidarité Eau, en application de la Convention nationale signée le 28 avril 2000.

Il est demandé aux préfets de tout mettre en œuvre pour assurer la mise en place du dispositif dès le mois de juillet 2000, soit dans un délai très court de quelques semaines. On constate que près de dix-huit mois après la signature de la circulaire les résultats enregistrés pour la mise en place des conventions départementales sont loin d'atteindre les objectifs exprimés par la Direction des Affaires sociales.

La circulaire rappelle que l'article 136 de la loi contre l'exclusion, qui interdit les coupures d'eau pour les foyers en situation de précarité, s'applique à tous les distributeurs d'eau (qu'ils soient en régie ou délégataires de service public), qu'ils aient ou non adhéré à la Convention nationale Solidarité Eau ou aux conventions départementales prises en application de la Convention nationale. Le droit à l'eau est d'application universelle.

Il est demandé aux préfets :

- de réunir les partenaires concernés pour les inviter à signer la convention
- de trouver les sources de financement du dispositif, lorsque les distributeurs d'eau ne sont pas affiliés au SPDE : "*Vous rechercherez activement la participation financière au fonds départemental de tous les partenaires susceptibles d'y adhérer (Conseil général, communes, Caisses d'allocations familiales, ASSEDIC...*".

Il est précisé que l'instruction des dossiers d'aide relève des travailleurs sociaux qui dépendent de divers organismes spécialisés : services sociaux du Conseil général, Centres communaux d'action sociale (CCAS), Caisses d'allocations familiales (CAF)... La décision de prise en charge totale ou partielle de la facture d'eau dépend des Commissions départementales, présidées par les préfets ou leurs représentants.

Il est demandé aux préfets de moduler les attributions d'aide, en fonction des dotations annuelles fournies par l'Etat, pour la part de prise en charge lui revenant.

La circulaire est accompagnée d'un modèle-type de Convention départementale « Solidarité Eau » à signer entre le département et les partenaires sociaux.

2.3 Les familles en situation de précarité

Il est difficile de se faire une idée précise de la pauvreté en France. La première raison est technique. Elle tient au fait qu'il s'agit d'une notion essentiellement relative, qui évolue avec le temps et en fonction des exigences sociales exprimées par la collectivité. Ceci est si vrai, que les seuils de pauvreté sont définis par rapport aux revenus des ménages, en prenant en compte l'ensemble de la population à une période déterminée (l'INSEE fixe le seuil de pauvreté à 50% du niveau médian des revenus des ménages).

Les aides au logement sont accordées à 6,2 millions de ménages, dont 50% ont des revenus inférieurs au SMIC.

La pauvreté est d'abord vécue comme un phénomène d'exclusion et d'injustice sociale. Plus le niveau de vie de la population augmente, plus l'exigence de solidarité envers les plus pauvres a tendance à s'exprimer. Le "droit au logement" qui figure en bonne place dans la loi du 29 juillet 1998, s'inscrit dans cette problématique.

Par ailleurs, la précarité est difficile à cerner, dans la mesure où l'expression de la pauvreté et de l'indigence est multiforme. Le Haut Comité au Logement fait remarquer, dans son rapport pour l'année 2001, que les difficultés liées aux impayés sont le fruit d'un faisceau d'événements et d'obstacles divers :

- Précarité des ressources,
- Accidents de la vie (divorce, séparation, chômage, maladie...),
- Difficultés à tenir un budget particulièrement restreint et à consentir aux sacrifices financiers indispensables.

La pauvreté est l'expression d'une situation globale, qui concerne tous les aspects de la vie quotidienne de ceux qui en sont victimes.

Ajoutons que la précarité est souvent discrète, parfois cachée. La détresse échappe aux statistiques. Les laissés pour compte, les exclus, les oubliés de la croissance ne sont pas toujours ceux qui font le plus parler d'eux. Certains, pour des raisons diverses, sont inconnus des services sociaux.

Les impayés d'eau sont la résultante de deux variables qui inter-réagissent fortement l'une sur l'autre, le logement et l'occupant :

- Plus le logement est cher (loyer + charges), plus le risque d'impayés des personnes à revenus modestes est élevé.
- Plus les revenus des occupants sont faibles, toutes choses égales par ailleurs, plus le risque d'impayés augmente.

On assiste, depuis quelques années, à une double évolution : un renchérissement important du prix des logements et des charges et une augmentation des populations en situation de précarité.

2.31 Les exclus du droit au logement

Les coupures d'eau ne concernent, par définition, que les familles qui disposent d'un logement et du raccordement aux réseaux de distribution. Ceci exclut, les plus pauvres, qui, selon les cas et les circonstances, vivent dans des caravanes, des péniches, des squats ou des logements insalubres non raccordés aux réseaux de distribution. Sans parler des sans abris. Bien que cette population ne rentre pas dans le cadre de l'étude, il est difficile de la passer sous silence. La lutte contre l'exclusion sociale conduira, tôt ou tard, les pouvoirs publics à leur proposer des logements décents... et à se préoccuper, le moment venu, des dépenses d'énergie, d'eau, de téléphone qui ne manqueront pas d'y être associées.

Il faut également tenir compte des « sans droits ». La France a recensé 40 000 demandeurs d'asile en l'an 2000. En moyenne, 80% des demandeurs sont déboutés. Les reconduites à la frontière étant très peu nombreuses, on augmente d'autant le nombre des "sans papiers", qui sont hors droits et hors prestations sociales.

2.32 Le poids croissant du logement dans le budget des ménages

Le Haut Comité au Logement, dans son rapport pour l'année 2001, attire l'attention des pouvoirs publics sur divers éléments qui ont conduit à renchérir le budget logement des ménages :

- ralentissement de l'effort de construction de logements à loyers modérés, qui conduit à une raréfaction de l'offre locative adaptée,
- réhabilitation du parc des logements sociaux, souvent anciens, qui s'est soldé par un réajustement des loyers,
- tension sur le marché des logements, qui a eu pour conséquence une augmentation plus forte des loyers en milieu urbain et périurbain,

Au prix du loyer s'ajoute le montant des charges locatives. L'augmentation des charges et des dépenses d'énergie est un phénomène plus récent, mis en exergue par le Haut Comité au Logement :

- hausses régulières, depuis le début des années 90, du coût des énergies domestiques : gaz, fioul, électricité, qui se cumule avec une forte hausse du prix de l'eau,
- augmentation des exigences et des normes de confort, de salubrité et d'hygiène pour les logements neufs,
- tendance des promoteurs immobiliers à réaliser des gains de productivité, au détriment de la qualité des investissements liés aux équipements intérieurs : systèmes de chauffage, isolation thermique...,
- développement des prestations et services dans les logements collectifs : nettoyage et entretien des parties communes, ramassage des ordures ménagères, entretien des espaces verts, nouvelles exigences dans le domaine de la sécurité...
- maintien d'un secteur locatif peu confortable, voir insalubre, pour les personnes les plus défavorisées ou les ménages "rejetés" par les bailleurs au vu de leur situation sociale ou familiale. La faiblesse des loyers ayant pour corollaire un surcoût des charges liées à la vétusté des équipements.

Le Haut Comité au Logement fait remarquer que le budget logement est devenu le premier poste de dépense des ménages, devant le poste alimentaire, longtemps placé au premier rang.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ne fait, dans le domaine du logement, que prendre acte de l'ampleur de la précarité et compenser, par un vaste système d'aide, la dégradation de la situation pour les personnes les plus pauvres.

2.33 La précarité vécue par les familles qui bénéficient de l'aide sociale

La coupure d'eau est généralement vécue comme une agression. Selon une enquête réalisée par ATD Quart Monde à la fin de l'année 1999 et au début de l'année 2000, les familles qui subissent ce genre de sanction prétendent dans la plupart des cas, ne pas avoir été informées au préalable. Les causes en sont multiples : les personnes concernées ne vont pas toujours retirer les courriers recommandés qui leur sont adressés, certains se plaignent de vols de courriers dans les boîtes aux lettres, d'autres ne lisent pas correctement les avis qu'ils reçoivent, les trouvant difficilement accessibles.

On s'aperçoit de la coupure d'eau, en ouvrant le robinet ! La sanction est immédiate. La vie domestique est bouleversée, pour la cuisine, la toilette des adultes et des enfants, l'hygiène élémentaire des WC, la propreté du logement. La "galère" commence : visite

aux voisins pour les besoins de première nécessité, appel de l'assistante sociale, démarches administratives, attentes aux guichets, mobilisation d'acomptes pour convaincre le distributeur de rétablir l'eau.

Les réactions des personnes qui ont eu des coupures d'eau permettent de mieux cerner leur état d'esprit :

- Leur premier souhait est que toute menace de coupure d'eau soit précédée de la visite d'un représentant du service des eaux, afin de parler, de pouvoir s'expliquer, d'imaginer des solutions pratiques pour éviter la coupure. Les familles en situation de précarité sont peu familiarisées avec les procédures administratives.
- Certains déplorent que les distributeurs n'émettent que deux factures par an. Les sommes à payer sont élevées. Elles préféreraient des paiements mensuels, sur justificatifs des quantités effectivement consommées (et non par prélèvements calculés sur des prévisions de consommation, ce qui peut, dans certains cas, gonfler les factures).
- Nombreuses sont les familles qui s'étonnent de consommations d'eau trop importantes, dues à des équipements vétustes. Elles souhaitent aide et conseils pour améliorer la situation. Souvent sans succès.
- Les personnes qui en sont victimes se plaignent d'avoir à acquitter des frais de réouverture de comptes, à l'occasion du rétablissement de la fourniture d'eau.

Le Secours Catholique apporte quelques éléments d'information spécifiques, issus d'une enquête menée auprès des familles qui ont reçu de l'organisation caritative des aides pour les impayés d'eau, courant 2000 :

- Les aides versées concernent pour 64% des familles avec enfants, 50% d'entre elles étant monoparentales.
- Les impayés pris en charge par le Secours Catholique sont pratiquement deux fois plus fréquents en milieu rural, qu'en milieu urbain. Outre les déformations dues à l'échantillon des personnes secourues par le Secours Catholique, en fonction de la présence de ses équipes sur le territoire, on peut, sans risque d'erreur, avancer que les impayés d'eau en habitat collectif concernent de façon plus importante le milieu urbain et échappent aux statistiques dans la mesure où ils sont pris en charge par le Fonds solidarité logement.

L'aide associative n'est pas négligeable, si l'on considère les montants versés par le Secours Catholique pour les impayés d'eau :

- 1998 : 2 679 000 F
- 1999 : 2 852 000 F
- 2000 : 2 740 000 F

Ces montants s'avèrent relativement stables d'une année sur l'autre. Ces secours qui viennent, le plus souvent, en complément des aides publiques, sont à mettre en rapport avec le montant global des aides versées par le Secours Catholique aux plus démunis, qui est de 150 millions de francs par an.

De telles informations restent partielles et ne peuvent, en aucune façon, prétendre refléter les situations de précarité en France de façon objective et exhaustive. Elles peuvent, par contre, aider à appréhender les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de l'aide sociale.

L'aide, aussi importante soit elle, est toujours destinée, selon les cas, à des personnes isolées, des couples, des familles, qui attendent aide financière et soutien

psychologique. La façon d'accueillir ces personnes en situation de précarité et de traiter leurs dossiers d'aide sociale est aussi importante que le montant des remises de créances qui leur sont accordées.

2.34 La difficile évaluation des coupures d'eau pour raison de précarité

Sur les 100 000 coupures d'eau effectuées par ses adhérents, le SPDE estime que 15% peuvent être attribuées à des situations de précarité, ce qui représente environ 15.000 abonnés. Par extrapolation, le SPDE assurant 75% de la distribution d'eau, on peut estimer à 20 000 le nombre de coupures d'eau effectuées, chaque année, en France, pour raisons de précarité, si l'on tient compte de tous les abonnés, que ceux-ci dépendent de distributeurs privés agissant dans le cadre de délégations de service public ou de régies directes.

Toujours selon le SPDE, 90% des coupures d'eau concernant des situations de précarité ont une durée inférieure à 24 h. Reste environ 1 500 coupures dont la durée est supérieure à 24 h, qui sont dues pour l'essentiel à des personnes, qui, aux dires des distributeurs privés, ne réagissent pas aux relances et ne se manifestent pas spontanément. Cette opinion exprimée par les distributeurs d'eau n'est qu'un écho fidèle de l'opinion exprimé par les familles en situation de précarité, victimes de coupures d'eau. Pour diverses raisons, le distributeur et l'abonné ne parviennent pas à se rencontrer avant la coupure d'eau.

En poursuivant l'analyse à partir des évaluations du SPDE et en conservant les mêmes ratios, on aboutit en année pleine à 2 000 coupures d'eau pour cause de précarité dont la durée serait supérieure à 24 h, en prenant en compte les abonnés des régies.

Ces chiffres restent approximatifs et méritent d'être maniés avec précaution. Il est, par exemple, vraisemblable que la fréquence des coupures d'eau soit plus élevée lorsque la distribution est assurée par des régies, le système de recouvrement des créances étant plus anonyme. Les éléments dont on dispose tendent, néanmoins, à démontrer que les coupures sont rares et que les distributeurs, publics et privés, font le maximum pour les éviter. Les dispositions de la Charte Solidarité eau du 6 novembre 1996, de la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et de la Convention nationale du 28 avril 2000 ont certainement joué en ce sens.

Une inconnue, qui est de taille, demeure : ces chiffres ne tiennent compte que des coupures d'eau effectuées à l'encontre de ménages qui disposent de compteurs et d'abonnements individuels. Ils ne prennent pas en compte la gestion des impayés liés à des compteurs collectifs. Dans ce dernier cas, les impayés peuvent être nombreux, même si les coupures sont, là aussi, exceptionnelles, compte tenu de l'intervention du Fonds solidarité logement.

Le problème actuel n'est plus tant d'éviter les coupures pour raisons de précarité – le principe en est acquis – que de mieux identifier, et le plus en amont possible, les personnes qui sont dans l'incapacité de faire face à leurs factures d'eau, en raison de la modicité de leurs ressources.

2.4 La mise en oeuvre des dispositifs Solidarité Eau

Une première tentative de mise en place d'un dispositif Solidarité eau a été faite en 1996. La loi du 29 juillet 1998, a redéfini les bases de l'aide sociale en faveur des plus démunis. La Convention nationale Solidarité Eau, d'avril 1998, s'est substituée à la Charte de 1996.

Cette succession de textes et d'instructions gouvernementales ont pu, pour partie, désorienter les élus locaux dont on souhaitait la collaboration.

2.41 L'implication des collectivités locales dans la Charte de 1996

La Charte de 1996 prévoyait, sur la base du volontariat, un système de collaboration entre les partenaires publics et privés pour assurer le maintien du service de l'eau pour les plus démunis, sans préciser d'engagements financiers. Certains distributeurs privés ont mis le système en application, dès 1996, en dépit de l'absence quasi totale de participation de l'Etat et des départements au dispositif.

Il résulte des enquêtes qui ont été réalisées auprès des préfets, entre 1996 et 1999, à l'initiative de la DGAS, que seulement six départements ont signé, à l'époque, une convention en application de la Charte de 1996¹.

Deux départements (l'Yonne et l'Allier) envisageaient, en 1998, de signer une convention en application de la Charte Solidarité Eau, sans qu'il nous ait été précisé si cette intention avait été suivie d'effet.

2.42 Bilan de l'adhésion des départements à la Convention nationale d'avril 2000

Le suivi de l'application de la Convention nationale Solidarité Eau relève du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il est assuré par le Bureau de la lutte contre les exclusions placé au sein de la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) . Le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement n'est pas directement concerné par les situations de précarité et ne dispose d'aucune source d'information.

La DGAS a procédé en décembre 2000 à une enquête sur la mise en oeuvre des conventions départementales auprès des Directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS). Tous les départements ont répondu au questionnaire.

De cette enquête, il ressort que, six mois après l'envoi de la circulaire adressée par la DGAS aux préfets, seuls 25 départements avaient signé la convention départementale Solidarité Eau, en application de la Convention nationale d'avril 2000 : un département sur quatre.

Au vu des éléments de l'enquête, fin décembre 2000, sur ces 25 départements, 18 avaient mis le dispositif d'aide en place.

De tels chiffres sont à manier avec précaution pour plusieurs raisons :

- la délai accordé aux préfets pour la mise en place du dispositif était relativement court. Suivant le point de vue d'où l'on se place, on peut estimer que la signature des conventions dans 25% des départements, au bout de six mois, peut être considéré comme un échec (relatif)... ou comme un succès.

¹ Loiret, Meuse, Ille et Vilaine, Dordogne, Charente, Charente-Maritime

- La signature d'une convention n'implique pas obligatoirement sa mise en œuvre effective. Un suivi de l'application des conventions est donc nécessaire pour juger de la pertinence du dispositif.

L'enquête qualitative réalisée par la DGAS est sur ce point particulièrement significative et, sans doute, plus préoccupante. Lorsque l'on demande aux DDASS de signaler les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre des conventions départementales les critiques sont nombreuses et convergentes. Ainsi, par exemple, les observations émises par les premiers départements de la liste (dans l'ordre alphabétique) sont les suivantes :

- Ain : *"dispositif trop complexe"*
- Aisne : *"difficulté de mobiliser l'ensemble des distributeurs"*
- Hautes-Alpes : *"dispositif trop complexe, difficulté de faire participer les communes"*
- Ardèche : *"les modalités d'application de la convention apparaissent inapplicables en raison du nombre de distributeurs d'eau non adhérents au SPDE et des moyens humains des DDASS"*.
- Ariège : *"la discussion avec les régies municipales est difficile et le montage financier complexe"*
- Aube : *"difficulté de mobiliser les maires"*
- Aveyron : *"moyens humains limités pour la mise en place du dispositif"*
- Bouches-du-Rhône : *"dispositif trop lourd"*

L'ensemble des départements, qui se sont exprimés, s'accordent - également - à trouver le dispositif trop complexe, à stigmatiser les difficultés de gestion du dispositif sans renforcement des moyens et à déplorer la multiplication des fonds d'aide sociale.

Une enquête "flash" réalisée par la DGAS, pour les besoins de la présente mission, fournit quelques éléments complémentaires concernant l'adhésion des départements à la convention nationale (annexe n°6).

A la date du 4 décembre 2001, la DGAS avait reçu les réponses de 65 départements. Sur ces 65 départements, seulement 27 ont adhéré à la convention nationale (soit 46,6%).

34 départements, soit 52,3%, indiquent avoir alloué des crédits pour la solidarité eau, sans qu'il y ait nécessairement de relation avec la signature d'une convention départementale.

La participation financière des départements reste faible : on ne compte que 13 départements sur 65 (20%) qui se sont engagés financièrement dans le dispositif.

2.43 Bilan de l'adhésion des communes à la Convention nationale d'avril 2000

Le premier problème rencontré par le préfet et par les services déconcentrés de l'Etat (DDASS) pour associer les communes au dispositif Solidarité Eau tient à la difficulté de faire le partage entre les distributeurs (privés) affiliés au SPDE, qui sont engagés par la convention nationale, et les autres, privés et régies directes. On compte 15 000 unités de distribution en France. Les collectivités locales peuvent, en fonction des échéances des contrats de distribution d'eau, passer du régime de la délégation de service public, au fonctionnement en régie directe, et inversement. La situation est mouvante. Il semble que les services de l'Etat ne disposent pas d'éléments statistiques directement exploitables, par département, sur le régime de distribution de l'eau des collectivités locales ou de leurs groupements.

Dans de telles conditions l'identification des 7000 services de distribution en régie devient une tâche difficile, qui implique d'interroger les communes les unes après les autres et de négocier les conventions au cas par cas.

Les données sur l'adhésion des communes ou des regroupements de communes aux conventions départementales sont assez fragmentaires.

Les seuls éléments statistiques disponibles proviennent d'une enquête réalisée par le BIPE, en juin 2001, sur un échantillon de 5000 communes.

A cette date, seulement 18% des structures communales ou inter-communales avaient adhéré aux conventions départementales Solidarité Eau. Ce qui veut dire que 82% de ces structures locales sont hors dispositif « officiel », plus d'un an après la signature de la Convention nationale Solidarité Eau. 77% des structures communales qui n'adhèrent pas au dispositif affirment ne pas disposer, pour autant, de dispositif de substitution. Cette information est surprenante, dans la mesure où les enquêtes sur le terrain montrent qu'il n'existe quasiment plus de coupures d'eau (au-delà de 24 h) pour situation de précarité, ce qui signifie que les prises en charge existent même lorsque la commune n'a pas signé la convention départementale.

Il semble que l'on assiste plutôt de la part des collectivités locales à l'expression de nombreuses réticences vis à vis d'un dispositif de solidarité qui semble largement leur échapper.

Les chiffres fournis par le BIPE sont corroborés par l'enquête conduite par la DGAS. Sur les 65 départements ayant répondu à l'enquête "flash" de novembre 2001, 15 signalent une participation financière des communes au dispositif.

2.44 Utilisation des crédits d'Etat versés aux départements

En 2000, l'Etat a tenu ses engagements en mettant à la disposition des départements une enveloppe globale de 30 MF, pour permettre la prise en compte des factures d'eau des personnes en situation de précarité.

L'attribution des enveloppes départementales résulte de plusieurs calculs de répartition :

- Dans un premier temps le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a établi des enveloppes au niveau régional en tenant compte de l'importance des populations concernées.
- Au niveau régional, une liberté d'appréciation a été laissée aux DRASS pour effectuer la ventilation la plus pertinente possible au niveaux des départements.

Compte tenu des frais prévisibles pour le traitement des dossiers d'attribution d'aide, il a été réservé une enveloppe de 5 MF sur le total des 30MF pour couvrir les frais de gestion.

La mise en place tardive du dispositif au cours de l'année 2000 (la circulaire d'application de la Convention nationale est datée du 6 juin 2000) a eu pour conséquence que les crédits d'Etat ont été très largement sous utilisés. Sur les 30 MF attribués, 14 457 546 F ont été retournés, en fin d'exercice budgétaire, au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Certains départements ont reversé une partie de l'enveloppe qui leur avait été attribuée, d'autres la totalité.

Le système d'aide de l'Etat s'est affiné à partir de 2001. Désormais les crédits attribués par l'Etat aux départements peuvent faire l'objet de reports d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, les fonds versés par l'Etat (sur le chapitre 4681-20) ne sont plus "fléchés". Ils sont inclus dans une enveloppe globale "Intégration et lutte contre les exclusions" sur laquelle les départements peuvent puiser en fonction de l'urgence des besoins à couvrir. Cette fongibilité entre les fonds de lutte contre l'exclusion concerne :

- l'urgence sociale (accueil et hébergement d'urgence, factures d'eau et d'énergie, SAMU, aide alimentaire...);
- Le développement social (lutte contre l'illettrisme, pensions de famille, gens du voyage...);
- les actions en faveur des jeunes (points d'accueil, programme TRACE, chantiers de jeunes, accompagnement scolaire...);
- la participation aux actions "Ville";
- l'insertion et l'accompagnement social (retour à l'emploi);
- l'observation sociale.

A noter que les crédits d'Etat notifiés aux DDASS, sur le chapitre 4681-20, s'est élevé pour l'exercice budgétaire 2001 à 1.074.350.000 F. Sur cette enveloppe globale, les crédits concernant l'aide aux factures d'eau impayées ne représentent que 30 millions de francs.

Si, en cours d'année, les fonds d'aide se révèlent insuffisants, les partenaires de la Convention Solidarité Eau peuvent entamer un tour de table et l'Etat a la possibilité d'abonder sa contribution en cours d'année.

A défaut d'augmentation des crédits mis à disposition, la Commission départementale Solidarité Eau peut décider de réduire le montant des aides attribuées.

2.45 Le point de vue des organismes concernés par le dispositif Solidarité-Eau

2.45.1 Le point de vue de la FNCCR

La Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR), association régie par la loi de 1901, regroupe 300 adhérents (communes et syndicats intercommunaux) qui desservent 27 millions d'habitants. Elle joue un rôle de conseil pour les collectivités locales dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, de l'énergie, de l'électricité et de l'élimination des déchets ménagers, que la gestion de ces services soit effectuée en régie directe ou dans le cadre de délégations de services publics. L'association est signataire de la convention nationale Solidarité Eau.

Compte tenu des délais la mission n'a pas rencontré les élus.

La FNCCR considère que le dispositif Solidarité Eau est lourd et complexe, la gestion des dossiers coûteuse, et constate une réticence des collectivités locales à adhérer au dispositif.

- **Le recouvrement des factures dans le cadre des régions**

La FNCCR pense que le taux des impayés d'eau est plus élevé dans le cadre des régions que lorsque la distribution de l'eau est faite par des délégataires privés. Les perceptions du Trésor paraissent surchargées et plus mobilisées par la collecte de l'impôt que par le recouvrement des factures d'eau. Aux dires de la FNCCR, certains impayés et la lenteur des procédures seraient plus à attribuer aux dysfonctionnements des services de recouvrement qu'à l'insolvabilité de certains débiteurs. Il reste qu'une telle situation ne facilite pas une prise en compte efficace des situations de précarité.

Il semblerait, selon la FNCCR, que peu de perceptions soient équipées de logiciels adaptés pour le traitement des factures d'eau.

La perception n'entretient pas avec l'abonné à l'eau de relation de fournisseur à client et n'a aucun rôle particulier à assurer dans le traitement social des dossiers et se contente de recouvrer, au mieux de ses moyens, les créances, pour le compte des collectivités locales. Elle ne dispose de pratiquement aucun élément sur les personnes en situation de précarité et n'est pas à même d'assurer un suivi individualisé des dossiers.

- **Les Commissions départementales**

La FNCCR s'inquiète des contraintes liées au fonctionnement des commissions départementales d'attribution des aides : ainsi par exemple les travailleurs sociaux qui interviennent au niveau local ou les élus de la CCAS se voient parfois obligés de faire de longs déplacements (2 x 100 km pour certains) pour présenter leurs dossiers dans les locaux de la préfecture.

La FNCCR plaide pour la définition de critères uniformes pour l'attribution des aides (en fonction d'un quotient familial calculé à partir des ressources financières du foyer et du nombre des personnes à charge) et pour une décentralisation maximum des décisions. Ceci n'exclut en rien l'examen de situations particulières par les travailleurs sociaux pouvant aboutir à une modulation des aides pouvant aller au-delà des seuils prévus par les critères d'attribution.

- **Accueil des personnes en difficulté**

La FNCCR observe que l'intervention du percepteur est souvent mal perçue par les personnes en difficulté : attentes aux guichets, anonymat moins bien préservé...

Elle pense que la réflexion engagée sur les factures d'eau et les personnes en situation de précarité est mal engagée et que le problème tient moins à l'importance des budgets à mobiliser qu'à l'amélioration des conditions d'accueil des personnes à secourir.

A ce propos, la FNCCR fait remarquer que nombreux sont les foyers, qui, pour des raisons diverses, échappent à l'aide sociale en dépit de la précarité de leurs moyens.

Elle souhaite la généralisation du formulaire unique pour évaluer la situation des familles, ce qui, à son avis, constituerait un gain de temps pour les percepteurs du Trésor Public, les distributeurs privés, les travailleurs sociaux et éviterait de trop nombreuses démarches, souvent humiliantes, pour les demandeurs.

- **Pour une juste appréciation de la précarité**

La FNCCR déplore un déficit chronique d'informations sur les situations de précarité et l'absence de statistiques fiables sur l'aide sociale.

2.45.2 Le point de vue de l'Association des Maires de France (AMF)

Association régie par la loi de 1901, l'AMF regroupe 35.000 membres, maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunal.

Compte tenu des délais la mission n'a pas rencontré les élus.

- **Le rôle des communes se renforce avec le développement de l'intercommunalité**

Dans chaque commune, ou groupement de communes, un centre communal d'action sociale (CCAS), constitué en établissement public communal ou intercommunal, exerce

les attributions dévolues à la commune ou au groupement dans le domaine social (article L123-4 du code de l'action sociale et des familles).

Les CCAS prennent en charge les obligations légales (instructions des dossiers RMI...) ainsi que les prestations facultatives (gestion des crèches, des maisons de retraite, etc.). A titre d'information, le CCAS de Marseille emploie 3.000 agents, celui de Grenoble 1.200 (données AMF).

En ce qui concerne l'eau, les CCAS prenaient en charge les impayés des factures d'eau avant la charte Solidarité Eau de 1996.

L'AMF observe que le développement de l'inter-communalité renforce le rôle des communes, au détriment des départements, dans le champ de l'action sociale, domaine essentiel pour ces derniers et dans lequel ils ont acquis une compétence incontestable et difficilement remplaçable.

- **La suppression de la part fixe de la facture d'eau ne leur semble pas une bonne idée**

Les factures d'eau comprennent le plus souvent deux termes : une part fixe indépendante de la consommation et une part proportionnelle aux volumes consommés. Afin notamment d'inciter aux économies d'eau et d'éviter les frais d'abonnement, il est régulièrement suggéré de supprimer la part fixe.

Pour l'AMF, la suppression de la **partie fixe dans la facture d'eau** aurait pour effet d'alourdir la facture d'eau des populations en difficulté tout en allégeant celles des populations qui possèdent des résidences secondaires : pour les logements qui ne sont occupés qu'une partie de l'année le volume consommé est relativement faible et la part fixe est un élément important de la facture, sa suppression ferait peser sur les populations permanentes des charges fixes (notamment les travaux de réseaux) liées aux résidences secondaires.

- **L'individualisation de l'abonnement d'eau pourrait fragiliser les personnes en difficulté**

Selon l'AMF, 60% des HLM sont équipés de compteurs divisionnaires (utilisés seulement pour la répartition des charges d'eau de la copropriété entre les logements), mais ces chiffres intègrent les installations de comptage pour la fourniture d'eau chaude.

La loi SRU (Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) encourage le développement des abonnements individuels (comptage et facturation individuels de l'eau directement par le distributeur) dans les immeubles collectifs. L'AMF considère que cette loi aura pour effet de transférer le poids et la gestion des impayés (de charges locatives) des syndicats ou des offices HLM vers les collectivités (impayés de factures d'eau), c'est à dire d'en transférer la charge du FSL sur le Fonds Solidarité Eau (FSE).

Or actuellement, le FSL avec l'ensemble de ses procédures (prise en charge d'impayés, étalement de dettes, accompagnement ...) fonctionne bien, ce qui n'est pas le cas du FSE. De plus les syndicats et les offices accompagnent les personnes en difficultés dans leurs demandes d'aides au FSL. Aussi, pour l'AMF dans ces conditions le transfert des impayés eau vers le FSE pourrait constituer une régression sociale : demandeurs isolés dans leurs démarches, fonctionnement du FSE moins efficace que celui du FSL.

- **La convention Solidarité Eau doit favoriser les économies d'eau**

L'aide au paiement des factures d'eau ne suffit pas et il est nécessaire de mettre en place une politique d'amélioration des performances (recherches de fuites, économies d'eau) des installations. Les contrats de gérance d'eau passés entre les offices HLM et les distributeurs donnent de bons résultats lorsque les distributeurs sont intéressés à la performance : prestation rémunérée en fonction de la réduction des pertes en eau.

- **Utiliser le FNDAE pour financer les impayés eau leur paraît délicat**

Le financement du FSE par le FNDAE (fonds destiné au financement de la distribution d'eau en milieu rural) ne paraît pas opportun à l'AMF compte tenu de l'histoire récente : en effet une partie de ce fonds (de l'ordre de 350 MF pour les années 1997, 98 et 99) a été utilisée pour financer la dépollution des élevages dans le cadre du PMPOA (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole). De plus il a été envisagé de fusionner ce fonds dans le FNSE (Fonds National Solidarité Eau du MATE à ne pas confondre avec le Fonds Solidarité Eau du ministère de l'Emploi et de la Solidarité), destiné aux actions d'intérêt national dans le domaine de la gestion des ressources en eau telles que les réseaux de suivi de la ressource.

Dans ce contexte l'AMF n'est pas favorable au financement du FSE par le FNDAE, ni à taux constant (actuellement de 0,14 F/m³) ce qui constituerait à ses yeux un nouveau détournement du FNDAE, ni en relevant le taux (par exemple de 0,01 F/m³) ce qui paraîtrait injustifié.

- **Diagnostic et propositions de l'AMF pour le Fonds solidarité eau (FSE)**

Le fonds électricité EDF fonctionne bien. A titre d'exemple EDF a passé des conventions avec les CCAS de l'Essonne auxquels elle verse l'argent et qui doivent réunir autour d'une table tous les partenaires.

L'AMF, qui vient de solliciter les ADM (associations départementales des maires) pour faire le point sur le FSE, n'a eu que très peu de remontée d'information et ces informations sont partagées : selon les départements, cela va bien ou pas du tout.

Les maires souhaitent conserver la maîtrise de leur fonds (part facultative de la convention Solidarité Eau) et une politique propre.

La création du FSE est une avancée mais elle donne l'impression d'un rajout et ne semble rien apporter pour certains élus. Il faudrait le simplifier, le mettre en cohérence avec les autres fonds d'aide sociale, l'articuler avec les équipes de terrain.

Pour l'AMF, les Conseils généraux semblent assez loin du terrain et ainsi à l'écart de l'action. C'est pourquoi, pour gérer le FSE, l'AMF souhaite des **commissions locales décentralisées**, placées sous le contrôle de la commission départementale, et constituant un échelon territorial proche des demandeurs, opérationnel, rassemblant au bon niveau géographique les acteurs ce qui permettrait de les mobiliser. Ceci n'est pas le cas de la commission départementale FSE.

L'AMF est aussi d'accord pour un guichet polyvalent, un formulaire unique et des critères d'attribution uniques.

- **La couverture logement universelle devrait intégrer le FSE**

Le projet, préparé par le secrétariat d'Etat au logement devrait être global et intégrer le FSE ce qui éviterait une lourde mise en place spécifique. Ce projet est à prendre en compte dans la réflexion.

2.45.3 Le point de vue des distributeurs privés

- **Le syndicat professionnel (SPDE) souhaite un dispositif moins lourd à gérer**

Le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE) observe que la Charte Solidarité Eau mise en place en 1996 n'avait fait l'objet d'aucune demande explicite de la part des distributeurs privés ou des collectivités locales et que des mécanismes de solidarité empiriques fonctionnaient déjà avec la collaboration des divers partenaires de façon satisfaisante : le nombre de coupures pour les personnes en difficultés était très réduit.

Le syndicat attire l'attention sur le fait que le poids des impayés des personnes en difficulté est marginal : son montant se situe aux alentours de 60 MF par an pour les distributeurs privés, et de 100 à 120 MF en incluant les régies, à comparer à un chiffre d'affaires de l'eau "distribution et assainissement" de l'ordre de 67 milliards de francs.

Le SPDE a toujours donné son aval pour financer, à due proportion de son activité, le poids des impayés. Son souci, dans le cadre d'un marché fortement concurrentiel, est que les règles de solidarité s'appliquent de façon identique aux régies des collectivités locales et aux compagnies privées délégataires de service public.

Il porte de plus un jugement sévère sur le dispositif "Solidarité Eau" mis en place :

- complexité de la remise de dette en raison du nombre élevé de créanciers pour une même facture engendrant des frais élevés pour la gestion administrative des dossiers : les coûts seraient deux fois supérieurs à ceux que l'on constate pour les impayés d'électricité (le SPDE les évalue à 4 à 5 MF par an pour ses adhérents).
- incohérence et longueur inutile des circuits administratifs : l'Etat rembourse aux distributeurs les taxes (et redevances) acquittées sur les factures impayées, en particulier les taxes qui lui ont été versées par les distributeurs.

Le SPDE considère que l'examen des situations de précarité relève exclusivement des services sociaux et que les distributeurs privés n'ont pas à interférer dans les décisions d'aide. A ce sujet, le SPDE suggère que l'examen des situations de précarité se fasse au plus près des personnes concernées, en privilégiant le niveau communal.

Il est favorable à un regroupement des fonds de solidarité liés au logement dont l'avantage serait, à son avis, de diminuer les frais de gestion des dossiers d'aide sociale, de simplifier et d'accélérer les procédures de traitement. Ceci n'exclut pas des comptabilités distinctes en fonction de la nature des impayés.

Il est enfin suggéré que soit examinée la possibilité d'émettre des "bons de consommation eau" (semblables aux tickets service), financés par le Fonds de Solidarité Eau. Ces titres de paiement pourraient servir aux plus démunis pour acquitter leurs factures. Le mécanisme aurait l'avantage de respecter la dignité des personnes qui seraient en mesure d'acquitter personnellement leurs factures, tout en évitant les

possibilités de fraude dans la mesure où les Bons permettent d'identifier les bénéficiaires (n° de compteur individuel, par exemple), sans qu'ils puissent servir à un quelconque autre usage.

- **Les coupures d'eau injustifiées dégradent fortement l'image des distributeurs**

La rencontre avec les responsables régionaux de la Générale des Eaux (région commerciale "Centre-Est" dont l'agglomération de Lyon) confirme les positions exprimées par le SPDE.

La CGE de la région lyonnaise, confrontée en permanence au problème des factures impayées (425 000 relances pour 1 400 000 factures émises, chaque année), fait remarquer que le non paiement des factures, dans les délais, est un phénomène très répandu : les impayés pour cause de précarité ne représentent qu'une très faible proportion des retards de paiement ou des non paiements.

Le souci de la CGE est d'optimiser le recouvrement des factures, dans le cadre d'une politique de relations de proximité avec la clientèle. Dans cette optique elle pratique une politique de « télé - recouvrement » à grande échelle. Le service de relances téléphoniques emploie dix personnes à temps plein.

La stratégie de la compagnie est d'éviter à tout prix les coupures d'eau car elles risqueraient de porter gravement préjudice à son image en l'associant à des pratiques pouvant être perçues comme "du harcèlement des plus démunis par une entreprise capitalistique réalisant d'importants bénéfices". Elle ne souhaite déléguer à personne ses relations avec "sa" clientèle et entend effectuer, elle-même, toutes les relances et faire la différence entre les mauvais payeurs et les personnes en situation de précarité qui estiment ne pas pouvoir payer avant de les orienter, éventuellement, vers les travailleurs sociaux. Il s'agit là, pour la CGE, d'un choix stratégique de caractère industriel et commercial relevé dans l'agglomération lyonnaise.

2.46 Comparaisons avec le fonctionnement des autres systèmes de solidarité

2.46.1 Le fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Ce fonds contribue à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 31 mai 1990 sur le droit au logement modifiée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et dont les modalités d'application ont été fixées par le décret du 22 octobre 1999.

Le dispositif repose sur l'élaboration et la mise en œuvre, dans chaque département, d'un plan d'action définissant les mesures permettant d'aider les personnes et familles en difficulté à accéder ou à se maintenir dans un logement décent. Ce plan, qui est un outil de convergence des initiatives pour le droit au logement, est élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général en association avec les collectivités et les organismes concernés. Un comité départemental de pilotage en assure le suivi.

Le fonds de solidarité constitue un outil du plan départemental pluriannuel.

Les aides accordées par le FSL ont pour objet, pour les logements locatifs, le cautionnement du paiement des loyers et charges locatives, le paiement des dépôts de garantie, des frais d'agence et autres frais d'entrée dans un logement, le règlement des dettes locatives, ainsi que, pour les logements en propriété, le paiement des charges collectives et des remboursements d'emprunt.

Le plan départemental définit les critères d'éligibilité, les aides ne devant dépendre que du niveau de ressources des personnes et de l'importance et de la nature des difficultés rencontrées selon le principe d'égalité de traitement des demandeurs. Il s'agit d'un droit à aide appliqué selon des critères adaptés au département.

Enfin il importe de noter que seuls les logements répondant à des conditions minimales de salubrité peuvent faire l'objet d'aide (aide au logement décent).

Toute demande doit être instruite et faire l'objet d'une réponse dans un délai de deux mois, l'enquête sociale éventuelle étant considérée comme une mesure d'instruction.

L'Etat et le département passent une convention de mandat avec la personne morale désignée par le plan comme gestionnaire comptable et financier du FSL, cette convention fixe en particulier la rémunération du gestionnaire. Le plan peut prévoir la création d'un groupement d'intérêt public pour administrer le FSL.

2.46.2 Le fonds solidarité énergie

La loi du 29 juillet 1992 relative au RMI a reconnu aux personnes en situation de précarité et rencontrant des difficultés pour accéder aux fournitures d'électricité ou de gaz un droit à recevoir une aide de la collectivité.

La loi du 28 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et celle du 10 février 2000 sur la modernisation du service public de l'électricité, qui a posé le principe du "droit à l'électricité pour tous", ont complété ce dispositif.

L'Etat, EDF et Gaz de France fixent, par conventions annuelles, leurs contribution financières au fonds "solidarité énergie" (en 2001, 50 MF pour l'Etat, 130 MF pour EDF et 20 MF pour Gaz de France, soit au total environ 200 MF).

Ce fonds a pour objet d'aider les personnes en difficulté à régler leurs factures d'énergie mais aussi de mettre en œuvre les mesures permettant de mieux maîtriser les usages de l'énergie et les budgets correspondants

Les fonds sont répartis entre les départements. Ils incluent les frais de gestion du dispositif qui ne doit pas dépasser 10% du total.

Des commissions départementales associant l'Etat, le Conseil Général, des communes et des organismes sociaux sont chargées de mettre en œuvre le dispositif, notamment les attributions d'aide.

En 1999 le dispositif a permis d'aider 225.000 familles.

2.46.3 Le dispositif téléphone

Le dispositif téléphone est comparable :

- il résulte également de la loi du 28 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions,
- il a pour vocation la prise en charge des dettes téléphoniques des ménages en difficulté, sa dotation est de l'ordre de 200 MF.

2.5 Un progrès indéniable dans la prise de conscience de la solidarité dans le domaine de l'eau

2.51 L'émergence d'un nouveau droit social, au cours des dix dernières années,

On a assisté, au cours des années 90, à l'émergence d'un nouveau droit, qui bouleverse le champ de la solidarité sociale.

En 1985, le Conseil Economique et Social (CES) passe commande au Père Joseph Wresinski, fondateur du mouvement ATD Quart Monde, d'un rapport sur l'exclusion. Ce rapport fait l'objet d'un avis voté par le CES le 11 février 1987 et pose les bases de la lutte contre "la grande pauvreté et la précarité économique et sociale".

Sont affirmés avec force les droits des plus pauvres à un logement, à un revenu minimum, à la santé, à l'éducation et à la culture.

En moins d'une décennie les évolutions seront considérables :

- Loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion
- Loi Besson du 31 mai 1990 qui ouvre le droit au logement et crée le FSL,
- Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion
- Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la Couverture maladie universelle (CMU)

La lutte contre les exclusions se hisse au rang des grandes priorités nationales. La relative difficulté de mise en place des politiques contre l'exclusion est à juger à l'aune de l'exceptionnelle avancée effectuée au cours de ces quelques années dans le domaine de la solidarité.

Des outils de suivi de la pauvreté ont été mis en place. C'est le cas notamment pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale rattaché au ministère de l'Emploi et de la solidarité, ou de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS). Des organismes comme le CREDOC ont multiplié les études sur la grande pauvreté, pendant que les associations caritatives se regroupaient au sein du réseau ALERTE pour mieux appréhender les situations de détresse.

2.52 Le droit à l'eau

La Charte Solidarité Eau de 1996 et la Convention nationale du 28 avril 2000 ne constituent que des étapes dans cette évolution, qui tendent de mettre en pratique les mécanismes de la solidarité.

Le droit à l'eau fait désormais partie du droit au logement. Toute famille, a un droit reconnu par le législateur à disposer d'un logement et à bénéficier de l'eau et des énergies qui permettent de faire face aux besoins quotidiens.

Une fois les principes posés, reconnus, acceptés, reste à les mettre en application. Si les procédures retenues paraissent lourdes et complexes, cela tient essentiellement au fait que l'objectif initial était de réunir et d'associer tous les partenaires concernés : Etat, départements, communes, régies, délégataires de service public, organismes caritatifs... L'aspect positif de ces différentes initiatives a été de sensibiliser très largement l'ensemble des partenaires aux problèmes de l'exclusion.

Le foisonnement des initiatives qui ont été prises, au cours des dernières années, ne doit pas occulter l'importance des progrès qui ont été accomplis. Le rôle de l'Etat est

désormais de simplifier les procédures, pour les rendre plus efficaces et les faire fonctionner au moindre coût.

Le renforcement indéniable de la solidarité sociale à l'égard des plus démunis s'est manifesté par :

- l'engagement de l'Etat,
- le soutien d'un certain nombre de collectivités locales,
- la mobilisation des distributeurs d'eau.

3. BILAN DE L'ENQUETE

Au terme de son travail d'enquête, la mission est amenée à constater que :

- une **même facture d'eau sert au paiement de plusieurs services** (la distribution d'eau et l'assainissement) et de **diverses taxes et redevances** et que les factures sont émises par un grand nombre d'unités de distribution (environ 15.000) ;
- le **recours aux abandons de créance**, comme source de financement du système d'aide aux personnes défavorisées, **introduit une inutile complexité** du dispositif mis en place par la Convention nationale Solidarité Eau ;
- la **pratique des coupures d'eau reste une nécessité** pour les distributeurs, publics et privés, lorsqu'ils ont à faire face à **des mauvais payeurs** qui ne peuvent prétendre à l'aide sociale ;
- à partir des informations qui lui ont été fournies,
 - le nombre **total de coupures** d'eau peut être évalué à **150.000 par an**
 - dont **20.000** concernent les **personnes en situation de précarité** ;
 - sur ces 20.000 on estime à environ **2000** celles qui **dépassent 24 heures** ;
- les impayés des personnes en situation de précarité représentent moins **d'un millième du montant global des factures** d'eau (70 milliards de francs) ;
- les dispositions de la loi de 1998 sur la lutte contre l'exclusion, qui instaurent le droit à l'eau et limite de façon très stricte les coupures d'eau, ne s'appliquent qu'aux personnes en situation de précarité et qu'il faut, par conséquent, arriver à **les distinguer des mauvais payeurs** ;
- la gestion de la solidarité dans le domaine de l'eau nécessite un **regroupement des fonds d'aide sociale** pour la totalité des prestations liées au logement;
- le dispositif Solidarité Eau doit nécessairement s'accompagner d'un effort particulier :
 - **d'accompagnement des familles en difficulté** pour les aider à gérer leur budget,
 - de mesures pour favoriser **les économies d'eau**, en veillant à éviter les gaspillages liés aux installations défectueuses.

La mission constate que, malgré l'importance des efforts accomplis, au cours des dernières années dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et l'aide au logement, le **dispositif Solidarité Eau est resté en retard sur les autres fonds d'urgence en raison de sa complexité.**

4. LES PROPOSITIONS

La lettre de mission est centrée sur l'évaluation du dispositif d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leur facture d'eau et demande d'évaluer les conditions d'un gestion plus unifiée avec les autres fonds d'urgence dans la perspective de la création à terme d'un fonds habitat unique.

La mission, à l'issue des entretiens qu'elles a eus, a estimé qu'elle devait formuler ses propositions en considérant que les aides au paiement des factures d'eau ne constituaient qu'un des éléments du dispositif global "d'aide aux personnes" pour l'accès ou le maintien dans un logement décent.

Elle préconise une rationalisation des systèmes d'aide, afin de faciliter l'accès aux droits des personnes les plus démunies et d'améliorer les conditions de traitement des dossiers de l'aide sociale.

4.1 Faciliter, pour les personnes en difficulté, l'accès aux aides pour le paiement des factures d'eau ,

L'amélioration de l'accès aux droits pour les personnes et les familles en situation de précarité repose sur deux idées déjà présentes dans les dispositions de la Convention nationale Solidarité Eau, mais insuffisamment mises en oeuvre.

4.11 ...par la constitution d'un réseau de guichets polyvalents de proximité,

Les enquêtes conduites par l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, différents rapports de l'IGAS et les témoignages des organisations caritatives mettent en évidence l'importance de l'accueil des personnes les plus démunies, peu familières des démarches administratives, et les difficultés qu'elles rencontrent pour faire valoir leurs droits.

Afin de faciliter leurs démarches, la mission recommande de généraliser² le recours aux "**guichets polyvalents**" pour accueillir les demandeurs **et les aider à constituer leur dossier d'accès aux différents dispositifs** : fonds solidarité eau, FSL, téléphone, solidarité énergie.

Ce **réseau de "guichets polyvalents de proximité"** doit s'appuyer sur les structures existantes (CCAS, centres d'action sociale départementaux, CAF...). Un effort devra être fait pour la formation des personnels d'accueil.

4.12 ...rendu plus efficace par l'utilisation d'un formulaire unique.

La mission propose, comme cela lui a été maintes fois suggéré dans les départements visités, l'utilisation d'un **formulaire unique rassemblant les informations** permettant d'identifier **la situation économique et sociale** du demandeur, ceci pour l'ensemble des dispositifs d'aides (voir exemple en annexe n°7).

Ce formulaire unique présenterait trois avantages :

- éviter que les personnes en difficulté n'aient à remplir, pour justifier leurs droits, de multiples questionnaires redondants, obligation pouvant être perçue comme humiliante ;
- faciliter le travail du guichet polyvalent et des services sociaux en harmonisant les informations nécessaires à la prise en charge ;
- permettre un suivi statistique des aides accordées.

4.13 Une meilleure connaissance des situations de précarité est nécessaire

La mission qui, au cours de son travail d'investigation, a pu mesurer la difficulté à obtenir des informations précises sur les populations en situation de précarité et sur le fonctionnement du dispositif Solidarité Eau, recommande de prendre les mesures nécessaires pour pallier ces carences.

² des guichets polyvalents existent déjà dans certains départements (Rhône)

4.14 L'emploi du "ticket service" mérite un examen

La possibilité d'un recours au principe du "ticket service" pour acquitter les factures mérite un examen dans la mesure où le système permettrait de simplifier le règlement des impayés tout en respectant la dignité des personnes.

4.2 Définir les règles d'attribution des aides

Deux possibilités sont envisageables pour l'attribution des aides :

- décider au cas par cas selon les situations individuelles ;
- ou bien gérer les aides comme un droit, en les attribuant selon des critères préétablis.

L'objectif défini par la loi du 29 juillet 1998 est clair : "*...toute personne éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a **droit** à une aide...*"

La mission a noté une forte attente pour passer de la notion d'aide sociale à la notion de droit social. Elle a observé que, dans plusieurs départements, de telles règles sont déjà appliquées, mais selon des critères variables.

La mission recommande, comme pour le fonds de solidarité pour le logement, **d'attribuer les aides en fonction de critères définis** en prenant en compte les ressources financières globales des foyers et le nombre de personnes à charge.

Ceci présenterait l'avantage d'assurer :

- un **égal accès aux droits** pour les personnes en difficulté et de respecter leur dignité ;
- une **plus grande facilité** d'analyse pour les travailleurs sociaux, les services instructeurs et les commissions d'attribution, pour la réception de la demande, l'instruction administrative du dossier et la décision d'aide ;
- les **conditions d'une gestion unifiée** avec les autres fonds, notamment le FSL.

Deux remarques s'imposent :

- le cadrage national des critères d'attribution de l'aide ne doit pas faire obstacle à la **modulation des seuils et des taux d'aide dans les départements** (comme cela se pratique pour le FSL) au delà du minimum garanti par l'Etat,
- pour les situations de détresse, peuvent être attribuées, en complément, des aides d'urgence par le biais d'autres sources de financements : CCAS, associations caritatives...

4.3 **Unifier la gestion des fonds d'urgence**

L'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion du FSE s'élève contre la lourdeur et le coût de gestion du dispositif actuel³. Ceci a conduit certains organismes à en refuser la prise en charge, et dans certains départements la DDASS⁴ à accepter la gestion administrative des dossiers FSE alors que ce n'est pas sa mission.

4.31 **Il convient de regrouper les diverses procédures d'attribution des aides,**

Il convient de simplifier au maximum la gestion du dispositif Solidarité Eau en la **regroupant avec celle des autres fonds de solidarité** : FSL, fonds énergie et téléphone.

L'unification des procédures à partir du guichet polyvalent implique :

- **une appréciation globale du dossier de la personne** en difficulté et de ses droits (FSL, FSE, dispositif téléphone, fonds solidarité énergie...) par le travailleur social,
- **une instruction administrative globale** des dossiers d'aides liés au logement ,
- une prise de **décision coordonnée**, dans le cadre d'un travail concerté des commissions.

Cela permettrait :

- de diminuer la charge et les coûts de gestion des dossiers,
- d'alléger les tâches administratives des travailleurs sociaux pour leur permettre de se recentrer sur leur mission,
- de réduire les délais de réponse aux demandeurs,
- d'améliorer le suivi budgétaire du dispositif.

³ largement plus de 5 MF pour 25 MF d'aide de l'Etat.

⁴ notamment dans le département de la Manche

4.4 Offrir des alternatives pour une mobilisation plus facile des fonds

4.41 Remplacer le recours aux abandons de créances par un versement des distributeurs au fonds Solidarité Eau.

Le recours à l'abandon de créances comme source de financement du FSE, bien qu'il paraisse simple, est source de complexité car il fait intervenir un grand nombre de créanciers dans la mesure où :

- la facture d'eau est le support du paiement de l'eau, de l'assainissement, de redevances et de taxes diverses, donc de créanciers divers ;
- la distribution d'eau est répartie entre 15.000 unités territoriales.

La mission considère que la gestion unifiée du dispositif Solidarité Eau avec les autres fonds liés au logement ne lui paraît raisonnablement envisageable que si **le recours à l'abandon de créances, particulièrement complexe, est remplacé par un versement des distributeurs** au fonds de Solidarité Eau.

Plusieurs hypothèses de financement sont possibles.

4.41.1 La contribution volontaire des distributeurs privés au FSE,

La **contribution volontaire** fait appel, comme c'est déjà le cas dans la convention Solidarité Eau de 2000, à l'esprit citoyen des entreprises et aussi au souci qu'elles ont de présenter une bonne image. Le gain en terme de coût administratif compense en partie cette générosité.

La recette actuelle (20MF/an) pourrait être obtenue sur la base d'une cotisation de 1,34 F par abonnement aux réseaux de distribution d'eau.

4.41.2 ou la taxation des distributeurs

La taxation permettrait de mobiliser de façon certaine les financements du FSE et fournirait les moyens d'assurer le droit d'accès à l'eau. Elle instaurerait également une solidarité entre l'ensemble des consommateurs d'eau.

La **taxation** nécessite une disposition législative. Elle serait justifiée en contrepartie des avantages que tirent du dispositif Solidarité Eau les distributeurs grâce à un meilleur recouvrement des factures :

- les aides du FSE réduisent les impayés des personnes en difficulté,
- le dispositif facilite l'utilisation de la coupure d'eau comme moyen de recouvrement vis à vis des mauvais payeurs solvables en identifiant au préalable les personnes en difficulté.

La taxe pourrait être assise :

- comme la contribution volontaire sur le **nombre d'abonnements** (1,34 F par abonnement maintiendrait le contribution actuelle) ;
- ou sur le **volume d'eau** facturée (un taux de 0,01 F/m³ produirait une recette de l'ordre de 30 MF) ; dans cette hypothèse l'utilisation du FNDAE, qui utilise la même assiette, faciliterait la collecte des fonds.

Il paraît toutefois difficile de soumettre à cette taxe les seuls distributeurs privés, les arguments développés ci-dessus s'appliquant également aux régies.

4.42 Il importe d'utiliser l'un des fonds existants comme support de gestion

Les attributions d'aide émanant de fonds indépendants imposent des mandatements et des versements séparés même avec des procédures de gestion unifiées.

La mission suggère différentes alternatives pour **réunir les fonds et avoir une vision globale des situations individuelles.**

4.42.1 Abonder le FSL qui prendrait en charge la gestion des aides au paiement des factures d'eau

Il est suggéré **de verser les diverses ressources du dispositif Solidarité Eau au fonds Solidarité Logement** qui deviendrait l'outil opérationnel de gestion des aides au paiement des factures d'eau.

Ceci concernerait notamment la dotation du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les contributions volontaires ou les taxes acquittées par les distributeurs.

Une gestion analytique des comptes du FSL permettrait de suivre les décisions d'aide relatives à l'eau et d'ajuster, pour les années suivantes, le niveau des contributions au dispositif Solidarité Eau, notamment celles du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et des distributeurs,

4.42.2 Et pourquoi pas, un fonds global de solidarité pour l'aide au logement

La mission suggère d'aller au bout de la logique de globalisation de l'aide au logement.

L'ensemble des fonds mobilisés pour l'attribution des aides liées au logement (eau, énergie, téléphone) pourrait venir abonder le Fonds Solidarité Logement qui deviendrait l'outil universel d'attribution et de gestion de ces aides.

La comptabilité analytique selon la nature des aides permettrait d'en suivre les différents chapitres (eau, électricité, etc.) et ainsi d'ajuster les diverses contributions.

4.5 Maîtriser la consommation et les coûts de l'eau reste indispensable

4.51 Réduire les consommations inutiles dans les foyers

Les réseaux d'eau, la robinetterie et les appareils domestiques des ménages en situation précaire sont très souvent en mauvais état et à l'origine de fuites d'eau. Il est indispensable de compléter les aides au paiement de la facture d'eau par des actions destinées à réduire ces surconsommations, notamment :

- des campagnes d'information et de sensibilisation des ménages pour une utilisation économe de l'eau ;
- des programmes de diagnostics "fuites" accompagnés de travaux d'entretien ciblés,
- le développement des compteurs individuels, même dans le cas d'abonnement collectif.

La mission suggère, de renforcer ces actions

- par **un appui concerté, organisé dans le cadre des commissions départementales Solidarité Eau**, des partenaires du dispositif, notamment des distributeurs d'eau privés et publics, des régies de quartiers, des Offices HLM,.
- par une **contribution coordonnée entre l'ADEME**, qui intervient déjà pour l'amélioration de la qualité environnementale de l'habitat, et les **agences de l'eau** comme spécialistes techniques et comme financeurs, les économies d'eau concourant à une meilleure gestion des ressources aquatiques.

4.52 Maîtriser les coûts de l'eau

Enfin la mission rappelle que la maîtrise des coûts de l'eau dépend beaucoup :

- de la politique de gestion et de protection des ressources naturelles, de réduction des pollutions et de protection des captages,
- de la structure de la facture d'eau et de la transparence de la gestion des services publics de distribution et d'assainissement, notamment pour éviter de faire supporter aux ménages des coûts liés aux usages professionnels.

Il convient d'optimiser ces politiques pour contribuer à la maîtrise du prix de l'eau, particulièrement pour les usages domestiques.

A Paris le 7 décembre 2001,



Guy Michel Billard
Inspection générale des
affaires sociales (IGAS)



Dominique Legrain



Jean-Louis Prime
Inspection générale de
l'environnement (IGE)

Liste des annexes

Annexe 1 – Lettre de saisine des Inspections générales de l'Environnement (IGE) et des Affaires sociales (IGAS) par les Directeurs de Cabinet du ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'une part, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement d'autre part

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées par la mission

Annexe 3 – Liste des abréviations utilisées

Annexe 4 – Exemple de facture d'eau

Annexe 5 – Résultats de l'enquête « flash » de la FNCCR sur les coupures d'eau

Annexe 6 – Bilan de l'adhésion des départements à la Convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000

Annexe 7 – Modèle d'imprimé unique de demande d'aide

Annexe 1

*Ministère de l'Emploi
et de la Solidarité*

*Ministère de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement*

Le Directeur de Cabinet

01 AOÛT 2001

Le Directeur de Cabinet

NOTE

**A Madame Marie-Caroline BONNET GALZY
Chef du Service de l'Inspection Générale des Affaires Sociales**

**Monsieur Jean-Luc LAURENT
Chef du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement**

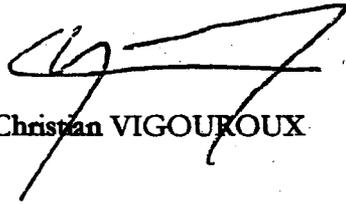
OBJET : Mission d'évaluation

Vous voudrez bien mettre en place une mission d'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau, en application de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, de la convention du 28 avril 2000 et de la circulaire du 6 juin 2000.

Il est important, sur la base du suivi national réalisé par la DGAS d'une part, et par le Syndicat Professionnel des Entreprises d'Eau et l'Assainissement d'autre part, d'approfondir la connaissance qualitative de la mise en œuvre sur le territoire du dispositif et notamment de l'implication des communes.

Vous examinerez les conditions d'une gestion plus unifiée avec les autres fonds d'urgence (instruction et gestion administrative commune) dans la perspective de la création à terme d'un fonds habitat unique qui fera l'objet d'une mission d'inspection ad hoc.

Vous proposerez le cas échéant les aménagements qui pourraient être apportés au dispositif relatif à l'eau.


Christian VIGOUROUX


Jean-François COLLIN

annexe n°2

liste des personnes rencontrées

1. **Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (le 2 octobre),**
DGAS, sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions
 - Frédéric Bontems, sous-directeur,
 - Françoise Delaux, chef du bureau de la lutte contre les exclusions
 - Solange Alidières, bureau de la lutte contre les exclusions
 - Catherine Viguiier, bureau de la lutte contre les exclusions

2. **Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (le 2 octobre)**
Cabinet du ministre
 - Christophe Chassande, conseiller technique**Direction de l'eau,**
 - Jean-Pierre Rideau, sous-direction de la programmation et des agences de l'eau
 - Cédric Duchèsne, direction de l'eau, sous-direction de la programmation et des agences de l'eau

3. **Fédération nationale des collectivités concédantes des régies FNCCR (9 octobre)**
 - Michel Desmars, chef du service de l'eau

4. **Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement SPDE (9 octobre)**
 - Tristan Mathieu, Délégué général,
 - Olivier Salvat

5. **Association des maires de France (AMF)**
 - Jean-Marc Gilonne, chef du département action sociale, éducation et culture
 - Guillaume Duparay, chargé de la politique déchets, ancien chargé du suivi de l'élaboration de la convention Solidarité Eau
 - Marie-Cécile Georges

6. **Personnes compétentes**
 - Frédérique Lahaye, ancienne conseillère technique auprès de ministres chargés du logement
 - Claudine Padieu, secrétaire générale de l'ODAS

7. **Associations de lutte contre l'exclusion**
 - Marie-Magdeleine Hilaire, UNIOPSS, conseillère technique "lutte contre les exclusions",
 - Hélène Marchal, Union nationale des associations familiales, département grands équilibres sociaux, chargée de mission "économie solidaire",
 - Catherine Michot, Fondation abbé Pierre, espace "solidarité habitat",
 - Edith Colas, Fédération des équipes Saint Vincent,
 - Pierre de Poret, ATD Quart monde, équipe "accès aux droits fondamentaux" chargé du suivi de l'application de loi de juillet 1998

8. **DDASS du Rhône**
 - Jean-Marie Lagrange, directeur départemental,
 - Renée Bertet, conseiller technique en travail social

9. **Conseil général du Rhône**
 - Marie-Claude Santini, directeur général adjoint des services, chargé de la vie sociale,
 - Marie-Noëlle Bert, directrice du service d'action sociale.

10. **Communauté urbaine de Lyon**
 - Mireille Elmalan, vice-présidente chargée de l'eau
 - Gérard Caviglia, directeur de l'eau

11. **Compagnie générale des eaux,**
 - Gérard Bourdonnay, directeur de la région Centre - Est
 - Bruno Giraudel, directeur du service Lyon Agglomération

12. **DDASS de la Manche**
 - Anne-Marie Tahrat, directrice départementale,
 - Véronique Beausillon, inspecteur principal,
 - Françoise Yvenat, inspecteur, responsable du service action sociale,
 - Joël Dufils, ingénieur du génie sanitaire,
 - Gilles Quinquenel, maire de de Hebecrevon, conseiller général, ancien président de la commission des affaires sociales,

13. **CCAS de Cherbourg - Octeville**
 - Anne Marie Bazire, CCAS de Cherbourg Octeville,
 - Sylvie Launoy, vice- présidente, CCAS d'Equeurdreville-Hainneville,
 - Patrick Dehaynin, directeur, CCAS d'Equeurdreville-Hainneville,
 - Pauze Philippe, receveur, office public des HLM, communauté urbaine de Cherbourg (CUC),
 - Marie -Odile Leroy, responsable du service financier, office public des HLM, (CUC),
 - Nicole Briard, maire adjointe de Cherbourg - Octeville, chargée de la solidarité et des politiques sociales, vice présidente du CCAS,
 - Didier Encoignard, directeur adjoint, CCAS de Cherbourg - Octeville,

14. Distributeurs privés dans la Manche

- Monsieur Ramelet, représentant du SPDE, SAUR,
- Yves Rollot, Compagnie générale des eaux, chargé du dossier Solidarité Eau dans la Manche,

15. Communauté urbaine de Cherbourg (CUC)

- Yves Duval, directeur général des services techniques,
- Guy Danneville, directeur "eau et assainissement",
- Jean-Yves Marie, responsable du service des eaux,

16. Trésor public de Cherbourg

- Madame Lecacheux, recouvrement des factures d'eau pour les régies,
- Madame Picot, recouvrement des factures d'eau pour les régies,

17. Sarthe, Le Mans

- Jean-Paul Aubrun, directeur départemental, DDASS
 - Blandine Grimaldi, inspectrice principale, responsable du pôle social, DDASS
 - France Ménager, inspectrice, DDASS
 - Odile Levillain, conseillère technique, DDASS,
 - Janine Bois, maire adjointe de la Ferté-Bernard, vice-présidente du CCAS, représentante de l'association des maires au comité départemental "ad-hoc Solidarité-Eau"
 - Françoise Aballea, directrice, direction des interventions sanitaires et sociales (DISS), Conseil Général de la Sarthe,
 - Claude Morice, droit au logement, DDE,
 - Gérald Veyrent, régisseur adjoint "eau", Communauté urbaine du Mans (CUM),
 - René Romano, directeur, Syndicat intercommunal des eaux de la région mancelle (SIDERM),
-

annexe n° 3

Liste des abréviations utilisées

AMF	Association des Maires de France
ANAH	Association Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
CAF	Caisses d'allocations familiales
CASU	Commission de l'action sociale d'urgence
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGE	Compagnie Générale des Eaux
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale.
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale (ministère de l'Emploi et de la Solidarité)
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes,
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
EDF	Electricité de France
FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies
FNDAE	Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau
FSL	Fonds Solidarité pour le Logement
MATE	ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
MES	ministère de l'Emploi et de la Solidarité
ODAS	Observatoire national de l'Action Sociale Décentralisée
RMI	Revenu minimum d'insertion
SPDE	Syndicat Professionnel des entreprises de service d'Eau et d'Assainissement.
UNIOOSS	Union Nationale des Institutions et Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales
VNF	Voies Navigables de France

annexe n° 4

exemple de facture d'eau

COMPTEUR	Date du relevé	Nouveau relevé	Ancien relevé	Consommation
n° 000308197 diamètre 15	13/10/2000	69	67	2 m3

DUPLICATA

			Tranche	Quantité	Prix unitaire	Consommation	Abonnement	TVA
			m3	m3	Francs HT	Francs HT	Francs HT	%
Distribution de l'eau	102,61 F ht	108,26 F TTC						
Abonnement part Syndicale		1er semestre 2001					69,58	5,5
Abonnement part SAUR		1er semestre 2001					145,29	5,5
Consommation part Syndicale		Année 2000		2	4,9000	9,80		5,5
Consommation part SAUR		Année 2000		2	4,0635	8,13		5,5
Déduction d'acompte consommation part Syndicale		Année 2000				-68,60		5,5
Déduction d'acompte consommation part SAUR		Année 2000				-56,89		5,5
Préservation des ressources en eau (Agence de l'Eau)		Année 2000		2	0,1000	0,20		5,5
Déduction d'acompte préservation des ressources en eau		Année 2000				-4,90		5,5
Collecte et traitement des eaux usées	-74,09 F ht	-78,17 F TTC	m3	m3	Francs HT	Francs HT	Francs HT	%
Consommation part Communale		Année 2000		2	2,5000	5,00		5,5
Consommation part SAUR		Année 2000		2	3,6745	7,35		5,5
Déduction d'acompte part Communale		Année 2000				-35,00		5,5
Déduction d'acompte part SAUR		Année 2000				-51,44		5,5
Organismes publics	-49,92 F ht	-52,67 F TTC	m3	m3	Francs HT	Francs HT	Francs HT	%
Aide au développement des réseaux ruraux (FNDAE)		Année 2000		2	0,1400	0,28		5,5
Lutte contre la pollution (Agence de l'Eau)		Année 2000		2	4,0200	8,04		5,5
Déduction d'acompte aide au développement des réseaux ruraux		Année 2000				-1,96		5,5
Déduction d'acompte lutte contre la pollution (Agence de l'Eau)		Année 2000				-56,28		5,5
Total Facture		-22,58 F TTC						

HT soumis à TVA : -21,40 F

TVA sur les débits : -1,18 F

ABONNEMENT

Montant indépendant de la consommation correspondant à la mise à disposition des services et destiné à couvrir des charges fixes.

CONSOMMATION

Volume en m3 enregistré par le compteur entre deux relevés. Lorsqu'il n'a pas été possible de relever le compteur, la consommation peut être estimée. La consommation eau constitue la base de calcul de la collecte et du traitement des eaux usées.

ORGANISMES PUBLICS

Le Fonds National d'Adduction d'Eau (FNDAE) a pour objet l'aide au développement des adductions d'eau en zone rurale.

L'Agence de l'Eau dont la vocation est de gérer les ressources en eau du territoire.

Les Voies Navigables de France dont la taxe concerne les communes qui prélèvent ou rejettent l'eau dans une voie navigable.

Annexe n° 5 coupures d'eau
résultats de l'enquête "flash" de la FNCCR (nov 2001)

population desservie	mode de gestion	nombre de coupures en 2000	observations
3 800	régie	0	
1 982	délégation	0	l'injonction par courrier de la coupure d'eau et de sa date déclenche le paiement, ou au moins d'un acompte
50 000	régie	15	
26 517	régie	30	estimation approximative
22 950	régie	10	
7 980	régie	4	dont 3 rétablissements dans la journée et 1 sous 72 heures
3 042	régie	0	
6 703	délégation	6	
428	régie	0	
75 000	délégation	400	
10 000	régie	20	3 relances puis courrier R+AR, lentille 30/h
1 900	régie	0	
250	régie	0	
4 024	régie	1	Envoi d'une centaine d'avis de coupure dans l'année. La menace de coupure d'eau est le seul argument qui fait se manifester l'abonné.
110 357	régie	50	454 menaces de coupure.
60 000	délégation	312	
16 937	régie	87	
3 030	?	0	
10 903	délégation	20	
7 495	régie	0	
5 317	délégation	23	
5 008	délégation	18	
4 796	délégation	25	
3 238	délégation	15	
2 110	délégation	14	
820	délégation	4	
378 379	régie	310	
80 055	régie	0	
11 500	délégation	14	
3 435	régie	0	
850	régie	0	
22 916	délégation	6	
13 058	délégation	7	il ne s'agit pas de coupures mais de réduction de débit
	régie	0	
48 900	régie	113	population municipale : données INSEE 1999
5 270	régie	4	
40 629	délégation	2	
964	régie	0	
2 788	régie	0	
90 000	délégation	300	
11 720	régie	112	
7 000	régie	0	
2 724	régie	10	
398 000	délégation	744	1327 contentieux avec déplacement d'un agent, 583 paiement lors du déplacement.
51 191	délégation	127	Jamais de coupure les vendredi samedi et veille de fête, toujours le matin pour laisser la possibilité de rouvrir l'après midi.
3 746	régie	1	
38 150	délégation	150	
6 000	régie	6	pour les abonnés en difficulté le débit sanitaire est mis en place
1 541	délégation	3	plus de coupures en 2001 mais réduction de débit

Annexe n° 5 coupures d'eau
résultats de l'enquête "flash" de la FNCCR (nov 2001)

population desservie	mode de gestion	nombre de coupures en 2000	observations
220 000	délégation	400	
49 000	délégation	405	
6 629	délégation	7	
28 018	régie	0	La coupure d'eau n'est pas instaurée.
18 162	régie	10	La gestion des impayés et le nombre d'interventions pour parvenir au recouvrement sont très importants (350 états de poursuites)
11 376	régie	15	il ne s'agit pas de coupures mais de réduction de débit. Les impayés sont souvent des "mauvais payeurs" et non les personnes dans le besoin
11 145	délégation	7	
51 832	délégation	30	
180 839	délégation	0	
50 000	délégation	56	
250 000	régie	0	
214 429	régie	0	
52 000	régie	0	
270 000	régie	0	
52 325	régie	1	
45 000	délégation	31	peu d'impayés, coupure moyen le plus efficace
35 371	régie	10	
129 460	délégation	0	négociations préalables avec les CCAS
13 697	régie	0	
28 985	délégation	0	
6 607	délégation	?	le délégataire ne peut fournir les informations
5 964	délégation	0	
21 417	régie	0	
2 847	régie	10	
7 000	régie	0	ne procède à aucune coupure d'eau même impayée
4 006	régie	0	
40 000	régie	61	
107 241	délégation	350	
2 000	régie	0	
395 000	régie	10	
52 228	délégation	32	
9 700	régie	0	
1 150 000	délégation	1 100	Dans la majeure partie des cas, il s'agit d'une réduction de débits, dans la plupart des cas une régularisation intervient dans les 24 ou 48 heures.
1 441	régie	0	
632	délégation	0	
150 600	régie	110	
86 697	régie	45	
57 619	régie	350	étalement des paiements et aides au cas par cas, mais, sauf dans le cadre de la procédure de surendettement, il n'y a jamais abandon de créances . Pas de coupure après 12 heures, ni le vendredi, samedi et veille de fête.
15 000	régie	42	coupures après 2 lettres de rappel dont 1 R+AR. Pour les personnes en difficulté, échéancier.
10 521	délégation	5	
90 000	délégation	415	La convention SE n'a pas été mise en application : les mesures appliquées restent opaques et sans aucune unité
50 913	régie	50	Lettre de rappel puis passage d'un employé (habilité à recevoir les paiements par chèque) avec remise d'avis de coupure.
12 300	délégation	0	
82 000	délégation	20	
27 000	régie	0	

Annexe n° 5 coupures d'eau
résultats de l'enquête "flash" de la FNCCR (nov 2001)

population desservie	mode de gestion	nombre de coupures en 2000	observations
4 646	délégation	0	
27 267	régie	183	
11 540	délégation	0	convention avec délégataire
	délégation	1 473	1030 coupures pour des commerces saisonniers, FSE 143 kF pour 97 familles
136 000	régie	315	98% de régularisation après coupure.
94 879	délégation	250	des difficultés apparaissent dues aux associations de consommateurs
88 000	délégation	2 162	
35 000	régie	0	
3 138	régie	2	
456 000	délégation	580	dont 415 réouvertures quasi-immédiates, avis préalable des organismes sociaux, pas de coupure pour les personnes en situation précaire. principale problème : mutation résidences secondaires en bord de mer
160 000	régie	61	1400 lettres de menace de coupure.
82 000	délégation	121	
1 272	délégation	1	il y a dialogue entre le fermier, la collectivité et les abonnés susceptibles d'avoir une coupure.
8 000	régie	0	cause de suspension jamais appliquée malgré les nombreux impayés (en général concerne les hôtels et restaurants).
2 127	régie	0	
1 234	délégation	0	
20 000	régie	1	
6 200	délégation	18	
1 175	régie	1	ne pratique les coupures que sur les résidences secondaires.
40 000	délégation	3	
88 000	délégation	2 162	
15 000	délégation	0	
611 000	régie	717	
459 000	délégation	519	coupures de très courtes durées
55 665	délégation	148	
3 027	régie	0	
		0	
8 180 574	TOTAL	15 252	

annexe n° 6

Adhésions des départements à

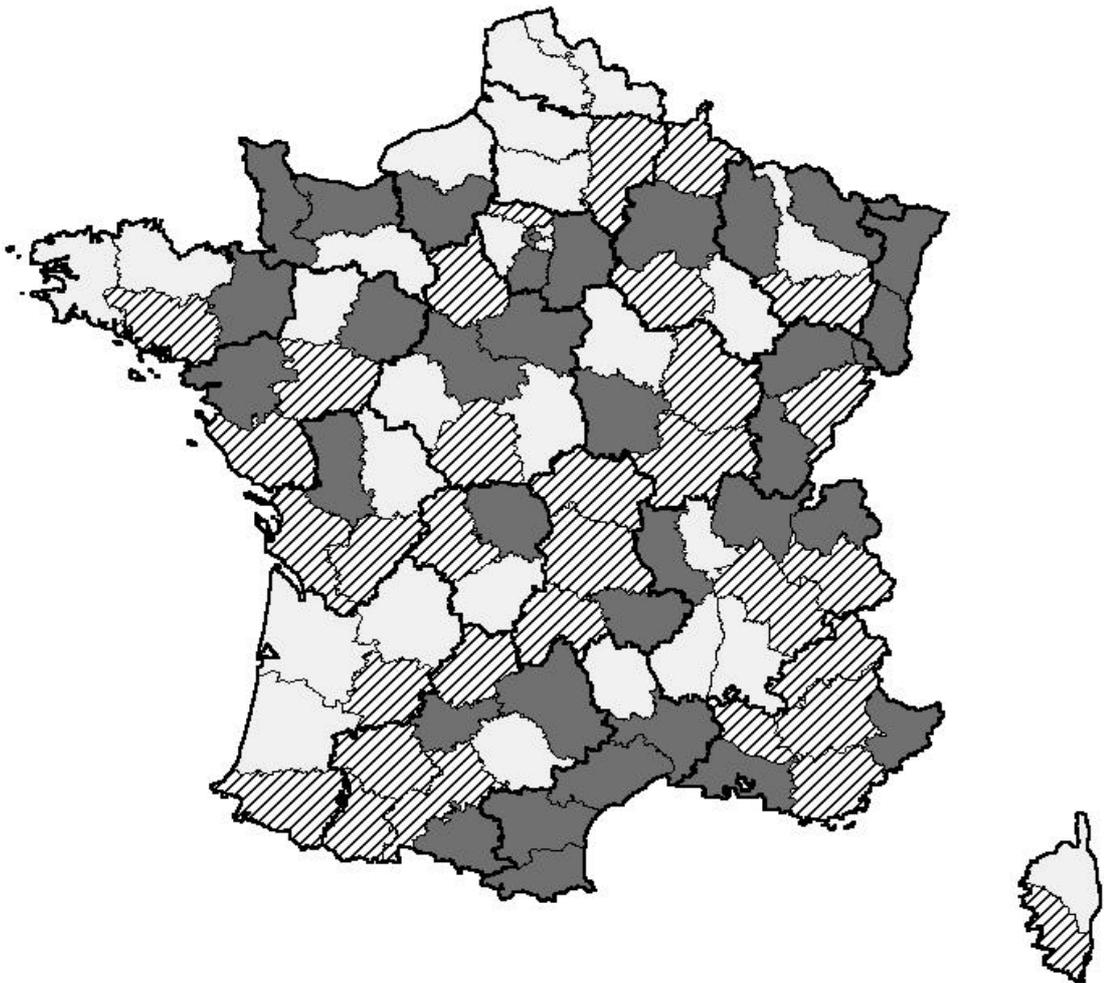
la convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000



Départements qui n'ont pas adhéré



Départements qui n'ont pas répondu au questionnaire de la DGAS
(au 04/12/2001)



annexe n° 7

exemple

d'imprimé unique de demande d'aide

Si le demandeur est âgé de moins de 25 ans, préciser la situation professionnelle et les ressources mensuelles des parents.

Père. Situation professionnelle _____ Ressources : _____

Mère. Situation professionnelle _____ Ressources : _____

Ressources des personnes vivant au foyer	Mois de référence :			TOTAL	Justificatifs
	Père	Mère	Autre		
Nature					
Salaire imposable					
Allocation de chômage					
Pension (Invalidité, accident, ...)					
Indemnités journalières de la Séc. Soc.					
Complément de salaire pour arrêt de travail					
Revenu Minimum d'insertion					
Allocation d'Adulte Handicapé et son complément					
Allocation d' Education Spéciale et son complément					
Allocation de Parent Isolé					
Allocations Familiales					
Complément Familial					
Allocation de Soutien Familial					
Allocation Pour Jeune Enfant					
Allocation de Logement ou A.P. L.					
Pension Alimentaire					
Prestation Spécifique Dépendance					
Alloc. compensatrice tierce personne					
Autres					
TOTAL					

Charges		
	Montant	Justificatifs
1. Charges fixes		
Loyer / Accession		
Charges locatives		
E.D.F.		
Gaz / Fuel		
Eau		
Assurances		
Téléphone		
Frais de garde		
Pension alimentaire versée		
Frais liés au handicap (préciser)		
Autres		
TOTAL		

Fiche à remplir par l'instructeur

		7
Organisme instructeur : _____ Adresse : _____ Numéro de téléphone : _____ Nom du correspondant : _____	Nom du demandeur : _____ Prénom du demandeur : _____ Adresse : _____ _____ _____	

Nature de l'aide souhaitée		8
<input type="checkbox"/> Prêt	Montant demandé : _____	
<input type="checkbox"/> Subvention (secours)	Montant demandé : _____	
<input type="checkbox"/> Autre	Montant demandé : _____	

Suivi social					9
<i>Autres aides financières sollicitées</i>					
Nature	Organisme	Montant	En cours	Accordé	

Démarches entreprises et avis de l'instructeur

Décision	
Prêt :	_____
Subvention :	_____
Autre :	_____
Signature	Cachet

A _____

Le _____

Signature de l'instructeur