



ÉCOLE DOCTORALE n° 221 Augustin Cournot : Sciences économiques et de gestion et « Sciences, Technologie, Sociétés »
UMR GESTE (GESTion Territoriale de l'Eau et de l'Environnement)

THÈSE présentée par :

Jeanne GREMEL

soutenue le : 29 novembre 2016

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : Sociologie

L'invention de l'eau sociale
Trajectoire du problème de l'accès à l'eau en
France (1984-2016)

THÈSE dirigée par :
BARBIER Rémi

Professeur de sociologie, UMR GESTE, Irstea-ENGEES

RAPPORTEURS :
EUZEN Agathe
TREPOS Jean-Yves

Chargée de recherches CNRS en anthropologie, LATTS
Professeur émérite de sociologie, Université de Lorraine

AUTRES MEMBRES DU JURY :

BRESSON Maryse

Professeure de sociologie, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (Présidente du jury)

TSANGA TABI Marie

Ingénieure de recherche en sciences de gestion, UMR GESTE

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Au moment de mettre un terme à ce travail de recherche, le temps est venu pour moi de remercier toutes celles et ceux que j'ai côtoyés pendant ces quelques années. Ils ont contribué à l'accomplissement de cette thèse, de près ou de loin. Ce manuscrit est aussi le fruit de leurs efforts et de leurs attentions. Qu'ils en soient vivement remerciés !

Mes premiers remerciements vont à Rémi Barbier, mon directeur de thèse. Ce sera difficile de trouver les mots adéquats pour lui exprimer ma reconnaissance, mais je vais tout de même essayer ! Tout au long de ce parcours de recherche, j'ai eu l'occasion d'expérimenter très concrètement tes nombreuses qualités scientifiques et humaines de directeur de thèse. Je sais que ce fut plein de surprises, parfois déroutant, j'espère toujours intéressant ! Toujours, tu as été présent, patient, attentif, ne ménageant pas le temps que tu me consacrais, prêt à ré-aiguiller les recherches, t'enquérir de tel ou tel aspect, relire mes écrits, me donner de précieuses suggestions, interroger, éclaircir et consolider une argumentation. Je reste admirative de tes capacités d'enrichissement et d'approfondissement, en même temps que d'analyse et de synthèse, même à partir de mes propos les plus épars ou de mes interrogations les plus vastes. Sans ton accompagnement constant et ton encadrement précis et clair, cette thèse ne serait tout simplement pas là. Merci, Rémi.

Je remercie ensuite Marie Tsanga, ma co-encadrante : ce sera difficile aussi de résumer en quelques mots tout ce que nous avons partagé depuis mes mémoires de master jusqu'à l'achèvement de cette thèse ! C'est à toi que je dois la découverte de ce sujet de recherche. Tu as accepté de m'en parler avec enthousiasme, me faisant part de tes travaux et m'invitant à prendre la suite, à enquêter à mon tour sur ce sujet si riche. Ensemble, nous avons approfondi nos questionnements, confronté nos résultats, suivi pas à pas les nouvelles étapes de cette fameuse question de l'accès à l'eau... Ton accompagnement humain et scientifique, sans cesse renouvelé, fut également très précieux pour moi, comme celui de Rémi. Tu étais également toujours prête à m'épauler, me relancer, enrichir ma pensée. Je te remercie.

Virginie Waechter-Larrondo a occupé une place à part ces derniers mois : sans toi non plus, cette thèse ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui. Grâce au travail assidu accompli avec toi sur ce manuscrit, cette période intense de la fin de thèse a été pour moi profondément motivante et stimulante. Tu as même dû me stopper quelque peu... ! Merci d'avoir mis à mon service tes grandes qualités. Tu sais que je serai ravie de continuer nos discussions passionnantes sur tant de sujets, sociologiques ou autres, dans les temps qui viennent !

Je remercie ensuite tout particulièrement Maryse Bresson, Agathe Euzen et Jean-Yves Trepos, d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse.

Je tiens également à remercier Régis Blazy, qui fut présent avec dynamisme et réalisme à une période déterminante : merci à lui pour ses précieux conseils.

Ce travail n'aurait pas pu être mené à bien sans le soutien de la Région Alsace, qui m'a permis, grâce à une bourse de recherche, de me consacrer sereinement à la réalisation de ma thèse.

Cette thèse a été nourrie par de nombreuses rencontres : je remercie chaleureusement tous les acteurs rencontrés sur le terrain, qui ont accepté de me consacrer un peu de leur temps.

Je remercie vivement à présent l'ensemble de mes collègues de GESTE : ce fut un plaisir de travailler avec vous, dans un environnement de recherche très enrichissant. C'est à Anne que je dois, fortuitement, un aiguillage déterminant vers un projet de mémoire sur l'accès à l'eau avec Marie ! Merci en particulier à Sara, Marjorie, Daly et François-Joseph, qui ont toujours su me prêter une oreille attentive, m'éclairer avec sympathie et humour ou me donner un conseil avisé ! Merci à François et Daly pour la mise en musique !

Merci également à Caroline, Véronique, Michel et Danielle pour leur soutien « logistique » indispensable, même dans les situations incongrues, dans la bonne humeur ! Merci Danielle, pour ta réactivité et ton soutien amical ! Merci à Thierry Schaetzlé pour son accueil toujours bienveillant et avenant.

Un grand merci à toute la fine équipe des doctorants et (anciens) jeunes docteurs de GESTE ! Avec vous, j'ai partagé le quotidien de la thèse et davantage ! Merci de tout cœur à vous tous, en particulier Kevin Caillaud, Jocelyn Groff, Cécile Tindon, Victor Bailly, Marion Laurenceau, Nathalie Tavernier-Dumax, Julian Eleuterio, Youssef Tlili, Younes Bentarzi, Mathieu Bensoussan et Hamet Saar. J'ai certes un regret, celui de ne pas avoir passé assez de temps avec vous, bien trop souvent ! Je remercie en particulier mon ami et voisin de bureau, Paul Ward-Perkins : du travail côte à côte aux discussions passionnantes sur de nombreux et vastes sujets sociologiques... Merci aussi pour ta relecture !

Je remercie toute l'équipe d'Eau&3E, en particulier Bernard Barraqué ; ainsi que les jeunes chercheurs, Laure Isnard, Julien Souriau et Olivier Crespi Reghizzi. Travailler avec vous, même brièvement, dans le cadre de ce projet de recherche fut une expérience très riche et qui plus est, amicale et agréable. Échanger sur nos thèses, travaux et projets professionnels respectifs aussi !

Mes remerciements vont également à mes professeurs du master Sciences Sociales du Politique / et Sociologie des sciences et techniques de l'IEP de Strasbourg : en particulier Vincent Dubois, Jay Rowell, Hélène Michel et Soraya Boudia. Pendant un an, vous m'avez ouvert des horizons intellectuels très stimulants, sans lesquels je n'aurais jamais pu envisager d'accomplir cette thèse.

Merci à tous ceux du master Sciences Sociales du Politique de l'IEP de Strasbourg, en particulier Laurence Doremus, Camille Marthon, Adélaïde Bargeau, Valentin Behr, Emeline Mazué, Mickaël Heidmann... J'ai plongé avec vous dans le bain de la sociologie pendant une année captivante ! Un grand merci à toi, Laurence, pour ton soutien inlassable pendant la thèse, j'espère en avoir fait autant pour toi. Merci à certains des jeunes chercheurs du laboratoire SAGE et de l'association Doxtra, qui m'ont donné un conseil sur tel ou tel point, parfois bien pratique !

Merci à mes amis du master *Water Management* de l'université de Cranfield pour l'année passionnante vécue ensemble : Virginie, Marie, Corentin, Mar, Pablo, Pierre-Emmanuel,

Denis et tous les autres... Les projets de thèse ont mûri là-bas, à plusieurs, pour la plupart d'entre nous ! J'exprime également ma reconnaissance au professeur Richard Franceys, qui a su m'aiguiller dans mon projet de recherche et m'indiquer ressources et contacts pour la partie anglaise de l'enquête.

Je remercie aussi tous mes comparses ingénieurs de l'ENGEES, en particulier Marianne, Amaury, Cécile, Ophélie, Céline, Quentin, Jordan, Sarah et Tom : tout a commencé avec vous, pendant ces deux années d'études aquatiques et scientifiques intenses et animées ! Merci pour vos passages, messages de nouvelles et encouragements pendant la thèse !

Merci à tout le groupe « RDV » (Resto des Doctorants Vaillants) : de l'atelier d'écriture à la soutenance et +, ce sera toujours un plaisir de partager ensemble les péripéties de nos aventures de thésards, des souris au paludisme ! Merci pour ces moments de détente très sympathiques et bonne rédaction à tous, vous y êtes presque !

Toute ma gratitude à Robert A. : il a été un appui remarquable, avec sagesse, patience et délicatesse, lors de périodes cruciales de la thèse. Merci pour votre qualité d'écoute, votre amitié et la richesse de nos conversations.

Je remercie aussi Elisabeth M. pour le temps qu'elle m'a généreusement consacré.

Je rends hommage à Pierre de St-C (†) et toute sa famille. Il y a trois ans, jour pour jour. Merci pour votre dernier encouragement discret mais décisif !

J'exprime toute ma reconnaissance à Christian G. : il sait sans doute tout ce que je lui dois, depuis de nombreuses années. Son intelligence et sa hauteur de vue nous laissent souvent pantois, mais il a toujours su nous guider avec une clarté, une concision et une densité pleines d'humour. Merci pour votre attention, votre exigence et votre dévouement profond. Merci à toutes celles et ceux qui, comme lui, m'ont beaucoup donné.

Merci à tous mes amis, de Strasbourg et ailleurs, qui se reconnaîtront car si je vous citais tous, la liste serait très longue ! Cependant, je ne peux pas ne pas citer Flore M., Delphine, Marie R., Nicolas, Marie D., Raïssa-Marie & Louis, Olivier & Katharina, Amaury & Flore, Emmanuel M., Marie T. et Manuela. Je n'oublie pas non plus Mathilde, Etienne, Carole & Xavier, Benoît, Cath, Soph, Sam & Marie, Jean & Marie... Ainsi que Charline & Antoine,

Jesse et Sébastien. Et enfin, Odile, Marie P., Veronika, Colombe, Jul, Zab, Cécile, Marie F. et Marion.

Merci à vous et à tous ceux qui ne sont pas cités ! Vous êtes des amis exceptionnels. Votre amitié rayonnante et votre présence enthousiaste ont été très précieuses et le seront encore, pour longtemps...

Une dédicace spéciale à ceux d'entre vous qui se sont aussi lancés avec passion dans l'engagement un peu fou de la thèse et qui ont soutenu ou vont soutenir prochainement... Enfin, un salut particulier à Bruno L. dont j'admire le courage et la joie de vivre. Nous avons de la chance d'avoir un ami tel que toi !

Un *gracias* enthousiaste à ceux de la « Mezzanine » : Edith, Pierre Giorgio, Thomas, Jérôme, Pierre, Térésa, John, Chiara, Paul, Frédéric, Marcel, Gianna et tous les autres... Marie, Emmanuel, Charles, Benoît et Joseph : je vous dois tant. Je souhaite vous témoigner toute mon affection.

Un clin d'œil amusé à tous les enfants de la cantine de l'école Ste Aurélie : pendant une année, ils ont égayé (énergiquement !) la pause méridienne de leurs sourires, de leurs questions souvent comiques, parfois graves, et de leurs jeux, dessins et bavardages en tout genre ! Merci à toute l'équipe et un merci tout spécial à Evodie, ma co-animatrice : pour s'être épaulées auprès des enfants et pour les discussions profondes qui suivaient !

Merci à toute ma famille, en particulier à mes grands-parents, ici et là-bas, qui sont un vrai appui et exemple pour moi ; parmi vous, merci à ceux qui m'ont offert plusieurs fois un havre de verdure et de repos pour une période de rédaction ou des vacances. Je ne me lasserai jamais des couchers de soleil sur les étangs, les forêts et les champs, ou les marches matinales dans les chemins bordés de hêtres, de marronniers, de haies de buis et de mûriers...

Merci aux « Ravanichous », qui deviennent une seconde famille, avec générosité. Vous savez tout ce que vous nous avez offert et tout ce que nous avons partagé depuis plusieurs années ! Merci aussi de m'avoir invitée tant de fois dans le plus haut et plus bel endroit habité d'Alsace !

Enfin, je remercie avec une immense tendresse et gratitude mes chers parents, ma chère sœur Camille et mon beau-frère Emmanuel : pour votre soutien indéfectible et votre présence ! Je ne pourrai pas exprimer ici tout ce que j'aimerais vous dire... Merci aussi de m'avoir supportée, à travers tous les hauts et les bas de cette aventure de la thèse ! Bonne route à tous les deux, Camille & Emmanuel.

Un dernier merci à E. S., présent jusqu'au bout.

« Si le pauvre tenait son droit de la seule nécessité, votre égoïsme l'aurait vite condamné au strict nécessaire, payé d'une reconnaissance et d'une servitude éternelles. »

Georges Bernanos, *Journal d'un curé de campagne*, Paris, Plon, 1936.

« L'assistance des pauvres offre sans doute la plus grande tension sociologique entre les buts directs et indirects d'une action. »

Georg Simmel, *Les pauvres*, Paris, PUF, 2005 (1ère éd. 1907).

« Dans les collines, il y a toujours cet arbre à côté des fermes ; vous savez pourquoi, vous ?

- Ah, mon bon monsieur, oui, je sais, je vais vous dire. [...] De mon temps, on plantait le cyprès, vous savez pourquoi ? Parce que c'est un arbre beau chanteur. [...] On aimait cette musique de cyprès. C'est profond, c'est un peu comme une fontaine, tenez. [...] Ici, on ne pouvait pas se payer le luxe de faire couler tant et plus. Ici, on mesurait l'eau à la burette. [...] Donc, pour nous remplacer la fontaine on plantait un cyprès au bord de la ferme, et comme ça à la place de la fontaine d'eau on avait la fontaine de l'air avec autant de compagnie, autant de plaisir. »

Jean Giono, *Solitude de la pitié*, Gallimard, 1932.

Sommaire

TABLE DES ILLUSTRATIONS	16
SIGLES ET ACRONYMES.....	19
INTRODUCTION GÉNÉRALE	21
1. RETRACER L'ÉMERGENCE DE L'EAU SOCIALE.....	22
2. LE SECTEUR DE L'EAU POTABLE : ÉLÉMENTS DE CADRAGE.....	27
3. ANGLETERRE ET PAYS-DE-GALLES : LA MATRICE DE L'EAU SOCIALE	35
4. UNE APPROCHE EN TERMES DE SOCIOLOGIE DES PROBLÈMES PUBLICS	43
5. ENQUÊTE ET MATÉRIAUX	52
PARTIE 1 – LA GENÈSE DU SOCIAL DE L'EAU (1980 – 2016)	55
CHAPITRE 1 – AMORCE DE LA TRAJECTOIRE DU PROBLÈME DE L'ACCÈS À L'EAU : PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ ET ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX SERVICES ESSENTIELS (1980-1992)	56
1. LA « NOUVELLE PAUVRETÉ » : D'UNE RÉALITÉ SOCIALE À DE NOUVELLES APPROCHES D'ACTION PUBLIQUE	58
2. TRAITER LA « NOUVELLE PAUVRETÉ » PAR DES RÉPONSES D'URGENCE : LES PREMIERS PLANS PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ (1984-1988).....	64
3. DE L'ASSISTANCE À LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX DROITS, DE L'URGENCE À L'INSTITUTIONNALISATION DE DISPOSITIFS D'AIDE SECTORIELS	82
CHAPITRE 2 – LA RECONNAISSANCE ASYMÉTRIQUE D'UN « DROIT À L'AIDE » POUR L'ÉNERGIE ET L'EAU (1992-1996).....	115
1. LA RECONNAISSANCE PROGRESSIVE D'UN PROBLÈME D'ACCÈS À L'EAU : LE DROIT À UNE AIDE POUR L'EAU ET L'ÉNERGIE (1992).....	117
2. ENTRE MESURES TECHNIQUES POUR FAIRE FACE AUX IMPAYÉS ET MOBILISATIONS AUTOUR DES PROBLÈMES D'ACCÈS À L'EAU ET À L'ÉNERGIE	132

CHAPITRE 3 – LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L’AIDE POUR L’EAU ? LE TEMPS DU VOLONTARIAT (1996-2004)	146
1. CHARTES ET NON-COUPURE POUR L’EAU ET L’ÉNERGIE: LA CONSTRUCTION LABORIEUSE D’UNE AIDE AUX IMPAYÉS (1996-2000).....	147
2. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À UNE AIDE POUR L’EAU : UN ENGAGEMENT VOLONTAIRE QUI RESTE FAIBLE (2000-2004).....	172
3. RECOMMANDER LA FUSION DES FONDS : UNE RÉORIENTATION « SOCIALE » DU DISPOSITIF PAR L’ÉTAT .	191
CHAPITRE 4 - CRISTALLISATION DU DROIT À L’AIDE ET LIMITES DU « SOCIAL DE L’EAU » (2004-2016).....	212
1. LA DÉCENTRALISATION IMPOSE DÉFINITIVEMENT UNE CONFIGURATION D’AIDE SOCIALE-TERRITORIALE (2004)	213
2. UNE AIDE DÉPARTEMENTALE INCONTOURNABLE MAIS CRITIQUÉE	225
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	270
PARTIE 2 – DU SOCIAL DE L’EAU À L’EAU SOCIALE (2000 – 2016).....	275
CHAPITRE 5 –DE L’AFFIRMATION D’UN DROIT À L’EAU À LA DIFFICILE GENÈSE DE L’EAU SOCIALE (2000-2016).....	276
1. LE LENT CHEMINEMENT DU DROIT À L’EAU (1998-2006)	278
2. UN ÉVÉNEMENT JURIDIQUE EN QUÊTE D’EFFETS (2009-2012)	289
3. LES TIMIDES DÉBUTS DU VOLET PRÉVENTIF DU DROIT À L’EAU (2013-...).....	323
CHAPITRE 6 –L’INVENTION DE L’EAU SOCIALE À L’ÉPREUVE DU LOCAL. LE CAS PARISIEN : TOURS ET DÉTOURS AUTOUR DE LA TARIFICATION SOCIALE (2007-2016).....	336
1. LE PROJET EMBLÉMATIQUE DE RETOUR EN RÉGIE ET L’ANNONCE EN CREUX D’UNE TARIFICATION SOCIALE (2007-2009).....	342
2. METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À L’EAU À PARIS, SANS TARIF SOCIAL : LES ACTIONS DE LA RÉGIE (2010-2012)	362
3. LE RETOUR DE LA TARIFICATION SOCIALE ? (2010-2013)	386
CONCLUSION GÉNÉRALE	412

BIBLIOGRAPHIE	430
ANNEXES	459
A. TEXTES JURIDIQUES	460
B. CAS ENQUÊTÉS ET ACTEURS RENCONTRÉS	465
C. LES PRINCIPAUX JALONS DE LA TRAJECTOIRE DU PROBLÈME DE L'ACCÈS À L'EAU EN FRANCE	473
D. EXTRAITS DE SOURCES DOCUMENTAIRES	476
TABLE DES MATIÈRES	503

Table des illustrations

Liste des encadrés

Encadré 1 – La notion de « service essentiel ».....	22
Encadré 2 – Les différents types d’usagers	29
Encadré 3 – Les actions mises en œuvre dans le cadre du premier plan pauvreté-précarité (1984)	66
Encadré 4 – Évolution des objectifs et modalités de la politique de « lutte contre la nouvelle pauvreté » : des plans d’urgence aux expérimentations de revenu minimum (1986).....	70
Encadré 5 - Les difficultés rencontrées par les ménages pour se maintenir dans leur logement (extrait du rapport Wresinski, 1987)	77
Encadré 6 – La notion de « droit à / droit-créance »	87
Encadré 7 - La loi Besson : mettre en œuvre une politique d’aide sectorielle pour l’accès au logement	104
Encadré 8 - Les outils institués par la loi Besson.....	106
Encadré 9 - Bilan de la phase initiale de mise en œuvre des FSL : enjeux et limites (2001).....	110
Encadré 10 – Outils mis en place par EDF pour adapter le recouvrement des impayés des ménages en difficulté : SME, SMI, CLE et engagements solidarité	134
Encadré 11 – L’augmentation du prix de l’eau au cours des années 1990.....	141
Encadré 12 – Estimation du nombre d’impayés et de coupures d’eau	159
Encadré 13 – Financement des fonds solidarité énergie (FSE) et estimation du nombre de ménages pris en charge (1993-2002).....	161
Encadré 14 - La mise en œuvre du dispositif solidarité-eau dans le Loiret (1998 – 2001).....	180
Encadré 15 – La mise en place de compteurs à prépaiement pour des usagers en impayé chronique	257
Encadré 16 – Coupures d’énergie, SMI, résiliations de contrat et trêve hivernale : quelle évolution ?	260
Encadré 17 – Tarifs sociaux de l’énergie (TPN, TSS), automatisation et chèques énergie	266
Encadré 18 – Quelques données de cadrage.....	289
Encadré 19 – Quelques figures du débat politique.....	296
Encadré 20 – Un effet pervers de la tarification progressive	324

Encadré 21 – La gestion de l’eau potable et de l’assainissement à Paris	338
Encadré 22 – Remunicipalisation et projet de « tarif social » de l’eau à Paris : principaux jalons.....	340
Encadré 23 – Un avenant significatif : la participation des délégataires à l’action sociale en matière d’aide aux charges d’eau impayées dans le cadre du Fonds Solidarité Logement (FSL) parisien.....	344
Encadré 24 – Les impayés d’eau et l’accès social à l’eau : un problème à Paris ?	350
Encadré 25 – L’individualisation : des gains minimes pour des coûts importants.....	355
Encadré 26 – Les aides au logement facultatives de la Ville et du Département de Paris	358
Encadré 27 – Vœu relatif à la tarification sociale de l’eau déposé par les Verts au Conseil de Paris les 15-16 novembre 2010.	387
Encadré 28 – Extrait du vœu relatif à l’accès à l’eau des personnes en difficulté, déposé par l’exécutif, sur proposition de M. Contassot et du groupe des Verts à Paris, voté au Conseil de Paris les 15-16 novembre 2010.....	391
Encadré 29 – La boucle préventive et le désir d’une tarification sociale	410

Liste des tableaux

Tableau 1 : Evolution des aides versées par les fonds solidarité-eau (2000-2004)	183
Tableau 2 : Evolution des aides accordées par les FSL pour leurs différents volets (2005-2013).....	229
Tableau 3 : Estimation du nombre de volets « eau » mis en place au sein des FSL (2005-2014)	246
Tableau 4 : Les principaux jalons du « social de l’eau » en France (1992-2016)	274
Tableau 5 : Tarif progressif mis en place à Libourne (2010)	299
Tableau 6 : Les principaux jalons de la trajectoire du problème de l’accès à l’eau en France.....	333
Tableau 7 : Cas enquêtés et acteurs rencontrés	465
Tableau 8 : Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique en 2015	501

Liste des figures

Figure 1 : La tarification « éco-solidaire » mise en place par la Lyonnaise des Eaux à Dunkerque (2012).....	34
Figure 2 : Caractéristiques des deux logiques d'action, « social de l'eau » et « eau sociale », et d'un dispositif d'aide à l'accès à l'eau (allocation Paris logement).....	50
Figure 3 : Evolution du prix de l'eau en France (1990-1999).....	141
Figure 4 : État des lieux de la mise en place du dispositif de maintien à l'eau des publics défavorisés dans les différents départements (juin 2006)	244
Figure 5 : La tarification « éco-solidaire » mise en place par la Lyonnaise des Eaux pour le syndicat de l'eau du Dunkerquois : une tarification progressive ciblée pour les bénéficiaires de la CMU-C (2012).....	314
Figure 6 : Modes préventif et curatif de prise en charge des difficultés de paiement des usagers étudiés dans le cas parisien	357
Figure 7 : Les deux logiques d'action « social de l'eau » et « eau sociale ».....	418
Figure 8 : Modes préventif et curatif de prise en charge des difficultés de paiement des usagers.....	420
Figure 9 : Emergence de problèmes publics et évolution des modes de traitement des questions d'accès aux services essentiels	424
Figure 10 : Evolution des modes d'action publique en matière d'accès social à l'eau et tensions dans la gestion du service.....	428
Figure 11 : Principaux jalons de la trajectoire du droit à l'aide et du droit à l'eau en France.....	474
Figure 12 : Prix total moyen de l'eau et de l'assainissement par département (en €TTC / m ³ sur la base de 120 m ³ en 2012).....	477
Figure 13 : Procédure de recouvrement des impayés d'électricité, appuyée sur la mise en place de SME/SMI.....	491
Figure 14 : Causes et conséquences de la précarité énergétique, et dispositifs d'aide.....	502

Sigles et acronymes

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Assemblée des Départements de France
ANIL / ADIL	Agence Nationale / Départementale pour l'Information sur le Logement
AL / APL	Aide (Personnalisée) au Logement
AMF	Association des Maires de France
AMGVF	Association des Maires des Grandes Villes de France
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATD Quart Monde	« Aide à toute détresse » / devenue « Agir Tous pour la Dignité »
CAF / CNAF	Caisse (Nationale) d'Allocations Familiales
CAHC	Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CE	Conseil d'Etat
CES/ CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CGDD	Commissariat Général au Développement durable
CGEDD	Conseil Général à l'environnement et au développement durable
CGL	Confédération Générale du Logement
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées
CLCV	Consommation Logement et Cadre de Vie
CLE	Compteur Libre Energie (ou Lib'Energie)
CMU	Couverture Maladie Universelle
CMU-C	Couverture Maladie Universelle complémentaire
CNE	Comité National de l'Eau
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNL	Confédération Nationale du Logement
CNLE	Conseil national de lutte contre l'exclusion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DALO	Droit au logement opposable
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGHUC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
EDF	Electricité de France
EDP	Eau de Paris
EMS	Eurométropole de Strasbourg
FAIL	Fonds d'aide aux impayés de loyer

FARG	Fonds d'aide au logement et de garantie
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FP2E / SPDE	Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (<i>anciennement Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'eau et d'assainissement</i>)
FSE	Fonds Solidarité Energie
FSL	Fonds Solidarité Logement
GDF	Gaz de France
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGE	Inspection générale de l'environnement
LDE	Lyonnaise des Eaux
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MEDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
OBUSASS	Observatoire des Usagers de l'Assainissement en Ile-de-France
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONPE	Observatoire National de la Précarité Energétique
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPE	Observatoire Parisien de l'Eau
PALPD / PDALPD	Plan (Départemental) d'actions pour le logement des personnes défavorisées
PC	Parti communiste
PPL	Proposition de loi
PS	Parti socialiste
RAPPEL	Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France
SEV	Syndicat des Eaux du Vivier
SME	Service de Maintien à l'Energie
SMI	Service Minimum Intensité
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
SPDE	<i>Voir FPP2E</i>
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TPN	Tarif de première nécessité (électricité)
TS	Tarif social
TSS	Tarif spécial solidarité (gaz)
UMP / LR	Union pour un mouvement populaire (<i>Les Républicains depuis mai 2015</i>)
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

Introduction générale

1. Retracer l'émergence de l'eau sociale

Démarrons par une première date : 29 juillet 1992, la loi n° 92-722, dite loi d'adaptation du revenu minimum d'insertion, énonce dans son article 2 un nouveau droit dans les termes suivants : « *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* ». Il s'agit en France de la première reconnaissance institutionnelle d'un problème spécifique lié à l'accès à l'eau pour les plus démunis. Le contexte, sur lequel on aura largement l'occasion de revenir, est celui de l'inscription à l'agenda politique depuis les années quatre-vingt du problème dit de la « nouvelle pauvreté » et de l'exclusion qui lui est associée. Il mobilise les pouvoirs publics, mais également le tissu associatif des secteurs sanitaire, social et caritatif qui s'organise pour pouvoir constituer un véritable « lobby contre la pauvreté et l'exclusion » sous la houlette de l'UNIOPSS¹.

Mais la question de l'eau semble s'être glissée presque par inadvertance dans le texte. L'attention est en fait dirigée principalement sur l'énergie, et c'est d'ailleurs pour les dépenses d'électricité et de gaz, et uniquement pour ces dépenses, que la loi instaure également un dispositif national de financement. C'est en même temps le début d'un long cheminement conjoint des problèmes d'accès à l'eau et à l'énergie, au sein de l'espace plus général des problèmes d'accès aux services essentiels qui se constitue à la même époque aux échelles nationale et internationale³.

Encadré 1 – La notion de « service essentiel »

Dans le cadre de notre thèse, les services dits « essentiels » regroupent l'électricité, le gaz, l'eau et le téléphone. La question de l'accès à ces services est étroitement reliée en France à celle de l'accès au logement, comme nous le verrons.

¹ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux. L'UNIOPSS initiera en 1994 la création d'une commission interassociative de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, qui se rebaptisera « Collectif Alerte » (voir chapitres 1 et 2).

³ Pour un premier état des lieux concernant l'eau et l'électricité, voir notamment Coutard O., (1999), L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne, *Flux*, n° 36-37, pp. 7-15. Olivier Coutard a publié divers travaux à ce sujet, à la suite d'une étude réalisée pour l'agence de l'eau Seine-Normandie en 1998 : voir par exemple « La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de l'eau en Europe », in Schneier-Madanes G. et de Gouvello B., (dir.), *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, La Documentation Française, 2003, 352 p. ; ainsi que Coutard (1998 et 2000b).

La notion de service essentiel fait l'objet d'une vaste littérature à la fois scientifique et juridique, qui témoigne de nombreuses controverses quant à sa définition, son contenu et son usage. Le vocable « service essentiel » a notamment été employé dans le cadre du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, afin de promouvoir l'accès de tous à l'échelle mondiale à des services collectifs jugés « essentiels », « de base » ou encore « vitaux ».

Notons que cette notion peut désigner, pour un certain nombre d'acteurs, à différentes échelles (nationales, européenne, internationale), d'autres biens et services que l'énergie, l'eau et le téléphone, dès lors que ces services sont jugés indispensables dans une société donnée : citons par exemple l'accès à un compte bancaire ou à Internet, ou encore, l'accès à des moyens de transport et la capacité de se déplacer aisément.

Par ailleurs, on peut signaler les notions de « service universel » et de « service d'intérêt économique général » (SIEG), proches de celle de « service public », comme autant de « constructions sociales à géométrie variable »⁴, à la fois références juridiques, concepts fondateurs et instruments de satisfaction des besoins collectifs⁵. Ces notions ont été définies à l'échelle de l'Union Européenne, dans le contexte de mise en concurrence de certains services marchands en réseaux assurant des missions dites d'intérêt général : par exemple, les transports, l'énergie et les télécommunications. Ces services peuvent déroger aux règles concurrentielles afin d'assumer des obligations spécifiques de service public, qui prennent parfois la forme d'un « service universel ». Ce service universel correspond à un service de « base », « minimum », qui doit rester accessible et abordable pour tous les usagers.

Nous retrouverons ces qualificatifs dans la thèse, lorsqu'il sera question de la définition du droit à l'eau en France. Cependant, nous ne rendrons pas compte dans la thèse de l'ensemble de ces discussions, en raison de leur ampleur qui ne cadrerait plus avec notre travail. Nous utiliserons plutôt, la majeure partie du temps, la catégorie de service essentiel de manière transparente, pour simplement désigner les services d'énergie, d'eau et de téléphone, lorsqu'ils sont intitulés ainsi par les acteurs.

Ce cheminement conjoint est par ailleurs asymétrique : l'énergie apparaît comme le problème dominant et l'eau comme un problème subsidiaire inscrit dans ce qu'on pourrait qualifier d'isomorphisme sectoriel⁶. Dans une certaine mesure en effet, les problèmes sont définis et les mesures mises au point pour l'énergie, elles sont pensées en fonction des particularités de ce secteur et notamment de la présence d'opérateurs nationaux et de l'universalité du comptage individuel ; l'eau s'y raccroche en quelque sorte de surcroît, mais sans que ne soit réellement anticipée la situation spécifique du secteur de l'eau avec ses milliers d'opérateurs publics et privés qui n'ont de surcroît d'accès direct qu'à un nombre assez réduit d'abonnés

⁴ Chevallier J., (2010), *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), « Que sais-je ? », (8^e éd.), 128 p. ; et Decreton S. (dir.), (1999), *Service public et lien social*, L'Harmattan, 425 p.

⁵ Sur ces notions, voir par exemple Gadrey J., (1997), Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal, *Politiques et management public*, vol. 15, n° 2, pp. 43-72.

⁶ Cette approche est inspirée de la théorie de l'isomorphisme institutionnel de Di Maggio et Powell : voir leur article publié en 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 147-160.

individuels équipés d'un compteur⁷. D'où parfois l'impression d'une sorte d'éternel recommencement d'annonces d'ambitions très générales qui viennent se briser sur une infrastructure technique et un paysage organisationnel peu adaptés et peu malléables.

Poursuivons avec une seconde date : 15 avril 2013, la loi n° 2013-312, « *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes* », dite loi Brottes du nom de son rapporteur, ouvre une expérimentation nationale « *en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau* ». A nouveau, la question de l'eau est traitée subsidiairement dans une loi centrée sur l'énergie. La formulation du problème n'a que peu changé : il y est toujours question d'accès à l'eau, même si cette fois-ci le vocable de « tarification sociale » fait une entrée remarquée, comme une promesse de solution simple et évidente, en écho aux tarifications sociales de l'énergie déjà en place. Cette notion de « tarification sociale » est un véritable serpent de mer de ce dossier : outre son statut juridique incertain⁸, elle est utilisée par les acteurs parfois dans un sens large, au sens de toute mesure financière portée par le service d'eau en vue d'aider les plus démunis, parfois dans son sens strict de tarification destinée à une catégorie spécifique d'abonnés, les plus démunis en l'occurrence.

Entre ces deux dates, ces deux époques, beaucoup de choses ont changé : la hausse du prix de l'eau au cours des années 1990 a accentué les difficultés de paiement et accru l'intérêt public pour la gestion de ce secteur du quotidien qui sort d'une discrète gestion interne par une « citadelle technique »⁹ ; des dispositifs d'aide dédiés ont été mis en place, d'abord sur une base volontaire puis obligatoire ; la loi sur l'eau de 2006 a proclamé un droit à l'eau pour tous « *dans des conditions économiquement acceptables* » ; des acteurs issus de milieux associatifs ou de collectivités ont pris fait et cause pour le problème de l'accès à l'eau et se sont employés à consolider sa reconnaissance et à imaginer des prises en charge appropriées... La situation présente également des traits de permanence remarquables : difficultés à qualifier l'ampleur du problème, qui continue à apparaître aux yeux de certains acteurs comme un non problème qu'on risque de régler avec une « usine à gaz » ; difficulté à cerner et à atteindre les cibles de l'aide ; hésitations et débats portant sur le financement de cette solidarité (interne au monde de l'eau, via des péréquations voire une taxation de

⁷ La grande majorité des usagers dépendent d'un abonnement collectif et payent leur eau dans les charges collectives. Cf. *infra* pour une présentation des aspects techniques.

⁸ Elle n'est de fait autorisée par la loi Brottes qu'à titre dérogatoire.

⁹ Tsanga Tabi M., (2003), *Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris X, 771 p.

quelques acteurs majeurs – les grandes firmes du secteur ou les minéraliers, ou via la solidarité générale), mais également sur l'échelle et le pilotage de sa mise en œuvre (locale, intercommunale, départementale) ; débats sur les dispositifs susceptibles de concrétiser ce « droit à l'eau » de manière efficace...

Cette thèse rend compte de ce que nous appellerons la trajectoire de l'eau sociale, soit la manière dont le problème généralement qualifié par les acteurs de l'accès à l'eau¹⁰ et les modes de prise en charge élaborés se sont recomposés entre ces deux périodes clefs que nous venons d'indiquer. Entre ces deux périodes en effet, le problème que les acteurs qualifient d'accès à l'eau va être pris en charge selon deux grandes modalités, que nous dénommons « social de l'eau » pour la première et « eau sociale » pour la seconde. Précisons que l'on peut utiliser le vocable « eau sociale » de deux manières, qui renvoient à deux réalités étroitement liées : dans un sens générique, comme une formule évocatrice, pour désigner la question de l'accès à l'eau et son statut de problème public progressivement constitué ; et de manière plus restreinte, pour renvoyer aux modalités de prise en charge des difficultés des usagers lorsque celles-ci sont internalisées au sein des services d'eau. De fait, nous emploierons majoritairement l'expression « eau sociale » dans ce second sens, c'est-à-dire *in fine* pour renvoyer à une logique d'action publique, progressivement élaborée par les acteurs au fil de la trajectoire du problème de l'accès à l'eau. Selon cette logique, la prise en charge des difficultés des usagers doit être internalisée au sein du service d'eau, prévenir les impayés et traduire la mise en œuvre d'un droit à l'eau (voir la section 4 de cette introduction pour une présentation plus approfondie des deux logiques d'action).

Il nous faudra ainsi revenir sur des débats sociaux et politiques, suivre des processus parlementaires complexes, à l'articulation des secteurs du social, de l'énergie et de l'eau, mais aussi plonger dans plusieurs configurations locales afin d'appréhender les traductions du problème et retracer les solutions mises au point, bref tenter de restituer la trame complexe d'événements, d'épreuves, de mobilisations à travers laquelle s'institue très progressivement cette eau sociale, et se dessine un nouvel équilibre entre deux dimensions de ce service public dit essentiel : celle de sa vocation universelle et de son histoire qui en fait un emblème de solidarité et d'interdépendance, vecteur d'intégration sociale et territoriale¹¹, et celle d'une

¹⁰ Pour une discussion plus approfondie sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau, nous renvoyons à l'article de Nadia Belaidi et Agathe Euzen, « De la chose commune au patrimoine commun. Regards croisés sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau », *Mondes en développement*, (2009), vol.1, n° 145, pp. 55-72.

¹¹ Voir Coutard (1999) *op. cit.*, ainsi que Coutard O., Pflieger G., (2002), Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services en réseaux en France, *Entreprises et Histoire*, ESKA, vol. 3, n° 30, pp. 136-152.

fourniture effectuée sur un mode marchand qui n'a eu de cesse de s'affirmer au cours de la même période.

Comme on va le découvrir dans la suite de cette introduction, ce problème n'est pas spécifiquement français. Les allers et retours entre scènes nationales, et entre celles-ci et la scène internationale ont joué un rôle important. En particulier, la catégorie de la « pauvreté en eau » et le seuil conventionnel permettant de la définir ont été forgés au Royaume-Uni, premier pays occidental à avoir lancé sa révolution hydrique et à s'être équipé de réseaux et, assez ironiquement, sans doute également un des tout premiers à avoir été confronté à la question hydro-sociale. Mais avant de faire ce détour par la configuration britannique, puis de présenter notre cadre théorique, la méthode d'enquête et le plan de la thèse, il est nécessaire en premier lieu de familiariser le lecteur avec ce domaine singulier de l'eau potable, et de sa tarification puisqu'il en sera beaucoup question dans les pages qui suivent.

2. Le secteur de l'eau potable : éléments de cadrage

La « conquête de l'eau potable », pour reprendre une expression de l'historien J.-P. Goubert (1986), démarre au début du XIX^e siècle dans quelques grandes villes. Elle va ensuite très progressivement couvrir l'ensemble du territoire, urbain d'abord puis rural. L'achèvement de ce processus peut être situé dans le dernier tiers du siècle précédent. Même si on est à la veille d'une profonde mutation, l'eau potable est encore aujourd'hui une affaire locale, gérée par environ 14 000 services publics. Chaque service est rattaché à ce que l'on appelle une « autorité organisatrice », elle-même issue du « bloc communal » : il peut s'agir d'une commune isolée ou alors d'un groupement de communes institué selon l'une ou l'autre des deux grandes logiques possibles : une logique syndicale de spécialisation technique (un syndicat intercommunal à vocation unique composé d'une dizaine de communes par exemple), ou une logique communautaire de gestion globale de l'aménagement d'un territoire et de son développement (une communauté de communes par exemple). Chaque autorité organisatrice (AO) est responsable de la définition et garante de la mise en œuvre de sa politique de l'eau potable, dans le respect des réglementations, très nombreuses, qui encadrent la plupart des aspects du fonctionnement du service.

Un des choix sensibles revenant à l'AO est celui du mode de gestion, c'est-à-dire de la nature, publique ou privée, de l'opérateur qui va prendre en charge concrètement la fourniture du service, et donc recruter les agents et verser les salaires, régler les fournisseurs, effectuer l'entretien du patrimoine technique (canalisations et usines), contrôler la qualité de l'eau, envoyer et recouvrer les factures... Lorsque cet opérateur est public, c'est-à-dire globalement sous le contrôle direct de l'autorité organisatrice, on parle de régie ; lorsqu'il est privé, on parle globalement de délégataire de service public ou de fermier¹² : il s'agit alors d'une entreprise qui a signé un contrat de délégation avec l'AO à l'issue d'une procédure codifiée. Dans ce cas, le délégataire est devenu responsable de la fourniture du service. C'est en particulier auprès de lui que les consommateurs souscrivent un contrat d'abonnement et c'est à lui qu'ils règlent leurs factures, et auquel ils peuvent se plaindre en cas de problème.

¹² En référence au contrat d'affermage qui est aujourd'hui dominant.

Les relations entre les autorités organisatrices et les opérateurs privés, notamment les « trois grandes » que sont Veolia (issue de la Compagnie générale des eaux), Lyonnaise des Eaux et la Saur (société d'aménagement urbain et rural), sont passées par deux grands cycles depuis le milieu du XIX^e siècle¹³ : un essor de la délégation à la fin du XIX^e suivi d'une crise et d'une remunicipalisation qui a souvent constitué la seule solution possible pour assumer à un coût raisonnable les investissements requis pour généraliser la desserte à domicile au-delà des premiers quartiers desservis ; une nouvelle phase d'expansion pendant les Trente Glorieuses, suivie d'une crise de confiance à partir des années quatre-vingt-dix sur fond de hausses fortes du prix de l'eau, de scandales (corruption) et de montée en puissance d'une dynamique associative et politique récusant l'implication d'entreprises privées dans la gestion d'un « bien commun » et la fourniture d'un « service essentiel ».

Techniquement, faire fonctionner ou « opérer » un service implique de mettre en œuvre des moyens humains et matériels pour délivrer une eau de qualité conforme, en continu et en respectant l'égalité des usagers, conformément aux piliers de la doctrine du service public. Cela implique par conséquent des dépenses, et celles-ci peuvent trouver leur financement dans trois sources principales : les impôts locaux, les subventions externes, les recettes commerciales issues de la vente d'eau. Bien évidemment, ces trois modalités peuvent se combiner à des degrés divers suivant les périodes, les choix et les principes qui établissent les règles d'une « saine gestion de l'eau ». Ainsi, l'essor des services d'eau en France a été largement subventionné et financé par les contribuables locaux, et ce n'est que très progressivement et encore partiellement que son financement a été mis à la charge des consommateurs. Il est important de noter que la logique de financement commercial suppose que les bénéficiaires du service soient équipés d'un compteur qui établira le niveau de leur consommation et permettra l'établissement de la facture.

C'est cette logique commerciale qui a fini par prévaloir et devenir hégémonique aux plans national et international au début des années quatre-vingt-dix, suite notamment à la conférence de Dublin en 1992¹⁴ : « l'eau doit payer l'eau », autrement dit les charges de fonctionnement doivent être couvertes au moyen de recettes tarifaires prélevées sur des

¹³ Sur cette histoire, voir notamment Pezon C., (2009), Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui, *Revue d'économie industrielle*, vol. 3, n° 127, pp. 131-154 ; ainsi que Pezon C., Canneva G., (2009), Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable, *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 139, pp. 21-38.

¹⁴ La déclaration finale de cette conférence dédiée à l'eau en préparation du Sommet de Rio de 1992 développe quatre principes. L'un d'entre eux stipule que « l'eau a une valeur économique dans ses multiples utilisations et à ce titre devrait être reconnue comme un bien économique ».

abonnés. Le fondement de cette doctrine est libéral, au sens où c'est le jeu de la vérité des prix qui permet aux acteurs de procéder à leurs propres arbitrages de consommation, et ce faisant de maximiser le surplus social. De manière plus politique, on peut également y voir une volonté des acteurs de l'eau d'autonomiser un flux financier spécifique et indépendant du reste des finances locales, permettant aux acteurs de la « citadelle technique » d'être relativement à l'abri des arbitrages internes de la collectivité. Ce faisant, le service d'eau est un hybride juridique, à la fois service public et donc porteur d'une visée d'universalité et de solidarité, mais également industriel et commercial, donc avec un fonctionnement devant se régler largement sur celui d'une entreprise privée.

Le service dessert donc des abonnés, qui sont des clients tout en demeurant des usagers protégés par un certain nombre de principes. Un point décisif pour la compréhension de l'histoire du problème public de l'accès à l'eau et de l'eau sociale est qu'il y a deux catégories de clients : les clients dits individuels (des ménages), et des clients dits collectifs qui sont alors les gestionnaires des immeubles collectifs desservis par un compteur unique. Dans la pratique, le bailleur ou le syndic règle donc la facture globale et ils s'emploient ensuite à récupérer les fonds auprès des différents habitants : on applique souvent la règle du prorata, c'est-à-dire de la division de la facture globale en fonction de la surface de chaque logement, une donnée stable et facile à collecter. Une autre option consiste à équiper l'immeuble de ce qu'on appelle compteurs divisionnaires, et à procéder à des relevés internes. Or, il se trouve que dans de nombreux cas, les abonnés collectifs sont largement majoritaires par rapport aux abonnés individuels, ce qui a deux conséquences liées : le service n'a pas d'accès formel direct à ces habitants des immeubles collectifs, et quand bien même il le souhaiterait politiquement et le pourrait juridiquement, il ne peut techniquement faire bénéficier telle ou telle catégorie d'un tarif spécifique qui, par exemple, tiendrait compte de la situation sociale.

Au passage, on voit qu'il existe différents types d'usagers (collectif/individuel). Ce caractère multiple de l'usager participe clairement à la complexité de la question tarifaire.

Encadré 2 – Les différents types d'usagers

- Usager individuel : bénéficiaire consommateur du service, qui peut ne pas être facturé directement (le cas échéant, eau comprise dans les charges).
- Usager individualisé : bénéficiaire consommateur du service, facturé directement (abonné).
- Usager collectif : gestionnaire d'immeuble collectif, destinataire de la facture d'eau pour l'immeuble et répercutant le montant dû dans les charges (abonné).

- Usager domestique : usager utilisant l'eau pour satisfaire ses besoins élémentaires (alimentation, hygiène, arrosage du jardin, etc.).
- Usager professionnel : usager utilisant l'eau dans le cadre de son activité professionnelle, en sachant que l'eau peut être simplement utilisée pour satisfaire des besoins élémentaires (par exemple, cabinet d'avocat), ou alors utilisée comme moyen de production (boulangier, restaurateur, etc.).
- Usager professionnel gros consommateur : usager pour lequel l'eau est un moyen de production essentiel (agriculteurs, industrie agroalimentaire, etc.) et/ou est utilisée en grande quantité (hôpitaux, piscines publiques, etc.)

Avant d'entrer plus en détail dans le mécanisme tarifaire, notons encore deux éléments :

- Dans le cas d'une délégation de service, le tarif de l'eau¹⁵ est négocié entre la collectivité et le délégataire puis inscrit dans le contrat ; le tarif évolue chaque année selon une formule elle-même inscrite dans le contrat ; en aucun cas, le prix de l'eau n'est donc « libre ».
- En principe, le tarif ne peut prendre en compte la situation sociale des individus : pour un service public de nature industrielle et commerciale (et non sociale par exemple), le revenu est une dimension qui n'est pas susceptible de fonder une différence de situation justifiant l'application de tarifs différents ; c'est à chacun d'adapter sa consommation à ses revenus, et non au service d'adapter ses tarifs aux capacités financières des individus. Or, ce principe est mis en tension depuis 2006 par la proclamation du droit à l'eau, qui énonce que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». On peut en effet se demander si la mise en œuvre effective de ce droit à l'eau ne justifierait pas de reconnaître une catégorie spécifique d'usagers bénéficiant d'un tarif allégé ; cela reviendrait à mettre en place une tarification dite sociale, au sens strict. La question n'est pas tranchée sur le fond, mais les collectivités ont justement depuis la loi Brottes de 2013 la possibilité de l'expérimenter à titre dérogatoire. On mesure toutefois, à travers la prévalence du comptage global et de la facture collective, qu'il sera difficile voire impossible de généraliser une véritable « tarification sociale » pour tous les services. Cela impliquerait de généraliser les compteurs individuels, ce qui est un objet de débat, notamment en raison de leur coût¹⁶, débat sur lequel on aura l'occasion de revenir.

¹⁵ Son montant et sa structure, notamment la répartition entre l'abonnement et les parties proportionnelles au volume consommé.

¹⁶ Désormais, le comptage individuel est obligatoire dans toutes les constructions neuves. Le passage au comptage individuel dans les immeubles collectifs anciens est facultatif, à la demande de la copropriété ou du bailleur.

Abordons pour finir la question du design tarifaire : comment peut-on ou doit-on tarifier l'eau ? Fondamentalement, la logique du service d'eau est celle d'une capacité technique mise à la disposition permanente des usagers : grâce à l'infrastructure technique entretenue par le personnel requis, tout un chacun peut tourner le robinet et consommer de l'eau à tout moment de la journée, pour différents usages et en quantités variables. On voit donc apparaître deux sources de coût à faire financer par les usagers :

- d'un côté le coût de la mise à disposition du service, c'est-à-dire le coût des infrastructures et du personnel qui doit les entretenir ;
- de l'autre le coût déclenché par chaque usage et qui induit un peu de consommation d'énergie et de produits de traitement pour garantir la potabilité de l'eau.

Les premiers coûts sont dits fixes car, au moins à moyen terme, le réseau et les usines sont en place et le personnel doit être présent pour les faire fonctionner. Il se trouve qu'ils représentent en moyenne 80 % du coût global d'un service. Les autres coûts, dits variables car directement induits par le niveau de consommation, sont donc marginaux. En d'autres termes, avoir accès à l'eau potable, c'est essentiellement avoir accès à une capacité dont le coût est stable et qui, dans une logique économique, pourrait donc être réparti uniformément entre tous les abonnés, sous la forme d'un abonnement qui serait par conséquent assez élevé ; ensuite, chaque abonné acquitterait les coûts variables qu'il a induits au prorata de sa consommation, sous la forme de la part variable de la facture.

Une telle tarification, avec, d'une part, un abonnement ou part fixe et, d'autre part, une partie variable proportionnelle à la consommation est dite binôme, et elle est en France de droit commun. Suivre la logique économique que nous venons d'exposer conduit à demander un abonnement élevé, et un tarif unitaire au m³ faible. Or, cela soulève un certain nombre de problèmes. En premier lieu, cela peut inciter à gaspiller l'eau puisque l'effet d'une consommation excessive n'aura que peu de traduction sur le plan financier. En second lieu, cela conduit à de grands écarts des prix moyens que vont devoir acquitter les consommateurs : un petit consommateur aura un prix moyen au m³ élevé car son abonnement, élevé, aura été « amorti » sur un petit nombre de m³ consommés ; à l'inverse, le prix moyen d'un grand consommateur sera plus faible. Une telle situation peut être perçue comme injuste, surtout si le petit consommateur est de surcroît une personne à faibles revenus... De fait, la question de l'abonnement est un sujet récurrent de débats, et les associations de consommateurs y sont globalement opposées : pour elles, seul l'usage effectif du service doit déclencher le paiement et il n'est pas normal d'acquitter au préalable un coût d'accès.

Pour toutes ces raisons, la structure tarifaire est très encadrée et en France la situation se présente de la manière suivante :

- la tarification binôme est obligatoire ; ce qui signifie que le forfait, autrement dit le fait d'acquitter uniquement un 'abonnement', est interdit sauf dans des cas particuliers ;
- le montant de l'abonnement est plafonné.

Pour concrétiser ces notions, on peut donner les chiffres suivants, issus du dernier rapport de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement¹⁷ : un ménage dit de référence, c'est-à-dire ayant consommé 120 m³ d'eau potable¹⁸ au cours de l'année, acquittera en moyenne¹⁹ un abonnement annuel de 41 € et une part variable de 199 € représentant 1,66 € environ par m³, soit un montant total de 240 € pour sa consommation d'eau potable²⁰.

Au contact de considérations sociales et environnementales, la tarification binôme s'est progressivement élargie, donnant lieu à des modèles tarifaires auxquels les acteurs se réfèrent abondamment. Il est ainsi utile de se réinterroger sur la notion de base de tarification pour ensuite tenter de définir quelques-uns des modèles tarifaires les plus couramment débattus.

La tarification est l'action qui consiste à établir les modalités de fixation du prix selon des objectifs qui peuvent être variables et qui ne s'excluent pas mutuellement : assurer l'équilibre financier du service dans un environnement complexe et/ou intégrer une dimension sociale et/ou environnementale dans la gestion du service et la relation à l'utilisateur, etc. Différents modèles de tarification peuvent être intéressants à signaler :

¹⁷ Voir <http://www.services.eaufrance.fr/panorama>. Voir également les prix moyens de l'eau et de l'assainissement en France, par départements, en annexe (n° 1).

¹⁸ Il faut cependant noter que la consommation de référence de 120 m³ ne correspond plus nécessairement à la moyenne des consommations en France, qui serait plutôt actuellement de 102 m³ (selon le rapport BIPE/FP2E 2015, p. 67). Signalons aussi que la consommation domestique dépend pour partie de la taille du foyer. A une autre échelle, il faut aussi savoir que la consommation d'eau baisse de manière générale dans les grandes villes, notamment du fait de la gentrification des quartiers, de l'optimisation des process industriels, et à l'échelle domestique, de l'achat d'équipements plus économes en eau. Au sein d'une littérature abondante, voir par exemple Poquet G., Maresca B., (2006), « La consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes », CREDOC, *Consommations et modes de vie*, n° 192, et Montginoul M., (2013), La consommation d'eau en France : historique, tendances contemporaines, déterminants, *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 10, pp. 68-73.

¹⁹ Il y a naturellement de fortes variations entre services. Notons qu'on ne parle ici que de l'eau potable, et que ce montant n'inclut pas celui du service de collecte et de traitement des eaux usées (« assainissement »), qui est légèrement inférieur actuellement à celui de l'eau potable (cf. note suivante).

²⁰ Si on prend en compte l'assainissement, on obtient les chiffres suivants : au 1^{er} janvier 2013, en France, « le prix TTC de l'eau potable et de l'assainissement collectif au m³ pour 120 m³ [est de] **3,85 €/m³** dont 2,00 €/m³ (part de l'eau potable) et 1,85 €/m³ (part de l'assainissement collectif). [...] La facture moyenne annuelle s'élève à 462 € [...]. Ces montants donnés toutes charges comprises [incluent] l'abonnement annuel, la TVA et les autres taxes et redevances incluses sur la base de la consommation de référence de 120 m³ définie par l'INSEE ». Sources : site d'information <http://www.eaufrance.fr/> ; rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement « Panorama des services et leurs performance en 2012 », Onema, 2015, accessible en ligne http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2012_201507.pdf.

- Le modèle tarifaire progressif consiste à proportionner le prix que l'utilisateur devra payer au volume d'eau consommé. Plus précisément, le coût de l'eau revient d'autant plus cher à l'utilisateur qu'il consomme beaucoup : ce qui signifie que les responsables du service doivent définir un certain nombre de mètres cube d'eau considérés comme essentiels, tarifés à un prix modique. Au-delà, on verse dans la catégorie de l'eau « utile » puis de l'eau « confort », avec des prix de plus en plus élevés. Dans certains cas, la gratuité du volume d'eau essentiel est prônée.
- La tarification différenciée regroupe différentes pratiques tarifaires qui ont toutes en commun de faire varier le prix de l'eau en fonction de critères qui peuvent être les suivants :
 - Le critère de la saisonnalité : le prix de l'eau est, dans ce modèle, plus élevé l'été que le reste de l'année. L'idée est qu'une pression s'exerce sur la ressource pendant la saison chaude, et qu'il faut inciter l'utilisateur à diminuer sa consommation dans un but environnemental.
 - Le critère des types d'usage : ce tarif consiste à établir un prix plus élevé pour les usagers professionnels que pour les usagers domestiques. L'idée étant de prioriser les usages domestiques qui présentent un caractère vital, contrairement aux usages professionnels.
 - Le critère social : ce tarif consiste à mettre en place un prix différencié de l'eau variant selon la situation socioéconomique de l'utilisateur. L'objectif est ici clairement social : il vise à diminuer le montant de la facture d'eau pour les ménages modestes et par là, à prévenir les situations d'impayé.

Le schéma ci-dessous illustre le principe de la tarification sociale, la première et à ce jour l'une des seules à fonctionner en France²¹ :

²¹ Voir le chapitre 5 pour une présentation plus approfondie du cas dunkerquois et de ce tarif mis en place en septembre 2012.



Figure 1 : La tarification « éco-solidaire » mise en place par la Lyonnaise des Eaux à Dunkerque (2012)

Source : <http://slideplayer.fr/slide/2962880/#>

Dunkerque se caractérise par une forte et atypique individualisation des compteurs d'eau, ce qui justifie l'activation du levier de la tarification sociale. On constate ainsi que les abonnés n'acquittent pas d'abonnement, qu'ils bénéficient tous de la progressivité du tarif (quel que soit le revenu, les 75 premiers mètres cubes sont moins chers que les suivants) mais que seuls les titulaires de la CMU-C²² vont bénéficier d'un tarif minoré pour cette eau dite « essentielle ». Notons enfin, et ce n'est pas un mince problème au regard des règles concernant la gestion des fichiers informatiques, que ce fonctionnement suppose que le service de l'eau ait accès au fichier de la CMU-C, ce qui ne peut se faire à l'heure actuelle qu'à titre dérogatoire.

Comme on va le voir désormais dans la section suivante, le problème de l'accès à l'eau s'est d'abord constitué en tant que tel dans un pays, le Royaume-Uni, qui peut en être considéré comme la matrice.

²² Couverture Maladie Universelle complémentaire, qui donne droit à la prise en charge gratuite de la part complémentaire des dépenses de santé attribuée sous condition de ressources (variable en fonction de la composition du foyer).

3. Angleterre et Pays-de-Galles : la matrice de l'eau sociale

L'Angleterre et le Pays-de-Galles peuvent être considérés comme les pays d'émergence de la question de l'accès à l'eau en tant que problème public dans les pays développés. C'est pourquoi il nous a paru utile de commencer par ce détour géographique. Comme on va le voir, cette émergence dans les années quatre-vingt-dix est étroitement liée au contexte de la privatisation du secteur de l'eau décidée en 1989 par le gouvernement conservateur, mais elle ne s'y réduit pas et ses racines sont en fait plus anciennes. C'est pourquoi nous reviendrons dans un premier temps sur la situation du secteur de l'eau au moment de la privatisation et sur la nouvelle architecture institutionnelle mise alors en place, avant de montrer comment ce problème est apparu sur l'agenda public et avec quelle formulation.

A la fin des années quatre-vingt, l'industrie anglaise de l'eau se présente sous les traits d'un nombre très limité (dix) de monopoles régionaux publics, les *Water Regional Authorities* (WRA), que complètent une trentaine d'entreprises privées desservant alors environ un quart de la population. Les WRA sont issues d'un processus de centralisation des services municipaux engagé dès 1945, poursuivi sans discontinuer par le pouvoir central sous la houlette du ministère de la santé, avec en point d'orgue le vote du *Water Act* de 1973 qui permit de procéder à la régionalisation et à la professionnalisation des services. La loi entérina le passage d'une gestion par des autorités locales élues considérées comme insuffisamment compétentes, à une gestion technique et centralisée sous l'égide des ingénieurs de l'eau. La représentation dominante dérivait du puissant idéal modernisateur qui avait conduit à privilégier l'extension massive du réseau et des infrastructures d'approvisionnement pour des exigences de croissance urbaine, économique et de santé publique²³. Par ailleurs, comme pour des raisons historiques les logements n'avaient jamais été équipés en compteurs d'eau, le financement du service était assuré par des taxes locales basées sur la valeur imposable du logement (*rateable value*, RV), dont il était admis qu'elle reflétait plus ou moins fidèlement la capacité à payer des ménages. Cela traduisait une logique d'accès universel, avec des

²³ D'après Marvin S., Guy S., (1997), *Consuming Water: Evolving Strategies of Water Management in Britain*, *Journal of Urban Technology*, vol. 4, n° 3, pp. 21-45. Se référer également à Barraqué B., (1995), (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte.

péréquations importantes au sein de chaque compagnie entre catégories d'usagers mais également entre compagnies.

Les WRA se trouvaient par ailleurs dans une situation pour le moins délicate : dans un contexte économique difficile, elles devaient faire face à des investissements majeurs afin, d'une part, de se mettre en conformité avec les directives européennes sur l'eau, et, d'autre part, de moderniser des infrastructures anciennes et dégradées suite à des années de sous-investissement chronique. La nécessité d'une gestion par l'offre avait également commencé à s'imposer face à la classique gestion par la demande en réponse au spectre menaçant de la pénurie. Globalement, le système était soumis à une montée en puissance des critiques à son encontre, en raison de l'impossibilité à faire face aux défis qui l'attendaient et à s'engager dans une gestion plus efficiente de la ressource, dans un contexte plus général de remise en cause du modèle de l'Etat providence et du service public et d'affirmation de la nécessaire « vérité des prix » qui culmina avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979.

Compte tenu de ces enjeux et du basculement politique, on assista tout au long des années quatre-vingt à la mise en place d'une gestion de plus en plus « commerciale », facilitée par le fait que les WRA étaient désormais dirigés par des dirigeants issus du privé et que les compagnies avaient été totalement déconnectées des autorités locales et n'avaient désormais de compte à rendre qu'à leur ministère de tutelle. Les usagers ne pouvaient plus manifester politiquement leur éventuel mécontentement et conservaient uniquement la possibilité de faire des réclamations examinées par des Comités consultatifs régionaux dont les membres étaient nommés par chaque WRA. Par ailleurs, les factures d'eau augmentèrent au cours des années 80 à un taux souvent supérieur à celui de l'inflation, mais encore insuffisamment pour assurer les importants investissements nécessaires en termes de réhabilitation et d'adaptation. Suite à l'élection des Conservateurs en 1979, la politique de péréquation inter-régionale fut suspendue. Les gestionnaires commencèrent également à mettre en place des procédures plus sévères de recouvrement des factures afin de garantir leur paiement²⁴. Pendant la même période, on enregistra un pic de coupures de fuel pour non-paiement ainsi que le maintien de taux élevés de coupures pour l'électricité et le gaz, qui suscitèrent la controverse et contribuèrent à remettre en cause les industries nationalisées dans le domaine de l'énergie²⁵.

²⁴ Marvin et Guy (1997, *op. cit.*) évoquent une augmentation de plus de 40 fois le nombre de coupures initial pendant les quatre années précédant la privatisation.

²⁵ Selon Graham C., (2007), Social issues in energy and water, *Regulatory Review 2006-07, 10th Anniversary Edition*, edited by Peter Vass, pp. 327-340, Centre for the Study of Regulated Industries, School of management, Bath.

Graduellement, le discours économique de l'efficacité et d'un service optimisé et fourni à moindre coût imprégna l'univers des services d'eau. Lors des nombreuses réformes ayant eu lieu au cours des années 1980, l'analyse coût-bénéfice fut introduite dans l'industrie de l'eau et des tentatives d'instaurer une tarification basée sur le coût marginal à long terme furent lancées. En 1981, le gouvernement exigea des WRA qu'elles atteignent des taux de rendements sur le capital public investi comparables à celui du secteur privé, ce qui accentua la pression haussière sur les prix et suscita des remises en cause de la part de certains présidents de WRA qui les comparèrent à des ponctions sur une industrie publique « profitable »²⁶. Néanmoins, selon Graham (2007), le fait de « payer pour l'eau » ne représentait pas un enjeu politique ni une contestation dans la période précédant la privatisation. La part du budget consacrée par un foyer au paiement de ses factures restait relativement faible et comme la tarification demeurait assise sur les RV il n'y avait pas de changement perceptible au moins dans le principe de paiement, qui reposait toujours, y compris dans les représentations collectives, sur le principe d'équité « sociale ».

La privatisation fut finalement décidée en 1989, après beaucoup d'hésitations et contre une opinion publique qui y était majoritairement opposée. Ce fut la privatisation la plus importante de celles réalisées par les gouvernements conservateurs : plus de 50 000 employés étaient concernés et plus de 28 milliards d'actifs furent placés sur le marché boursier, ce qui permit de fait l'injection massive de capitaux privés. Une nouvelle architecture institutionnelle avec trois régulateurs fut mise en place :

- un régulateur économique (*Ofwat*²⁷), avec pour mission prioritaire d'organiser et de réguler le nouveau marché, de fixer les prix afin de concilier profitabilité des entreprises et efficacité globale du système, et secondairement de protéger des consommateurs qui étaient supposés profiter également d'une part des gains d'efficacité réalisés par les entreprises ;
- un régulateur environnemental (*National River Authority*²⁸) ;
- un régulateur sanitaire pour veiller à la qualité de l'eau (*Drinking Water Inspectorate*).

²⁶ D'après Bakker K., (2001), *Paying for water: water pricing and equity in England and Wales*, *Royal Geographical Society, Transnational Institute of British Geographers*, n° 26, pp. 143-164; et Graham (2007, *op. cit.*).

²⁷ Pour *Office of Water Services / Water Services Regulation Authority*.

²⁸ Renommé par la suite *Environment Agency*.

Une importante réforme tarifaire fut également décidée : afin d'accélérer la « marchandisation » de l'eau et permettre au jeu économique de produire tous ses effets en matière d'efficacité allocative (l'eau aux usages qui la valorisent le plus) et environnementale (la transmission d'un signal-prix reflétant la rareté de la ressource), l'équipement en compteurs individuels destinés à servir de support à une tarification au coût complet fut imposé par le gouvernement avec l'an 2000 comme échéance, contre l'avis de nombreuses compagnies qui redoutaient une moindre prévisibilité de leurs recettes. Une vaste expérimentation sur les effets du comptage fut conduite de 1989 à 1992 auprès de 60 000 foyers. Mais les compagnies n'attendirent pas la généralisation de la facture individuelle pour mettre en œuvre une politique commerciale radicalement nouvelle, marquée notamment par les éléments suivants : de fortes hausses de prix, bien au-delà de l'inflation ; la multiplication des coupures, jusqu'à atteindre assez brutalement un pic de 21 282 coupures en 1991-1992, soit un triplement après une période de tâtonnement dans les deux années post-privatisation ; la mise en place de compteurs à prépaiement auprès de ménages à faibles revenus pour remédier aux impayés générés en partie par l'augmentation des prix. Globalement, l'expertise dominante n'était plus celle des ingénieurs mais celle des économistes. Dès les premières années, les compagnies réalisèrent des profits très supérieurs à ce qui était attendu, tandis que les niveaux de salaire de certains des dirigeants des compagnies privées suscitaient le scandale. Tout ceci alimenta de fortes controverses au regard de l'augmentation brutale et importante des factures des usagers bien au-dessus du taux de l'inflation. Ces cas litigieux, relayés par la presse, des académiques militants et le parti Travailleiste conduisirent à la repolitisation des questions tarifaires, et notamment des compteurs à prépaiement désormais associés aux yeux de l'opinion publique aux nouvelles pratiques de tarification et de recouvrement jugées agressives, et plus largement, à l'émergence du problème de « pauvreté en eau »²⁹ qui en résulta, dans un contexte marqué par un pic dans la proportion de la population disposant de bas revenus, estimé à 21 % au début des années 1990³⁰.

À partir de 1992, des premiers rapports d'évaluation firent en effet apparaître des effets sociaux et environnementaux régressifs du comptage, dont des difficultés d'accès de certaines catégories de la population susceptibles d'entraîner des conséquences sanitaires. Le bilan de

²⁹ Lister R. (1995), Water poverty, *The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health*, vol. 115, n° 2, pp. 80-83

³⁰ Chiffres de l'Office for National Statistics (ONS) de 2008, rapportés par Franceys R., Gerlach E., (2009), *Regulating Water and Sanitation for the Poor, Economic regulation for Public and Private Partnerships*, Londres, Earthscan.

l'expérimentation à grande échelle engagée en 1989, s'il fournit des résultats contestés sur la capacité du comptage à infléchir la demande, mit cependant en exergue des difficultés sociales. L'Ofwat publia également en 1992 des recommandations spécifiques en matière de traitement des impayés et de gestion des coupures³¹. Le régulateur se pencha également sur la question de l'accès à l'eau des allocataires de minima sociaux dans un rapport de 1993³². Ce rapport signalait que jusqu'à 10 % du revenu disponible hebdomadaire pouvait être consacré au paiement de l'eau pour certains ménages allocataires et prévoyait même une augmentation de cette part à 14 % d'ici à 2005-2005 au regard des prévisions d'augmentation des factures d'eau et d'assainissement à venir. Globalement, diverses catégories d'usagers dits vulnérables firent leur apparition dans les discours. Sur un plan sémantique et conceptuel, la nouvelle catégorie des « pauvres en eau » s'inspirait d'une catégorie similaire issue du secteur de l'énergie et formalisée initialement par le monde académique, celle des « précaires en énergie » (*fuel poor*) qui émergea en Angleterre dans les années 70-80 pour désigner les personnes qui n'avaient pas assez d'argent pour payer leurs factures, dans le contexte de l'émergence du problème public de la précarité énergétique³³.

À la suite de ces premières passes d'armes, les compagnies d'eau infléchirent leurs pratiques commerciales, notamment vis-à-vis des coupures. Elles créèrent également des dispositifs d'accompagnement social sur une base volontaire, en finançant des fonds mécènes, les *Charitable Trust Funds*, destinés à aider ponctuellement les ménages pauvres à régler leurs impayés d'eau. De son côté, le gouvernement suspendit l'obligation de généralisation du comptage et la rendit optionnelle. Ce faisant, il ouvrit la voie à un nouveau problème, celui du transfert de charges entre ceux qui passaient au comptage car ils y trouvaient leur intérêt (personnes seules habitant un grand logement par exemple), et ceux qui restaient à l'ancien système mais dont la facture devait alors augmenter pour maintenir un équilibre global du

³¹ Marvin et Guy (1997, *op. cit.*), Coutard (1999, *op. cit.*), Bakker (2001, *op. cit.*) et le rapport collectif de Barraqué B., Botton S., Coutard O., Necessian A., Rutherford J., (2007), *Recherche sur les effets redistributifs de divers systèmes tarifaires pour les services des eaux*, rapport pour la Mairie de Paris et l'Agence de l'Eau Seine Normandie (qui évoque le cas anglais).

³² Ofwat (1993), *Paying for Quality: the Political Perspective*, Ofwat, Birmingham. Voir également les publications de chercheurs à l'époque : Drakeford M., (1997) The poverty of privatisation: poorest customers of the privatised gas, water and electricity industries, *Critical Social Policy*, vol. 17, pp.115–132; Huby M., (1995), Water Poverty and Social Policy: a review of issues for research, *Journal of Social Policy*, n° 24, pp. 219-236; Huby M., Anthony K., (1997), Regional inequalities in paying for water, *Policy Studies*, vol. 18, n° 3-4, pp. 207-217 ; et Herbert A., Kempson E., (1995), *Water debt and disconnections*, Policy Studies Institute, Londres.

³³ Voir les travaux de Brenda Boardman, avec son ouvrage de référence publié en 1991, *Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth*, Londres, éd. Behaven Press ; et (2010), *Fixing fuel poverty, Challenges and Solutions*, Londres, Routledge, 256 p., (1ère éd. 2009) ; voir aussi, au sein d'une littérature très fournie, Liddell C. (ed.), (2012), « Fuel Poverty Comes of Age: commemorating 21 years of Research and Policy », *Energy Policy*, vol. 49.

budget. L'approche des élections de 1997 fut l'occasion d'un regain de la mobilisation portée par une coalition de cause regroupant des ONG de lutte contre la pauvreté infantile, des professionnels du champ médical, des associations d'élus locaux... De fortes critiques sur les taux de fuite dans les réseaux, les dividendes et salaires des dirigeants furent également adressées au secteur de l'eau.

Dès l'élection du gouvernement travailliste en 1997, un certain nombre de mesures de prévention des problèmes d'accessibilité financière à l'eau furent adoptées. L'interdiction des compteurs à prépaiement fut adoptée immédiatement, et celle de couper l'eau en cas d'impayés fut votée en 1999, ce qui n'affranchissait pas pour autant l'utilisateur ni le service d'avoir à trouver une solution financière pour régler les impayés. Le gouvernement décida ensuite en 2000 de créer le *Water Sure Scheme*. Il s'agit de plafonner le montant de la facture d'eau des ménages démunis au niveau de la moyenne régionale. Ce tarif vise les allocataires de prestations sociales, atteints d'affections médicales nécessitant des usages en eau spécifiques, ou ayant plus de 3 enfants à charge. Seuls les ménages possédant un compteur d'eau sont donc susceptibles d'en bénéficier, à condition qu'ils en fassent la demande ce qui est loin d'être le cas³⁴. La possibilité de tarifs sociaux fut également inscrite à l'agenda.

Toujours au début des années 2000, la formulation du problème de pauvreté en eau se stabilisa autour de la notion d'abordabilité, autrement dit de la part des revenus d'un ménage qu'il paraissait acceptable de consacrer à l'eau. Le *Chartered Institute of Environmental Health*, une organisation de professionnels créée au XIXe siècle dans le sillage de l'hygiénisme, joua un rôle important dans cette stabilisation (Fitch et Price, 2002). Pour les auteurs de l'étude, il s'agissait d'établir le caractère « sérieux » du problème de pauvreté en eau face à ce qu'ils considéraient être l'indifférence de l'Ofwat et du gouvernement. La méthode retenue fut celle initialement employée par le gouvernement pour calculer le seuil d'abordabilité du chauffage domestique, à savoir le calcul de la part moyenne du revenu consacrée à ces dépenses par les foyers des trois déciles les plus pauvres. Si le niveau calculé était de 10 % pour le chauffage, le seuil pour l'eau fut établi à 3 % des revenus disponibles, ce qui représentait trois fois la pression moyenne du prix de l'eau et concernait à l'époque quatre millions de foyers. Fitch et Price (2002) relèvent qu'à la même époque, une étude du

³⁴ Le taux de recours est très faible : sur 300 000 ménages éligibles au niveau national, on ne comptait que 29 000 bénéficiaires en 2009, avec un coût de mise en œuvre estimé à £0,40 /ménage/an.

ministère de l'environnement (DEFRA³⁵) avait abouti au même niveau de 3 % en suivant un autre raisonnement : les charges d'eau ne devaient pas peser dans le revenu plus de deux fois le poids médian des dépenses d'eau des ménages, qui se trouvait être de 1,5 %. Comme on le verra, ce seuil de 3 % circula ensuite dans les organisations internationales et au niveau mondial pour devenir une convention commune.

La piste de la tarification sociale fut quant à elle explorée à l'initiative des compagnies d'eau. Il s'agissait pour certaines d'entre elles³⁶ de réagir à la répercussion des impayés d'eau sur la facture d'eau du fait de l'augmentation des provisions réalisées pour créances irrécouvrables. Ces mesures visaient donc surtout à atténuer l'impact de la pauvreté en eau sur les rentrées financières du service (moins de recettes, mais des recettes malgré tout). Ces dispositions intègrent malgré tout un objectif social d'amélioration de l'accessibilité financière au service des pauvres en eau. Ainsi, Wessex Water, qui dessert l'une des régions les plus touchées par la pauvreté en eau, a mis en place en 2004 un tarif social, l'*Assist tariff*. La compagnie d'eau a défini cinq classes tarifaires en fonction des situations de pauvreté. Le montant annuel de la facture d'eau et l'assainissement payé par l'usager pauvre en eau varie entre £ 92 et £ 398, soit l'équivalent de 22 % à 97 % du tarif *Watersure*. En 2010, on comptait 6000 ménages bénéficiaires de l'*Assist tariff* à Wessex Water³⁷. Un comité issu de la cellule sociale de traitement des impayés se réunit une fois/semaine pour statuer sur les cas « délicats » (environ 30 cas par mois). Ces tarifs sociaux sont combinés à d'autres mesures d'ingénierie sociale (plans d'étalement et de remise des impayés d'eau antérieurs).

À l'heure actuelle, la situation en Angleterre et au Pays-de-Galles est toujours instable et disputée. Un rapport indépendant commandité par le DEFRA et remis en 2009³⁸ invite les autorités publiques à généraliser le comptage d'ici 2020 pour mettre fin aux disparités entre usagers mesurés et non-mesurés, et à mettre en place de nouvelles mesures pour garantir l'abordabilité. Enfin, début 2016, l'Ofwat publia une nouvelle étude invitant les compagnies d'eau à améliorer la prise en charge des usagers vulnérables³⁹, et à prendre à bras le corps

³⁵ *Department for Environment, Food & Rural Affairs*, équivalent du ministère de l'environnement et de l'agriculture.

³⁶ Anglian Water, United Utilities, Veolia Water South East, Wessex Water pour l'Angleterre et Dŵr Cymru pour le Pays de Galles. Par la suite, d'autres compagnies d'eau ont elles aussi prévu diverses dispositions en matière d'accès social à l'eau.

³⁷ *June return*, Ofwat (2010) (données publiées annuellement par les compagnies d'eau et le régulateur).

³⁸ Walker Review (2009), *The independent review of charging for household water and sewerage services, Final Report*, DEFRA.

³⁹ Ofwat, (2016), *Vulnerability focus report*, Rapport de l'Ofwat, février 2016, 124 p.

l'enjeu de la dette d'eau accumulée par les usagers incapables de payer ou par les usagers « mauvais payeurs »⁴⁰.

En fin de compte, comme on a pu le voir, la privatisation de 1989 a moins contribué à produire qu'à exacerber un problème d'accès à l'eau, via la transformation des modes de régulation, gestion, financement, tarification et redistribution, en parallèle de l'augmentation des contraintes suite aux directives européennes. De plus, des facteurs politiques, sociaux et économiques partiellement indépendant du champ des services d'eau sont également entrés en jeu au cours de la même période, notamment le tarissement des contributions publiques au financement du service. La privatisation a aussi contribué à favoriser l'émergence du problème de pauvreté en eau à travers le rejet et les critiques qu'elle a pu susciter. De fait, sous ce dernier aspect, cela a impliqué une formulation du problème sous des qualifications en lien avec les critiques faites au régime privatisé des services.

⁴⁰ Dans la terminologie anglaise, les « *can't pay* » pour les premiers, et les « *won't pay* » pour les seconds. Une distinction usuelle chez de nombreux acteurs qui renvoie à tout un ensemble de débats, anciens ou récents, traités dans la littérature, sur les catégorisations des publics en « bons pauvres » et « mauvais pauvres ». On retrouvera ce débat dans le cas français – parfois explicitement, parfois en filigrane – dans les chapitres qui suivent.

4. Une approche en termes de sociologie des problèmes publics

La thèse porte sur la reconnaissance progressive et difficile du problème de l'accès à l'eau et propose une analyse diachronique des mesures et dispositifs pour le prendre en charge. L'approche qui sera suivie est celle de la sociologie des problèmes publics, dans sa version constructiviste⁴¹ : dans cette perspective, un problème public se constitue notamment à travers un processus de mobilisation d'acteurs⁴², ancrant leurs revendications dans la tangibilité de faits problématiques au regard d'un certain nombre de principes, de valeurs, d'effets indésirables⁴³. Comme le souligne Vincent Dubois (2009⁴⁴) :

« En rappelant que ces problèmes ne sont pas « naturels », ne s'imposent pas d'eux-mêmes, et que les pouvoirs publics prennent généralement une part active à leur formation, cette [approche sociologique] permet de rompre avec la vision spontanément fonctionnaliste considérant les politiques comme des réponses (nécessaires) à des problèmes préexistants. En postulant que les problèmes publics sont le produit d'un travail social qui engage la mobilisation d'acteurs divers, elle invite à considérer l'action publique comme le produit de processus et relations sociales, et non comme le résultat d'une « volonté » des décideurs ou

⁴¹ La thèse s'inscrit notamment dans la perspective ouverte par Herbert Blumer et Joseph Gusfield : Blumer H., (1971), *Social Problems as Collective Behavior*, *Social Problems*, vol. 18, pp. 298-306 et Gusfield J., (2009), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009 (1ère éd. 1981). Nous renvoyons également aux travaux fondateurs de Cobb et Elder (1972), Spector et Kituse (1977), ainsi que Baumgartner et Jones (1993). Voir l'ouvrage récent d'Erik Neveu pour une présentation approfondie de ce courant de recherche : (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, ainsi que Neveu (1999) ; se référer à Lagroye et al. (2006), Henry (2009), Sheppard in Boussagué, Jacquot et Ravinet (2010), et Lascoumes et Le Galès (2012) pour une présentation des analyses développées dans ce courant et leurs apports à la sociologie politique de l'action publique. Pour une discussion sur l'usage de ces approches, voir, entre autres, Gilbert C., Henry E., (2012), La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion, *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, pp. 35-59.

⁴² Nous renvoyons notamment aux travaux de Kingdon et d'Hilgartner et Bosk à ce sujet: Kingdon J. W., (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little Brown and Co. [2e éd., New York (N. Y.), Longman, 1995 ; et Hilgartner S., Bosk C. L., (1988), The rise and fall of social problems : a public arenas model, *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, pp. 53-78. Pour une typologie des processus de mise sur agenda des problèmes sociaux, voir Garraud P., (1990), Politique Nationale: Elaboration de l'Agenda, *L'Année sociologique*, vol. 40, n° 1, pp. 17-41, Cefai D., (1996), La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, vol. 14, n°75, pp. 43-66, et Hassenteufel P., (2010), Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics, *Informations sociales*, n° 157, pp. 50-58.

⁴³ Parmi une littérature abondante, voir l'analyse proposée par Felstiner, Abel et Sarat (1981) à propos de l'émergence des problèmes sociaux et leur processus de reconnaissance : The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming, *Law and Society Review*, vol. 15, n° 3-4, pp. 631-654 (traduit en français dans *Politix*, n° 16, 1991, pp. 41-54).

⁴⁴ Dubois V., (2009), « L'action publique », in Cohen A., Lacroix B., Riutort P., (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 2009, pp. 311-325.

d'une simple application de règles juridiques. [Par ailleurs], dans la mesure où la formulation des problèmes est étroitement liée aux modalités envisageables de leur traitement, son analyse s'avère particulièrement utile pour comprendre les « solutions » qui ont été privilégiées. [...] Trois conditions doivent être remplies pour qu'un « problème public » existe en tant que tel. La première est de l'ordre de la connaissance. Pour qu'un problème existe socialement, il faut disposer à son propos d'informations et des cadres pour les interpréter. [...] Une seconde condition renvoie aux normes sociales au regard desquelles une situation est définie comme problématique. [...] Une troisième condition, partiellement incluse dans les deux précédentes, réside dans la mobilisation d'acteurs pour que le problème devienne public. »

Nous mobiliserons ainsi au fil de notre analyse les notions de mise à l'agenda⁴⁵, d'entrepreneurs de problème, d'étiquetage⁴⁶, d'arènes, et nous prêterons attention aux divers lieux et jalons à travers lesquels se jouent constamment les opérations de construction, de définition, de publicisation⁴⁷ et de mise en politique⁴⁸ du problème de l'accès à l'eau et des solutions imaginées pour le traiter.

Par rapport à cette perspective générale, le problème de l'accès à l'eau présente un certain nombre de particularités intéressantes. En premier lieu, il est difficilement objectivable pour les raisons qu'on a déjà évoquées : il y a peu d'abonnés individuels et donc, pour la plupart des personnes, l'enjeu de l'eau est inclus dans celui plus global des charges de logement ; dès lors, il est très difficile de produire des statistiques précises sur les « pauvres en eau » et les porteurs de cette cause sont régulièrement suspectés de monter en épingle un non problème.

En second lieu, le problème est inscrit dans une architecture institutionnelle multi-niveau qui est à la fois une contrainte et une ressource. On l'a vu, le secteur de l'eau est institutionnellement organisé entre un pilotage national très présent, et une multiplicité d'autorités et d'opérateurs locaux. Pour les promoteurs de l'eau sociale, l'action à l'échelon

⁴⁵ En refusant toutefois de considérer la mise à l'agenda comme une étape unique bien délimitée dans le temps et séparant l'action de la société et celle du gouvernement, comme le soulignent de nombreux auteurs.

⁴⁶ Certaines de ces notions (entrepreneurs de morale, étiquetage) ont été forgées par Howard Becker dans le cadre de ses travaux sur la sociologie de la déviance et les « croisades morales » (*Outsiders*, 1963), et ont largement nourri les recherches portant sur la construction des problèmes publics (voir également Neveu, 1999 et 2015, *op. cit.*). Gusfield (*op. cit.*) mobilise des notions similaires dans l'analyse des croisades morales contre l'alcoolisme.

⁴⁷ Au sens d'émergence sur la scène publique.

⁴⁸ « Un problème devient politique (au sens des politiques publiques), dès lors qu'il est construit comme étant susceptible d'être traité par les pouvoirs publics, selon des logiques qui sont celles qui prévalent dans l'action publique » (Dubois, 2009, *op. cit.*). Voir également Lascoumes et Le Galès (2012, *op. cit.*).

national est nécessaire pour faire reconnaître le problème et modifier le paysage réglementaire, mais elle est insuffisante car on ne peut y régler les problèmes opérationnels, comme dans le cas de l'énergie ou des télécommunications lorsque l'Etat négocie avec un petit nombre d'opérateurs des dispositions tarifaires qui vont s'appliquer sur tout le territoire national. Il convient donc d'agir sur le paysage politique et institutionnel, tout en veillant à ce que les avancées obtenues se traduisent localement et modifient progressivement le régime de fonctionnement de milliers de service. Mais précisément, ce régime peut aussi évoluer de lui-même, avec l'action de pionniers qui innovent, parfois en transgressant la loi, et qui sont mus par des considérations très variables : entrepreneurs de cause confrontés à l'accroissement des difficultés sur leur territoire, comme ce fut le cas à Niort par exemple ; entrepreneurs plus politiques désireux de marquer la différence ou la valeur supérieur d'un mode de gestion sur un autre... Ensuite, le jeu traditionnel de l'inter-comparaison et de la concurrence entre collectivités pour les profits symboliques et moins symboliques de la notoriété, conjugués à l'aiguillon des réseaux d'associations engagées dans cette cause socio-environnementale, peut avoir sa propre dynamique.

En troisième lieu, ce problème de l'accès à l'eau est étroitement associé à celui de l'énergie, dans le cadre d'un problème d'ordre méso-social qu'est celui de l'accès aux biens dits essentiels. On retrouve ici une problématique bien identifiée par Barraqué et al. (2007, *op. cit.*) :

« Les dispositifs visant à assurer l'accessibilité universelle et continue aux services essentiels se développent, sous des formes et à des degrés variables selon les pays, sous les effets conjugués de plusieurs facteurs : un changement historique lié à l'achèvement de l'universalisation des réseaux, qui a entraîné un changement dans la représentation collective vis-à-vis de ces réseaux, généralement perçus désormais non plus comme une option parmi d'autres mais comme un attribut de l'appartenance à la société (notion de « droit aux réseaux ») ; l'amplification des problèmes de pauvreté et de précarité ; la hausse des prix de certains services (eau) et/ou le souci de favoriser l'acceptabilité sociale de réformes de libéralisation et, souvent, de « privatisation », de services traditionnellement organisés en monopoles territoriaux et, souvent, fournis par des organismes publics (électricité, téléphone). [...] La question des impayés en matière de services essentiels en réseaux (eau, électricité, téléphone), si elle concerne une proportion très faible des usagers, est ainsi très significative puisqu'elle est à l'articulation des deux dimensions de ces services, à la fois services publics ayant vocation à l'universalité (c'est-à-dire accessibles par tous partout) et services marchands dont la consommation est conditionnée par un paiement. Ce caractère hybride des services essentiels

est manifeste dans la plupart des pays : leur consommation donne lieu à paiement, mais il n'est ni politiquement ni socialement soutenable d'en priver durablement une fraction même marginale de la population pour cause d'insolvabilité. Prévention et gestion des incidents de paiement sont donc un révélateur intéressant de l'arbitrage opéré, dans un contexte donné, entre les dimensions de service marchand et de service public. »

La quatrième particularité est celle de l'inter-sectorialité, du rapport complexe entre action sociale et service technique de fourniture d'eau. Un des enjeux tout au long de la période est bien celui du réglage des rapports tant opérationnels que financiers entre deux secteurs, deux services, deux mondes d'acteurs jusqu'alors peu connectés. On suivra donc aussi précisément que possible la place occupée par les services d'eau dans la construction et la prise en charge des politiques de l'usager dans leur dimension sociale, notamment à travers l'étude des dispositifs mis en œuvre. La question de l'accès à l'eau, les exigences de durabilité des services publics d'eau en matière de mode de financement et l'acceptabilité de nouveaux coûts par les usagers peuvent aller jusqu'à réinterroger l'équilibre et les fondements normatifs du service, donc les conceptions historiquement situées qui ont présidé à son élaboration. Mais plus le service de l'eau est mobilisé, plus il semble que le problème de l'accès à l'eau soit considéré comme indépendant des questions sociales classiques, ce qui tend à renforcer une logique de découpage et de traitement de la pauvreté en tranches. La mobilisation plus ou moins forte des services sociaux conduit par ailleurs à prendre en compte un contexte plus général de transformations de la prise en charge institutionnelle des questions sociales. On pose ainsi l'hypothèse que c'est dans ce cadre plus vaste et au carrefour des institutions et acteurs concernés (on y regroupe opérateurs d'eau, services sociaux, ministères, associations, etc.) que la figure de l'usager dit « pauvre en eau » et les divers dispositifs d'aides pour l'eau ont été mis en problème et élaborés, délimités, confiés à divers organismes, jusqu'à interroger finalement le traitement spécifique de cette pauvreté par rapport aux politiques de protection sociale classiques traitant de la précarité.

Ce cadrage étant précisé, on verra que la trajectoire de l'eau sociale a suivi une progression que l'on peut représenter à travers un découpage en quelques grandes périodes. Le choix de ces périodes sera justifié au fur et à mesure du développement de l'argumentation. Précisons simplement que le découpage s'est majoritairement opéré au gré des événements qui, pour certains, ont donné à la trajectoire des politiques publiques et des dispositifs des inflexions nouvelles.

La progression des enjeux en matière d'accès social à l'eau, tant sur le plan politique que sur le plan juridique, peut être caractérisée à travers l'évolution des termes utilisés par les acteurs : certains devenant obsolètes au profit d'autres qui s'imposent, au moins provisoirement, dans l'arène publique ; ou alors, c'est le contenu même d'une même formule qui change au fil des débats, controverses, etc. Parmi ces termes, citons les vocables « droit à l'eau », « droit à l'aide » et « tarification sociale », s'exprimant abondamment dans le champ juridico-politique. Ils ont été largement repris par les experts qui interviennent souvent directement auprès des acteurs. Enfin, ils ont glissé dans la sphère des usages courants, sans forcément faire l'objet d'un contenu stabilisé, les acteurs se les étant réappropriés en fonction de leurs propres valeurs, représentations, intérêts ou objectifs. Ces vocables que sont « droit à l'eau » / « droit à l'aide » / « tarification sociale » peuvent par conséquent être considérés comme des énoncés collectifs. On désignera par la notion d'énoncé collectif une formule rhétorique suscitant une large adhésion de la part des acteurs, au point que son rejet peut être considéré comme une transgression⁴⁹. Les énoncés collectifs sont fréquemment repris par les acteurs pour signifier leur légitimité à parler du problème. Le revers de cet usage massif est que ces notions sont employées comme des coquilles vides que les acteurs remplissent au gré de l'évolution des débats et des prises de position. De fait, un dispositif qu'un acteur peut prétendre relever du droit à l'eau, peut être considéré par un autre acteur comme témoignant en réalité du droit à l'aide, cette dispute autour des termes ayant pour but de légitimer leur propre position et de délégitimer celle des autres protagonistes (voir à ce propos l'épisode conclusif du cas parisien dans le chapitre 6).

Au-delà de ces discours, nous donnerons dans cette introduction, qui vise à présenter nos outils théoriques, une définition de ces notions déconnectée des débats d'acteurs, en considérant l'ensemble des usages qui en sont faits, dont nous tirerons les traits les plus significatifs. Toutefois, dans le corps de la thèse, nous redonnerons la parole aux acteurs pour étudier la façon dont ils mobilisent ces notions, avec les contenus multiples qu'ils leur donnent, dans les dissensions qui les opposent et les stratégies qu'ils développent.

⁴⁹ Nous reprenons la notion d'énoncé collectif telle qu'elle a été développée par Alain Boureau dans un article de 1992 : L'adage *vox populi, vox dei* et l'invention de la nation anglaise (VIIIe-XIIIe siècle), *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, n° 4-5, pp. 1071-1089.

D'un point de vue théorique, nous allons à présent définir sur un mode idéal-typique⁵⁰ les deux grandes logiques d'action publique que nous avons pu identifier dans la thèse à travers l'analyse sociohistorique de l'invention de l'eau sociale. L'identification de ces deux logiques d'action nous conduit à structurer notre plan en deux grandes parties.

La première partie, intitulée « La genèse du social de l'eau », met en lumière le processus d'élaboration d'une première logique d'action dans le domaine de la prise en charge des problèmes sociaux au sein du secteur de la gestion de l'eau. Cette logique, que nous désignons par le vocable « social de l'eau », peut être caractérisée par le traitement en externe - via les organismes sociaux - des problèmes sociaux liés à l'eau. Selon cette logique, le service d'eau joue un rôle de contributeur, en participant au financement des dispositifs d'aide qui relèvent de l'action sociale. Il ne prend donc pas directement en charge les problèmes sociaux, que ce soit en matière de financement ou d'organisation. Par ailleurs, cette logique, correspond à un type de droit particulier : le droit à l'aide. L'affirmation d'un droit à l'aide remonte à 1992, avec une définition très générale, qui ouvre la possibilité de tout type d'action, tant curative que préventive. D'une manière générale, on peut définir la logique curative comme ayant pour objet de régler les situations d'impayés. L'approche préventive, elle, consiste à éviter que ces situations d'impayés ne surviennent, à partir de la connaissance plus ou moins précise, généralement complexe à établir, de la situation socioéconomique des usagers⁵¹. Notons que ce clivage curatif/préventif, classique dans le champ de l'action sociale, sera amené à jouer un rôle structurant dans les débats autour du problème de l'accès à l'eau. Or, le fait est que, jusqu'encore récemment, le droit à l'aide n'était envisagé que sous un mode curatif. Au final, la logique du « social de l'eau » se caractérise par :

- l'instauration d'un droit à l'aide ;
- l'externalisation de la gestion de l'aide ;
- le rôle de contributeur du service d'eau ;
- la dimension curative des dispositifs d'aide.

⁵⁰ Nous nous appuyons d'un point de vue théorique et méthodologique sur la notion d'idéal-type de Max Weber. Par son abstraction, l'idéal-type vise à comprendre ou à théoriser un phénomène par ses régularités, sans prétendre que les caractéristiques du type se retrouvent toujours parfaitement dans les phénomènes observés. Voir Weber M., *Essais sur la théorie de la science* (1904-1917), traduction partielle par Julien Freund, Plon, 1965 ; édition de poche, Pocket, 1992.

⁵¹ Nous verrons dans les chapitres qui suivent que, en matière d'accès à l'eau et à l'énergie, les dispositions préventives englobent aussi bien des aides financières diverses que des mesures destinées à rénover le bâti et/ou remplacer des équipements fuyards ou peu performants énergétiquement.

La deuxième partie, intitulée « Du social de l'eau à l'eau sociale », décrit l'émergence d'une nouvelle logique d'action publique se déployant dans le domaine de la gestion de l'eau, celle de « l'eau sociale ». Si l'eau devient sociale, c'est parce que les services d'eau évoluent dans leur rôle initial de contributeur vers celui d'organisateur des dispositifs d'accès social à l'eau. Autrement dit, les mesures visant à favoriser l'accès à l'eau sont prises en charge par le service d'eau. Cette logique se caractérise en outre par une visée préventive consistant à intervenir socialement en amont des difficultés d'impayé. Conjointement, on glisse d'un droit à l'aide vers un droit à l'eau. En France, la LEMA, votée en 2006, qui constitue encore aujourd'hui un point de référence pour les acteurs, précise que le droit à l'eau suppose pour le service d'établir un prix « acceptable ». Dans cette optique, le point d'intervention permettant de favoriser l'accessibilité du service est la fixation du prix, qui doit désormais tenir compte de la situation socioéconomique de l'utilisateur. D'où l'importance du principe de tarification, et en particulier, de celui de la tarification sociale. Par ailleurs, parler de droit à l'eau signifie que l'eau est reconnue comme un droit, et non plus seulement comme un bien ou un service fondé sur une relation marchande. Dans la logique marchande, la facture est le lieu de régulation de l'accès à l'eau. En cas de difficulté financière de l'utilisateur, deux solutions sont envisageables, toutes deux insuffisantes pour garantir à l'utilisateur un accès à l'eau : le fait, d'une part, de recourir à des aides ponctuelles, qui ne permettent pas de sécuriser dans le temps les situations de précarité financière ; et d'autre part, la possibilité de réduire unilatéralement l'accès à l'eau (réduction de débit), ou encore, plus radicalement, de recourir à la coupure. En définitive, la logique de l'eau sociale se caractérise par :

- l'introduction d'un droit à l'eau ;
- l'internalisation du traitement des problèmes sociaux liés à l'eau ;
- le rôle d'organisateur et/ou financeur du service d'eau ;
- la dimension préventive des dispositifs destinés à traiter la question de l'accès à l'eau.

La réalité, représentée de manière simplifiée par le schéma ci-dessous, est plus complexe. Cette complexité se traduit notamment par l'hybridation des deux logiques d'action. Ainsi, à la fin des années 2000, apparaissent des dispositifs que l'on peut qualifier de transitionnels, telle que l'allocation Paris Logement mise en place à Paris, qui semblent glisser de la logique du social de l'eau vers la logique de l'eau sociale, tout en empruntant des caractéristiques aux deux idéaux-type : le dispositif prend une dimension préventive, tout en restant externalisé.

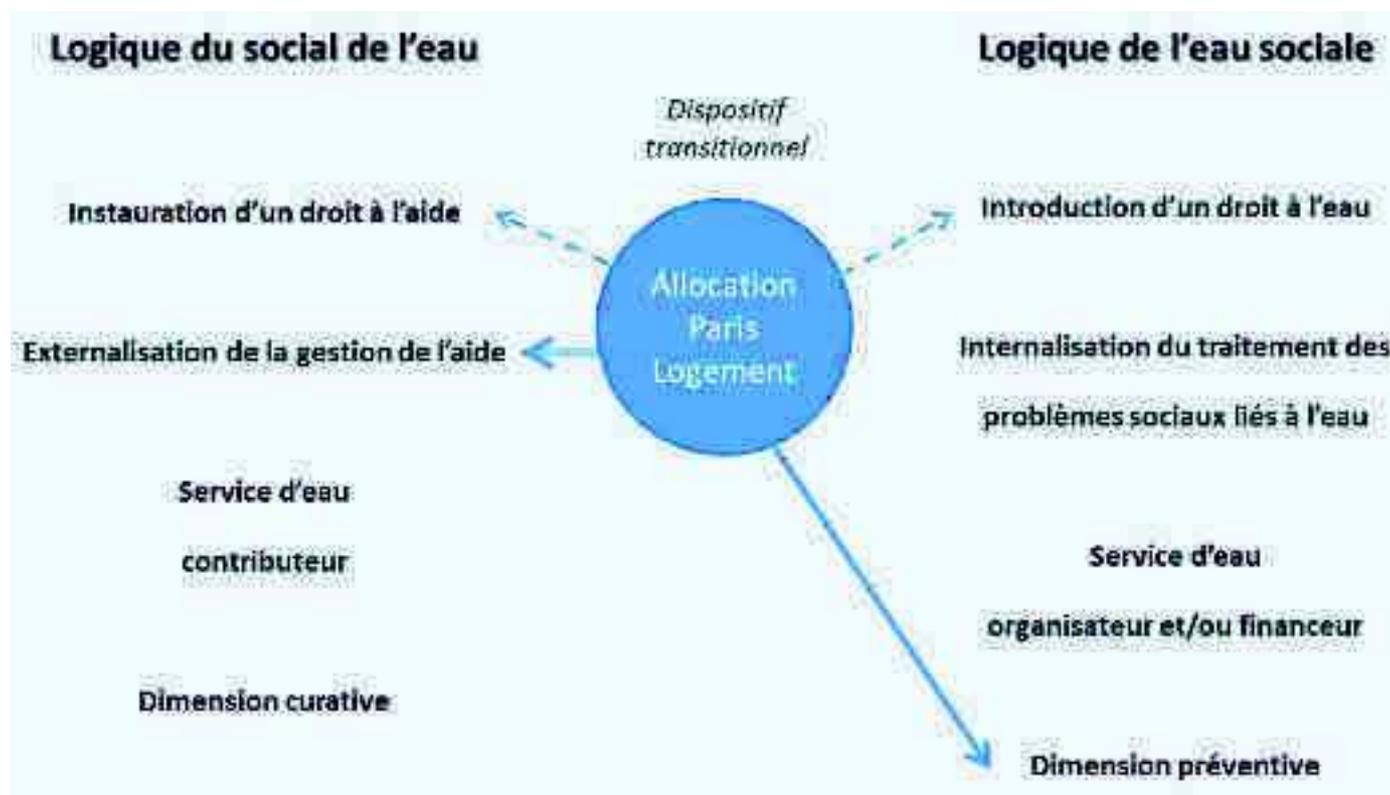


Figure 2 : Caractéristiques des deux logiques d'action, « social de l'eau » et « eau sociale », et d'un dispositif d'aide à l'accès à l'eau (allocation Paris logement)

Les six chapitres de la thèse rendent compte de la construction des deux logiques d'action, du passage de l'une à l'autre et de leur enchevêtrement.

La logique d'action du « social de l'eau » émerge dans le contexte de crise économique de l'après-choc pétrolier, qui conduit à mettre en lumière le problème de la pauvreté en eau, et plus largement la question de l'accès aux services dits essentiels. En effet, dans un contexte de développement de la pauvreté et de la précarité des populations, la réaction politique, au lieu de traiter le problème de la pauvreté globalement, propose des réponses sectorielles : d'abord, de manière informelle, sur le mode de l'urgence, puis d'une manière plus institutionnalisée et pérennisée, de sorte qu'apparaissent des programmes spécifiques à la prise en charge de la pauvreté dans le domaine du logement et de l'énergie puis, en miroir de l'énergie, l'eau (*chapitre 1*). Le secteur de l'énergie est d'emblée privilégié par le législateur, non seulement en instituant un droit à l'aide sociale, mais aussi en l'outillant. Comparativement, le secteur de l'eau, du fait de sa complexité organisationnelle et d'une

acuité moindre des problèmes de paiement, n'est pas prioritaire sur l'agenda public (*chapitre 2*). La mobilisation des associations caritatives pousse toutefois certains acteurs publics et ceux du secteur de l'eau à créer un fonds d'aide à l'échelon départemental, abondé sur la base du volontariat, dont la mise en œuvre a été laborieuse (*chapitre 3*). Au moment de la décentralisation, ces fonds d'aide d'accès social à l'eau, comme ceux organisés dans les autres services essentiels, ont fusionné au sein du Fonds Solidarité Logement (FSL), dont la mise en place par le Département est obligatoire. Le FSL est un dispositif curatif d'aide aux impayés, relevant du champ de l'action sociale, financé à plus de 75 % par les départements et, pour le quart restant, par les abondements des différents contributeurs sectoriels (*chapitre 4*). Avec ce dispositif d'aide, jugé de plus en plus insuffisant au fil du temps, la logique du social de l'eau semble céder le pas devant la référence de plus en plus fréquente au droit à l'eau. Le droit à l'eau promulgué par la LEMA en 2006 introduit la notion de prix acceptable pour tous. C'est dire que l'accès à l'eau doit être assuré très en amont des problèmes d'impayé, autrement dit, la logique d'action se déplace du curatif vers le préventif. Malgré cette proclamation ambitieuse d'un droit à l'eau, l'approche préventive tarde à être inscrite dans le droit. Devant les atermoiements du législateur, certains services d'eau, en gestion publique ou privée, sont séduits par l'outil « tarification sociale », considéré comme la voie royale pour traiter la question sociale. Ces services cherchent à innover en mettant en place des dispositifs à géométrie variable (*chapitre 5*). Ainsi, à Paris, les responsables de la ville et du service d'eau se sont engagés dans une longue trajectoire orientée vers l'invention de l'eau sociale, dans le contexte particulier qui est le leur. Malgré les freins à la fois matériels et juridiques, et l'invisibilité du problème de l'eau, ce processus conduit, d'une part, au développement d'un train de dispositifs d'accès à l'eau, d'autre part, à des débats qui interrogent de manière récurrente les clivages droit à l'eau/ droit à l'aide, préventif/curatif et internalisation / externalisation de la question de l'accès à l'eau (*chapitre 6*).

5. Enquête et matériaux

Pour développer notre analyse sociohistorique qui porte sur une période relativement longue – 1984 - 2016 – , nous avons mobilisé les études de chercheurs, qui sans traiter spécifiquement des logiques d'action publique dans le domaine de la gestion de l'eau, apportent un éclairage sur certains de ses aspects, de sorte que, en croisant ces travaux, nous avons pu construire une vue d'ensemble de ce que nous appelons l'invention de l'eau sociale.

Notre démarche méthodologique s'inscrit dans deux régimes différents : le régime de l'analyse de texte d'une part, et, d'autre part, le régime de l'enquête.

Concernant le premier régime, le principe était de suivre les traces matérielles laissées par la trajectoire de la question de l'accès social à l'eau dans des documents divers : textes de lois ; rapports ; articles de presse ; comptes rendus de réunions ; verbatims ; documents divers récupérés auprès des acteurs, etc. Ces documents nous ont servi en tant que tel, c'est-à-dire comme support pour une analyse textuelle, et ont aussi été utilisés comme une des ressources servant à la construction des grilles d'entretien.

Le régime de l'enquête s'est articulé autour d'entretiens semi-directifs, tant avec des acteurs locaux que nationaux, et d'observation participante ou non d'arènes (au plan local, commission d'élus spécialisée dans la question de l'eau et réunions de travail au sein du service d'eau de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) ; au plan national, groupes de travail composés d'experts et d'acteurs de terrain, journées d'étude). L'observation participante a consisté en la mise à disposition des acteurs de certains éléments de recherche, comme un état des lieux des expériences menées dans certaines villes, en matière notamment de tarification sociale. En contrepartie, les acteurs concernés nous ont accordé des entretiens et ont mis à notre disposition des documents⁵².

⁵² Voir la liste des entretiens et observations réalisés en annexe (B).

Les entretiens ont été réalisés dans l'optique d'études de cas portant sur les logiques d'action développées dans les services étudiés. Le choix des cas résulte d'un travail d'identification de services d'eau engagés dans la mise en place de dispositifs à visée sociale. La sélection des cas a été effectuée de sorte à disposer de situations variées, tant du point de vue des caractéristiques de gestion des services (gestion publique / gestion déléguée), que du point de vue des dispositifs sociaux mis en place par les acteurs. Après une phase d'enquête exploratoire assez large⁵³, seul un nombre de terrains plus restreint a fait l'objet d'une enquête de terrain plus approfondie et d'une restitution dans les chapitres 5 et 6, à savoir les cinq cas suivants⁵⁵ :

- la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) ;
- l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) ;
- le Syndicat des Eaux du Vivier (ville de Niort et quatre communes des Deux-Sèvres) ;
- la régie Eau de Paris (EDP)⁵⁶ ;
- le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF).

⁵³ Dans le cadre de la phase exploratoire de notre enquête de terrain, nous avons mené des entretiens auprès d'acteurs locaux pour d'autres cas préalablement identifiés : Beauvais, Bordeaux, Creil, Orléans, Poitiers et Senlis, sans retenir par la suite ces terrains pour une enquête plus approfondie. De plus, nous avons collecté des informations variées sur de nombreux services engagés dans une démarche de mise en place d'un dispositif d'accès social à l'eau (voir en annexe B la liste complète). L'ensemble de ces informations a nourri notre réflexion.

⁵⁵ Pour la partie de l'introduction générale consacrée au cas anglais, nous nous sommes appuyé sur notre enquête de terrain menée en Angleterre dans le cadre de nos travaux de master en 2009 et sur l'actualisation régulière de notre recherche documentaire. Trois compagnies d'eau avaient été enquêtées en 2009: Anglian Water, Wessex Water, Folkestone and Dover Water (actuellement intitulée VeoliaWater UK) ; ainsi qu'un fonds mécène de la compagnie Severn Trent Water. En tant que matrice de la fabrication du problème de l'accès social à l'eau, les cas anglais nous ont permis de mettre en perspective la trajectoire du problème en France.

⁵⁶ Le cas de la régie Eau de Paris fait l'objet d'une monographie présentée dans le chapitre 6, tandis que les autres cas sont abordés de manière plus synthétique dans le cadre du chapitre 5.

Partie 1 – La genèse du social de l'eau (1980 – 2016)

**Chapitre 1 – Amorce de la trajectoire du
problème de l'accès à l'eau : pauvreté-précarité
et accès au logement et aux services essentiels
(1980-1992)**

Les dispositions prises en matière d'accès à l'eau s'inscrivent dans le cadre de l'élaboration de diverses mesures - d'abord conventionnelles puis législatives - pour remédier aux effets de la crise économique et répondre au problème de la « nouvelle pauvreté », dans les champs du logement et de l'emploi principalement, mais aussi en termes de secours de toutes sortes apportés aux ménages et sollicitant de nombreux partenaires.

Ces mesures diverses en matière de lutte contre la pauvreté vont peu à peu être intégrées dans la loi, ce qui va contribuer à constituer finalement de nouveaux droits sociaux sectoriels. L'édification de ces droits sociaux sectoriels s'effectue en parallèle de l'instauration d'un droit à un revenu minimum garanti et de l'institutionnalisation progressive d'un champ d'action publique se donnant pour objet de lutter contre la pauvreté. La lutte contre la pauvreté comme type d'intervention publique est apparue et a été modifiée au cours du temps au fil d'une succession de politiques publiques regroupées sous l'égide de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, puis contre « les exclusions ».

1. La « nouvelle pauvreté » : d'une réalité sociale à de nouvelles approches d'action publique

Les premières mesures identifiables d'aide à l'accès à une fourniture d'eau apparaissent dans le contexte de la mise en place de dispositifs étatiques plus généraux ciblés sur la pauvreté, institués dans le but de faire face à ce qui a été peu à peu considéré, assimilé et traité comme la « nouvelle pauvreté », puis « l'exclusion »⁵⁸ et la « précarité »⁵⁹, au tournant des années 1980.

A la fin des Trente Glorieuses, l'existence de situations de pauvreté était déjà dénoncée mais la permanence de l'existence de telles situations apparaissait uniquement comme un phénomène résiduel en continuité des situations de pauvreté qui avaient marqué les années 50, objet d'ailleurs d'indignation et appelant à une réaction politique⁶⁰. Le phénomène était alors appréhendé comme la conséquence d'inégalités subsistant pour des raisons diverses et pour certaines catégories de personnes uniquement, dans un contexte où la majorité de la population bénéficiait généralement de la croissance économique, du plein emploi et de la généralisation de la protection assurantielle de l'État-Providence rattachée au statut de salarié.

Dans cette perspective, de telles situations de pauvreté étaient alors expliquées et considérées comme la persistance d'inégalités découlant de la crise du logement pour certaines catégories

⁵⁸ Plusieurs rapports, ouvrages et travaux ont contribué à construire et faire émerger la notion d'exclusion dans le débat public français à partir des années 1970 et 1980. L'ouvrage de Lenoir (1974) est couramment cité à ce titre, même si l'auteur évoque finalement peu la notion d'exclusion. Par la suite, les deux rapports du Père Wresinski (1983 et 1987) ont influencé la formulation d'une réflexion sur la pauvreté en termes d'exclusion sociale. Parmi une littérature abondante consacrée à l'exclusion, citons Paugam S., (dir.), (1996), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, et Damon J., (2008), *L'exclusion*, Paris, Puf. Selon Damon (2008), l'exclusion est une catégorie apparue au courant des années 1970, qui n'a pas été utilisée immédiatement et a laissé place à des termes comme celui de la « nouvelle pauvreté » au début des années 1980. L'appréhension en termes de pauvreté, de précarité et d'exclusion comme interrogation sur la cohésion de la société et sur l'action publique, s'impose à la fin des années 1980. Pour une discussion des usages de la notion d'exclusion, voir, entre autres, Châtel et Soulet (2001) et la synthèse de Jeanne Lazarus. Les enjeux de la sociologie de la pauvreté. *Ceriscope Pauvreté*, Sciences Po - CERI, pp.1-10, 2012, consultable sur le site Ceriscope Sciences po.fr.

⁵⁹ Les catégories « pauvreté », « exclusion » et « précarité » ont un contenu évolutif, et l'analyse sociologique de leurs trajectoires permet de mettre en évidence les usages politiques, sociaux et scientifiques de ces notions : voir à ce sujet Maryse Bresson, 2012, *Sociologie de la précarité*, Armand Colin, Paris (1ère éd. 2007). Nous renvoyons également à cet ouvrage pour une discussion approfondie des travaux sociologiques portant sur cette notion de précarité, ainsi que sur les conditions de vie des populations précaires et les processus de précarisation. Voir également Barbier (2005) et Cingolani (2005) ; enfin, pour des éléments de synthèse, voir Lazarus (2012), *op. cit.*, ainsi que Cacciari et Petit dans le dossier n° 3 de la revue *Sciences et Action Sociales* (2016) : "Précarité(s) : autopsie d'une notion dominante dans le champ de l'action publique".

⁶⁰ Voir Paugam S., (2002), *La société française et ses pauvres*, PUF, Quadrige, Paris (1ère éd.1993).

d'individus, ou encore résultant des lacunes de la protection sociale pour des ménages non couverts par les mécanismes mis en place à partir de 1945, par exemple en raison de situations nouvelles ou non prises en charge auparavant par l'Etat social (personnes handicapées, mères isolées, etc.). Ces différentes catégories de population se sont peu à peu vues octroyer des minima sociaux spécifiques, dont l'éventail s'est peu à peu étoffé au fil des décennies. Les minima sociaux constituaient ainsi une réponse publique à des difficultés définies et délimitées, la réponse étant elle-même bien singulière, catégorielle et différentielle, visant à garantir une protection minimale pour ceux qui sortaient des mailles du filet de l'assurance sociale⁶¹.

Suite au premier choc pétrolier de 1974, qui fut le facteur aggravant d'un essoufflement du mécanisme de croissance en fait déjà enclenché, la crise économique fait irruption dans une société encore habituée à un contexte de plein emploi. Le marché de l'emploi est durablement affecté et un chômage massif et de longue durée s'installe. Comme le souligne Serge Paugam⁶², « au début des années 70, [il] n'y avait que 500 000 chômeurs en France et [il] y en a au début des années 90 près de 3 millions [...]. La crise de l'emploi s'est traduite par un double phénomène : le chômage de longue durée, qui peut conduire dans certains cas à l'exclusion définitive du marché du travail ; la précarité croissante de la relation de travail, qui pèse en particulier sur les jeunes. Les figures de la pauvreté des années 80 sont marquées par cette évolution du marché du travail ».

De fait, malgré une stabilisation de la situation économique au cours des années 1970 en termes de maintien du pouvoir d'achat, à partir de 1982, la situation des ménages se dégrade à nouveau et le chômage prend des proportions inquiétantes, tandis que les services sociaux ont des difficultés à répondre aux besoins rencontrés. De plus, le gouvernement prend la décision en 1983 d'amorcer le « tournant de la rigueur » en renonçant aux politiques menées jusqu'alors en termes de lutte contre le chômage. Au cours de la crise de l'emploi des années 1980, on recommence ainsi à parler du problème de la pauvreté, celle-ci n'étant plus désormais considérée uniquement comme le fardeau d'une frange minoritaire d'individus « laissés au bord de la route, d'oubliés de la croissance », ni comme résultant uniquement des problèmes de logement qui avaient caractérisé les années 50 et 70. Il ne s'agit plus de populations « inadaptées » ou « sous-prolétaires » comme elles étaient encore qualifiées et

⁶¹ À ce sujet, voir par exemple le numéro coordonné par Avenel C., Thibault F., (dir.), Précarités et insécurité sociale, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 921, Paris, La Documentation française, 120 p.

⁶² Paugam (2002), *op. cit.*

étudiées par des sociologues par exemple durant cette période, mais bien de personnes nouvelles touchées par les conséquences de ces évolutions diverses et qui n'étaient pas concernées auparavant par le « risque » de la pauvreté au sens où on l'entendait jusqu'alors, compris uniquement comme un phénomène marginal et que l'on pensait pouvoir régler facilement. Les « nouveaux pauvres » apparaissent parmi les « actifs » et leurs difficultés sont « nouvelles » elles aussi, dans leur ampleur et parfois leur nature, tandis que les « contradictions » du système d'assistance ainsi que ses insuffisances apparaissent de plus en plus criantes⁶³. De fait, tentant d'analyser ce contexte particulier des années 70 puis 80, les interprétations du phénomène de paupérisation et de précarisation qui ont été fournies soulignent que « les figures nouvelles de la pauvreté sont liées à plusieurs évolutions structurelles qui se sont produites simultanément. La première est la dégradation du marché de l'emploi et la montée du chômage de longue durée qui frappe à la fois les jeunes sans expérience professionnelle et les travailleurs plus âgés. La deuxième est l'affaiblissement des liens sociaux [instabilité du lien familial et des solidarités de classe entre catégories populaires]. Ces évolutions ont touché, depuis une quinzaine d'années, des personnes issues le plus souvent des catégories populaires [...]. Les populations qui s'adressent aux services d'action sociale se sont aussi diversifiées et les travailleurs sociaux cherchent avant tout à atténuer les effets jugés négatifs de l'assistance »⁶⁴.

Dans un tel contexte de profonds changements, la « nouvelle pauvreté » est ainsi d'abord un fait objectif, ces années de mutations entraînant une précarisation des situations et des individus en raison de la combinaison de plusieurs facteurs et évolutions structurelles⁶⁵. Mais

⁶³ Paugam, 2002, *op. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Voir à ce sujet les travaux de Robert Castel, notamment *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, (1999) (1ère éd. 1995) et *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009. Robert Castel se place à rebours de la représentation des problèmes sociaux en termes d'exclusion pour mettre en lumière les causes structurelles de la précarisation des salariés et de la vulnérabilisation des individus, entendues comme un processus de « désaffiliation », dans un contexte d'effritement du système d'assurance universel de l'Etat-Providence, du salariat et du lien social. Serge Paugam a quant à lui forgé le concept de disqualification sociale (*La disqualification sociale*, Paris, PUF, 2009 (1ère éd. 1991)), d'abord centré sur les relations entre allocataires et services sociaux, dans la lignée de l'approche constructiviste et relationnelle développée par Georg Simmel (*Les Pauvres*, Paris, PUF, Quadrige, 2005 (1ère éd. 1907)). Serge Paugam traduit ensuite de façon plus générale par l'expression de disqualification sociale le « processus d'affaiblissement ou de rupture des liens de l'individu avec la société au sens de perte de la protection et de la reconnaissance sociale », qu'il faut replacer dans un contexte plus général de « dérégulations contemporaines de la société salariale et [de] transformations concomitantes du rapport à la pauvreté ». Ce processus de disqualification sociale est renforcé par la « forte dégradation du marché de l'emploi ; une plus grande fragilité de la sociabilité familiale et des réseaux d'aide privée ; une politique sociale de lutte contre la pauvreté qui se fonde de plus en plus sur des mesures catégorielles proches de l'assistance ». ("Les formes

la notion de « nouvelle pauvreté » - et celles de précarité, pauvreté et exclusion par la suite - s'installe aussi comme qualificatif dans le paysage français, où elle fait l'objet d'usages divers⁶⁶. Sous cette dénomination, elle est ainsi parfois mise en avant pour dénoncer les politiques mises en œuvre⁶⁷. Il s'agit aussi d'une représentation qui s'impose comme une manière de qualifier et de regrouper un ensemble de situations inédites, sous la forme d'une interrogation fondamentale sur la cohésion sociale. De fait, « la pauvreté n'est plus exclusivement saisie par le filtre du logement [comme ce fut le cas auparavant] : elle est devenue le thème que l'on aborde sous tous les angles tant elle est l'expression d'une interrogation sur la cohésion de la société »⁶⁸. Cette représentation va par conséquent s'installer durablement comme moyen d'appréhender et traiter des difficultés initialement apparues dans divers domaines, mais à considérer désormais comme un ensemble cohérent, orientant progressivement l'action publique des années 80 jusqu'à aujourd'hui, à travers l'adoption en la matière d'une approche générale dite de lutte contre l'exclusion. Qu'il s'agisse d'agir dans un champ particulier (par exemple, l'emploi ou le logement) ou d'élaborer un programme politique d'orientation considérant les multiples dimensions de la pauvreté, c'est toute une palette de dispositifs nouveaux qui va alors être mise en place à partir des années 1980. En effet, « aux réalités nouvelles [économiques et sociales] de la société française – dégradation du marché de l'emploi et affaiblissement des liens sociaux – correspondent de nouvelles approches du phénomène de la pauvreté et de nouveaux modes d'intervention sociale mis en place progressivement, le plus souvent de façon expérimentale »⁶⁹. Serge Paugam renvoie ici principalement aux expérimentations en matière de revenu minimum, mais les dispositifs expérimentés au cours des années 80 ont concerné de multiples secteurs et modalités d'intervention, qui vont nous intéresser particulièrement. En effet, c'est dans le cadre des mesures expérimentales et/ou d'urgence que vont être élaborées des aides aux impayés de logement, de charges et de factures de services en réseau.

contemporaines de la disqualification sociale", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, consultable en ligne sur le site ceriscope.sciences-po.fr).

⁶⁶ Voir Bresson M. (2012) (1ère éd. 2007), *op. cit.* Pour une approche critique de l'adoption des catégories « pauvreté » et « exclusion » dans l'action publique et de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté, au détriment d'une approche en termes d'inégalités sociales, voir les travaux de Frédéric Viguier (2008, 2010 et 2013a).

⁶⁷ Paugam, 2002, *op. cit.* : « les leaders politiques de l'opposition ont à plusieurs reprises déclaré publiquement que l'État n'a pas assumé ses responsabilités, qu'il est responsable de l'augmentation du chômage et de la misère de franges croissantes de la population »

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

De fait, de manière générale, l'action publique va connaître de profondes modifications au cours de cette période : à des évolutions sociales, se conjuguent des changements dans les représentations et les pratiques de différents acteurs, à différentes échelles. Reprenons ainsi à ce titre l'analyse de Damon (2008, *op. cit.*) qui met en avant les principaux aspects des évolutions connues et les transformations d'action publique que celles-ci auguraient :

« Jusqu'à la fin des années 70, il n'existait pas, dans la palette des politiques sociales, de programme spécifique de lutte contre la pauvreté. La protection sociale telle qu'aménagée autour de la Sécurité sociale devait permettre de prévenir et, à défaut, de réparer les problèmes sociaux. Elle ne se préoccupait pas distinctivement de pauvreté, et encore moins d'exclusion. Cependant, la progression du chômage, depuis les chocs pétroliers, ainsi que des indications sur l'amplification et la transformation des situations de pauvreté, relevées à l'échelle locale par les associations et les municipalités, ont conduit l'État à s'inquiéter des problèmes de pauvreté. Les pouvoirs publics se saisissent lentement de la nouvelle pauvreté, d'abord par des rapports et des commissions d'étude, qui s'appuient largement sur les expertises associatives. Les premières mesures spéciales datent du début des années 1980. Elles se sont ensuite accumulées plus que succédées ».

Dans la continuité de cette perspective générale et des repères que cela nous permet de poser, nous allons plus particulièrement nous attacher à suivre le fil de deux évolutions.

En premier lieu, nous rendrons compte de l'apparition et de la mise en problème des difficultés expérimentées par les ménages à cette époque. En effet, ces difficultés existaient déjà pour certains ménages mais se sont accrues (touchant notamment des ménages plus nombreux), ce qui se manifestait par exemple sous la forme d'augmentation du nombre d'impayés. Pour autant cependant, il fallait que ces difficultés et ces augmentations soient décelées, désignées et dénoncées comme posant problème et appelant à réagir⁷⁰ de manière plus ou moins spécifique. C'est ce que nous soulignons par le souhait de restituer la mise en problème qui demeure toujours étroitement liée aux faits, notamment dans la manière dont ils sont rapportés et articulés. En second lieu, nous allons mettre en évidence les premières mesures qui ont été élaborées dans cette perspective. Nous chercherons également ainsi à

⁷⁰ Nous nous inscrivons ici dans l'approche « *Naming, blaming, claiming* » élaborée par Felstiner, Abel et Sarat (1981, *op. cit.*) pour analyser les processus d'émergence et de constitution des problèmes publics, que nous avons déjà citée dans l'introduction générale.

mettre en lumière la manière dont ces mesures d'abord expérimentales ont progressivement conduit à la construction d'un pan spécifique d'intervention sociale en matière de pauvreté.

Nous visons ainsi de manière générale à retracer l'évolution de la trajectoire du problème de l'accès aux services dits essentiels, en partie à travers celle de la création des mécanismes d'aides aux impayés qui ont été progressivement mis en place. Ces mécanismes ont été principalement édifiés dans les domaines du logement et de l'énergie d'abord, avant de concerner l'eau ainsi que d'autres services. Plus largement, l'analyse de cette question spécifique de l'accès aux services nous permet de tenter de restituer partiellement les évolutions et les caractéristiques d'une action publique qui se donne pour objet de traiter la pauvreté. Nous essayons ainsi de nourrir une réflexion plus générale portant sur l'élaboration de l'action publique et les formes que celle-ci prend, dans le cadre de la prise en charge des situations de pauvreté, à travers ses déclinaisons sectorielles.

2. Traiter la « nouvelle pauvreté » par des réponses d'urgence : les premiers plans pauvreté-précarité (1984-1988)

2.1. La logique des plans pauvreté-précarité

Illustrons la lente mise en place des mesures concernant l'aide aux impayés par quelques jalons majeurs. Ceux-ci s'inscrivent dans ce contexte général d'élaboration progressive de réponses sociales aux besoins constatés. Plusieurs rapports, réflexions et mesures tentent dès 1981 d'apporter des réponses aux difficultés qui pèsent sur de nombreux individus. Des réponses peuvent être ainsi repérées dans le domaine de l'emploi, avec la naissance des premières mesures dites « d'insertion » pour les catégories de personnes désignées comme prioritairement affectées que sont les jeunes, les demandeurs d'emploi de longue durée, les femmes seules. Le domaine du logement fait également l'objet de plusieurs mesures. Pour répondre aux situations de détresse, des propositions d'hébergement existant depuis les années 50 et 70 ont été sollicitées et renforcées⁷¹, mais sans que cela ne soit suffisant ni même adapté aux nouvelles situations rencontrées.

De fait, chômage et nouvelle crise du logement s'entraînent l'un l'autre et se conjuguent, impliquant de lourdes conséquences pour la situation de nombreuses familles. « La précarité croissante de l'emploi et la présence d'un nombre important d'actifs durablement exclus du travail » a en effet des conséquences imprévues dans le domaine du logement. De fait, « le logement est particulièrement touché par ces phénomènes qui lui sont largement exogènes : difficultés pour payer les loyers, surendettement des accédants à la propriété les plus modestes, blocage à l'accès au parc social pour ceux qui ne peuvent justifier de revenus

⁷¹ D'après le site Vie Publique.fr, dans le dossier « Les politiques d'insertion (1980-2009) », la partie « Chronologie » et la partie « Lutter contre la pauvreté », <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politiques-insertion/lutte-pauvrete/> et <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politiques-insertion/chronologie/> (mis à jour le 28 mai 2009), consulté le 02 octobre 2013 ; et le dossier « L'hébergement d'urgence (1980-2008) – Chronologie », (mis à jour le 17 décembre 2008), <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/hebergement-urgence/chronologie/>, consulté le 03 octobre 2013.

suffisants et réguliers »⁷². De nombreux ménages ne peuvent plus fournir de garantie suffisante à l'entrée dans un logement ou ne peuvent plus assurer le paiement du loyer du logement qu'ils occupaient jusqu'à présent, risquant d'être expulsés.

Or, dès le début des années 1980, les rapports Oheix (1981) et Charvet (1983), reprenant des analyses déjà présentes dans des rapports des années 70, bien que dans un contexte différent, préconisent la mise en place d'une forme de revenu minimum ou d'allocation garantie. Les différents gouvernements y sont longtemps restés réticents, à droite comme à gauche. Cependant, en l'absence de l'instauration d'une telle aide, l'ampleur du chômage et des difficultés afférentes semblent avoir obligé le gouvernement à prendre des mesures nouvelles au cours des années 1980.

De fait, en 1984, la pauvreté est fortement médiatisée, notamment en raison des critiques des responsables des différents partis politiques de l'opposition, à partir desquelles la presse va mettre en scène la « nouvelle pauvreté » via des analyses et des dossiers commentant ces critiques⁷³. Les associations caritatives⁷⁴ et de chômeurs dénoncent quant à elles les proportions alarmantes que prend la pauvreté⁷⁵, de même que des élus locaux qui relaient leurs inquiétudes, étant témoins directs de la hausse des difficultés suite à la décentralisation de l'action sociale aux départements à partir de 1983⁷⁶. Le 9 octobre 1984, « l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) propose d'abord un plan d'urgence contre la pauvreté : mise en place d'un fonds d'aide aux familles en difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement ; élargir le nombre des bénéficiaires à l'aide personnalisée au logement (APL) ; faire bénéficier les déshérités du domaine réservé des commissaires de la République dans les parcs HLM ; instaurer un moratoire pour les impayés d'EDF-GDF et des PTT ;

⁷² Driant J.-C., (2009), *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française, collection Les Études, 183 p.

⁷³ Voir Damon J., (2001), *La question SDF : ciblage et bricolages*, Thèse pour le doctorat en Sciences sociales et Sciences de la connaissance, Université de Paris 4 ; et l'ouvrage tiré de sa thèse, Damon J., (2012), *La Question SDF, Critique d'une action publique*, Paris, Puf, « Le lien social » (1ère éd. 2002).

⁷⁴ Des associations sont déjà regroupées au sein de l'UNIOPSS. Certaines d'entre elles créent en janvier 1985 une commission de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, à savoir les grandes associations et fédérations, telles que l'Armée du Salut, Emmaüs, ATD, le Fond Social Juif Unifié, le Secours Catholique, le Secours Populaire, la FNARS... Cette commission de lutte contre la pauvreté et l'exclusion devient ensuite le collectif ALERTE en 1994 (source : site du collectif Alerte <http://www.alerte-exclusions.fr/>, notamment l'onglet « Historique », consulté le 29 septembre 2013).

⁷⁵ D'après les dossiers en ligne sur le site Vie Publique.fr, cités *supra*. Voir également l'historique mis en ligne sur le site du collectif Alerte déjà cité *supra*.

⁷⁶ Cette hausse des demandes d'aide à l'échelle locale et départementale sera l'un des facteurs conduisant à constater les insuffisances des aides existantes et à promouvoir les expérimentations de revenu minimum, qui ont finalement abouti à la promulgation du RMI.

accorder des prêts sans intérêt, accorder plus de ressources aux chômeurs en fin de droits ; accélérer la mise en place des services d'urgence sociale décidés le 26 janvier 1983 ; augmenter la capacité des centres d'hébergement »⁷⁷.

Des actions diverses vont alors être lancées à l'initiative du gouvernement qui tente de prendre des mesures d'urgence face à l'aggravation alarmante des situations de pauvreté et face aux réactions des élus locaux. Le 17 octobre 1984, le gouvernement, après avoir fait un état des lieux de ces situations et présenté un bilan des trois premières années du septennat du gouvernement Mitterrand en matière de mesures prises contre la pauvreté, amorce un nouveau type d'action en la matière en reprenant cette notion de plan d'urgence, en lançant le premier plan pauvreté-précarité. Les principaux axes de ce programme figurent dans l'encadré suivant.

Encadré 3 – Les actions mises en œuvre dans le cadre du premier plan pauvreté-précarité (1984)⁸⁰

« La circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité précise que "ces actions doivent viser aussi bien à prévenir les situations de détresse qu'à les traiter en répondant mieux aux besoins les plus urgents".

La réalisation de ces actions demande "la mobilisation de toutes les initiatives et de tous les efforts locaux, sans exclusive". A cet effet, il est demandé aux préfets "de réunir immédiatement les représentants de toutes les personnes publiques et privées susceptibles d'apporter leur concours aux actions envisageables ou de proposer des initiatives, élus locaux, bureaux d'aide sociale, caisses de Sécurité sociale, ASSEDIC, organismes d'HLM, associations, caritatives ou non".

Les [objectifs] de cette mobilisation sont de rechercher "les réponses immédiates à apporter aux besoins des personnes en situation de détresse. Trois orientations sont à retenir : (...) mises en place d'un dispositif temporaire d'accueil d'urgence, d'une organisation pour répondre aux besoins alimentaires des personnes en difficulté, d'actions d'aide aux personnes ou aux familles en difficulté de logement".

Dans la circulaire de lancement, les orientations [concrètes] de ce premier plan d'urgence sont précisées : distribution aux plus démunis des excédents alimentaires, logement des familles en difficulté, amélioration de la situation des chômeurs âgés.

[En ce qui concerne les principes d'action], "l'urgence, la mobilisation d'acteurs très différents, le caractère immédiat des réponses à apporter, sont trois éléments qu'il [importe] de souligner". »

⁷⁷ D'après le site Vie Publique.fr, cf. les dossiers cités *supra*.

⁸⁰ Extrait de la fiche n° 6 de la Conférence de consensus sur les sans-abri (2007) : « La construction et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile. Revue des plans et programmes annoncés » ; cette fiche s'appuie largement sur Damon, 2001, *op. cit.* et 2012 (1ère éd. 2002), *op. cit.* ; les parties entre guillemets au sein du texte correspondent à des extraits de la circulaire.

L'État met ainsi en place un programme d'action⁸¹ spécifique « contre la pauvreté et la précarité destiné à prévenir les situations de détresse »⁸², également dits plans d'urgence ou plans hivernaux, qui se succéderont pendant plusieurs années. La caractéristique plutôt inédite du premier programme, qui perdurera dans les suivants, réside dans le fait qu'il cherche à enrôler une grande diversité d'acteurs et à réagir par de nouveaux moyens face aux situations de détresse rencontrées par les ménages et les individus. Il s'agit ainsi de mettre en œuvre une logique de mobilisation de tout un ensemble d'acteurs qui doivent agir pour lutter contre la pauvreté dans le cadre d'un programme d'urgence, à différentes échelles, y compris locale⁸³.

Ces principes d'action (mobilisation, initiatives de tous, agir localement) seront relayés dans les années suivantes comme fondement des pratiques mises en œuvre. Ces principes ne constituent cependant pas de simples modalités d'action mais reflètent et renforcent également un changement d'approche, dans le sens où ils expriment une certaine vision de la pauvreté et de la forme que doit prendre la lutte contre la pauvreté, en corrélation avec cette représentation. La logique sous-jacente transparaîtra ainsi lors des débats relatifs à l'instauration du RMI, où il sera souligné combien la lutte contre la pauvreté concerne la société entière et demande par conséquent à chacun d'agir pour viser en fait à restaurer le lien social fondamentalement mis à mal par la pauvreté, qui n'est plus considérée comme marginale mais comme une atteinte à la citoyenneté et à la dignité de chacun⁸⁴.

⁸¹ « Des fonds importants furent débloqués et attribués aux associations et fédérations nationales et aux préfetures pour être en partie redistribués à des associations locales. Ce fut le développement intensif de la distribution alimentaire, la création de multiples lieux d'hébergement dans des locaux souvent aléatoires et provisoires... » (extrait issu de la partie « Historique » sur le site du collectif Alerte, 2013). Voir également Damon, 2012 *op. cit.* (1ère éd. 2002) à ce sujet.

⁸² Circulaire du 23 octobre 1984 pour la période hivernale 1984-1985, dont le dispositif est reconduit pour l'hiver 1985-1986 par la circulaire du 3 octobre 1986. Ces plans se limitaient initialement à la période hivernale. Une partie des mesures va devenir progressivement intégrée à une action annuelle et formelle, tandis que le caractère hivernal va subsister pour ce qui relève de « l'urgence », notamment en ce qui concerne les SDF, dans les plans d'urgence suivants et dans les circulaires « pauvreté précarité » envoyées avant chaque hiver aux Préfets (Damon, 2008, *op. cit.* et Damon, 2012, *op. cit.*).

⁸³ *Ibid.* ; parmi les acteurs mobilisés dans le cadre du premier plan, Julien Damon (2012) cite « pour les services de l'Etat, les directions départementales de l'Action sanitaire et sociale (DDASS), les directions départementales de l'Agriculture (pour l'exécution des programmes d'aide alimentaire), les directions départementales de l'Équipement (pour l'hébergement et le logement), l'armée (pour le stockage, la distribution de nourriture, mais également pour l'hébergement). La participation des conseils généraux, des municipalités et des entreprises publiques a été très variable, mais elle a permis des réalisations originales. D'anciens bâtiments ayant servi de gendarmerie, d'hôpitaux, de presbytères ou mis à disposition par la RATP et la SNCF ont été utilisés comme centres d'hébergement ».

⁸⁴ Paugam, 2002, *op. cit.* ; et Wresinski J., (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport présenté au nom du Conseil économique et social (CES), Paris, séances des 10 et 11 février.

En résumé, il s'agit pour l'instant principalement de souligner que le gouvernement apporte par ce plan une première réponse, inédite, à la manifestation et à la médiatisation de problèmes de pauvreté, et aux réactions des collectivités locales et des associations. Ce choix particulier d'action publique s'explique aussi en arrière-fond par le rejet de mécanismes du type revenu minimum garanti ou allocation universelle, déjà plus ou moins débattus pendant au cours des années précédentes. Le plan élaboré sollicite ainsi de nouveaux acteurs et appelle à de nouvelles coordinations entre eux. Il requiert de ces acteurs la construction et l'expérimentation de différents types d'aide, en demandant aux différents groupes d'acteurs de proposer leurs initiatives ou leur concours aux actions déjà envisagées. Le plan donne ainsi l'opportunité, soutenue entre autres par le concours financier de l'Etat, de mettre en place des dispositifs inédits, en plus du renforcement d'actions déjà existantes. Ces plans pauvreté-précarité sont ainsi le cadre au sein duquel les premières mesures en matière d'hébergement d'urgence, de distribution alimentaire et de fonds d'aide aux impayés de divers services en réseaux vont voir le jour⁸⁵. Les fonds d'aide aux impayés de loyers et de charges, et ceux d'aides au paiement de factures, feront ainsi partie des outils inédits élaborés. Nous y reviendrons plus spécifiquement par la suite.

Pour revenir aux conclusions du premier plan, le gouvernement présente en Conseil des ministres un bilan de ce programme d'urgence en avril 1985, c'est-à-dire quelques mois après la mise en route du plan « d'actions contre la pauvreté et la précarité ». Les principaux résultats obtenus répondent aux orientations données par la circulaire de lancement. Il y a eu en effet « accroissement de 20 % des possibilités d'hébergement, organisation d'un dispositif d'aide alimentaire avec le concours des offices agricoles de produits (distribution de produits excédentaires notamment), aide au logement des familles en difficulté par l'intermédiaire des fonds d'aide aux impayés de loyers »⁸⁶. L'aide au logement compte pour un cinquième des dépenses mobilisées dans ce premier plan et d'après ces informations, l'aide en question semble avoir surtout concerné le maintien dans les lieux⁸⁷. Il est intéressant de remarquer que, parmi les mesures d'urgence visant à maintenir les ménages dans leur logement, des

⁸⁵ D'après Damon, 2001 et 2012 *op. cit.*, et les éléments du site Vie Publique.fr et du site du collectif Alerte, que nous avons déjà signalés *supra*.

⁸⁶ D'après le site Vie Publique.fr, dossier « Les politiques d'insertion (1980-2009) - Chronologie », cité *supra*.

⁸⁷ Par opposition à « l'accès dans les lieux », qui sera aussi l'un des axes structurants l'aide en matière de logement dans les différents fonds mis en place.

financements ont été consacrés dès ce premier plan au règlement de factures de gaz et d'électricité parmi d'autres expérimentations de nature diverse⁸⁸, conformément à ce que réclamait par exemple l'AMGVF. On peut supposer que les demandes formulées par l'AMGVF dont nous avons fait mention, ont pesé dans les choix faits à propos des mesures à mettre en place, même si d'autres facteurs ont pu jouer également. Ce serait le cas notamment de la mobilisation du Secours Catholique, qui a publié en 1981 un dossier consacré aux dettes des ménages à l'égard d'EDF⁸⁹, appuyé probablement par d'autres associations à travers le collectif UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux).

Tout ceci témoigne du caractère inédit de ces dispositifs mis en place au cours des années 1980, qui ont ensuite pris place de manière durable dans le paysage, de manière plus ou moins pérenne et avec plus ou moins de modifications, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté : des modes de fonctionnement et des logiques ont été ainsi ancrés dans les pratiques alors que cela n'avait rien d'évident initialement. En particulier, le consensus politique autour d'une action forte de l'État ne s'est pas démenti⁹⁰.

Cependant, si le bilan d'exécution du premier plan exprime une certaine satisfaction à propos des « capacités de mobilisation », il souligne également « l'incohérence » et la mauvaise coordination des actions et des acteurs⁹¹ : « les acteurs de ce plan soulignent les difficultés à repérer les personnes qui peuvent en être bénéficiaires et à évaluer les besoins. Ils souhaitent "mieux connaître la population". Il est fait état dans de nombreux départements, de débats, voire de conflits, entre les bénévoles et les travailleurs sociaux sur leur place respective dans ces actions. Ces derniers insistent sur l'inefficacité des aides ponctuelles »⁹². De tels constats étaient assez prévisibles et cela ne va pas remettre en cause le bien-fondé et la légitimité de ce plan d'action, qui va être suivi de plusieurs programmes similaires les années suivantes.

⁸⁸ Par exemple, création dans un département d'un dispositif d'appel d'urgence, ailleurs, d'une banque alimentaire (Damon, 2001, *op. cit.*; Conférence de consensus, 2007, *op. cit.*).

⁸⁹ Cité par *Le Monde diplomatique*, (1990), De la pauvreté en France, Daniel Druesne et Philippe Lagouanelle, février 1990.

⁹⁰ Damon (2012), *op. cit.* Avec encore une forte initiative associative : Damon souligne par exemple que les Restaurants du Cœur sont créés par Coluche à la fin de l'automne 1985, avec une très forte popularité (personnalités, média, opinion).

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

Après deux années où un programme de lutte contre la pauvreté a à chaque fois été mis en place pendant l'hiver, le changement de gouvernement lors de la cohabitation de 1986 ne va pas modifier ni supprimer les actions entreprises, même si le gouvernement semble afficher au moins sur le plan du discours le fait de favoriser le renforcement de la politique de l'emploi et des actions en matière de politique du logement comme principales variables pour lutter contre la pauvreté. En 1986, le Premier Ministre annonce un programme social du gouvernement ainsi qu'un plan d'action contre la pauvreté et la précarité, dans la lancée des plans précédents. Sur le plan du fonctionnement concret de ces programmes, il semble au fil du temps que des commissions départementales de lutte contre la pauvreté soient mises en place, probablement pour centraliser et répartir les crédits accordés, sous l'égide du Préfet. De plus, des contrats d'objectifs sont passés entre l'Etat et des associations caritatives. Ces différents aspects sont soulignés dans la réponse du gouvernement à un sénateur, publiée au JO du Sénat en 1987 et rapportée dans l'encadré suivant.

Encadré 4 - Évolution des objectifs et modalités de la politique de « lutte contre la nouvelle pauvreté » : des plans d'urgence aux expérimentations de revenu minimum (1986)

Source : Site du Sénat

« Lutte contre la nouvelle pauvreté et crédits non utilisés - Question écrite n° 01063 de M. André Diligent (Nord - UC) publiée dans le JO Sénat du 22/05/1986 - page 715

M. André Diligent rappelle à M. le ministre des affaires sociales et de l'emploi que le précédent gouvernement, en 1984, puis en 1985, désireux de mobiliser les Français pour mieux lutter contre les effets de la nouvelle pauvreté, avait demandé aux associations humanitaires de s'engager à mettre en œuvre un programme d'urgence.

Il lui indique qu'au 15 avril 1986 des crédits étaient inutilisés et que le nouveau Gouvernement vient de demander aux préfets de renvoyer au ministère le solde de ces crédits. Il lui demande de bien vouloir lui faire savoir quelle va être l'utilisation de ces fonds et si les associations humanitaires engagées pour la lutte contre la grande pauvreté vont pouvoir, comme cela était prévu, bénéficier de ces crédits. Il lui demande, par ailleurs, s'il entend faire en sorte que la lutte contre la grande pauvreté puisse bénéficier de fonds supplémentaires dans le cadre du programme social du Gouvernement annoncé par le Premier ministre.

Réponse du ministère : Affaires sociales - publiée dans le JO Sénat du 16/04/1987 - page 573

Le programme de lutte contre la pauvreté et la précarité de l'hiver 1985/1986, comme le précédent, est venu à terme au printemps 1986. Le Gouvernement a alors demandé aux commissaires de la République d'évaluer les crédits disponibles et les besoins des départements. Après cette évaluation, et grâce à des redéploiements de crédits, les associations locales ont pu recevoir, le cas échéant, des

dotations complémentaires pour terminer leurs actions, conformément aux engagements conventionnels pris à leur égard.

Une lutte efficace contre la pauvreté passe d'abord par une politique de l'emploi, priorité essentielle du Gouvernement. Des mesures spécifiques ont été prises afin de favoriser l'accès à l'emploi, l'insertion des jeunes et la formation des chômeurs de longue durée. Elles constituent le moyen le plus efficace de prévenir la pauvreté. Le Gouvernement se préoccupe également de mener une politique du logement à la fois très active et adaptée. Pour compléter cet ensemble, il a été décidé de mettre en œuvre un dispositif s'adressant aux personnes en situation d'exclusion et qui ne disposent d'aucune ressource. Le plan d'action contre la pauvreté et la précarité, présenté le 29 octobre dernier, s'efforce d'appréhender globalement le problème ainsi posé, et s'articule autour de deux axes :

1° Apporter une réponse aux besoins prioritaires et urgents : cela se fait par une série d'actions qui s'appuient, d'une part, sur les grandes associations caritatives nationales, d'autre part, sur les préfets, commissaires de la République des départements, chargés d'animer et de coordonner l'ensemble de ces actions (accueil-hébergement, aide alimentaire, aide au logement).

L'accès et le maintien dans le logement constituent un impératif pour lequel des mesures spécifiques sont prises : développement des fonds d'aide au relogement et de garantie, des fonds d'impayés de loyers et des fonds EDF/GDF ;

2° Mettre en place un instrument permettant aux personnes totalement démunies de ressources de subvenir elles-mêmes, par leurs propres efforts, aux besoins élémentaires de l'existence. Il s'agit de développer un dispositif par la voie de conventions passées entre l'État et les départements qui le souhaitent. Il est destiné aux personnes de plus de vingt-cinq ans, n'ayant plus ou pas de droits ouverts à l'indemnisation du chômage, et appartenant à un ménage sans revenus du travail, ni revenus de remplacement. Une allocation d'un montant de 2 000 francs par mois, en contrepartie d'un travail à mi-temps et d'une éventuelle formation organisée est financée par l'État à hauteur de 40 %, et par le département intéressé à hauteur du pourcentage restant - celui-ci pouvant se retourner vers d'autres partenaires.

Ce dispositif présente trois caractéristiques essentielles : - il s'harmonise avec l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi ; - il donne le moyen d'associer très étroitement les collectivités locales et l'ensemble des acteurs locaux ; - il permet de sortir du cadre de l'assistance les bénéficiaires de ces allocations en leur restituant une dignité par un travail ou une activité revalorisante.

Début février, une dizaine de conventions ont été signées et une quarantaine est en cours de négociation. À mi-campagne, 410 millions de francs ont été mobilisés par l'État pour la mise en place du seul programme spécifique de lutte contre la pauvreté. Les associations caritatives ont reçu plus de 120 millions de francs de crédits dans le cadre de contrats d'objectifs passés avec l'État. Cette somme est supérieure à celle qui leur avait été attribuée lors des deux campagnes précédentes. Le reste des crédits est délégué au préfet, commissaire de la République qui les utilise en fonction de la spécificité des besoins dans son département et suivant une organisation mise en place au sein d'une commission départementale de lutte contre la pauvreté. »

Le gouvernement met, semble-t-il, en balance les mesures d'action contre la pauvreté, et celles en matière d'emploi (avec notamment, des expérimentations locales de revenu minimum ou d'allocation contre des contreparties) et de logement. Cette double approche

illustre la « tension » que nous essayons de mettre en évidence dans les années qui ont précédé la promulgation du RMI et de la loi Besson relative à la mise en œuvre du droit au logement. Il y a en effet apparition de dispositifs d'aide dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, en tension et accompagnement à la fois de politiques plus générales dans les secteurs de l'emploi et du logement, sur fond de réflexions sur la nécessité d'un revenu minimum, d'une politique générale de lutte contre la pauvreté, d'un volet social des politiques du logement.

Les mesures prises dans le cadre des plans pauvreté-précarité nous intéressent ainsi à double titre. Elles permettent de repérer l'édification de premiers fonds d'aide sectoriels d'une part ; d'autre part, en termes de déroulé des événements, les limites des plans mais aussi celles des politiques existantes jusque-là dans les domaines de l'emploi, de l'action sociale et du logement, amènent peu à peu à comprendre la mise en place des lois RMI et Besson comme outils bien plus généraux de lutte contre la pauvreté.

Nous allons désormais nous pencher sur la pérennisation des plans pauvreté-précarité dans les années qui ont suivi le premier plan et sur la généralisation des dispositifs d'aide créés dans ce cadre. Remarquons ainsi que dans l'encadré précédent, il était souligné que « l'accès et le maintien dans le logement constituent un impératif pour lequel des mesures spécifiques sont prises : développement des fonds d'aide au relogement et de garantie, des fonds d'impayés de loyers et des fonds EDF/GDF ». C'est la mise en place de ces différents fonds qui nous intéresse particulièrement à présent.

2.2. La généralisation progressive de dispositifs d'aide au paiement des loyers et des charges

Des améliorations vont être apportées au fil des plans successifs, qui innoveront et construiront progressivement des outils pérennes, notamment des fonds d'aide au logement, qui vont peu à peu se généraliser, comme le souligne Julien Damon (2001, *op. cit.*):

« La première campagne pauvreté-précarité de la droite revenue au pouvoir reprend les grandes lignes des précédentes. Le gouvernement ne remet pas en cause le principe de ces programmes que sa majorité a réclamé en 1984. Il lui donne même des objectifs plus ambitieux. Le plan hivernal 1986-1987 entend constituer, selon la circulaire du 20 octobre 1986, « une

réponse globale au problème de la pauvreté ». Le programme, sans bouleversements, innove en séparant réponses aux besoins élémentaires (accueil et hébergement d'urgence, aide alimentaire) et réponses préventives (aides liées au logement, programme d'insertion sociale et professionnelle). Il segmente les interventions en actions « d'urgence », et en actions « d'insertion ». Il innove également en permettant, dans quelques départements, le système de compléments locaux de ressource (CLR), dont l'expérience contribuera à l'établissement du RMI. [...] Le programme 1987-1988 ne diffère pas radicalement. Parce que « la lutte contre la pauvreté et la précarité est une priorité nationale », le gouvernement décide de reconduire le plan d'action 1986-1987 [...]. Ce plan se concentre de manière plus marquée sur les actions dites « d'urgence ». Les actions entreprises dans le domaine du logement sont désormais conduites tout au long de l'année. Les ressources budgétaires allouées permettent de financer des outils spécifiques qui se généralisent dans les départements : les Fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL) et les Fonds d'aide au logement et de garantie (FARG) [...]. »

Certaines associations et collectivités locales, soutenues par l'État dans le cadre des plans pauvreté-précarité, avaient mis en œuvre dès 1982-1893 des fonds d'aides aux impayés de loyers (FAIL) et des fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG)⁹⁴. Ces fonds reçoivent des financements de l'État. Comme leur nom l'indique, les FARG se portent garants auprès d'organismes qui acceptent de reloger des familles expulsées, avec des conditions : six mois d'impayés maximum, pendant un an, renouvelable une fois. Les FAIL quant à eux interviennent auprès de locataires en impayé de loyer. L'intervention repose fréquemment sur la mise en place d'un plan d'apurement⁹⁵. L'exemple du Val d'Oise dans l'extrait suivant permet d'illustrer le type d'actions mises en œuvre à l'échelle locale pendant cette période⁹⁶ et la diversité des dispositifs qui coexistent à côté des fonds type FAIL et FARG⁹⁷.

⁹⁴ Selon Bertrand L. (2008) : *La définition de la règle dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris, 353 p. Un autre fonds spécifique sera encore développé semble-t-il (année de création inconnue), puis pourra être décliné localement à partir de 1988, le fonds d'aides aux accédants en difficulté (FAAD).

⁹⁵ Voir Wodon Q., (1991), *Le droit au logement*, *Quart Monde*, revue d'ATD Quart Monde, n° 138, « L'aventure du partenariat avec les plus pauvres ».

⁹⁶ Par exemple, en novembre 1984, une convention est signée entre la préfecture de Paris, la ville de Paris, la caisse d'allocations familiales et les organismes bailleurs de logements sociaux pour la constitution d'un fonds d'aide de 10 millions de francs pour les familles parisiennes ayant temporairement des difficultés à payer leur loyer (d'après le site Vie Publique.fr, dans le dossier « L'hébergement d'urgence (1980-2008) – Chronologie » cité *supra*).

⁹⁷ Lagnier P., (1988), « Difficultés financières : des réponses, mais... », *Quart Monde*, revue d'ATD Quart Monde, n° 127, « Toit et droit avec les sans-abri », encadré p. 44.

« Souvent tout commence par l'impayé de loyer et finit par une demande d'expulsion. Les familles tentent de repousser les échéances en ne répondant pas aux convocations du bailleur ou de la justice [...]. À l'origine, il y a également un problème d'information : les familles ne savent pas ce que sont l'AL, l'APL, l'aide sociale à l'enfance, la DASS... Les difficultés proviennent aussi du non-travail, de l'absence de qualification, d'instruction... Plus il y a de papiers, moins la famille répond. Dès le deuxième mois d'impayé, c'est l'engrenage : la perte d'allocation logement accroît les dettes. La procédure [d'expulsion] se met en route. [...]

Un dispositif s'est mis en place dans le Val d'Oise avec tous les partenaires : les bailleurs sociaux, les élus, les services décentralisés de l'État... Certains bailleurs créent des commissions sociales qui étudient la situation socio-économique des familles. Des organismes font aussi un effort de gestion décentralisée à proximité des locataires, avec des antennes locales, des permanences de quartier et un dépistage plus précoce des impayés. Le Conseil général finance une Action Socio-Éducative liée au Logement permettant aux familles de mener une vie autonome et responsable. Avec l'État, il a mis en place un fonds d'aide aux familles en difficultés temporaires pour leur maintien dans les lieux, un fonds de garantie pour le relogement, des commissions de conciliation locative et une aide conjointe pour les impayés EDF-GDF. Enfin, en 1987, il a instauré avec une partie du financement précarité-pauvreté, le RILL (Résorption d'Impayés Lourds de Loyers) qui résorbe la plus grosse part de la dette sous forme de subvention associée à un prêt remboursable.

Mais ces moyens sont prévus pour des familles solvables à plus ou moins court terme. Les familles en difficulté permanente en sont encore un peu plus marginalisées. Il manque également une meilleure information des travailleurs sociaux pour qu'ils interviennent au stade de la prévention et un véritable recensement des besoins. »

Cet exemple permet de souligner plusieurs traits caractéristiques des apports mais aussi des contradictions d'une action publique pourtant volontariste. Certes, des dispositifs inédits sont mis en œuvre pour « répondre aux problèmes » et on peut noter l'implication, chacun à leur niveau, d'acteurs de toutes sortes (État, Conseil Général, bailleurs, associations notamment). Mais la pluralité et la diversité des dispositifs conduisent aussi probablement à un empilement de plus en plus complexe. Ainsi, on constate dans cet exemple que plusieurs fonds existent distinctement, alors qu'ils regroupent probablement les mêmes acteurs. Les financements et les examens de situation sont sans doute sectorisés, un fonds ne pouvant pas être sollicité à la place d'un autre pour une difficulté qui ne relève pas de sa compétence et les informations

n'étant *a priori* pas recoupées. Enfin, ces outils ne sont pas sans limites, dans leur conception pratique mais aussi dans leurs principes mêmes selon l'auteur de l'article, puisqu'ils ne visent qu'à aider ponctuellement des ménages supposés solvables à courte échéance. Or, cela n'est pas le cas de nombreux ménages, ce qui entre *a priori* en contradiction avec le principe même d'un fonds d'aide. Ces limites provoquent des réflexions sur les fonds eux-mêmes, par rapport à politique du logement promouvant une offre accessible et/ou le choix de revaloriser les aides au logement, c'est-à-dire d'améliorer directement en amont la solvabilité des ménages, comme le souligne cet extrait d'un article paru dans la revue du mouvement ATD Quart Monde, qui illustre les interrogations de certains acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté à l'époque⁹⁸ :

« L'extension des FARG et des FAIL est [...] un pas en avant. Cela suffira-t-il ? [...] Le problème, c'est que les FAIL fonctionnent souvent grâce à des plans d'apurement de dettes non adaptés aux plus pauvres. Comment ceux-ci pourraient-ils rembourser leur dette alors qu'ils disposent de ressources insuffisantes pour vivre ? Fondamentalement, la solution ne réside pas dans une « inflation » des garanties financières de type FARG / FAIL qui exclurait de l'accès au logement tous ceux n'ayant pas la chance d'en bénéficier. Elle réside plutôt dans une revalorisation des aides personnelles au logement prenant mieux en compte les charges locatives et solvabilisant donc mieux les plus pauvres. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'en accord avec les propositions du rapport Wresinski⁹⁹, il faut se féliciter du meilleur « bouclage » des aides personnelles au logement réalisé par la loi [Besson]. »

L'élaboration d'aide sous la forme de fonds sectoriels, les principes, les caractéristiques de fonctionnement de ces fonds ainsi que certaines de leurs limites (tension avec la solvabilité), constituent des traits structurants que nous allons retrouver dans les mécanismes des fonds d'aide aux impayés de facture de gaz et d'électricité, également édifiés dans le cadre des plans pauvreté-précarité, et que nous allons aborder plus spécifiquement à présent.

⁹⁸ Wodon Q., (1991), *op. cit.*

⁹⁹ Du nom du fondateur du mouvement ATD Quart Monde, le Père Joseph Wresinski, auteur de ce rapport dont l'intitulé est « Pauvreté et grande précarité économique et sociale ». Ce rapport a été remis en 1987 au CES (Conseil Économique et Social), comme nous le verrons par la suite.

2.3. Les impayés d'énergie : une prise en charge au sein de fonds spécifiques

Les plans pauvreté-précarité témoignent de la naissance des premières mesures en matière d'aide pour aider les familles à payer leur loyer (et charges) mais également de factures d'énergie. Apparaissent ainsi dans ce cadre général les premières dispositions prises « afin de ne plus interrompre l'alimentation en énergie des personnes les plus défavorisées » (tel que le rapporteront ultérieurement les travaux lors du projet de loi de lutte contre les exclusions, en 1998), notamment via le règlement de factures EDF-GDF, demandé par l'AMGVF¹⁰⁰ et probablement inclus dans le plan parce que permettant le maintien dans les lieux, objectif phare que l'on retrouve d'un plan à l'autre. De fait, on comprend aisément que le traitement des impayés de loyers et de factures soit considéré comme relevant des mesures d'urgence, car ces impayés affectent de nombreuses familles et ont souvent de lourdes conséquences (expulsion, coupure), ce qui appelle à mettre en place des outils pour les éviter en mobilisant les acteurs concernés.

Une première convention pauvreté-précarité est ainsi signée entre EDF-GDF et le ministère des Affaires Sociales en 1985 selon Marin et Noto (1998)¹⁰¹, qui soulignent par ailleurs que ces « aides mises en place par les conventions « pauvreté précarité » [sont] nées dans l'urgence de l'hiver 1984-1985 dont la rigueur extrême est une des explications de leur création¹⁰² : celle-ci rend encore plus intolérables pour les associations les coupures de fournitures d'énergie ». Or, concernant la situation initiale et la manifestation des problèmes d'impayés, il est difficile d'établir précisément ce qui a conduit à l'établissement d'une convention entre l'Etat et EDF et GDF. La demande spécifique de l'AMGVF exigeant un moratoire des impayés EDF-GDF et PTT signale un problème d'impayés sans doute déjà détecté localement par les élus et les CCAS confrontés aux demandes de secours¹⁰³. De plus, les associations auraient souligné le caractère inacceptable des coupures d'énergie pendant

¹⁰⁰ Remarquons au passage que l'AMGVF aurait aussi demandé un moratoire des « impayés PTT ». Si un mécanisme a été mis en place, il est en général difficile d'en retrouver la mention, à moins que les impayés éventuels aient continué à être pris en charge de manière non spécifique, via des secours (associations, services sociaux).

¹⁰¹ Marin R., Noto R., (1998), La gestion des impayés d'eau et d'énergie : stratégies d'entreprises et services aux plus démunis, *Politiques et management public*, vol. 16, n° 4, pp. 101-117.

¹⁰² Une vague de froid provoque notamment la mort de plusieurs sans-abris, ce qui se reproduira d'ailleurs en 1987 (Damon, 2001, *op. cit.*).

¹⁰³ Paugam, 2002, *op. cit.*

l'hiver 1984-1985. Les acteurs associatifs ont par conséquent pu éventuellement jouer un rôle important pour inciter l'État et les opérateurs à conventionner, en sus des élus¹⁰⁴. Ceci suppose que les associations en question étaient impliquées auprès de familles sur cet aspect, probablement parce qu'elles réglaient effectivement ces factures de manière spécifique et volontaire, ayant pris conscience des problèmes d'impayé de facture et d'éventuelles coupures lors de la prise en charge de familles manifestant une demande d'aide.

À cet égard, le rapport Wresinski (1987)¹⁰⁵ fait état du problème des impayés de loyers et de charges, et de leurs conséquences, coupures et expulsion (se référer à l'encadré suivant). Dans cet extrait, le rapport vise à montrer l'augmentation des difficultés des ménages, par la corrélation faite avec l'augmentation du nombre d'impayés de loyer et de factures. Il semble de plus indiquer que les impayés de gaz et d'électricité sont plus fréquents, importants et/ou précédent ceux de loyer, tout en soulignant qu'il n'existe aucune information formelle exploitable à propos du nombre de coupures en général (le rapport fait par conséquent état de cas recensés localement). Il souligne également « l'action menée sur le terrain par les instances locales et les associations » (ce qui permet de constater que ces acteurs étaient identifiés comme impliqués en la matière), action qu'a renforcée le premier plan pour lutter contre la précarité et la pauvreté, ainsi que le second plan l'année suivante. Il rappelle enfin l'existence de la trêve des impayés dont il souligne cependant l'insuffisance puisqu'elle ne concerne qu'une partie de l'année (ici encore, on constate une application de la logique « hivernale », qui va perdurer dans les années suivantes).

Encadré 5 - Les difficultés rencontrées par les ménages pour se maintenir dans leur logement (extrait du rapport Wresinski, 1987)

Source : Rapport Wresinski (CES, 1987)

« A côté de la partie de la population demeurant ainsi exclue du logement [en termes d'accès à un logement], il y a une autre part de population qui ne parvient pas à assumer les charges d'un logement et à s'y maintenir. Les premières charges ne pouvant être couvertes sont généralement le gaz et l'électricité, puis le loyer. Nous savons les procédures de coupure, puis d'expulsion qui s'en suivent, sans oublier les frais parfois élevés provoqués par les expulsions.

A. Charges EDF / GDF

¹⁰⁴ Marin et Noto, *op. cit.*

¹⁰⁵ Le rapport a été demandé au Père Wresinski en 1985 et présenté au CES en 1987. Les éléments rapportés font donc *a priori* référence à des cas rencontrés au cours des années 1985-1987, voire antérieurement.

Bien qu'aucune exploitation des informations relatives aux coupures d'électricité et de gaz ne soit disponible, on constate que le nombre de clients n'ayant pu régler leur facture de gaz ou d'électricité s'est considérablement accru ces dernières années.

Ainsi à titre indicatif le nombre de coupures effectives s'élevait :

— à Rouen : à 1 155 (soit 0,35 % des clients) en 1984 contre 528 en 1983, soit une augmentation de 119 % en un an ;

— à Saint-Nazaire : à 1 600 en 1984 (1,45 % des clients).

Ajoutons que, si la majorité des coupures de courant sont d'une durée relativement courte, pour les plus pauvres elles peuvent se prolonger pendant des mois et dans certains cas pendant plusieurs années.

Toutefois, dans ce domaine comme dans celui des expulsions, des mesures ont été prises dans le cadre du plan d'urgence mis en œuvre durant l'hiver 1984-1985 et reconduit en 1985-1986, pour renforcer l'action menée sur le terrain par les instances locales et les associations. Mais toutes les difficultés n'ont pas été résolues de ce fait, d'autant que la trêve des impayés ne s'étend que du 1^{er} décembre au 15 avril.

B. Charges de loyer

L'Union des H.L.M. estime en octobre 1984 à 8 % environ le nombre des loyers impayés sur l'ensemble de la France, au lieu de 2,5 % en 1980, soit une augmentation de 220 % en 4 ans. Mais la proportion varie beaucoup d'un organisme H.L.M. à l'autre : 35 % par exemple à Grande-Synthe (Nord) en janvier 1985, 12 % à Tours (Indre-et-Loire), en décembre 1983, et à Romans (Drôme), en janvier 1984. Cette aggravation n'est pas nouvelle : déjà, sur la période 1973-1978, l'augmentation totale du montant des impayés de plus d'un an avait été, en 5 ans et pour les seuls offices d'H.L.M., de plus de 37 % en francs constants. »

Il est difficile d'établir un état des lieux précis concernant l'organisation de l'aide en matière d'impayés de factures dans les premières conventions signées. S'agit-il d'un paiement à la place du ménage par des acteurs sociaux, de communication d'information entre l'opérateur, le ménage et celui qui dispense l'aide ? On ignore s'il s'agit par exemple d'un abandon de créance, si un accord a été mis en place avec EDF/GDF en ce qui concerne le règlement des factures via un tiers et qui paie en ce cas (commissions ad hoc par exemple à l'échelle du département, ou CCAS ou associations...). Nous disposons de peu d'information sur le fonctionnement concret de ces premières conventions en matière de prise en charge des impayés d'énergie. On sait toutefois que les dispositifs qui ont été élaborés ultérieurement par le législateur reprenaient largement les mécanismes mis en place initialement. Ces mécanismes n'ont pas forcément été immédiatement rodés, les premières mesures se sont probablement limitées à des aides au règlement de factures, puis ont été progressivement

étoffées¹⁰⁶. Marin et Noto (1998, *op. cit.*) détaillent les modalités des fonds d'aide au paiement des factures d'énergie mis en place à cette période :

« Ces conventions mettent en place d'une part des aides techniques (isolation) afin d'optimiser la gestion de la consommation et réduire ainsi les dettes, et d'autre part un fonds alimenté par un certain nombre d'acteurs comme EDF-GDF, le ministère des Affaires sociales, etc. Le volet préventif de ces conventions, signées au niveau du département, n'a jamais été mis en œuvre, et de ce fait leur action est d'ordre curatif et social. L'argent ainsi collecté servant au seul règlement des dettes d'énergie est distribué sous la forme d'aides personnalisées, directement versées à l'agence dont dépend le demandeur. Leur attribution est décidée par une cellule, prévue par la convention, au vu de dossiers constitués par des travailleurs sociaux. Leur rôle dans cette procédure est important car ils sont les seuls autorisés à déterminer la situation dans laquelle se trouve un foyer. Quand un foyer ne se voit pas attribuer une aide, soit parce qu'il n'y a plus d'argent, soit parce que la cellule en a décidé ainsi, il est possible de négocier directement avec EDF-GDF Services l'obtention d'un étalement de la dette. Ces aides sont conçues à l'origine pour fonctionner uniquement pendant la période hivernale et jusqu'à épuisement du fonds. Mais dans tous les cas, si la dette n'est pas réglée ou en voie de l'être par ces aides, EDF-GDF Services pratique la coupure. Ces conventions sont certes signées au niveau départemental, mais le statut d'entreprises nationales d'EDF et de GDF assure un traitement pratiquement identique des cas dans chacun des départements. »

Nous souhaitons prêter une attention particulière au fonctionnement de ces fonds, d'une part parce qu'ils vont perdurer et donc façonner durablement un type d'action, d'autre part, parce que les aides mises en place durant cette période étaient inédites et ont donc dû être élaborées en opérant des choix particuliers. Elles ont par exemple été conçues pour être ponctuelles, du fait de la représentation du problème à traiter mais aussi des limites à poser au traitement. Ce type de mécanisme d'aide préfigure un modèle de gestion sectorielle et ponctuelle d'une pauvreté « spécifique » : le fonds est destiné à apporter une aide uniquement en matière d'impayés de factures d'énergie. Les mécanismes mis en place sont également caractérisés par le fait qu'ils impliquent la médiation de travailleurs sociaux, qu'ils sont plutôt curatifs que préventifs et qu'ils reposent uniquement sur un engagement volontaire d'acteurs. Ces acteurs sont à la fois créanciers des ménages en difficulté et contributeurs au fonds. Cette posture

¹⁰⁶ Voir à ce sujet Wodon, 2003, dont les travaux s'appuient sur des rapports internes d'EDF : Wodon Q., (2003), Pauvreté et coupures d'électricité: Evaluation des engagements solidarité d'Electricité de France, *Energy Studies Review*, vol. 11, n° 2, pp. 205-228.

« volontaire » traduit de fait la réponse plus ou moins encadrée faite par les opérateurs face au problème de l'insolvabilité de leurs usagers. Ces opérateurs sont en fait enserrés dans un réseau d'engagements plus ou moins formalisés, en partie contraints par le cadrage législatif progressivement mis en place et en partie volontaires suivant par exemple la politique de l'entreprise.

2.4. Le bilan des plans pauvreté-précarité et leur recyclage

L'inefficacité, le caractère ponctuel et les insuffisances des plans d'urgence vont susciter à la fois la consolidation d'outils mais aussi la nécessité de mettre en place des programmes institutionnels beaucoup plus larges pour lutter contre la pauvreté, via une législation spécifique. Le rapport Wresinski commandé en 1985 et remis en 1987 au Conseil Économique et Social (CES)¹⁰⁷ a produit un état des lieux, recensé les dispositifs et formulé plusieurs demandes qui vont nourrir directement les débats législatifs. Par ailleurs, ce rapport est considéré comme ayant exercé une profonde influence sur la reconnaissance d'une nécessité de lutter contre la pauvreté et de la conception à adopter en la matière.

Ces éléments ont ainsi contribué à alimenter les réflexions ayant conduit à la promulgation des lois relative au RMI et la loi Besson relative au droit au logement, tandis que les dispositifs expérimentés dans certains départements puis généralisés dans le cadre des plans sont directement recyclés pour constituer les outils définitivement mis en place par ces deux lois. De fait, il apparaît finalement que « [les] fonds de garantie de ressources ou de paiement des loyers élaborés [dans le cadre des plans] sont à la base des dispositifs qui seront institués par la loi sur le RMI en 1988 ou par la loi sur le droit au logement en 1990 »¹⁰⁸.

En termes de système d'acteurs, on peut encore souligner que « [les plans pauvreté précarité], mis en œuvre tout juste postérieurement à la décentralisation de l'action sociale (transférée en grande partie aux départements), autorisent un nouvel investissement de l'État dans les politiques sociales »¹⁰⁹. Mais le fait que l'État cherche à mettre en place des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement, va aussi donner lieu à « l'entrée en lice des conseils

¹⁰⁷ Wresinski (1987), *op. cit.*

¹⁰⁸ Damon (2008), *op. cit.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

généraux dans [les] dimensions sociales des politiques du logement »¹¹⁰. On assiste ainsi au cours des années 80 au positionnement sur l'échiquier des principaux acteurs impliqués dans la construction des lois et des dispositifs visant à assurer la lutte contre la pauvreté - et plus spécifiquement, le droit au logement (via notamment l'aide au logement et aux impayés) : État et Conseil Général, via de nouvelles relations entre eux, mais aussi opérateurs, bailleurs, communes, CAF, associations...

Ceci augure aussi une mobilisation gouvernementale et politique en faveur de l'édification d'une action publique destinée à lutter contre la pauvreté, les systèmes de protection sociale et l'action sociale classique désormais décentralisée ne suffisant plus à protéger les individus. Si on récapitule à ce stade, dans une première phase, des plans d'urgence ont ainsi été mis en place ; ceux-ci vont peu à peu se consolider, jusqu'à finalement aboutir à une accélération de la mise en place de politiques nationales qui ont pour objectif de lutter globalement contre la pauvreté et qui deviennent « de plus en plus élaborées et plus complètes » en matière d'actions contre « l'indigence, la précarité, l'exclusion (RMI, droit au logement, Couverture Maladie Universelle) ». De fait, « l'objectif de ces programmes [d'urgence, plans pauvreté-précarité, à partir de 1988 et 1989] n'est plus de lutter globalement contre la pauvreté. Des dispositifs institutionnels beaucoup plus larges se voient assigner ce rôle : le RMI et les mesures permettant d'assurer le droit au logement notamment. La création du RMI devait même permettre de faire disparaître les programmes d'actions hivernaux »¹¹¹.

Enfin, les politiques découlant de la mise en œuvre des lois RMI et Besson vont quant à elles entraîner l'élargissement de la thématique de la pauvreté et de l'insertion à des champs sectoriels comme l'emploi, le logement, la santé, auparavant non affectés directement par la mise en œuvre de tels impératifs.

¹¹⁰ Driant (2009), *op. cit.*

¹¹¹ Damon (2001), *op. cit.* ; ces programmes vont continuer à exister mais vont peu à peu concerner uniquement en termes d'action les mesures d'hébergement d'urgence pendant l'hiver et en termes de public cible, particulièrement les sans-abris.

3. De l'assistance à la construction de nouveaux droits, de l'urgence à l'institutionnalisation de dispositifs d'aide sectoriels

Il ne serait pas possible ni souhaitable dans le cadre de ce travail de revenir précisément sur les conditions de la mise en place du revenu minimum d'insertion par le législateur en 1988. Néanmoins, ces conditions nous intéressent dans la mesure où l'émergence des mécanismes de prise en charge d'impayés pendant cette période est indissociable de la trajectoire de construction de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté. En effet, celle-ci en constitue le support « historique » et, de plus, la forme qu'elle a prise a eu des effets sur les divers dispositifs élaborés par la suite, dans leurs modalités et leurs principes, comme nous allons tenter de le restituer dans cette partie.

Par ailleurs, la consolidation de cette action publique sous la forme de la lutte contre la pauvreté a donné lieu à la mise en œuvre de véritables politiques à la croisée de politiques sectorielles et du champ social, dans lesquelles se sont plus ou moins insérés d'autres dispositifs : par exemple, le volet social de la politique du logement, qui a été renforcé par la loi Besson à la suite de la loi relative au RMI, fonctionne en ce qui concerne le FSL peu ou prou selon les mêmes principes que les fonds d'aide aux impayés de factures d'énergie et d'eau et réciproquement.

En ce qui concerne le revenu minimum d'insertion, comme nous l'avons évoqué, jusqu'ici les gouvernements successifs s'étaient montrés opposés à l'instauration d'un revenu minimum¹¹². Mais en 1988, la loi fut votée à l'unanimité, témoignant d'un consensus général qui peut encore susciter un certain étonnement, même si elle semblait s'imposer comme une nécessité au vu des événements relatés et *a posteriori*, au vu du nombre de ménages qu'elle a contribué à préserver de la « misère ». Or, initialement, cette nécessité n'allait pas de soi. De plus, en termes d'action publique, il s'agit d'un réel basculement au regard du système classique de protection sociale, qui a influencé d'autres lois : ce qui nous intéresse particulièrement en effet, c'est que cette loi augure une longue période caractérisée par le « développement massif

¹¹² Mécanisme qui existait cependant déjà dans d'autres pays, sous des formes variées et avec des conditions diverses.

de l'assistance aux pauvres valides »¹¹³ dans la législation, c'est-à-dire une assistance formelle, assise sur des droits sociaux et parfois des critères administratifs, par opposition à l'assistance classique discrétionnaire.

L'affirmation de droits sociaux nouveaux fait paradoxalement pleinement partie d'un retour de l'assistance comme réponse collective de la solidarité nationale pour pallier les lacunes du système de protection sociale dans un nouveau contexte économique. Le droit au logement promulgué par la loi Besson en 1990 se situe lui aussi dans la continuité d'une action publique d'assistance : cette loi est présentée comme une nécessité du fait des difficultés rencontrées par les ménages dans un champ sectoriel et elle affirme un droit social sectoriel ; elle renforce les mécanismes de solvabilisation des ménages dans ce secteur et par ce secteur ; elle donne lieu à l'extension du principe de l'insertion au champ du logement et à la création de dispositifs destinés spécifiquement aux publics défavorisés ; enfin, par tout ceci est introduit formellement un usage de la politique du logement comme outil de lutte contre la pauvreté.

3.1. La loi relative au revenu minimum d'insertion (1988)

Pour revenir d'abord à la période ayant précédé la promulgation du RMI et en continuité de notre analyse sur les plans d'urgence, rappelons que les plans ne sont pas les seules mesures de lutte contre la pauvreté mises en œuvre à cette époque, loin de là : ils ne constituent que l'une des modalités d'action mise en œuvre en faveur de publics en difficultés. Cependant, ils ont joué un rôle particulier dans le sens où ils ont servi à inventer de nouveaux outils et à mobiliser des acteurs nombreux comme nous l'avons vu précédemment, mais également parce qu'en termes d'évolution de l'action publique en matière de pauvreté, ils ont conduit à mettre en exergue des arguments en faveur « d'actions plus structurelles » par contraste avec le principe d'action d'urgence qui les caractérisait¹¹⁴.

Parmi ces mesures structurelles, les bilans des plans d'urgence dont nous avons largement parlé, mais aussi les rapports traitant d'autres mesures nombreuses déjà existantes, notamment en matière d'emploi et de logement ont poussé les acteurs à reprendre et consolider la notion de nécessité d'un revenu minimum. Ainsi, en ce qui concerne les plans d'urgence, « la plupart

¹¹³ Paugam, 2009 (1ère éd. 1991), *op. cit.*

¹¹⁴ Selon l'approche instamment demandée par le père Wresinski (1987, *op. cit.*).

des rapports d'exécution - notamment ceux des associations - insistent sur les effets négatifs des ruptures de financement et soulignent la nécessité de créer "un revenu minimum garanti, allocation de subsistance versée aux plus démunis, accompagnée d'un suivi social et d'un programme de réinsertion par la formation" »¹¹⁵. Ce ne sont cependant pas les bilans en tant que tels qui réussissent à imposer seuls cette nécessité, mais également le travail de mobilisation et de formulation de nouvelles modalités par des acteurs divers, notamment les travailleurs sociaux, les élus locaux et les associations.

En ce qui concerne les associations, il s'avère que suite à leur implication dans les plans d'urgence et à leur sollicitation par l'État (en sus des actions nombreuses et variées qu'elles assuraient déjà), elles n'ont pas uniquement cherché à participer à ou organiser des actions d'urgence, ou encore à fournir des études et des bilans. Ces associations ont également joué un rôle influent pour promouvoir l'idée d'un revenu minimum dans le processus décisionnel ayant conduit à la promulgation de la loi relative au RMI. Elles se sont pour cela réunies au sein de collectifs afin de pouvoir peser sur le débat public, ce qui a pu notamment influencer les prises de position et les orientations dans la période de campagne électorale ayant précédé l'élection présidentielle de 1988. Via ces collectifs, elles ont formulé des propositions afin d'appuyer et orienter les décisions en faveur d'un socle de droits consolidé pour les plus défavorisés¹¹⁶.

De fait, s'il s'agit initialement de réfléchir en termes d'actions structurelles à introduire ou consolider et généraliser, peu à peu, c'est la notion de droits sociaux à inscrire dans la législation qui s'impose¹¹⁷. L'affirmation de la nécessité d'un droit social se double de plus dans le cas du RMI de celle d'une réelle réinsertion dans la vie sociale, censée être assurée par des moyens concrets engagés entre un bénéficiaire et de multiples acteurs, acteurs qui travaillent en partenariat et doivent s'impliquer afin de garantir une insertion, ce qui constituait une construction inédite dans le système de protection sociale français¹¹⁸. Or,

¹¹⁵ Belorgey J.-M., (1988), Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 146 relatif au revenu minimum d'insertion (RMI).

¹¹⁶ Paugam, 2002, *op. cit.*

¹¹⁷ Voir par exemple à ce sujet le dossier de synthèse : Borgetto M., Chauvière M., Froitié B. et Renard D. (en collaboration avec Poulain M.), (2004), *Les débats sur l'accès aux droits sociaux : entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, Dossier d'études n° 60, rapport pour la Cnaf, Paris, Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa), 77p. ; voir également, au sein d'une littérature abondante, Rosanvallon P., (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Editions du Seuil, 374 p.

¹¹⁸ Damon, 2008, *op. cit.*

comme nous l'avons souligné en introduction de cette partie, la notion de droit social nouveau introduit dans la législation est l'un des principaux traits qui nous intéressent dans la promulgation du RMI, notamment du fait des répercussions que cela a pu avoir par la suite, et nous allons plus particulièrement nous attacher à le mettre en évidence. Celle d'insertion est également prégnante, et de fait, on la retrouvera dans la conception et la mise en œuvre du droit au logement. Enfin, le fait d'agir localement et en partenariat avec des acteurs nombreux est aussi l'une des constantes de ce type d'action publique que nous retrouverons par la suite.

Dans cette perspective d'analyse et pour revenir aux acteurs ayant joué un rôle de pivots dans le basculement en faveur d'un dispositif d'assistance dit nécessaire, de droit et inédit, les personnels de l'action sociale locale ainsi que les élus ont exercé une certaine influence. Ainsi, les constats des limites de l'action sociale ainsi que la mise en œuvre de nouvelles propositions locales ont sans doute favorisé l'évolution vers la mise en place d'un revenu minimum et l'élaboration d'un véritable droit social, en plus d'avoir poussé le gouvernement à prendre dans un premier temps des mesures d'urgence. En effet, « dans les années précédant le RMI, la croissance des aides financières avait provoqué l'inquiétude des élus et des responsables des services d'action sociale en raison du risque de déséquilibre des budgets locaux ou départementaux. Dans plusieurs départements, les dépenses des allocations mensuelles versées aux familles démunies augmentaient de 25 % par an¹¹⁹. Cette croissance avait aussi des retombées sur le travail social. Elle était, au moins partiellement, à l'origine du malaise de certains agents chargés de distribuer ces secours et, partant, de décider de leur montant et de leur renouvellement en fonction de leur propre appréciation des difficultés rencontrées par les ménages, de plus en plus nombreux, qui s'adressaient à eux »¹²⁰.

De fait, en plus d'une prise de conscience de l'augmentation des difficultés des ménages dont nous avons déjà parlé, le constat se doublait d'interrogations sur le type de traitement à mettre en œuvre. Ainsi, si « les travailleurs sociaux ont pris conscience des formes nouvelles de la pauvreté lorsqu'ils ont constaté une croissance importante des demandes d'aides

¹¹⁹ L'auteur fait probablement allusion ici à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), seul moyen disponible alors pour pallier aux difficultés des familles, hors allocations qu'elles pouvaient percevoir en fonction de leur situation (allocation familiale, allocation logement) et dont le montant ne suffisait pas à assurer un budget robuste en l'absence de travail (faiblement compensée dans le cas fréquent de l'indemnisation du chômage pour bénéficiaire en fin de droits dans ce contexte de crise de l'emploi), comme le souligne par exemple le rapport Belorgey (Assemblée nationale, 1988, *op. cit.*).

¹²⁰ Paugam, 2002, *op. cit.*

financières et une diversification des ménages s'adressant à leurs services, [cette évolution ayant] rendu plus difficile leur action, [pour] éviter le piège de l'assistance [...], ils ont recherché de nouvelles solutions avec l'appui des collectivités locales et des mouvements associatifs »¹²¹. Cette recherche de solution s'est faite notamment dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle, où elle a pris la forme d'expériences de revenu minimum garanti à l'échelle départementale ou communale¹²², assorties de formes de contreparties et d'accompagnement, dans le but de fournir des ressources mais aussi plus largement, de recréer du lien social, de restituer de la dignité par une activité valorisante et par le fait de pouvoir subvenir à ses besoins par ses propres efforts¹²³.

De telles approches ont permis d'asseoir la conception d'une politique qui se devait de promouvoir une insertion sociale réelle visant de multiples dimensions de la pauvreté, dans un cadre de proximité, en s'appuyant sur les ressources d'acteurs locaux (offres d'emploi et de formation, actions d'insertion), en plus d'un droit à la solidarité en termes de ressources financières¹²⁴. De fait, plusieurs aspects transparaissent dans les expérimentations et ont nourri les réflexions au sujet du RMI. Ainsi, la recherche de solutions locales résulte de considérations pratiques mais aussi de la nécessité d'agir à l'échelle d'un territoire, pas seulement d'un individu comme le faisait l'assistance classique.

Ces expérimentations de droit à un revenu minimum traduisent également une pensée qui s'impose peu à peu en termes d'un devoir d'insérer les individus du fait des difficultés d'accès à l'emploi, devoir reposant sur la collectivité, et non pas uniquement à l'échelle nationale mais locale. Là encore, un lien est établi avec l'action locale en considérant que ceci ne peut être réalisé de manière adéquate que dans un bassin d'emploi local, en sollicitant de multiples acteurs locaux, dans une lutte contre la pauvreté qui doit intervenir à cette échelle.

De plus, ceci façonne également l'acceptation d'un revenu minimum exprimant le fait que la société a une dette envers les pauvres, ce en quoi on rejoint la notion de « droit à » ou « droit-crédance » (cf. encadré). Signalons ici que les revendications, notamment associatives, pour la mise en place de « droits à », se multiplieront à partir des années 1980 et leur élaboration

¹²¹ Paugam, 2002, *op. cit.*

¹²² Avant le vote de la loi sur le RMI, plusieurs expériences locales de revenu minimum garanti (ou d'autres systèmes proches de garantie de ressources) ont été réalisées (en Ille-et-Vilaine par exemple et dans bien d'autres collectivités, avec des modalités très variées (Belorgey, 1988, *op. cit.*).

¹²³ Paugam, 2002, *op. cit.*

¹²⁴ *Ibid.*

juridico-politique se fera lentement¹²⁵. La construction d'un droit à une aide pour l'accès à l'énergie et à l'eau, au logement ou encore à la santé (mise en place d'une couverture maladie universelle), comme nous le verrons par la suite, s'inscrit pleinement dans ce contexte et cette logique.

Encadré 6 – La notion de « droit à / droit-créance »

Source : Borgetto et al. (2004), *op. cit.*

« La distinction entre les “droits libertés” (ou les “droits de”) et les “droits créances” (ou les “droits à”) est bien connue des juristes : les premiers (droits libertés, droits de) sont généralement renvoyés à des pouvoirs d'agir (droit de se réunir, de s'associer...) alors que les seconds (droits créances, droits à) le sont à des pouvoirs d'exiger (droit à la protection sociale, au travail, aux loisirs, à la santé, etc.).

Autre différence entre ces deux catégories de droits : les premiers (les “droits de”) se traduisent par des libertés de faire, reconnues à des individus ou à des groupes, ce qui induit une action négative du pouvoir (obligation d'abstention) ; de ce fait, ils sont considérés comme des droits durs ou forts car pouvant être mis en œuvre sitôt qu'ils sont consacrés dans les textes. Les “droits à” se traduisent, quant à eux, par des créances opposables à la société et postulent donc une action positive de ce même pouvoir (obligation d'intervention en vue de fournir une prestation) : à l'opposé des “droits de”, ils apparaissent comme faibles ou mous, leur application dépendant directement d'une intervention du pouvoir et des choix techniques opérés par lui.

On perçoit [...] combien la prolifération des “droits à” pose question en termes d'accès. De l'énonciation du “droit à” dans un texte législatif à sa mise en œuvre, de nombreux paramètres rendent aléatoire son application réelle. Premier exemple : ce n'est que si un vaste réseau de consultants médicaux et d'établissements de soins est mis en place et que si les prestations fournies sont financièrement accessibles aux patients que le droit à la santé commence réellement à prendre corps. Autre exemple: ce n'est qu'en 1988, avec l'institution du RMI, que le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence, affirmé par l'alinéa 11 du préambule de 1946, a connu un réel début de concrétisation. Pourquoi un tel décalage dans le temps ? Ce décalage est dû au fait qu'en France (ce qui n'est pas le cas dans tous les pays), le législateur n'a pas obligation de donner corps aux droits créances énoncés dans la Constitution¹²⁶. »

De cette logique de dette de la société, découle la nécessité d'une régulation accrue par des politiques publiques, spécialement en faveur des ménages défavorisés. Cette notion d'une

¹²⁵ Voir, parmi une large littérature, Borgetto M., (2000), L'irrésistible ascension des “droits à”..., *Informations sociales*, n° 81, pp. 4-16 ; Damon J. (coord.), (2000), « Le droit à ... De l'émergence à l'effectivité », *Informations sociales*, n° 81 ; Borgetto et al. (2004), *op. cit.* ; Vulbeau A., (2013), « Contrepoint – L'émergence des droits créances », *Informations sociales*, vol. 4, n° 178, pp. 23-23.

¹²⁶ Borgetto et al., *op. cit.* énumèrent certains des droits mentionnés par le Préambule de la Constitution de 1946 : « le droit d'obtenir un emploi ; le droit à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, aux repos et aux loisirs ; le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ; le droit à être indemnisé en cas de "calamité nationale" ».

dette envers les pauvres assortie de la notion de devoir corriger les lacunes du marché, se retrouvera également dans le domaine du logement. Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté sont de fait destinées à réguler les déficiences du marché (de l'emploi, du logement), ce en quoi la société a une responsabilité envers les ménages démunis. Cela conduira cependant parfois à un système dual, aussi bien dans le domaine de l'emploi que du logement (contrats et logements adaptés, avec des statuts différents du droit commun, dispositifs d'aide se pérennisant de plus en plus), ce que certains ont critiqué comme une extension de l'assistance à des politiques sectorielles¹²⁷.

Quoi qu'il en soit, certaines de ces dispositions se sont imposées et sont affirmées dans la loi relative au RMI en 1988. Selon Paugam (2002, *op.cit.*), « la conception de l'intervention sociale, selon laquelle étaient associées étroitement le droit à un minimum vital et le devoir pour la collectivité de rechercher avec les populations les plus défavorisées des solutions d'insertion, a été exposée dans le projet de loi sur le RMI présenté au Parlement ». L'article premier de la loi relative au RMI affirme ainsi que « toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. [...] L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi¹²⁸ ». Le texte de la loi sur le RMI reprend ainsi le Préambule de la Constitution de 1946 qui stipule que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »¹²⁹.

¹²⁷ Voir à ce sujet, dans le domaine des politiques du logement : Ballain R., (1993), Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées, *Recherches et Prévisions*, n° 33, pp. 27-39 ; Ballain R., (2000), Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés, *Recherches et Prévisions*, n° 62, pp. 3-11 ; et Ballain R., Glasman D. et Raymond R., (dir.), (2005), *Entre protection et compassion, Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUG.

¹²⁸ « Fondé sur la solidarité nationale, le RMI constitue une nouvelle catégorie de prestation sociale garantissant à toute personne un minimum de ressources. Elle est une allocation différentielle destinée à ceux dont le revenu n'atteint pas un certain niveau. Elle est égale à la différence entre, d'une part, le montant maximum du RMI calculé selon la composition du foyer, et, d'autre part, l'ensemble des ressources mensuelles de la famille (l'allocataire, le conjoint et les enfants de moins de 25 ans). Le contrat d'insertion vise à éviter de faire du RMI seulement une allocation d'assistance mais à aider la personne à laquelle elle est attribuée à définir un projet d'insertion » (Assemblée nationale, « Grand dossier sur le RMI et la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion »).

¹²⁹ Voir aussi Purière, 2009 à ce sujet : *Assistance sociale et contrepartie, actualité d'un débat ancien*, L'Harmattan, 136 p. Le Préambule de la Constitution énonce une série de droits et liberté fondamentaux, ainsi que des droits économiques et sociaux.

La loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion reconnaît ou plutôt réaffirme ainsi l'un de ces droits sociaux (« droits à », « droits-créances »), celui d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, en l'appuyant sur un moyen nouveau, le revenu minimum, assorti du principe de l'insertion comme méthode et objectif¹³⁰. Ce droit à un revenu minimum est mis en place afin que les ménages touchés par la nouvelle pauvreté, notamment ceux en situation de précarité de l'emploi, puissent subvenir à leurs besoins, puisque la vulnérabilité qui en découle affecte d'abord leur pouvoir d'achat et donc leurs conditions de vie. Par contraste avec l'aide sociale classique, la lutte contre la pauvreté exprimée sous ces auspices est désormais celle d'un droit, traduisant ainsi une exigence sociétale et éthique liée à la dignité de chaque individu¹³¹, et s'appuie sur un revenu garanti dans les conditions prévues par la loi, non d'un secours ponctuel. La loi vise enfin également à permettre aux individus de retrouver un emploi : l'aide apportée dépasse celle d'un secours dans ce cadre aussi.

En définitive, la portée et l'ambition de cette loi sont larges : promouvoir les droits sociaux relève d'une nécessité et d'une reconnaissance d'un rapport de bénéficiaire-débiteur envers ces populations. Il s'agit également de permettre par des mécanismes inédits de sortir réellement de la pauvreté en dépassant les limites de l'assistance classique. Selon Paugam (2002, *op. cit.*) « l'objectif n'était [pas] de se limiter au droit à l'existence, c'est-à-dire à l'assistance comme moyen d'assurer la survie des plus misérables, mais de procurer à tous les pauvres, comme le demandait avec insistance le Père Joseph Wresinski, des moyens de s'affranchir de la dépendance par l'accès à de réels droits économiques et sociaux. [...] L'ensemble de ces initiatives constituent le répertoire des solutions à partir desquelles l'Etat, relayé par les collectivités locales, les professionnels du social, mais aussi les associations et les mouvements caritatifs, va tenter de sortir des contradictions de l'assistance et de réguler le lien social ». Serge Paugam conclut en soulignant que « le RMI est le lieu où convergent ce que l'on appellera également les « nouvelles solidarités ». De fait, le texte de la loi de 1988 précise que « ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement ». En ce sens, il souligne que le revenu minimum ne suffit pas à assurer seul la régulation du lien

¹³⁰ Damon, 2008, *op. cit.*

¹³¹ *Ibid.*

social, même en assurant partiellement une plus grande sécurité matérielle. Les « nouvelles solidarités » se doivent aussi d'être inventées dans les multiples domaines sectoriels, dont celui du logement, ainsi que le rappelait le rapport Wresinski qui demandait instamment que les travailleurs sociaux puissent être « dégagés » de l'urgence, par la mise en œuvre de politiques sectorielles qui répondraient mieux aux besoins d'insertion. Cependant, Wresinski introduisait de plus la nécessité d'une approche globale, soulignant que ni des mesures s'appliquant seulement au logement et seulement aux personnes et aux familles défavorisées, ni un revenu minimum seul, ne suffiraient mais qu'il faudrait d'autres politiques, celles-ci globales, de lutte contre la pauvreté.

En résumé, comme le rappelle Paugam (2002, *op. cit.*), « le RMI a été voté après avoir fait le double constat que de plus en plus de personnes sortaient des mailles du filet de protection sociale et que l'action sociale qui avait été décentralisée au début des années 1980 ne parvenait pas à remédier à ce processus avec les moyens disponibles à l'époque. Lorsqu'une personne ne pouvait relever des minima sociaux existants, les travailleurs sociaux ne pouvaient lui proposer que des aides individuelles facultatives, dites extra-légales, attribuées de façon discrétionnaire. Avec le RMI, l'État français a donc renforcé le socle des droits sociaux et renoué avec une forme d'intervention plus administrative. L'accès au RMI, comme aux autres minima sociaux, se fait en effet de façon automatique sur la base d'un dossier administratif rempli par les personnes susceptibles d'y prétendre en fonction des critères définis au niveau national. [...] En 1992, dans son rapport final, la Commission nationale d'évaluation du RMI n'hésitait pas à parler d'une « avancée sociale incontestable ». Cette nouvelle allocation a offert aux plus démunis une plus grande sécurité matérielle face aux risques de l'extrême pauvreté et l'accès à des droits sociaux essentiels. La garantie d'un revenu a permis aux allocataires de satisfaire des besoins élémentaires et d'atténuer leurs difficultés financières ¹³⁴ »¹³⁵.

¹³⁴ Il était évident que le RMI permettait d'offrir un dernier « filet » de sécurité à des ménages qui en auraient été complètement dépourvus sinon. Cependant, sur le plan de l'insertion sur le marché de l'emploi, le bilan était beaucoup plus mitigé en 1992 et dans les années qui ont suivi, pour diverses raisons, dont celle-ci : le RMI a été voté dans une période de reprise économique, alors que les années 90 ont ensuite été affectées par une nouvelle régression ; le système avait sous-estimé le nombre d'allocataires à supporter et les mesures d'insertion et d'emploi aidé n'ont pas suivi la montée en charge du dispositif, pas plus que le personnel affecté à son bon fonctionnement (Paugam, 2009, *op. cit.*). Pour autant, cela ne signifie pas que le dispositif n'ait pas eu d'effets, surtout sur le plan d'une régulation sociale minimale en période de chômage massif en assurant un minimum vital comme le développe Paugam (2002, *op. cit.* et 2009, *op. cit.*). Voir *La Documentation française*, (2008), « Du RMI au RSA : une refonte des politiques d'insertion et d'aide sociale », dossier, mis à jour en décembre

De fait, le nœud que nous souhaitons principalement mettre en lumière à présent à la croisée des lois RMI et Besson, outre les similitudes en termes d'action publique notamment sur le plan de l'affirmation de droits sociaux et de devoirs de la collectivité, est celui que représente le problème de la solvabilisation des ménages. C'est cet élément particulier qui justifie en partie plusieurs mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique du logement, lui adjoignant un véritable volet social ciblé sur les publics en difficulté, inscrivant ainsi la loi Besson dans la suite des mesures de lutte contre la pauvreté prises dans les années qui ont suivi l'adoption du RMI¹³⁶.

3.2. La loi Besson (1990) : « droit au logement » et création des FSL

De manière analogue à ce que nous avons précisé avant d'aborder la loi relative au RMI, il ne serait pas pertinent ni possible dans le cadre ce travail de chercher à restituer les conditions précises de l'adoption de la loi relative à la mise en œuvre du droit au logement en 1990¹³⁷, ni de revenir de manière détaillée sur l'ensemble des aspects affectés par la question du droit au logement dans le champ du logement. Nous soulignerons cependant les éléments qui jouent un rôle significatif dans notre réflexion, toujours dans la perspective d'une analyse de la trajectoire des dispositifs d'aide et de la restitution en parallèle de la constitution progressive de l'action publique en matière de pauvreté, qui constitue la première matrice de ces dispositifs. Nous tenterons également de mettre en avant les différents aspects du processus décisionnel et de la genèse de la loi, lorsque ceux-ci permettent d'éclairer plus largement les questions telles qu'elles étaient alors posées (représentations et relations entre elles) mais aussi de reconstituer l'ensemble des difficultés qui pouvaient parfois s'imbriquer pour un

2008, disponible en ligne <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/rmi-rsa-insertion-aide-sociale/index.shtml> consulté le 15 octobre 2013.

¹³⁵ Paugam, 2002, *op. cit.*

¹³⁶ Lafore R., (2009), « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », in Conseil d'Etat, Rapport public 2009, *Droit au logement, droit du logement*, Paris, La Documentation française, Volume 2, 460 p. ; et (2010), L'État-providence : quel équilibre entre assurance et assistance ?, *Cahiers français*, La Documentation Française, Numéro spécial « La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ? », n° 358, pp. 32-37.

¹³⁷ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite plus couramment loi Besson, du nom du ministre détaché au logement de l'époque, Louis Besson.

même ménage, l'instauration de dispositifs d'action publique distincts nous en donnant chacun un aperçu.

a. *Politiques du logement et droit au logement : le logement, un bien élémentaire dont l'accès doit être garanti*

Avant de continuer au sujet de la genèse du droit au logement, nous souhaitons esquisser quelques réflexions à propos de ce droit et des questions d'accès au logement comme bien élémentaire. En effet, les questions touchant à la mise en œuvre du droit au logement dessinent un champ très étendu de réflexions et de questions¹³⁸. Sans que nous les analysions de manière approfondie pour elles-mêmes, certaines d'entre elles nous intéresseront par analogie avec une partie des interrogations que nous soulevons concernant la question de l'accès à l'eau et l'eau sociale. Précisons-en déjà quelques aspects.

Les premières interventions publiques en matière de logement au cours du siècle dernier ont été de nature diverse mais elles concernaient plutôt le droit *du* logement. Le fait d'énoncer un droit *au* logement est une évolution très récente¹³⁹ et fréquemment, il apparaît uniquement comme l'un des éléments parmi d'autres d'un ensemble de mécanismes dans le champ du logement.

Parallèlement, dans le champ de l'action publique en matière d'exclusion, le logement a été constitué comme un levier des politiques de lutte contre la pauvreté. Il occupe une place majeure dans ce champ au fil des années 80 et 90, parce qu'il s'est imposé comme l'un des principaux problèmes que rencontraient les ménages¹⁴⁰. La politique du logement n'est

¹³⁸ Le droit au logement est un droit dont le contenu est en définition permanente : sa notion en droit reste fragile, de même que son contenu et sa reconnaissance ; les moyens de garantir sa mise en œuvre le renforcent tout autant qu'ils le définissent, au gré des dispositions inscrites progressivement par le législateur (Conseil d'Etat, 2009, CE, (2009), *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, Paris, La Documentation française, avec en particulier la contribution de Lafore, 2009, *op. cit.*).

¹³⁹ Sur le droit au logement, au sein d'une littérature abondante, voir par exemple Driant J.-C., (2009), *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française, collection Les Etudes, 183 p. ; Péchu C., (2006), *Droit Au Logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz ; Levy-Vroelant C., (2008), *Le droit au logement: Enseignements d'une approche historique*, in Fee D., Nativel C. (dir.), *Crises et politique du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, pp. 239–256. Sur le droit au logement opposable institué par la loi DALO, évolution du droit au logement, voir Doutréline P., (2010), Genèse du droit au logement opposable, *Informations sociales*, vol. 1, n° 157, pp. 104-112. Ainsi que Houard N. (2009) et (2012), La genèse du droit au logement opposable, *Politiques sociales et familiales*, n° 107, pp. 41- 52 ; et la thèse de Pierre-Edouard Weill (2013), *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Strasbourg, 619 p.

¹⁴⁰ Ballain (1993), *op. cit.* et (2000), *op. cit.*

cependant pas la seule politique à avoir ainsi été sollicitée comme outil de lutte contre la pauvreté, comme nous l'avons déjà évoqué. En effet, les politiques de lutte contre la pauvreté se structuraient peu à peu de manière concomitante et ont progressivement imposé une approche en termes d'exclusion dans plusieurs secteurs d'intervention publique, parmi lesquels le logement¹⁴¹. La question du droit au logement s'inscrit ainsi dans l'action publique de lutte contre la pauvreté progressivement élaborée, qui s'appuie sur certains des éléments de la politique du logement dont elle se sert comme outils.

Progressivement, la « question sociale » du logement, telle qu'elle s'exprime désormais à travers l'angle spécifique du droit au logement, tend à réinterroger l'ensemble de la politique du logement, selon certains auteurs¹⁴².

La politique du logement demeure relativement décloisonnée de la question du droit au logement, même si les conséquences de la politique du logement sur le logement des publics défavorisés sont connues et analysées, voire critiquées¹⁴³. Progressivement cependant, des auteurs développent l'idée selon laquelle le problème du logement des ménages en difficultés ainsi que la question du droit au logement qui tend à en constituer le cadre de référence, s'imposent comme un axe structurant par lequel interroger et remettre en cause l'ensemble des mécanismes du champ du logement. Toujours selon ces auteurs, traiter de l'accès social au logement ne constituerait donc plus simplement un levier de l'action publique sectorielle en matière de pauvreté tout en demeurant un aspect marginal de la politique du logement, mais deviendrait une question centrale de cette politique du logement, que ce soit dans la littérature ou dans la représentation de l'action publique qui se serait peu à peu imposée et dans les débats entre acteurs. Il s'agit également d'une conception plus politique, selon laquelle il s'avèrerait nécessaire de remettre en cause des équilibres préalablement construits : les corrections sociales à la marge ne suffiraient plus pour garantir l'accès durable au

¹⁴¹ Damon (2008), *op. cit.* et Ballain (1993), *op. cit.*

¹⁴² Par exemple, selon Ballain (2000, *op. cit.*), « le champ du logement des défavorisés [...] constitue un domaine privilégié d'observation des évolutions de la politique du logement qui ne concerne pas seulement le secteur du logement à sa marge. Ces évolutions provoquent une profonde remise en cause du système de production et de gestion du logement social en général, et conduisent à s'interroger sur les orientations et les modalités d'intervention de la politique du logement quand elle est confrontée durablement au traitement de la question sociale et urbaine dans les formes qu'elle prend aujourd'hui (exclusion, montée de la précarité) ». L'auteur renchérit alors en soulevant la question suivante : « bien que la loi Besson vise explicitement à mettre en œuvre le droit au logement, la politique conduite depuis dix ans en faveur du logement des défavorisés n'ouvre-t-elle pas trop souvent l'accès à un droit minoré ? »

¹⁴³ Conseil d'État, (2009), *op. cit.*

logement d'une partie de la population qui rencontre des difficultés de manière prolongée ou répétée.

Ces aspects nous intéresseront particulièrement par la suite, lorsque nous aborderons le droit à l'eau, où semble s'imposer peu à peu une interrogation sur certains des équilibres du secteur, par le biais de la question sociale du droit à l'eau et de l'accès dit abordable à ce bien. De fait, il apparaît que des questions similaires se sont posées et se posent encore dans le domaine du logement. En effet, le logement est considéré comme un bien marchand élémentaire qui peut et doit demeurer abordable, soit en faisant en sorte que l'offre reste accessible, soit en faisant en sorte que les ménages soient assurés d'être suffisamment solvables par divers mécanismes, ou encore en actionnant ces deux leviers (accessibilité de l'offre, solvabilité de la demande).

Historiquement, il apparaît que l'accès au logement, « bien le plus cher dont disposent les ménages » et dont la valeur représente plusieurs années de leur revenu, a dû être facilité par divers mécanismes¹⁴⁴. Ceux-ci ne relèvent d'ailleurs pas forcément de l'intervention publique¹⁴⁵. Néanmoins, l'État a dû intervenir « pour faciliter l'accès au logement des catégories à revenu modeste et moyen » en raison de la disproportion entre revenu et coût du logement, en instituant notamment des aides au secteur (dites aides à la pierre dans le cas du logement) ou des aides à la personne (allocations logement)¹⁴⁶ afin de garantir des « taux d'effort raisonnables » en jouant sur la baisse du coût et sur l'augmentation des ressources¹⁴⁷. L'intervention de l'État dans la régulation de l'accès à ce bien essentiel a ainsi pris différentes formes et connu plusieurs changements au cours des dernières décennies¹⁴⁸. La construction de logements est restée un marché, mais a été partiellement encadrée (logement social, salubrité etc.). L'accès au marché a d'abord été favorisé par des subventionnements et par un volet social universel (allocations logement). Par la suite, en raison de divers facteurs et

¹⁴⁴ Schaefer J.-P., (2009), Le rôle des aides publiques pour le logement, *Informations sociales*, vol. 5, n° 155, pp. 104-114.

¹⁴⁵ Les mécanismes identifiés par Schaefer (*ibid.*) sont l'auto-construction, l'émergence du statut de locataire et sa protection progressive, enfin, la mise en place de mécanismes de constitution d'épargne.

¹⁴⁶ Ces aides constituent l'un des éléments parmi d'autres de tout un éventail de mécanismes inventés dans le secteur du logement pour favoriser l'offre et la demande. En ce qui concerne les aides à la personne en France, elles concernent un ménage sur six en 2009 selon Schaefer (*ibid.*). Deux types d'allocations ont été créés : l'ALF et l'ALS (allocation logement familiale/sociale) créées en 1948 et modifiées en 1971 ; l'APL (aide personnalisée au logement) lors de la réforme de 1977. Elles sont attribuées selon le revenu et la composition familiale. Elles visent à solvabiliser les ménages, à condition que ceux-ci soient locataires de logements conventionnés dans certains cas. Elles prennent en compte le montant du loyer dans la limite d'un plafond et comportent un forfait charge, régulièrement critiqué pour être trop faible.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Lafore (2009), *op. cit.*

évolutions, l'État a également été amené à définir un droit au logement ciblé en direction des publics en difficultés, reposant notamment sur des aides visant à permettre l'accès et le maintien dans le logement, tel que l'a défini et outillé la loi Besson en 1990.

Nous allons à présent nous attacher à mettre en évidence la genèse de ce premier droit sectoriel (rattaché au domaine du logement) et ciblé (élaboré spécifiquement en faveur des publics pauvres). En effet, au au-delà de la question du logement, la loi Besson constitue un repère essentiel en matière de politique de lutte contre la pauvreté dans le sens où elle a introduit un premier droit sectoriel dans la législation. Par ailleurs, elle est empreinte d'une approche d'action publique ciblée sur les publics défavorisés, inédite alors mais qui va se retrouver dans nombre de politiques dans les années qui suivent. Ceci apparaît comme une caractéristique du retour massif d'une assistance encadrée par la loi et appuyée sur de nouveaux droits sociaux¹⁴⁹. Enfin, ce style d'approche et les dispositifs mis en place seront de même type dans le cas de l'énergie et de l'eau, en raison notamment du contexte similaire dans lequel ils ont été élaborés. En découle la formalisation d'une action sociale minimale (octroi d'une aide sur instruction sociale), organisée à l'échelle d'un territoire entre partenaires, parmi lesquels les acteurs d'un secteur spécifique et ceux du champ social. Bien que minimal et reposant sur un dispositif plutôt marginal et limité au sein de l'ensemble des politiques d'aide ou des politiques d'un secteur, ce droit à l'aide constitue dans chacun des cas une garantie nouvelle et une première protection dans les procédures d'expulsion et de coupures. Ceci constitue par conséquent une avancée non négligeable au regard du contexte de l'époque, où aucune mesure autre que les secours apportés par les CCAS et dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) n'existait véritablement.

b. Faciliter l'accès au logement : du subventionnement du secteur à la solvabilisation des ménages

En termes d'intervention publique, « au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'intervention de l'État dans le domaine du logement s'est tout d'abord traduite par une politique de construction de masse, avec des financements publics axés principalement vers la

¹⁴⁹ Damon (2008), *op. cit.*

construction de logements sociaux »¹⁵⁰. La production de logements sociaux constitue l'une des premières responsabilités de l'État en matière de logement. Encadrer la production du logement social et subventionner l'offre, c'est assurer l'accès à un logement abordable pour les catégories modestes, en répondant d'abord au défi quantitatif, mais aussi par la suite à celui de la qualité¹⁵¹.

Puis « la politique du logement va progressivement s'enrichir d'un volet social. C'est l'année 1977 qui marque le tournant avec la réforme du financement du logement. Elle substitue les aides à la personne à une partie des aides à l'investissement. Cette réforme permet en particulier l'instauration d'une nouvelle aide au logement pour les locataires du parc HLM : l'aide personnalisée au logement (APL) avec en contrepartie la signature d'une convention entre le propriétaire du logement et l'État. Dans son principe, l'aide à la personne n'est pas nouvelle, elle existe depuis 1948 mais comme prestation familiale d'aide au logement (ALF). Cependant, avec l'APL l'aide au logement est ouverte à de nouveaux bénéficiaires »¹⁵². Ce changement majeur fait suite à plusieurs rapports d'expertise qui préconisent de substituer en partie les aides à la personne aux aides à la pierre¹⁵³, en partant du constat que la France avait comblé son déficit quantitatif de logements à l'origine d'une crise du logement entre les années 1950 et 1970. L'allocation est censée aider financièrement les ménages de manière temporaire au début de leur accession au logement, et également leur permettre d'accéder à un logement de meilleure qualité, donc plus cher. Par la suite, « à la fin des années 80, les pouvoirs publics, conscients des imperfections du système mis en place qui crée des distorsions entre les ayants droit des différentes aides au logement (AL, APL) et ceux qui en sont exclus, ont œuvré par des réformes progressives pour généraliser l'accès à ces aide »¹⁵⁴.

¹⁵⁰ DGHUC, (1999), *Du droit au logement à la lutte contre les exclusions*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 20 p.

¹⁵¹ Le besoin quantitatif avait conduit à transiger sur la qualité des logements. Avec la crise du pétrole et l'atteinte des objectifs quantitatifs, la qualité des logements construits (réhabilitation) et du neuf, en termes de consommation énergétique, devient un enjeu social prioritaire (Driant, 2009). Nous aurons l'occasion d'y revenir par la suite, au vu des conséquences pour les ménages.

¹⁵² DGHUC (1999), *op. cit.*

¹⁵³ La réforme s'appuyait alors sur l'hypothèse d'une trajectoire résidentielle ascendante des ménages, du statut de locataire vers l'accession à la propriété. Dans ce schéma, les aides à la pierre constituaient des subventions au secteur du logement qu'il fallait alors diminuer tandis qu'on renforçait au contraire la solvabilisation des ménages afin de les soutenir dans leur accès au logement social. Les loyers pouvaient augmenter et garantir une amélioration de la qualité, les ménages étant suffisamment solvabilisés pour y faire face et étant de plus assurés d'une certaine stabilité de leurs revenus du fait du contexte favorable de l'emploi. Les allocations logement étaient supposées ne pas trop peser sur le budget de l'Etat, puisqu'elles ne devaient constituer qu'un dispositif de soutien transitoire des ménages en trajectoire résidentielle ascendante. Enfin, le départ de ces ménages des logements sociaux abordables vers le secteur privé et l'accession à la propriété garantissait l'accès au parc social pour les ménages dont le revenu était plus modeste.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Le « bouclage » des aides personnelles au logement, achevé en 1992, a permis d'étendre le mécanisme de solvabilisation « universelle » des ménages à une population plus large que les publics initialement visés¹⁵⁵.

Or, selon Ballain (1993, *op. cit.*), « la réforme du financement du logement de 1977 [représente] incontestablement un tournant. [...] entre une politique qui se substituait ex-ante aux mécanismes de marché [les aides à la pierre] et une autre politique qui privilégie une démarche de correction sélective *a posteriori* des dysfonctionnements du marché immobilier [aides à la personne] ». La réforme de 1977 inaugure en effet deux évolutions importantes au regard de notre sujet. D'un côté, elle introduit « un mécanisme d'aide personnalisée qui constitue encore aujourd'hui le socle de l'action publique sur le logement »¹⁵⁶; ce mécanisme est universel, dans le sens où il s'adresse à de nombreux ménages (même s'il dépend du revenu et de la composition familiale). De l'autre, il apparaît que la mise en place de ce mécanisme d'aide personnelle modifie le levier actionné par l'intervention publique, passant de l'habitat à l'habitant. Il s'agit également d'une dérégulation du marché du logement, certes déjà libre ; mais l'intervention de l'État sur la production de l'offre de logement social s'en trouve diminuée. Cette réforme introduit par conséquent une logique de correction sociale du marché en aval, que l'on retrouvera renforcée par la logique d'aide destinée aux publics en difficultés comme filet ultime dans les années 1990.

De fait, destinée à améliorer la politique du logement dans un contexte nouveau, la réforme aura de lourdes conséquences ; elle diminue le contrôle par l'État de l'abordabilité de l'offre et renforce de plus en plus les mécanismes de correction sociale¹⁵⁷. Avec la nouvelle pauvreté et la crise du logement, le mécanisme a été affecté par des facteurs endogènes et exogènes. Ceci a alors conduit à la mise en place d'un nouveau cadre des politiques du logement à partir de 1990. Y apparaissent la question du logement des personnes en difficultés et celle du droit au logement, avec l'adoption de la loi Besson, dont les dispositions structurent encore largement l'action publique actuelle en matière de logement des personnes dites défavorisées. Les logiques et les modalités auxquelles il est fait référence en parlant ici de l'action publique

¹⁵⁵ De plus, la loi sur le RMI a étendu l'octroi de l'ALS aux bénéficiaires du RMI. Enfin, ce bouclage a été opéré aussi bien dans le parc social que le parc privé, le souci de justice sociale l'ayant emporté sur le risque d'effet d'aubaine pour les propriétaires et bailleurs, qui tendent à capter cette rente en augmentant les loyers (Driant, 2009, *op. cit.*).

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.* ; et Ballain (1993), *op. cit.*

en faveur du logement des personnes défavorisées sont très larges et dépassent le cadre de notre étude : nous prêterons surtout attention à l'aide au paiement du loyer et des charges, qui ne constitue que l'un des outils de ces politiques.

c. De la crise du logement au droit au logement

Une nouvelle crise du logement se produisit au cours des années 1980. Les ménages subissaient les conséquences de la détérioration des conditions d'emploi et de la précarisation de leurs ressources, ce qui entraînait des difficultés en termes d'accès au logement ou de maintien dans le logement dont nous avons déjà parlé : incapacité à payer les loyers de façon temporaire ou durable, de manière plus ou moins prévisible, surendettement, coupures, expulsions ; surendettement d'accédants à la propriété ; mais également blocage à l'accès au parc social alors que ce parc est censé être plus abordable¹⁵⁹.

Ce blocage à l'accès au parc social résultait de plusieurs facteurs. D'une part, la précarisation des ménages était en cause : les bailleurs refusaient d'octroyer un logement à des ménages qui ne pouvaient garantir un revenu suffisant et régulier ; or, la régularité des rentrées d'argent et leur montant correspondaient à deux composantes du budget d'un ménage profondément affectées dans le contexte de « nouvelle pauvreté » des familles et de précarisation de l'emploi. D'autre part, ce blocage résultait de dysfonctionnements du secteur du logement survenus lors de la même période, aussi bien dans le parc social que privé. Ces dysfonctionnements avaient pour conséquence de contribuer à aggraver le blocage à l'accès au parc social plus abordable¹⁶⁰.

Du côté du secteur locatif social, la crise est en lien avec les effets de la réforme de 1977, dont l'échec partiel a de lourdes implications sur le secteur de logement social dans un contexte de précarisation des ménages. De fait, les résultats attendus de cette réforme ont été affectés par de nombreux revers pendant les décennies suivantes, au vu des mécanismes et des hypothèses

¹⁵⁹ Driant (2009), *op. cit.* ; bien qu'il ne soit pas destiné initialement à « loger les pauvres » ; d'où une controverse encore aujourd'hui sur la vocation du parc social et son usage en matière de lutte contre la pauvreté. Les dispositifs partenariaux institués par la loi Besson ainsi que le débat sur la loi DALO reflètent bien cette ambivalence, entre nécessité d'impliquer les acteurs du champ du logement et compromis entre eux, par des décisions concertées et des solutions et relations locales.... Les prises de position de chacun des acteurs du champ du logement reflètent le fait qu'ils sont impliqués mais non pas redevables de la nécessité de loger les « pauvres ».

¹⁶⁰ *Ibid.*

de croissance et de sécurisation des ménages sur lesquels elle reposait. Les budgets de l'État consacrés aux allocations logement sont en forte augmentation, car la transition des ménages du logement social vers le parc privé et vers l'accession à la propriété s'est enlisée, les ménages à revenus moyens demeurant dans le parc social ou dans la frange abordable du parc privé. Cette explosion des aides résulte de ce phénomène ainsi que de celui du « bouclage » (extension progressive) des aides qui visait à favoriser la solvabilité. De plus, la dérégulation de l'encadrement du marché du logement social inaugurée par la réforme a conduit à une baisse structurelle de la production de logements abordables, aggravant le phénomène de blocage.

Du côté du secteur locatif privé, le parc privé dit « social de fait », de mauvaise qualité mais longtemps (et encore actuellement) refuge des ménages à faibles revenus, disparaissait peu à peu, notamment du fait de la lutte contre l'insalubrité et des réhabilitations progressives. Le reste du parc privé était souvent moins abordable. Enfin, la dégradation de certains logements entraînait une hausse des consommations d'énergie et d'eau, ce que l'on retrouvait également dans le parc social, malgré des opérations de rénovation et de réduction des consommations. Le forfait charges compris dans les allocations logement permettant d'accéder à des logements plus confortables restait trop faible au regard des besoins, ce qui entraînait le fait que les ménages les plus pauvres se concentraient dans les logements les plus vétustes.

De nombreux ménages furent acculés par un taux d'effort trop élevé¹⁶¹ ou se retrouvaient sans solution de relogement en cas d'expulsion. Le maintien dans l'habitat était difficile en raison de l'augmentation des loyers et des charges, tandis que les ressources diminuaient. Les expulsions, les coupures, étaient dénoncées dans le rapport Wresinski. Comme nous l'avons vu, les dettes d'énergie notamment étaient considérées comme étant souvent à l'origine de surendettement, aggravant le risque d'expulsion du logement, malgré le soulagement apporté par des secours du type revenu minimum alors expérimentés dans certaines localités, puis par le RMI¹⁶².

L'ensemble de ces crises attisa les débats à partir desquels diverses dispositions sociales en matière de logement, inscrites dans une politique d'ensemble, furent promues par différents acteurs, dont les associations. Celles-ci, fortement mobilisées au cours des années 1980 dans

¹⁶¹ Schaefer (2009), *op. cit.*

¹⁶² Paugam (2002), *op. cit.*

le champ du logement, ont joué le rôle d'entrepreneurs de problème et ont participé à la concertation autour du projet de loi Besson¹⁶³.

d. D'un droit fondamental à un droit à l'aide

En parallèle, des débats relatifs à la régulation du parc locatif privé ont entraîné l'affirmation d'un droit au logement au cours des années 1980. Un droit au logement a en effet été affirmé à plusieurs reprises par le législateur. La loi Quilliot, qui portait sur la question du rééquilibrage des relations entre locataires et propriétaires, avait affirmé dès 1982 que le « droit à l'habitat est un droit fondamental »¹⁶⁴. Cette disposition, emblématique du gouvernement socialiste et votée lors de sa première année d'exercice, a été abrogée dès la première alternance en 1986¹⁶⁵. Suite à la réélection de François Mitterrand en 1988 et le retour d'un gouvernement socialiste, la loi Mermaz rétablit le même droit en 1989 mais en introduisant le terme de « logement » à la place de celui d'habitat. Le texte stipule que « le droit au logement est un droit fondamental. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ». Une fois le principe de ce droit fortement controversé définitivement adopté, il ne fut pas remis en cause¹⁶⁶. Appuyé sur cette cristallisation du principe dans la législation, le droit au logement allait cependant prendre un sens et une forme bien différents par la suite.

En effet, l'affirmation du droit au logement dans chacun de ces textes constituait uniquement un objectif et non une obligation de résultats¹⁶⁷. Par ailleurs, aucun moyen opérationnel n'était précisé. Ceci résultait du fait que le droit au logement avait été affirmé dans le contexte particulier de la protection du statut de locataire par rapport au propriétaire, ce qui ne concernait pas des ménages pauvres ne parvenant plus à se loger ou à se maintenir dans leur logement, voire à conserver le statut de locataire de droit commun.

¹⁶³ Doutreligne (2010), *op. cit.*

¹⁶⁴ Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs – dite « loi Quilliot ».

¹⁶⁵ Dès son affirmation, le droit à l'habitat a suscité une vive controverse en raison de la tension qu'il pouvait impliquer avec le droit à la propriété, ainsi que le risque de désincitation à investir dans le secteur locatif privé, donc l'offre de logements.

¹⁶⁶ CESE, (2010), *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, n° 15181, rapporteurs Henri Feltz et Frédéric Pascal.

¹⁶⁷ Qui réside quant à elle au cœur des débats relatif à un droit au logement opposable, adopté en 2007. Voir notamment Houard (2012), *op. cit.* et Weill (2013), *op. cit.*

Or, en parallèle, il apparut « qu'il ne suffisait pas de construire des logements pour qu'ils soient accessibles et que la protection du statut de locataire ne permettait pas de garantir un toit à celles et ceux qui n'avaient pas accès à un logement. [...] Le contexte économique et politique des années 80-90 a mis en lumière la nécessité de passer d'un droit *du* logement à un droit *au* logement, c'est-à-dire à des mécanismes pour garantir l'accès à un logement. Le législateur a dû prendre des mesures relatives au maintien et aux conditions de maintien dans un logement, donnant ainsi lieu à l'émergence du droit au logement¹⁶⁹ ». Avec la crise du logement, la précarisation des publics et l'échec du volet social de la réforme de 1977, de nouvelles priorités s'imposent et appellent à de nouveaux moyens d'action, aboutissant à la loi Besson en 1990, notamment sous la pression du secteur associatif. Les symptômes de la crise sont visibles dans le champ du logement et c'est ce à quoi les politiques publiques vont tenter de s'adapter, en appelant à agir spécifiquement dans ce champ sectoriel et au-delà de ce que réalisaient les plans d'urgence.

La loi Besson résulte ainsi aussi bien de l'évolution propre au champ du logement et des conséquences de l'échec de la réforme de 1977, que de l'évolution en parallèle du contexte de précarisation et d'institutionnalisation d'une action publique destinée à lutter contre la pauvreté et à assurer de nouveaux droits sociaux. L'affirmation de tels droits de plus en plus consistants, « indexés sur la dignité et la décence »¹⁷⁰, résultent de l'approche inaugurée par les bilans des plans d'urgence, le rapport Wresinski et la loi relative au RMI. Est désormais mise en avant la nécessité de rendre effectif les droits des individus face aux conséquences de la pauvreté, non plus seulement de fournir des prestations. La nécessité d'affirmer des droits découle également dans le domaine du logement du constat d'une extension des phénomènes d'exclusion du droit commun à toute une frange nouvelle de la population, dite « ordinaire », et dont la protection ne peut plus être assurée que par des droits réaffirmés et l'amorce d'une assistance formalisée, généralisée et garantie. En effet, « des mécanismes d'exclusion sont à l'œuvre : les ménages à revenus moyens écartent du marché les ménages à revenus plus faibles. Le problème ne pouvait être circonscrit aux exclus et aux marginaux. Commençaient

¹⁶⁹ Johnstone E., (2008), *Le droit au logement opposable en France : une avancée pour le droit au logement ?*, Mémoire de Master 2, Université Lyon 2, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

¹⁷⁰ Damon (2008), *op. cit.*

à se retrouver sans logement des familles ordinaires ne disposant plus des moyens suffisants pour pourvoir à ce besoin élémentaire »¹⁷¹.

Par ailleurs, les problématiques spécifiques au logement vont entraîner la nécessité de ne pas se limiter à renvoyer à un revenu minimum ou à d'autres secours permettant de suppléer aux problèmes financiers¹⁷², mais bien à mettre en place et/ou renforcer des dispositifs sociaux spécifiques au secteur de l'habitat, donc un droit sectoriel et des outils sectoriels. La mise en place de dispositifs adaptés aux besoins élémentaires identifiés, dans le secteur du logement, s'est faite par le « bas », par tâtonnement et par des initiatives locales, comme nous l'avons déjà montré auparavant. Dans le cas du logement, cette dynamique a également été impulsée par les acteurs locaux et organisée dans le cadre des plans pauvreté-précarité. En effet, selon Driant (2009, *op. cit.*), « [les] travailleurs sociaux, désormais placés sous la responsabilité des départements, seront parmi les premiers à percevoir dès le début des années 1980, les dimensions sociales de l'échec de l'édifice de la réforme de 1977 [...]. C'est ainsi que, dès le milieu des années 1980, surgit dans certains départements la nécessité de mettre en place des mécanismes d'aide sociale spécifique au secteur de l'habitat, soit pour éviter l'expulsion de ménages devenus incapables d'assumer la charge financière de leur logement, soit pour les aider à franchir les obstacles financiers à l'accès à l'offre (paiement des dépôts de garantie, caution solidaire, etc.). C'est à cette époque qu'apparaissent, à titre expérimental, des dispositifs tels que des fonds d'aide aux impayés de logement (FAIL) ou des fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG)¹⁷³. Sous l'impulsion de l'État, qui favorise l'expérimentation dans ce domaine, certains conseils généraux vont alors jusqu'à élaborer des « plans départementaux » regroupant un ensemble d'aides et de dispositifs d'accompagnement des ménages connaissant des difficultés en matière de logement. Ils posent ainsi les bases de ce que la loi Besson généralisera en 1990 avec les PDALPD et les FSL ».

¹⁷¹ CESE (2010), *op. cit.*

¹⁷² Remarquons que la loi Neiertz qui instituait une procédure d'examen de surendettement des particuliers, a été votée en 1989 pour faire face aux situations de faillite personnelle de plus en plus fréquentes. Cela constitue un indicateur d'autres dispositions prises par les pouvoirs publics face à l'endettement des ménages. Cf. Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles – dite « loi Neiertz ».

¹⁷³ Cf. la première section de ce chapitre.

Les dispositions prises résultaient ainsi de réactions « pragmatiques » aux problèmes rencontrés, là où ils étaient détectés et là où il était possible d'agir. Cependant, elles découlaient également d'une réponse aux sollicitations assez fortes de l'État, dans le cadre des plans d'urgence mais également de circulaires poussant progressivement à la généralisation des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés testés par certains départements. Afin de pouvoir agir, l'État appelle ainsi à une mobilisation des acteurs qui sont désormais ses « partenaires » dans le cadre de la décentralisation et reprend les actions de certains. Selon Ballain (2000, *op. cit.*), « la loi Besson du 31 mai 1990 reprend, met en cohérence et démultiplie les actions conduites jusque-là en ordre dispersé et le plus souvent seulement là où des acteurs locaux, collectivités locales, opérateurs du logement social ou associations sont mobilisés ».

La loi Besson est ainsi appelée à constituer le cadre dans lequel sera généralisé ce qui restait de l'ordre de l'initiative et des agencements locaux, sujet en outre à des ruptures de financement. Face à ce constat, le rapport Wresinski promouvait la mise en place obligatoire sur l'ensemble du territoire de diverses initiatives éparses, en particulier les FAIL et les FARG. Le rapport Wresinski identifiait en effet l'impossibilité de se loger décemment ou de manière stable comme l'une des principales manifestations de la grande pauvreté. Le rapporteur plaidait alors pour une amélioration des politiques du logement dites à « caractère global » (logement social, allocations), mais également pour un renforcement de « politiques propres à la promotion des personnes et familles défavorisées », ce qui était inédit. En effet, des mesures destinées à répondre expressément aux besoins des familles en difficulté, prenant exemple sur les initiatives locales déjà existantes, pouvaient, selon Wresinski, garantir le droit au logement, alors juste énoncé. L'encadrement législatif permettrait de généraliser les dispositifs, de leur assurer un financement formel et partant, d'éviter un écrémage des publics pris en charge. Ce phénomène restait alors fréquent, faute de financement. Il se doublait d'une forte disparité dans la mise en place de fonds d'aide, faute de caractère obligatoire. Ceci fit l'objet de vives critiques dans un article du Monde Diplomatique en 1990¹⁷⁴, peu de temps avant l'adoption de la loi Besson. « Le pourcentage de personnes et foyers ayant des dettes se maintient à 60 % de l'échantillon du Secours Catholique, bien que des fonds spéciaux, dans le cadre des plans annuels "pauvreté-précarité", aient été débloqués depuis 1984 afin de répondre aux impayés de loyer et aux dettes d'électricité. Pour les premiers, les dispositifs ont

¹⁷⁴ *Le Monde diplomatique*, (1990), De la pauvreté en France, *op. cit.*

connu bien des lourdeurs : accès difficile ; non-généralisation sur l'ensemble des départements ; non-prise en compte du parc locatif privé alors qu'une partie importante de populations défavorisées y réside faute de pouvoir accéder au parc public ; sélection des personnes les plus solvables »¹⁷⁵. Par contraste, la réalisation effective d'un droit au logement appelait à une mise en place équitable, obligatoire sur l'ensemble du territoire. Ainsi, progressivement, « une politique spécifique pour le logement des personnes défavorisées » devient nécessaire¹⁷⁶. La loi Besson est légitimée en ce sens et reprend les mécanismes expérimentés dans le cadre des plans d'urgence (cf. encadré). Toutefois, les acteurs conçoivent alors le dispositif comme un outil restreint, destiné à répondre à des besoins que l'on pensait alors conjoncturels et temporaires.

Encadré 7 - La loi Besson : mettre en œuvre une politique d'aide sectorielle pour l'accès au logement

Source : DGHUC (1999), op. cit.

Conscient que les difficultés rencontrées par certaines catégories de population nécessitent une politique d'ensemble, et dans le but de généraliser des dispositifs ponctuels déjà existants, le gouvernement définit une politique spécifique en faveur du logement des personnes défavorisées, copilotée par les départements, responsables de l'action sociale depuis les lois de décentralisation de 1982, et l'État, disposant, en matière de logement de pouvoirs réglementaires et financiers.

La loi du 31 mai 1990, visant la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson », a concrétisé cette volonté politique, elle cherche à répondre en quelques années à des besoins considérés comme limités et résultant de difficultés temporaires. Trois valeurs essentielles ont servi de repères aux initiateurs de cette loi :

- Le droit au logement, inscrit dans la loi du 6 juillet 1989, constitue la référence. Le respect de ce droit n'allant pas de soi, des mesures spécifiques sont nécessaires pour qu'il devienne une réalité pour tous.
- Quel que soit le parc concerné, public ou privé, l'objectif premier est que chacun puisse accéder à un logement locatif sous un statut de droit commun, même si d'autres formules sont introduites pour répondre provisoirement à certaines demandes (sous-location par exemple).
- La loi appelle enfin à une large mobilisation. Départements, collectivités locales, opérateurs, associations sont appelés à conduire ensemble les dispositifs coordonnés dans un plan départemental, cadre d'élaboration et de conduite de l'action publique menée à l'échelle locale en faveur des personnes défavorisées.

¹⁷⁵ *Ibid.* ; certaines des critiques faites aux fonds alors existants vont perdurer du fait des limites des FSL mis en place par la loi Besson, comme nous le verrons par la suite.

¹⁷⁶ DGHUC (1999), *op. cit.*

e. Dispositifs institués par la loi Besson et premiers bilans

La loi Besson du 31 mai 1990 affirme dans son article premier que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » ; « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ». La loi Besson affirme ainsi un droit à une aide de la collectivité. La formulation de ce droit semble renvoyer au Préambule de la Constitution, comme ce fut le cas dans la loi relative au RMI, en affirmant le droit à des moyens convenables d'existence dans le cas d'individus et de familles aux ressources dites inadaptées ou dont les conditions d'existence justifient une aide.

La loi Besson donne également une opérationnalité au droit au logement, alors sans consistance par rapport aux nouveaux besoins identifiés. La logique mobilisée est cependant à souligner. En effet, la loi « se [focalise] sur les difficultés d'accès au logement de certaines populations et [elle s'édifie] sur la proclamation d'un droit au logement »¹⁷⁷.

Ainsi, premièrement, elle inaugure une inflexion de l'action publique, désormais ciblée en direction des ménages défavorisés. Elle propose pour ce faire « une définition large et extensive de la population ciblée, puisqu'elle concerne « toute personne éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». Elle renvoie au niveau départemental le soin de donner, dans le cadre des plans, une définition opératoire des publics en difficulté »¹⁷⁸. Cet aspect ne sera pas sans poser problème par la suite.

Deuxièmement, la loi s'appuie sur le droit au logement comme principe d'action afin d'organiser l'intervention des pouvoirs publics, ce pourquoi elle institue deux outils procéduraux (voir l'encadré qui suit). Ces outils permettent de construire les droits et les obligations de chacun à l'échelle locale par la sollicitation d'acteurs divers et mobilisent plusieurs mécanismes d'aide et de soutien, destinés notamment à pallier l'insuffisance de la solvabilisation des ménages assurée par les allocations logement.

Encadré 8 - Les outils institués par la loi Besson

¹⁷⁷ Lafore (2009), *op. cit.*

¹⁷⁸ Ballain (2000), *op. cit.*

Source : Driant (2009), *op. cit.*

Le Fonds de solidarité pour le logement (FSL)

[La loi Besson généralise les] dispositifs de solvabilisation des ménages en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, par la création, dans tous les départements, d'un Fonds de solidarité pour le logement (FSL), qui réunit et rend obligatoire les anciens FAIL et FARG.

[Abondés] à part égale par les départements et par l'État, les FSL peuvent également recueillir les contributions d'autres partenaires (communes, bailleurs, CAF, etc.).

Ils accordent des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des ménages défavorisés qui entrent dans un logement ou qui se trouvent dans l'impossibilité de faire face à leurs dépenses de loyer [et de charges locatives]¹⁷⁹ ; ils servent aussi au financement de l'accompagnement social lié au logement.

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

Les modalités de fonctionnement du FSL, les objectifs d'accroissement de l'offre de logements accessibles aux personnes défavorisées et les dispositifs d'accompagnement social donnent lieu à l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Ce plan est placé sous la double responsabilité du préfet et du président du Conseil Général, auxquels s'associe toute la gamme des acteurs locaux de l'habitat [collectivités locales, bailleurs sociaux et privés, caisses d'allocations familiales, associations, ASSEDIC, collecteurs du 1 %]; il a pour fonction de faire le point sur les besoins des personnes défavorisées, d'en déduire une série d'objectifs prioritaires et d'exposer tous les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. [...]

La logique générale des dispositions contenues dans la loi Besson [structure durablement l'action publique en matière de logement des publics défavorisés et modifie la prise en charge des dimensions sociales des politiques du logement] :

- en mettant en relief la vaste gamme des difficultés liées au logement (accessibilité, solvabilité) et en tentant de créer une diversité d'outils adaptés à ces situations ;
- en essayant d'élargir le champ de l'action pour les populations démunies à l'ensemble du parc de logement, ne laissant plus les bailleurs sociaux seuls face aux problèmes
- en instaurant une série de démarches contractuelles qui visaient à mobiliser le plus grand nombre possible d'acteurs concernés, tant dans le strict champ du logement que dans celui de l'action sociale (caisses d'allocations familiales, associations spécialisées, travailleurs sociaux).
- [en donnant] un rôle central aux départements, à égalité avec l'État, qui reste garant de la généralisation des démarches et donc du principe de solidarité nationale.

¹⁷⁹ Ces aides étaient attribuées directement aux bénéficiaires ou en tiers-payant aux bailleurs.

Donnons à présent quelques repères à propos des outils et du cadre d'action institués par la loi Besson. Les premiers bilans effectués suite à leur mise en œuvre prodiguent également quelques indications intéressantes sur le fonctionnement concret de ces outils, leurs effets en matière d'aide mais aussi de jeu d'acteurs.

La loi impose une démarche partenariale, nouvelle, devant être inscrite dans la durée, en instituant un cadre de référence qui doit être révisé à intervalle régulier (les PDALPD). Elle institue également un instrument particulier, le FSL, dont la mise en place est à la charge des pouvoirs publics locaux¹⁸⁰. Le FSL constitue le levier financier de l'ensemble du dispositif. Il était alors le seul outil devant obligatoirement être mis en place au sein des PDALPD. Les départements devaient tous en être dotés à une date butoir, assez rapidement¹⁸¹. La loi laissait cependant une grande liberté dans les modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement des FSL. Elle précisait uniquement que le FSL devait permettre d'accorder aux personnes et familles défavorisées des aides pour l'accès à un logement (prêts ou subventions pour faire face à des dépenses d'installation; garanties accordées aux bailleurs), ou pour le maintien dans le logement (prêts ou subventions pour résorber des impayés de loyer)¹⁸². Par conséquent, le partenariat local et la large marge de manœuvre laissée ont eu « pour effet de voir se développer des dispositifs de gestion du plan départemental diversifiés d'un département à l'autre, notamment dans les modalités d'action des FSL »¹⁸³. La loi de 1998 reviendra ultérieurement sur ces dispositions afin de mieux les encadrer. La forte disparité de la mise en œuvre suscitait en effet des interrogations sur la consistance d'un droit au logement reposant sur des dispositifs locaux, sans cadrage minimal en termes de critère d'octroi des aides et s'appuyant sur les principes de l'action sociale (instruction sociale des dossiers). Selon Ballain (2000, *op. cit.*), il y a une « extraordinaire diversité des modes d'intervention des FSL malgré le recours généralisé aux caisses d'Allocations familiales pour gérer le dispositif. Diversité qui concerne les domaines de financement comme les normes d'accès aux aides. Si cela a favorisé l'adaptation aux réalités et le soutien d'initiatives locales, il en résulte une disparité des interventions et un risque de traitement inégal d'un département à l'autre mettant à mal les fondements d'un droit au logement de portée générale. » Cette critique sera parfois

¹⁸⁰ Lafore (2009), *op. cit.*

¹⁸¹ Genest S., Depriester M., (2001), L'évaluation des Fonds Solidarité Logement, *Recherches et Prévisions*, n° 63, pp. 61-72.

¹⁸² DGHUC (1999), *op. cit.*

¹⁸³ *Ibid.*

reprise ultérieurement par les partisans du droit à l'eau face aux limites des FSL tels qu'ils ont été conçus, par contraste avec l'objectif de la réalisation d'un droit valable pour tous de manière égale.

De plus, le dispositif s'inscrit dans un cadre d'action partenariale, qui doit se structurer peu à peu. Dans la lutte contre la pauvreté progressivement élaborée, des acteurs auparavant peu concernés par la prise en charge de la pauvreté étaient appelés à jouer un rôle de plus en plus significatif, par exemple les CAF, du fait du versement des allocations logement. Celles-ci vont de plus en plus développer leur propre politique en la matière¹⁸⁴. Initialement, elles avaient fortement contribué à la mise en place des FAIL et des FARG, voire été à leur origine¹⁸⁵. Cependant, dans un premier temps, la mise en place des nouveaux FSL déséquilibra parfois des arrangements locaux préexistants : « l'agencement du partenariat autour de l'organisation des instances de décision et de fonctionnement du fonds constitue l'enjeu majeur de [la première période d'existence du FSL], et ce, d'autant plus qu'il remet en cause des agencements locaux tissés au coup par coup autour des FAIL et des FARG »¹⁸⁶. Cela souligne l'importance de l'organisation des acteurs dans ces nouvelles configurations d'action publique, ce qui jouera parfois un rôle non négligeable par la suite, y compris dans la mise en œuvre des fonds eau et énergie, ou encore dans la fusion de ces fonds avec les FSL en 2004. Déjà à ce moment-là, il s'avère que la fusion des FAIL et des FARG prit du retard dans certains cas.

De plus, le fait que le nouveau dispositif FSL regroupe deux fonds initialement construits distinctement n'est pas anodin. Cela constitue la première opération de regroupement et de rationalisation de l'action, dans le cadre de fonds segmentés et épars, voués à gérer des aides variées en matière de garantie de loyer et de paiement du loyer et des charges, construits initialement au regard de chaque besoin spécifique identifié, et non en cherchant à décliner une doctrine d'action globale. Le regroupement de ces fonds sous l'égide de l'aide au logement préfigure l'élaboration d'une éventuelle politique d'ensemble, ou du moins, d'un dispositif unique voué à gérer ce type de problématiques. Ce sera un aspect et une logique que nous retrouverons par la suite lorsqu'il s'agira de regrouper les fonds eau, énergie, téléphone

¹⁸⁴ Genest et Depriester (2001), *op. cit.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

et logement. Les opérations de fusion et de mise en fongibilité des budgets ne se font pas non plus complètement sans heurt.

En ce qui concerne la protection des ménages et l'aide aux ménages, diverses améliorations avaient été introduites dans le cadre de la loi Besson, directement du fait de la mise en place du FSL ou de façon connexe.

Ainsi, concernant les expulsions, la trêve hivernale était allongée ; le commandement de payer devait explicitement formuler l'existence du FSL, tandis que la saisie du FSL permettait le maintien de l'APL dans l'attente de la réponse des services sociaux¹⁸⁷. Par conséquent, il s'avère que, bien que le dispositif d'aide fût seulement curatif, le fait d'instituer ce type d'intervention contribuait à ce que les divers acteurs concernés se coordonnent, s'informent et mettent en œuvre de nouveaux moyens afin de prévenir les difficultés et surtout les expulsions, risque ultime à éviter. Dans cette perspective, les incidents de paiement et les dettes constituaient un signal qu'il s'agissait de prendre en compte via ces outils, fortement inscrits dans le champ social.

Cependant, le manque critique de connaissance des situations de pauvreté fut l'un des premiers constats formulés par les acteurs concernés lors de l'instauration des PDALPD et des FSL puisque cela perturbait la bonne définition de l'action même à mettre en œuvre. Ces outils ont par la suite contribué à améliorer cette connaissance (cf. encadré suivant).

En ce qui concerne la solvabilisation des ménages, une extension du « bouclage » des aides au logement devait être réalisée avec l'adoption de la loi Besson. Du côté des FSL comme outil correctif en aval assurant une solvabilisation ponctuelle, le but et la portée de l'outil restaient néanmoins encore à définir. Il apparaît de plus que les FSL n'étaient pas exempts de certaines limites déjà identifiées dans le cas des FAIL. Le rapport Wresinski avait en effet fait état d'une enquête portant sur les FAIL, qui « concluait à un fonctionnement satisfaisant dans la limite de leurs attributions, c'est-à-dire pour aider les ménages à faire face à des difficultés temporaires. La plupart des fonds [FAIL] ne prennent en compte ni les grosses dettes, ni les familles n'ayant pas la possibilité de rembourser dans des délais très brefs (6 mois, 1 an, 2 ans au maximum selon les fonds). Sauf exceptions, toutes les familles en extrême précarité sont donc exclues du bénéfice de cette aide. Dans certains cas pourtant sont prévues des remises de

¹⁸⁷ Nous retrouverons d'ailleurs ce type de protection dans le cadre des procédures de coupure avec les fonds eau et énergie.

dettes partielles ou totales : soit le fonds assortit le prêt sans intérêt d'une subvention, soit, cas exceptionnel, il verse une subvention sans prêt ». De fait, dans un premier temps, de nombreux FSL accordaient uniquement des prêts et restreignaient les conditions des aides (critères, capacité de remboursement), notamment parce qu'ils reposaient sur la logique d'une aide transitoire et limitée.

Dans l'ensemble, il semble que les FSL ont longtemps tâtonné dans la définition de leur rôle, de leurs actions, de leur ambition et des limites à poser, à la charnière entre la solvabilisation de ménages en demande d'aide via la fourniture de secours analogues à ceux des CCAS et de l'ASE, et la gestion de créances en mettant en place des plans d'apurement de dettes¹⁸⁸. Par ailleurs, il s'avère que le FSL restait et reste encore un outil de correction à la marge, en interaction avec un environnement plus large dans lequel il prend place, en fonction des autres dispositifs existants et que les acteurs mobilisent ou non localement. Par exemple, en ce qui concerne le traitement des difficultés financières, il s'articule avec d'autres dispositifs de solvabilisation (CAF, fonds énergie préexistants, ASE)¹⁸⁹.

Pour finir, il apparaît que la première phase de mise en œuvre des FSL et des PDALPD fut surtout caractérisée par le souci d'« identifier un objet aux contours mal définis », dont la mise en place rapide du fait des délais ne permit pas de bien en appréhender et en anticiper tous les aspects et les effets. Dans les évaluations, de nombreuses incertitudes et limites étaient mentionnées. De plus, une mise en œuvre incomplète était encore constatée. Le dispositif était par conséquent appelé à évoluer et à s'adapter à des besoins progressivement identifiés, en redéfinissant au fur et à mesure l'aide apportée. La redéfinition des enjeux dont il était potentiellement porteur constituait également un impératif, à travers les divers choix effectués et le degré d'implication des acteurs sollicités (cf. encadré suivant).

Encadré 9 - Bilan de la phase initiale de mise en œuvre des FSL : enjeux et limites (2001)

Source : Genest et Depriester (2001), op. cit.

« [Les préoccupations portées par les commandes d'évaluation] montrent toutes la nécessité de configurer un dispositif qui ne soit pas une seule réponse à l'urgence mais qui prenne un caractère pérenne à la mesure de l'importance et de la permanence des difficultés sociales [...].

L'organisation et le fonctionnement du dispositif sont au centre des préoccupations.

¹⁸⁸ Ballain (2000), *op. cit.*

¹⁸⁹ Genest et Depriester (2001), *op. cit.*

Dans le couple État-conseil général, la répartition des tâches est loin d'être arrêtée et équilibrée et, si le FSL est un enjeu non négligeable, c'est bien souvent l'histoire de sa mise en œuvre qui détermine la forme du partenariat.

L'implication des élus départementaux se résume à l'octroi des aides via les commissions qu'ils président éventuellement.

Souvent à l'origine de la mise en place des précédents fonds (FARG et FAIL), les CAF en ont été parfois écartées tandis que les organismes HLM et les communes s'y voyaient offrir un strapontin.

La nécessité de finir la construction du dispositif est ensuite évoquée.

Dans certains départements, la couverture du territoire est encore incomplète. Elle prolonge la disparité des initiatives locales de mise en place des fonds (impayés et relogement garantis).

Dans d'autres, le FSL n'a été mis en place que sur le parc public, alors que celui-ci n'est souvent pas à même de répondre à la totalité des besoins.

Enfin, le principe de la fongibilité des fonds préexistants (FARG et FAIL), base de la constitution des FSL, a été appliqué, dans certains départements, *a minima*.

La consommation insuffisante des fonds abondés par l'État et le conseil général, selon un principe de parité, souligne la difficulté d'être en prise avec des besoins qui ne se sont pas encore complètement révélés.

Les abondements des partenaires sont souvent en décalage avec les consommations réelles, engendrant des reports importants ; **les aides sont souvent attribuées en prêts**, eux-mêmes couverts par des provisions disproportionnées en regard des problèmes de recouvrement.

Par ailleurs, les organismes HLM apparaissent comme les uniques consommateurs, sinon les bénéficiaires des aides [...].

[...] En procédant au retraitement des dossiers, il s'agit de donner une figure, au-delà des dossiers enregistrés et des sommes distribuées, de la population servie et des difficultés résolues. L'objectif est de tracer les contours de futurs outils de gestion stratégique.

Redonner du sens à la politique menée

[...] Le premier champ de préconisation est celui de l'organisation, avec, au premier plan, la mise en œuvre d'un pilotage politique, c'est-à-dire fondé sur des orientations partagées par les décideurs et porté par les représentants du pouvoir politique (élus et préfet).

Appuyées sur le constat d'une prééminence de la logique de la boîte à outils et de la place du pôle technique, les préconisations visent [...] à impliquer les acteurs politiques dans sa conduite. L'un de leurs principaux effets est de permettre aux conseils généraux de prendre leur place, parfois à leur corps défendant, dans un champ où leur légitimité restait très incertaine mais où la perspective de dépenses plus importantes nécessitait un meilleur contrôle.

Si elles ont été suivies quant aux principes d'organisation et ont donné lieu à des débats permettant de donner corps et perspective au dispositif, ces préconisations n'ont, cependant, que rarement abouti à une implication des élus départementaux dans un pilotage trop complexe au regard de leurs propres enjeux. »

Par ailleurs, au vu de ces premiers bilans et au regard des « mécanismes d'attribution des logements sociaux et [des] obstacles au logement des pauvres » qui demeuraient hors du champ d'action des FSL ou insuffisamment mobilisés dans le cadre des PDALPD et d'autres dispositions prises de manière plus large (dont c'était davantage l'objet), se posait la question de la pertinence et des limites de la loi, et donc de l'effectivité du droit au logement¹⁹⁰. Les analyses formulées à ce sujet nous intéressent dans le sens où elles soulignent les inflexions majeures de l'action publique qui se sont produites au cours de cette période et que nous retrouverons dans l'élaboration, la conduite et les critiques des politiques d'aide, y compris en matière d'accès à l'eau et à l'énergie et de droit à ces services.

f. Logiques et critiques du droit au logement

En termes d'action publique, la loi Besson introduit une logique de « discrimination positive » et elle rattache le droit au logement à la lutte contre la pauvreté¹⁹¹. L'institutionnalisation du droit au logement sous cette forme n'est pas sans susciter des critiques ni présenter des limites, selon divers auteurs.

En effet, la construction des dispositifs destinés à répondre à des besoins identifiés dans un secteur, s'appuyant sur des partenaires sectoriels financeurs et gestionnaires, aboutit à une conception d'action en aval, partielle et segmentée, qui se superpose à l'action de solvabilisation universelle¹⁹². Celle-ci n'est pas revalorisée, hormis l'extension du bouclage. Or, les fonds n'apportent que des garanties financières ponctuelles, limitées et sur demande. La solvabilisation des ménages, au cœur de la régulation de la demande reste limitée. Les aides ne constituent ainsi qu'un levier situé en aval de l'accès au logement, alors même que l'offre ne suffit pas à répondre aux besoins et que l'effort de régulation est partiellement déconnecté de la question sociale du logement¹⁹³.

¹⁹⁰ Voir à ce sujet les propos d'un membre d'ATD Quart Monde, Wodon (1991), *op. cit.*

¹⁹¹ Ballain (2000), *op. cit.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Mais des mesures seront aussi prises en ce sens. Nous mettons particulièrement en avant le droit à l'aide formalisé et organisé dans le cadre du FSL, mais d'autres mesures ont été introduites par la loi Besson et plus ou moins renforcées au cours des années suivantes (par exemple, le droit de réservation des préfets, le numéro unique de demande, etc...) (DGHUC, 1999, *op. cit.* ; CESE, 2010, *op. cit.*).

Il apparaît ainsi que l'adaptation du champ du logement à ces problématiques nouvelles prolonge le mouvement correctif à l'échelle des ménages amorcé par la réforme de 1977 et déjà critiqué, mais opérant cette fois-ci dans une logique d'aide ponctuelle et ciblée sur les ménages en difficultés (ménages considérés comme étant en difficultés transitoires, en « rupture »)¹⁹⁴. Selon Ballain (1993, *op. cit.*), « les mesures récentes (RMI, loi Besson) confirment, prolongent et amplifient les mesures adoptées au cours des années 80 qui se traduisent par un déplacement de l'intervention publique vers les ménages en difficultés, par un développement des dispositifs localisés de gestion et par des interventions plus globales relevant de la lutte contre les exclusions [...]. [La réforme du financement du logement de 1977] apparaît *a posteriori* comme l'acte fondateur du resserrement de la politique publique de l'habitat sur le traitement de la pauvreté et de la précarité ».

Finalement, il s'avère que, d'un côté, la loi Besson affirme un droit au logement mais qui ne s'applique que par l'octroi d'aides ciblant des publics en difficulté, recyclant les dispositifs des plans d'urgence. Ceux-ci répondent cependant à un besoin réel et particulier, effectivement limité (dettes des ménages). Néanmoins, en termes de droit au logement, ce droit consiste alors uniquement en l'affirmation d'un droit à une aide. La loi Besson prolonge également la logique de la loi relative au RMI, en rattachant le droit au logement à la lutte contre la pauvreté et en promouvant le développement d'une assistance formelle appuyée sur un droit correctif des dysfonctionnements du marché du logement, comme nous l'avions évoqué dans la partie relative aux changements plus généraux amorcés par la loi relative au RMI, dispositif conçu comme correctif des dysfonctionnements du marché de l'emploi. Le ciblage et le caractère d'assistance font alors l'objet de critiques de la part des chercheurs qui analysent les caractéristiques et surtout les effets de cette action publique face à l'affirmation d'un droit au logement.

Cependant, d'un autre côté, la loi Besson a contribué à formaliser la garantie d'un droit à une aide, à mettre en place des outils en ce sens et à encadrer la procédure d'expulsion, alors que rien n'existait auparavant en ce sens. Tout aussi limitées que soient ces dispositions au regard d'un droit au logement considéré comme devant être bien plus consistant selon ses partisans, il s'avère que la loi Besson s'inscrit dans un contexte d'élaboration progressive et tâtonnante, où le phénomène catégorisé ultérieurement comme relevant de l'exclusion n'était pas encore

¹⁹⁴ De fait, la logique correctrice individualisée était déjà celle installée au cœur de la réforme de 1977, mais alors dans une optique « universelle » : les allocations logement ne sont pas destinées spécifiquement aux publics démunis.

pleinement compris ni appréhendé comme tel¹⁹⁵. On peut considérer qu'elle correspond à un contexte particulier, dans son contenu, sa forme et sa portée. Ce contexte est caractérisé par l'absence de définition et de consistance du droit au logement ; les besoins spécifiques et urgent de ménages en difficultés ; des difficultés encore considérées comme limitées, conjoncturelles et temporaires ; un cadre où l'action sociale est décentralisée aux départements ; la nécessité de la sollicitation de nombreux partenaires dans ce cadre décentralisé et dans la perspective d'agir de façon optimale (coordination, financement).

En conclusion, au regard de notre problématique relative au paiement du loyer et des charges, il apparaît que la loi Besson est essentielle à plusieurs titres. Elle constitue une étape facilement repérable dans la trajectoire des dispositifs d'aide. Elle a introduit l'obligation de créer les FSL, qui ont pour objet la distribution d'aides aux impayés de loyer et de charges (dont l'eau pour les usagers non-abonnés en logement collectif). Elle fait suite aux fonds élaborés en urgence entre divers acteurs et en fonction de chaque besoin dans le cadre des plans pauvreté-précarité. Elle façonne durablement les dispositions prises en matière d'aide au paiement du loyer et des charges. Enfin, elle est également essentielle dans le sens où elle est fréquemment citée et reconnue comme l'un des piliers de la lutte contre la pauvreté, à travers le volet social de la politique du logement qu'elle a renforcée. Elle s'inscrit dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et l'émergence d'un redéploiement de l'assistance fondée sur des logiques d'instruction sociale des demandes et de ciblage¹⁹⁶. La solvabilisation sectorielle par une aide spécifique qu'elle introduit dans le domaine du logement contribue à répondre en partie aux difficultés globales des ménages, sollicitant de nouveaux secteurs et de nouveaux acteurs afin de contribuer à des fonds d'aide. En ce sens, ce volet de la politique du logement joue un rôle concret, quoique restreint, dans la lutte contre la pauvreté et la solvabilisation des ménages.

¹⁹⁵ Lafore (2010), *op. cit.*

¹⁹⁶ *Ibid.* ; Paugam (2002), *op. cit.*

Chapitre 2 – La reconnaissance asymétrique d'un « droit à l'aide » pour l'énergie et l'eau (1992- 1996)

La période de la fin des années 1980 et du début des années 1990 est marquée par plusieurs mouvements. D'une part, les coupures d'énergie et les demandes d'aides de ménages en difficulté seraient nombreuses, tandis que les fonds d'aide existants semblent insuffisants à répondre aux besoins. Des acteurs s'interrogent sur le nombre de coupures ou commencent à revendiquer un droit à l'énergie. Les difficultés de paiement et les situations d'endettement¹⁹⁷ font l'objet d'études dans les entreprises de service public.

D'autre part, de manière plus générale, la pauvreté est mise en visibilité par le recours grandissant au RMI. Ceci a en partie amené le gouvernement à justifier le déploiement de nouvelles mesures de lutte contre l'exclusion sociale. Parmi celles-ci, le principe d'aider les ménages en difficulté pour le paiement des fournitures d'eau et d'énergie figure pour la première fois de manière explicite dans la législation lors du vote de la loi relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle (dite loi RMI 2)¹⁹⁸ en 1992.

¹⁹⁷ L'augmentation des impayés et de l'endettement renvoie aussi à cette époque à l'invention du risque du surendettement (Salomon D., (1997), « Quand une politique publique en cache une autre... La loi Neiertz comme réponse politique et acte opportuniste des organes de tutelle », in Michel Gardaz, *Le surendettement des particuliers*, Paris, Anthropos. Le surendettement a en effet fait l'objet d'une première loi, avec la loi Neiertz en 1989, comme nous l'avions déjà indiqué en amont dans ce chapitre. Ce texte de loi a contribué à constituer le surendettement en problème public et en catégorie d'action publique : ce processus et les dispositifs mis en œuvre font l'objet, notamment, des travaux de Sébastien Plot (2009 à 2013) : Plot S., (2011), *Les enjeux d'une mise en risque : La construction du surendettement comme problème public (1989-2010)*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, Université Paris Dauphine ; ainsi que Plot S. (2009), *Du flambeur à la victime ? Vers une problématisation consensuelle du surendettement*, *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n° 76, pp. 67-93 ; et (2013), *Le consommateur au crible de la commission de surendettement. Régime de visibilité, régime de crédibilité et régime de normalité de la dette du particulier*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 199 ;

¹⁹⁸ *Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.*

1. La reconnaissance progressive d'un problème d'accès à l'eau : le droit à une aide pour l'eau et l'énergie (1992)

1.1. Des fonds d'aide pauvreté-précarité vers un droit à l'énergie ?

a. Les dispositifs d'aide au paiement des fournitures d'eau et d'énergie au début des années 1990

Rappelons d'abord brièvement le paysage des dispositifs de prise en charge des impayés de services en réseau existants pendant cette période. Du côté des impayés de factures d'eau (cas des abonnés au service), aucun dispositif n'existe formellement afin de prendre en charge des aides au paiement, ni dans la législation ni dans le cadre des conventions pauvreté-précarité. Il s'avèrera ultérieurement que des modes de prise en charge informels existaient parfois déjà¹⁹⁹ grâce à des arrangements locaux organisant des mécanismes d'aide invisibles et d'accès difficile pour les ménages dans le besoin²⁰¹. Cependant, ces initiatives « gracieuses » restent strictement facultatives et n'offrent à leurs bénéficiaires aucune garantie. Les charges d'eau (cas des abonnements collectifs) sont quant à elles prises en charge par les FSL, obligatoires depuis la loi Besson de 1990. L'aide pour l'eau est dans ce cas masquée derrière l'aide aux

¹⁹⁹ Au cours des années 1990, la Lyonnaise des Eaux avait par exemple mis en place des fonds d'aide locaux dans certaines villes (Dreux, Calais, Villeneuve St Georges, Creil, Dunkerque) (d'après Tsanga, 2003, *op. cit.*, Coutard, 2003, *op. cit.*, Hervé-Bazin (2009), et nos enquêtes de terrain). Des régies semblaient aussi avoir déjà mis en place des mesures d'aide, comme Vannes par exemple : voir Tsanga Tabi M., (2009), Les services publics d'eau face à la vulnérabilité sociale des populations: vers un nouveau modèle de management des services publics essentiels ?, *Flux*, n° 76-77, pp. 94-109. Voir également Smets H., (2008), *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France, Un premier bilan*, Académie de l'Eau.

²⁰¹ Comme l'illustre cet extrait d'entretien cité dans la thèse de M. Tsanga (2003, *op. cit.*): « *La charte Solidarité-Eau [signée en 1996] n'a rien inventé. Elle a simplifié et rendu transparentes un certain nombre de choses. Toutes les actions de solidarité, d'échelonnement, de maintien de la fourniture d'eau en cas de non règlement, n'ont pas été inventées avec la charte. Elles ont toujours existé. La seule chose c'était que le labyrinthe était un peu tortueux pour quelqu'un en difficulté pour obtenir des aides. Nous, on orientait tout ce petit monde vers l'assistance sociale, vers la Croix-Rouge, le conseil général, le CCAS...On faisait des abandons de créance directement en faisant sauter des m³, mais il n'y avait pas de recette universelle* » (Directeur de la Compagnie Générale des Eaux [Veolia] sur les départements du Gers, des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées Atlantiques).

impayés de loyer, y étant incluse de fait. Rappelons qu'une grande disparité existe alors dans la mise en œuvre des FSL départementaux, notamment sur le plan des conditions d'octroi des aides. Les individus dont les demandes d'aide ont été rejetées par leur commission se tournent fréquemment vers les CCAS et les associations.

Du côté du secteur de l'énergie, des fonds d'aide existent, alimentés par divers contributeurs, de manière similaire aux FSL. Ces fonds fonctionnent alors en-dehors de tout encadrement législatif et s'inscrivent dans le cadre de la convention nationale signée en 1984 entre l'État et EDF-GDF lors du lancement des plans pauvreté-précarité, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Cette convention, déclinée à l'échelle départementale, est renouvelée annuellement. Les fonds mis en place ont pour finalité d'apporter des aides financières aux ménages coupés ou menacés de l'être. *In fine*, si le but est d'éviter les coupures pour les ménages, il s'agit aussi pour les opérateurs d'un moyen d'en réduire le nombre car c'est un acte qui altère fortement leur image²⁰², ce qui a pu constituer un motif non négligeable d'engagement d'EDF-GDF dans ce type de mécanisme. De son côté, l'État semblait ainsi se donner un moyen de garantir un objectif de cohésion sociale en engageant EDF et GDF, entreprises nationales sous sa tutelle, à assurer leur mission de service public²⁰³. Ne pouvant en rester à une gestion classique des impayés alors que leur forte hausse entraînait nombre de coupures, il s'agissait d'inventer un dispositif partenarial afin de préserver *a minima* l'accès des ménages précarisés à ces services particuliers. Nous allons à présent exposer les différentes critiques qui ont été formulées alors à l'encontre des fonds. Certaines d'entre elles vont être portées par divers acteurs (élus, associations) au début des années 1990, avant d'être reprises de manière amplifiée au milieu des années 1990, période pendant laquelle elles s'imposeront sur la scène publique.

b. Critiques des fonds d'aide à l'énergie et mise en visibilité des impayés

S'ils existent déjà depuis 1985, les fonds d'aide au paiement de la fourniture d'énergie ne sont pas généralisés à tout le territoire. En effet, la convention signée entre l'État et les opérateurs

²⁰² IGAS-IGE (2001), *Evaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leur facture d'eau*, Rapport Inspection Générale de l'Environnement (IGE) – Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité, décembre 2001, 41 p., accessible en ligne <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000530/0000.pdf>

²⁰³ Marin et Noto, *op. cit.*

à l'échelle nationale n'implique pas une obligation de mettre en place des fonds dans tous les départements. Quant aux fonds départementaux déjà mis en place dans le cadre des conventions pauvreté-précarité, ils fonctionnent de manière relativement homogène du fait qu'ils relèvent d'un opérateur unique, que ce soit du côté de l'électricité ou de celui du gaz²⁰⁴. En définitive, s'il existe un accord national sur le principe de création de fonds d'aide et sur une série de clauses applicables à l'ensemble des fonds existants, ce sont bien les partenaires locaux qui décident de signer ou non une convention départementale pour créer un fond puis, le cas échéant, choisissent les conditions d'octroi des aides au sein de chaque fonds²⁰⁵. Par ailleurs, malgré des velléités d'introduction de mesures préventives²⁰⁶, l'action des fonds demeure essentiellement curative et sociale. Il semble en effet que les actions préventives parfois évoquées au niveau national n'aient pas été mises en œuvre au plan départemental²⁰⁷.

La prise en charge curative en question correspond à une aide financière et/ou à un étalement de la dette. À cet effet, chaque fonds départemental collecte les contributions financières de différents partenaires: l'État et EDF-GDF principalement, auxquels s'associent souvent les Conseils généraux, des CCAS, la CAF, le Secours Catholique et diverses associations, parfois d'autres organismes encore²⁰⁸. La commission d'aide, où siège chacun des partenaires, constitue l'instance de décision du fonds. Elle a pour rôle d'examiner les dossiers individuels des ménages constitués par des travailleurs sociaux et d'attribuer des aides financières²⁰⁹. L'aide accordée correspond à une prise en charge totale ou partielle des factures impayées

²⁰⁴ Marin et Noto, *op. cit.* ; des régies existent localement dans les secteurs de l'électricité et du gaz, mais elles ne concernent qu'une faible proportion d'usagers. Elles n'étaient pas impliquées dans la signature des conventions pauvreté-précarité, qui ne concernaient que l'opérateur national. Les aides pour d'autres énergies telles que le bois et le fuel, sont parfois prises en charge via les enveloppes pauvreté-précarité gérées par les préfets (cf. la question écrite n° 09583 du sénateur Michel Sergent (Pas-de-Calais), « Dispositif pauvreté précarité », publiée dans le JO Sénat du 26/01/1995 – p. 165 ; et la réponse du ministère des Affaires sociales, publiée dans le JO Sénat du 20/04/1995 – p. 934).

²⁰⁵ C'est ainsi que fonctionnent également les autres mécanismes d'aide locaux partenariaux mis en place à cette période, par exemple le FSL. Ce sera parfois ultérieurement l'objet de critiques dénonçant une disparité voire une inégalité des aides (Coutard, 1999, *op. cit.* ; Wodon, 2003, *op. cit.*). De surcroît, il existe parfois plusieurs fonds sur un même département (grandes communes gérant leur propre fonds).

²⁰⁶ On emploie ici ce terme dans le sens où il a été utilisé par les acteurs pendant cette période : ici, il désigne ainsi principalement des mesures de maîtrise de la consommation, soit individuelles (comportement de consommation d'énergie ; gestion du budget) soit portant sur le logement (isolation du bâti principalement).

²⁰⁷ Marin et Noto, *op. cit.* ; voir également la question écrite n° 12954 de M. Pierre Vallon (Rhône - UC), « Reconnaissance d'un droit à l'énergie minimum pour les familles en difficulté », publiée dans le JO Sénat du 13/12/1990 – p. 2623 ; réponse du ministère des Affaires sociales, publiée dans le JO Sénat du 21/03/1991 – p. 590.

²⁰⁸ Wodon (2003, *op. cit.*) d'après un rapport interne d'EDF faisant un bilan des conventions pauvreté-précarité en 1993 (Hemain E., Sellier P., Tribel M., (1994), *Les conventions pauvreté-précarité, Bilan 1993*, Electricité de France (EDF), Paris). Parfois, les Mutualités Sociales Agricoles (MSA) ou encore des régies locales d'électricité comptent au nombre des partenaires. Tous ces partenaires sont généralement déjà impliqués dans la mise en œuvre de multiples actions dans le cadre des conventions pauvreté-précarité.

²⁰⁹ Wodon (2003), *op. cit.* ; voir également *La Documentation Française*, (2000), Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, rapport présenté par De La Bretèche L., Guillemot B., Thierry M., Inspection générale des affaires sociales (IGAS), 173 p.

sous forme d'une subvention ou d'un prêt (avance remboursable), en fonction du choix de la commission suivant les cas examinés²¹⁰. Lorsque le dossier est accepté par les membres de la commission, un versement est directement effectué auprès de l'agence du demandeur d'aide²¹¹. Remarquons que ce mode de fonctionnement implique que l'aide financée via les contributions collectées auprès des différents partenaires se substitue au règlement de la facture de l'usager en défaut de paiement et que le financement retourne de ce fait intégralement à EDF-GDF (dont l'abondement constitue une partie seulement du budget du fonds²¹²).

Cette action curative apparaît limitée à plusieurs titres :

- les fonds fonctionnent jusqu'à épuisement du budget, constitué par les contributions annuelles plafonnées des partenaires, et non en fonction de l'expression des besoins ;
- initialement, la possibilité d'obtenir une aide est cantonnée à la période hivernale seulement ;
- enfin, des coupures semblent avoir toujours lieu pour de nombreux ménages, soit que le fonds n'existe pas, soit qu'il n'intervienne pas ou rejette la requête au vu des critères institués ou de son manque de budget, soit qu'il intervienne trop tard.

Au cours des ans néanmoins, ces fonds évoluent et connaissent des améliorations, comme en témoigne le souci manifesté dans la convention signée en 1990 d'un « meilleur accompagnement des populations concernées » ou encore la volonté de mettre en place avec EDF-GDF « un dispositif significatif et plus articulé avec des actions de prévention et de sensibilisation à la maîtrise de l'énergie »²¹³. La principale amélioration apportée est l'extension de la période de fonctionnement - de l'hiver à l'année entière - lors du renouvellement de la convention liant l'État, EDF et GDF en 1990.

²¹⁰ Coutard (1999), *op. cit.* ; et Devalière I., (2004), Pratiques différenciées des agents EDF face aux impayés. Éléments d'analyse, *Flux*, n° 58, p.61-70.

²¹¹ Marin et Noto, *op. cit.*

²¹² Nous ne disposons pas des montants des contributions financières des différents partenaires concernant cette période avant la loi de 1992, mais à titre indicatif, la répartition des contributions financières aux fonds d'aide à l'énergie en 1995 est la suivante : « EDF-GDF 34 % du montant total, Etat 10 %, CAF 14 %, CCAS 9 % et Conseils généraux 28 %. Le Secours Catholique participe à hauteur de 2 %, il reste un reliquat de 1 % » (*Ibid.*). Le montant total du budget des fonds en 1995 était quasiment de 114 millions de francs, contre approximativement 51 millions de francs en 1993. En 1995, l'État s'était engagé à verser 20 millions de francs, tandis qu'EDF a régulièrement augmenté sa contribution : 20 millions de francs en 1993 et 1994, 37 MF en 1995 et 1996, 42 MF en 1997 et 60 MF en 1998 (Sénat, 1997 ; Wodon, 2003, *op. cit.*).

²¹³ Cf. la question écrite la question écrite n° 12954 de M. Pierre Vallon (Rhône - UC), « Reconnaissance d'un droit à l'énergie minimum pour les familles en difficulté », et la réponse du gouvernement à ce sujet, *op. cit.*

En parallèle, le Secours Catholique, qui siège dans certains fonds et y contribue mais qui distribue également de nombreuses aides de son côté²¹⁴ aux ménages dont la demande d'aide a été refusée par les commissions, entreprend de revendiquer un « droit à l'énergie minimum » qui concernerait « l'ensemble des familles françaises »²¹⁵. De plus, des parlementaires relaient des préoccupations locales au sujet des coupures d'énergie, dont ils critiquent le nombre important au début des années 1990. Les acteurs associatifs et les élus interprètent le nombre important de coupures et d'impayés comme la conséquence d'une pauvreté croissante doublée d'une augmentation du prix de certains services en réseau, deux tendances qui affectent la capacité des foyers à faire face à leurs dépenses même élémentaires²¹⁶. Ils réclament par conséquent une protection minimale pour ce service et/ou la création d'une aide spécifique pour ces dépenses, à l'image du principe du droit au logement promulgué par la loi Besson et du dispositif d'aide qu'elle a désormais imposé. À travers ces revendications, apparaît également en filigrane la critique selon laquelle les fonds ne sont pas à la hauteur des enjeux. Or, le gouvernement semble alors plutôt considérer que le dispositif d'aide offre les garanties nécessaires et suffisantes pour intervenir auprès des familles en difficulté. En effet, si le gouvernement reconnaît que le nombre de coupures augmente fortement à cette époque, il affirme que nombre d'entre elles concernent des ménages qui ne nécessitent pas une aide (catégorie que l'on retrouvera régulièrement étiquetée comme « mauvais payeurs » par la suite). Le montant des aides accordées aux ménages par les associations et la présence parmi les demandeurs d'aide d'une forte proportion de ménages endettés²¹⁷, témoignent à l'inverse aux yeux des associations d'une croissance du phénomène des impayés²¹⁸. Ainsi, pour les acteurs associatifs²¹⁹, relayés par certains journalistes, ces

²¹⁴ En ce qui concerne les aides accordées en-dehors des fonds, nous donnons à nouveau à titre indicatif un chiffre connu pour l'année 1995 : « certains organismes ont une action parallèle indépendante. C'est le cas du Secours Catholique qui a consacré, en 1995, 14 millions de francs au titre des remboursements de dettes d'électricité et de gaz, ou encore des CAF qui ont débloqué 43 millions cette année-là » (cité par Marin et Noto, *op. cit.*). Par comparaison, l'État verse alors 20 MF et EDF-GDF 37 MF dans le cadre des fonds d'aide. Le chiffre conséquent donné pour la CAF inclut peut-être la contribution aux fonds ou bien concerne l'ensemble de son action d'aide pour les impayés (loyers, etc).

²¹⁵ Cf. la question écrite la question écrite n° 12954 de M. Pierre Vallon (Rhône - UC), « Reconnaissance d'un droit à l'énergie minimum pour les familles en difficulté », et la réponse du gouvernement à ce sujet, *op. cit.*

²¹⁶ Coutard (1999), *op. cit.*

²¹⁷ Un article du Monde Diplomatique (1990, *op. cit.*) mentionne que « le pourcentage de personnes et foyers ayant des dettes se maintient à 60 % de l'échantillon du Secours Catholique ».

²¹⁸ Une hausse des aides financées peut cependant signaler aussi bien une paupérisation qu'une aide désormais plus abondante (en nombre de ménages aidés et/ou en montant accordé).

²¹⁹ Secours Catholique, ATD Quart-Monde, UNIOPSS, commission restreinte de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (futur collectif Alerte) au sein de l'UNIOPSS...

tendances signalent la permanence et la croissance des situations de difficulté, ainsi que le manque d'efficacité des fonds imaginés pour les résorber.

Il est intéressant de noter que, dans ce débat, on voit émerger progressivement une conception selon laquelle l'énergie est qualifiée comme un service de base auquel devrait être attaché un droit minimal. Dans cette perspective, les impayés et les coupures apparaissent désormais inacceptables. Les statistiques disponibles deviennent des indicateurs controversés en ce qui concerne l'existence, la nature et la croissance d'un problème d'accès à l'énergie pour les usagers. Les termes du débat renvoient en effet à une controverse sur les chiffres mis en avant et les interprétations fournies. Ceux-ci influencent les représentations des acteurs et leur reconnaissance ou non de l'existence d'un problème: l'estimation du nombre d'usagers en difficulté doit-elle être fondée sur le nombre de coupures pratiquées, de ménages aidés, de dossiers déposés ou sur une approximation à partir du nombre de ménages démunis en général ? Selon l'indicateur retenu, l'image et la visibilité du problème sont très différentes, les revendications qu'il peut susciter aussi.

Enfin, autre représentation, autre lieu et autre mode d'émergence du phénomène des impayés comme problème pendant cette période, les situations de difficultés de paiement (retards de règlement, impayés, octroi d'échéanciers de paiement, échelonnement de dettes) commencent à faire l'objet de rapports d'expertise au sein de certaines entreprises de service public en réseau²²⁰. En témoignent par exemple la commande d'un rapport du Credoc pour France Télécom en 1991 concernant les abonnés dit « en rupture de paiement »²²¹, ou encore la réalisation en 1992 d'une étude CAF-CNAF sur les « dettes » des usagers d'EDF-GDF²²².

²²⁰ Outre les services en réseau, on recense à cette époque de nombreux cas d'initiatives locales pour adapter la prise en charge des usagers et clients démunis aux guichets de services ou dans les espaces publics ou commerciaux. Des acteurs locaux se voyaient contraints d'innover « par le bas » afin de pouvoir faire face à l'afflux des populations précarisées, ce que G. Jeannot a appelé le « débordement du social ». Voir le dossier pour la revue de la CNAF qu'il a coordonné à ce sujet : Jeannot G., Klinger M., Bouchet P. et al., (1999), Les institutions face au débordement du social (Dossier), *Informations sociales*, n° 76, pp. 4-105. Ces phénomènes ont été identifiés et étudiés dans plusieurs services publics et administrations. Parmi une littérature abondante à ce sujet, voir Pommateau J., (1993), *Les services publics et les populations défavorisées, évaluation de la politique d'accueil*, Paris, Commissariat au plan, La Documentation Française ; Strobel P., (1995), Services publics et cohésion sociale, *Recherches et Prévisions, Quels services pour quels publics ? La délicate mutation des CAF*, n° 42, pp. 7-17 ; May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T. (dir.), (1998), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 350 p. (ouvrage publié suite à un séminaire organisé par des chercheurs du LATTS et le Ministère de l'équipement, cf. Coutard O. et al. (dir.), 1996) ; Gadrey J. et al. (1998), Analyser et évaluer les prestations de cohésion sociale "hors cadre" des services publics. Le cas des relations de guichet à La Poste, *Politiques et Management public*, vol. 15, n° 4, pp. 119-144 ; et Jeannot G., (2005), *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octares.

²²¹ Charrier O., Goutorbe M., Le Clainche C., Legros M., (1991), *Les abonnés de France Télécom en rupture de paiement*, rapport du Credoc pour France Télécom.

²²² CNAF (1992), *Les dettes d'EDF-GDF*, Etude CAF-CNAF, novembre, 21 p.

Ceci indique une tentative, de la part des entreprises de service public et de ces institutions, de chercher à connaître et analyser les situations des usagers en défaut de paiement, abordées au premier chef sous l'angle des difficultés qu'elles posent aux débiteurs. Cela découle vraisemblablement de la prise de conscience d'une augmentation de ces situations au sein des services de gestion des abonnés, mais également du poids croissant de la thématique pauvreté - exclusion au sein de l'arène publique et enfin de la portée des critiques plus ciblées portant sur les insuffisances de la prise en charge des dettes véhiculées par les partenaires associatifs, que ces entreprises côtoient au sein des fonds d'aide. Quoiqu'il en soit, ce type d'étude va se multiplier dans le cas d'EDF dans les années qui suivent, ce dont font état de nombreux rapports internes recensés à partir de 1994 et les enquêtes auprès d'usagers que l'entreprise mène à partir de 1996²²³.

Finalement, la loi RMI 2 votée en 1992 va promulguer un droit à une aide pour le paiement des fournitures d'eau et d'énergie et inscrire officiellement le dispositif « fonds énergie » dans la législation.

c. La loi RMI 2: une opportunité pour inscrire de nouvelles mesures dans la législation

Cette période du début des années 1990 est de fait caractérisée par une manifestation significative des situations de pauvreté de manière générale, constatée à travers la montée en charge des dispositifs d'aide. Pour les observateurs de l'époque, le phénomène transparaît majoritairement à travers la forte sollicitation du dispositif RMI²²⁴. Ces évolutions à la hausse résultent de deux facteurs : le premier est celui de la mise en visibilité administrative des situations de pauvreté, du fait de l'existence de nouveaux dispositifs et du recours à ces derniers par une population qui jusqu'alors, ne faisait pas appel aux services sociaux ; le

²²³ Voir Wodon (2003), *op. cit.*

²²⁴ Elle prend immédiatement une forte proportion, de plus imprévue: « trois mois seulement après son lancement, le dispositif compte déjà 200 000 bénéficiaires, soit un chiffre très supérieur aux prévisions » (La Documentation Française, 2008, *op. cit.*). Paugam (2002, *op. cit.*) cite le chiffre de 350 000 allocataires la première année. Cette progression s'est poursuivie de manière « soutenue et ininterrompue » (La Documentation Française, 2008, *op. cit.*) dans les années suivantes : « entre 1989 et 1995, le nombre des bénéficiaires du RMI croît de plus de 130 % passant de 407 000 à 946 000 » (Les revenus sociaux 1981-1995, Synthèses n° 6, Statistique Publique, novembre 1996, cité par Marin et Noto, 1998, *op. cit.*).

second est celui de la paupérisation de la population sous l'effet de la hausse du chômage au début des années 1990²²⁵.

Cette situation conduit les pouvoirs publics à prendre en compte une demande sociale restée invisible jusqu'alors, puis à remettre en cause les moyens déjà mis en œuvre, et enfin à élaborer un programme dit de lutte contre l'exclusion. Le RMI ne suffit pas à endiguer la paupérisation, de manière d'autant plus conséquente que l'environnement économique se détériore. Or, cette période correspond aussi à celle où il faut donner suite au processus législatif concernant le RMI. En effet, il était prévu qu'à l'issue d'une évaluation, le RMI devait être définitivement promulgué. La loi destinée à être votée en 1992 constitue dès lors une fenêtre d'opportunité, d'une part pour le gouvernement, pour asseoir un discours de prise en compte de l'augmentation de la pauvreté qui se traduit par la création de diverses mesures, d'autre part pour les associations et élus locaux, pour parvenir à faire prendre en compte leurs préoccupations relativement aux impayés de services de base comme l'énergie et l'eau, dans le cadre d'un lobbying actif mené de longue date²²⁶. Plusieurs dispositions prévoyant la mise en place de dispositifs connexes en matière de lutte contre l'exclusion sociale sont inscrites dans la loi de 1992 : certaines d'entre elles concernent spécifiquement les fournitures d'énergie et d'eau.

1.2. Un droit asymétrique pour l'eau et l'énergie dans la loi RMI 2 (1992)

a. Un droit explicite à une aide de la collectivité pour les fournitures d'eau et d'énergie

L'intitulé du texte indique l'ambition volontariste du gouvernement en matière de pauvreté en désignant la loi RMI 2 comme une loi portant « adaptation de la [loi relative au revenu

²²⁵ En effet, après une stabilisation voire une baisse du nombre de demandeurs d'emploi à la fin des années 1980, le nombre de chômeurs connaît une forte reprise au début des années 1990.

²²⁶ Voir Pflieger G., (2003), *Consommateur, client, citoyen : L'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, Thèse de doctorat de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Spécialité Urbanisme-Aménagement, Paris, ENPC, 498 p. ; voir également les onglets consacrés à l'historique du Secours Catholique et du collectif Alerte sur leurs sites internet respectifs, que nous avons déjà signalés *supra*.

minimum d'insertion] et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle »²²⁷. Dans cette perspective, sous le second titre intitulé « lutte contre l'exclusion sociale », le texte comporte notamment les dispositions suivantes : « l'aide aux jeunes en difficulté »²²⁸, « l'accès à une aide médicale »²²⁹ et « l'accès à une fourniture minimum d'eau et d'énergie ». Les dispositions générales de l'article 43 mentionnent ensuite que, « outre 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 [...] ». La législation désigne ainsi explicitement pour la première fois les fournitures d'eau et d'énergie comme objet de la législation. Le texte précise ensuite à l'article 43-5 que cela implique que « 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 »²³⁰. L'article 43-6 ajoute enfin qu'« 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'État, Électricité de France et Gaz de France définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs. Dans chaque département, une convention est passée entre le préfet et le ou les représentants d'Électricité de France et de Gaz de France et, le cas échéant, des collectivités territoriales ou des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale et des organismes de protection sociale. Ces conventions déterminent notamment les modalités de gestion des aides et les actions préventives ou éducatives en matière de maîtrise d'énergie ».

²²⁷ Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle publiée au Journal Officiel du 30 juillet 1992.

²²⁸ L'aide aux jeunes constitue un parallèle intéressant à notre étude des fonds d'aide aux services essentiels. Il est intéressant de noter que l'aide aux jeunes en difficulté ici officialisée reprenait elle aussi un fonds sectoriel, local et partenarial, le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Celui-ci avait été créé en 1989 dans certains départements pour suppléer aux limites délibérées du RMI (accessible uniquement à partir de 25 ans, sauf dans le cas d'individus avec enfants). Par la suite, le FAJ sera aussi décentralisé aux départements en 2004, comme le FSL et les fonds eau, énergie et téléphone. Depuis, il peut constituer selon les cas un simple fonds d'aide limité ou bien le dispositif central d'une politique de jeunesse départementale (voir notamment à ce sujet les travaux de Patricia Loncle-Moriceau, par ex. Loncle P., Muniglia V., Rivard T., Rothé C., (2008), Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales: aide *a minima* ou politiques départementales de jeunesse?, *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1, n° 1, p. 229-249). Ce même genre d'analyse a été établi pour les FSL actuels et leurs volets eau, énergie et téléphone.

²²⁹ L'instauration d'une aide médicale (et ultérieurement, de la couverture maladie universelle CMU en 1999) constitue aussi un parallèle intéressant à notre sujet. La couverture maladie est aussi construite peu à peu comme un bien/service essentiel devant être abordable et garantissant une protection minimale, avec une trajectoire de problématisation globalement parallèle à celle de l'eau, de l'énergie, du logement, etc., dans le temps.

²³⁰ Nous pouvons remarquer ici que la mouture de cet article est très proche des formulations employées dans les lois RMI et Besson. Il n'est pas clair que le texte prévoit ou non le maintien du service d'eau et énergie en cas d'impayé, ni à quelles conditions se fait son rétablissement si la coupure a déjà été effectuée.

Quels éléments retenir principalement ? D'abord le fait que la loi prévoit explicitement un dispositif d'aide dans le cas de l'énergie. Elle recycle en fait simplement les fonds d'aide à l'énergie déjà expérimentés dans le cadre des conventions pauvreté-précarité au cours des huit dernières années, en réaffirmant toutefois l'ambition d'inclure des mesures de prévention. Cependant, en-dehors de l'officialisation des fonds énergie et du fait que la loi impose la passation de conventions dans tous les départements, les limites déjà identifiées ne sont pas véritablement abordées ni résolues dans ce texte.

Ensuite, en ce qui concerne l'eau, la législation instaure également un droit à une aide de la collectivité mais sans préciser de dispositif. L'absence d'un dispositif spécifique ne signifie pas pour autant qu'aucune aide n'est fournie mais qu'elle devra être mise en œuvre par la collectivité par les divers canaux de l'action sociale (services sociaux, CCAS, CAF, FSL, associations). Le législateur ne laisse donc pas complètement ce droit sans moyens opérationnels, le remettant implicitement aux organismes existants. Cependant, ceux-ci sont seulement incités, dans la mesure de leurs moyens et de leur libre initiative. Il est clair que l'absence d'entité responsable clairement désignée et de caractère d'obligation n'aide pas à la mise en œuvre de ce droit, ce qui justifie le fait que la question se posera par la suite. Par ailleurs, comment expliquer l'absence de dispositif d'aide pour l'eau, alors que l'eau est mentionnée dans cette loi ? S'agit-il d'un choix explicite et quelles en sont les raisons ? Les réponses à ces questions nous permettront d'éclairer l'émergence de la question de l'aide pour le paiement de l'eau comme problème spécifique (jusqu'ici inexistant), sur ses caractéristiques et leurs implications.

b. L'accès à l'eau, un problème nouveau mais sans dispositif d'aide spécifique

De fait, deux éléments peuvent paraître étonnants à la lecture de ce texte. D'une part, l'eau est mentionnée, alors que jusqu'ici, seuls les impayés d'énergie avaient fait l'objet de dispositifs d'aide dans le cadre des conventions pauvreté-précarité²³¹ : la question de l'eau n'avait par

²³¹ Nous faisons cette remarque dans le sens où la fourniture du service téléphonique n'apparaît quant à elle dans la législation sous la forme d'un droit à une aide analogue à celui appliqué à l'eau et l'énergie qu'en 1998. Or, le téléphone, comme l'eau, n'avait pas explicitement fait l'objet d'une convention avec l'Etat dans les plans pauvreté-précarité contrairement à EDF-GDF et ce malgré son caractère d'opérateur unique (ici, contrairement à l'eau, où de multiples opérateurs existent et où la distribution relève d'un service public local sous l'autorité de la commune).

conséquent pas spécifiquement de « consistance » aux yeux des acteurs institutionnels, si l'on s'en tient à une entrée par les dispositifs d'aide ou par l'audience publique acquis par le problème des impayés d'eau (faible *a priori*). D'autre part, le fait que, constatant qu'elle est bel et bien mentionnée, aucun dispositif d'aide ne soit alors prévu.

Les arguments mobilisés pour justifier cet état de fait tiennent essentiellement aux différences entre services d'eau et d'énergie :

- de nombreux foyers paient l'eau dans leurs charges et il n'y a donc pas lieu de constater des factures impayées ;
- la facture d'eau est plus faible que celle d'énergie ;
- une multitude d'opérateurs est concernée, les impayés sont donc difficilement comptabilisables et la mise en œuvre de dispositifs d'aide complexe, par contraste avec le cas d'un opérateur unique ;
- enfin, si ces services ont parfois déjà mis en œuvre des arrangements locaux négociés entre acteurs, ceux-ci restent invisibles, contrairement au cas de l'énergie où l'engagement a une envergure formelle et nationale.

Ces différents facteurs ont ainsi eu pour effet de rendre certaines difficultés moins visibles du fait de l'émiettement local des services d'eau²³², les masquer ou leur conférer un caractère moins crucial pour toutes sortes de raisons : la problématique hivernale est moins aigüe, la facture d'eau est généralement inférieure à celle d'énergie et pèse moins dans le budget, il y aurait moins de risque de coupure ou de coupure pratiquée, notamment du fait de la forte proportion d'habitat collectif, ou encore les ménages auraient des pratiques différenciées de paiement vis-à-vis de l'énergie et de l'eau. Enfin, élément non négligeable, l'autorité organisatrice du service d'eau demeure dans tous les cas une collectivité locale ou une structure intercommunale à laquelle elle a transféré cette compétence : ainsi, si l'émiettement des services empêche la passation d'un accord avec un opérateur unique, l'État peut en quelque sorte se reposer sur la présence « en première ligne » d'une instance politique. Ceci est corroboré par le fait que lorsqu'il s'agira de négocier avec les acteurs du secteur de l'eau après la loi de 1992, l'enjeu pour l'État sera surtout de s'assurer de l'engagement des deux

²³² Même si, au total, il faut noter que les deux principaux délégataires, Veolia et Lyonnaise des Eaux, desservent à eux deux une forte part des usagers (quasiment 75 % de la population).

principaux opérateurs en sollicitant la FP2E (intitulée SPDE à l'époque)²³³, qui jouera alors un rôle de substitut à celui des deux opérateurs nationaux EDF et GDF²³⁴.

Par conséquent, les différences entre secteurs de l'eau et de l'énergie semblent avoir eu des implications organisationnelles non négligeables en ce qui concerne les dispositifs d'aide. Elles ont poussé les élus à se ranger à un compromis pratique, même involontairement : afficher un droit à une aide pour un service de base, sans entrer dans l'élaboration d'un dispositif contraignant pour une question peu soulevée et dont la mise en œuvre s'avère de surcroît plus complexe que celle de l'énergie. C'est ce que résume la réponse à une question parlementaire quelques années plus tard²³⁵ :

« En ce qui concerne l'accès à une consommation d'eau, il n'avait pas été jugé utile de créer un dispositif semblable lors des débats préparatoires à la loi du 29 juillet 1992. D'une part, il avait semblé que le problème ne présentait pas nationalement une importance comparable à celle de l'énergie. Bien qu'il n'existe pas d'études approfondies sur ce sujet, les coupures d'eau sont sans aucun doute possible moins nombreuses que les coupures d'électricité. D'autre part, la mise en place d'un dispositif national calqué sur celui de l'aide aux impayés d'énergie n'avait pas paru s'imposer parce que les coupures d'eau surviennent souvent dans le cadre de procédures d'expulsion. Dans ce cas la coupure d'eau ne résulte pas, le plus souvent, d'une incapacité d'une personne ou d'une personne ou d'une famille à faire face à cette dépense spécifique. La création d'un dispositif national relayé localement par des commissions dont la composition devrait tenir compte de la grande diversité des distributeurs d'eau, risquait de s'avérer particulièrement lourde pour une efficacité limitée. »

Au-delà des effets concrets en termes de mise en place ou non d'un dispositif, ces divers éléments peuvent aussi avoir pesé sur les conditions de reconnaissance d'un statut de « problème spécifique » pour l'eau, c'est-à-dire comme fait social ayant acquis une capacité à émerger publiquement²³⁶. Ainsi, ils peuvent avoir en partie influencé la représentation que se

²³³ La FP2E (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau) regroupe la quasi-totalité des entreprises privées gérant des services d'eau et d'assainissement en France, notamment les deux principaux délégataires. L'ancien intitulé usité au cours des années 1990 est celui de SPDE (Syndicat Professionnel des entreprises de services d'Eau et d'assainissement). Nous utilisons les deux acronymes, suivant la période concernée.

²³⁴ Tsanga (2003), *op. cit.*

²³⁵ « Maintien de la fourniture d'eau aux familles les plus démunies », question écrite n° 09796 de M. Pierre Lacour (Charente – RDSE [Rassemblement démocratique et social européen]) publiée dans le JO Sénat du 09/02/1995 – p. 299 ; réponse du ministère (Intégration et de la lutte contre l'exclusion), publiée dans le JO Sénat du 10/10/1995 – p. 1942, accessibles en ligne <http://www.senat.fr/questions/base/1995/qSEQ950209796.html>

²³⁶ Henry (2009), *op. cit.* et Neveu (2015), *op. cit.*

font les acteurs du problème et de son degré d'importance, considéré comme moindre que pour l'énergie et le logement. On constate par exemple dans la réponse précédemment citée que le gouvernement semble considérer que la coupure d'eau, lorsqu'elle survient, ne résulte pas particulièrement de l'incapacité d'un ménage à faire face à cette dépense spécifique : ceci est en soi très probable, mais on pourrait en dire de même dans l'absolu pour l'énergie ou de toute autre dépense pesant sur le budget global d'un ménage démuné. Le problème de l'eau ne parvient pas encore vraiment à se détacher d'un problème global de pauvreté ou de logement. Toutefois, cela ne suffira pas à empêcher son inscription dans la loi.

En effet, du côté cette fois-ci des arguments en faveur de la mention de l'eau dans la loi, la construction et la reconnaissance par certains acteurs d'un caractère de « service essentiel » ou « vital » pour l'eau a commencé à jouer et justifie son inscription à côté de l'énergie dans la loi de 1992²³⁷, en dépit de sa relative faiblesse. La mobilisation d'acteurs associatifs et d'élus locaux a probablement été déterminante : ils peuvent s'être engagés en ce sens puisqu'ils le sont déjà pour l'énergie et le logement et qu'ils constatent les effets de la paupérisation des ménages sur le paiement de ces services au même moment et dans une amplitude sans doute proche. Ceci ferait alors de la question de l'eau un problème dont la trajectoire est en partie subordonnée à celle de l'énergie, aussi bien dans ce qui pourrait la favoriser que dans ce qui pourrait la freiner, puisque cette dernière confère au problème de l'eau un caractère plus négligeable. Soulignons cependant que le fait que le droit à une aide pour l'eau soit finalement simplement mentionné dans la loi ne pousse pas *a priori* à lui conférer une grande importance pour la suite. De fait, pendant longtemps, le problème va rester flou et l'éventuel dispositif d'aide demandé par certains acteurs demeurera sujet à remise en cause.

Tous ces aspects renvoient finalement aux analyses du courant de la sociologie des problèmes publics ou encore des controverses sociotechniques. Pour un enjeu donné, le processus d'accès au statut de problème aux yeux de certaines catégories d'acteurs à un moment donné est influencé par plusieurs facteurs : les propriétés de l'enjeu, et les conditions du processus qui conduisent à le désigner comme problème. Il semble bien que cela ait été le cas de l'eau : interviennent en effet dans sa mise en problème progressive, aussi bien l'explicitation-

²³⁷ *A contrario*, le téléphone a quant à lui été plus longtemps considéré comme moins « essentiel » par diverses catégories d'acteurs pour de multiples raisons - dont certaines sont analogues à celles ayant joué pour l'eau - avant de basculer à son tour dans la catégorie des services essentiels. Cette catégorie ne cesse par ailleurs d'être appelée à s'étendre, au gré des revendications des acteurs et du travail de définition de ce qui est jugé essentiel dans une société donnée, comme nous l'avons dit dans l'introduction générale en abordant la définition des services essentiels. Voir Coutard O., (2000), La concurrence, le téléphone et les pauvres, *Flux*, n° 41, pp. 64-68.

construction de certaines propriétés essentielles, notamment son caractère vital, que l'avancée législative du dossier de l'aide à l'énergie, qui ouvre une opportunité d'inscrire un droit à une aide pour l'eau. Pour leur part, les « solutions » du problème articulent des choix volontaires (une solution « peu coûteuse » ou simple, par exemple) et des logiques d'enchaînement ou de sentier : affirmer un droit sectoriel à une aide fournit une prise pour revendiquer assez logiquement la création d'un dispositif d'aide spécifique, cofinancé par les débiteurs. En plus des revendications associatives demandant à ce que les créanciers soient impliqués, cette manière dont le droit à l'aide a été formulé a sans doute légitimé le gouvernement dans sa tentative de sollicitation des créanciers pour assurer le financement de chaque aide spécifique.

c. Les principales orientations données par la loi

Pour conclure, nous souhaitons revenir sur les principaux axes institués par cette loi de 1992 et sur leurs implications au regard de notre problématique. Désormais, la législation désigne explicitement les fournitures d'eau et d'énergie comme objet d'action publique et objet d'un droit à une aide sectoriel. On peut estimer qu'elle accorde un statut particulier à ces services, sans aller toutefois jusqu'à fournir une qualification juridique précise. Par ailleurs, cette loi amorce la mise en place de ce que nous appelons une configuration d'aide sociale-territoriale pour l'énergie, en confirmant ce qui existait déjà dans les fonds pauvreté-précarité. En effet, les impayés de ménages en difficulté doivent pouvoir être pris en charge via l'octroi d'une aide financée et gérée par des dispositifs conventionnels et partenariaux mis en place à l'échelle départementale, qui sollicitent divers partenaires et contributeurs, aussi bien les opérateurs que le secteur de l'action sociale, sans oublier les associations caritatives. Ce texte de loi contribue par ailleurs à un glissement plus général qui se réalise progressivement dans la législation française, d'une assistance strictement facultative à des droits reconnus. Mais ces multiples nouveaux droits correspondent en fait à une extension de l'assistance, comme nous l'avons déjà vu²³⁸, et ils sont strictement délimités aussi bien pour l'eau que pour l'énergie.

D'abord, il s'agit d'un droit à une aide, non d'un droit au service. Ensuite, ce droit ne concerne que les publics en difficulté (à l'instar du droit au logement dans la loi Besson). De

²³⁸ Lafore (2010), *op. cit.*

plus, les critères de définition de ces publics ne sont pas précisés dans la loi, ce qui donne la possibilité de définir largement ce droit à l'échelle nationale mais laisse surtout la liberté aux commissions d'aide de les choisir. Par ailleurs, ce droit s'exerce *a posteriori* (c'est-à-dire sur demande ; une aide n'est pas distribuée suivant des critères d'octroi *a priori*) et il ne donne pas en soi une garantie d'accès aux services pour les usagers non solvables²³⁹. Ces différentes caractéristiques permettent de le classer dans le champ de l'assistance²⁴⁰. Enfin, il existe une ambiguïté sur l'identité des acteurs responsables de la mise en œuvre de cette aide : entre État, opérateurs et autres partenaires, les conventions impliquent conjointement plusieurs acteurs en laissant flotter un certain flou²⁴¹. Autant d'aspects que nous retrouverons par la suite dans le cas de l'eau, notamment avec le dispositif qui sera institué dans les années qui suivent.

²³⁹ Coutard (1999), *op. cit.* et (2003), *op. cit.*

²⁴⁰ Voir par exemple ONPES (2013), *Penser l'assistance*, Rapport thématique de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 103 p.

²⁴¹ Coutard (1999), *op. cit.*

2. Entre mesures techniques pour faire face aux impayés et mobilisations autour des problèmes d'accès à l'eau et à l'énergie

2.1. Limites des fonds et développement de mesures opportunistes par les opérateurs d'énergie et d'eau

Après la loi RMI 2, une période encore floue s'ouvre en ce qui concerne les responsabilités et les modes d'action possibles ainsi que les besoins d'aide réels. Dans ce contexte, des acteurs expérimentent toute une série de mécanismes relevant de leurs champs d'action respectifs²⁴², en parallèle de l'aide officielle que fournissent les fonds, ou en l'absence de fonds dans le cas de l'eau. Diverses mesures sont ainsi prises au cours de cette période par les opérateurs et services d'eau et d'énergie, parfois à l'échelle d'un groupe mais surtout localement, par un accord entre divers acteurs : services de la ville, bailleurs, parfois usagers. C'est surtout le cas d'EDF mais des distributeurs d'eau vont aussi prendre des initiatives en ce sens.

De fait, en ce qui concerne les fonds d'aide à l'énergie suite à la loi de 1992, des fonds sont désormais mis en place dans quasiment tous les départements et ceux existants se renforcent : nouveaux partenaires financiers (notamment des collectivités territoriales, qui s'impliquent davantage) ; augmentation des budgets des fonds, du nombre de familles aidées et du montant moyen de l'aide par famille ; expérimentation de mesures préventives ; pression de l'État sur les préfets pour tenir les engagements financiers pris au niveau national²⁴³. Cependant, malgré

²⁴² Nous visons ici les opérateurs principalement, mais cela concerne aussi les services de l'État. Par exemple, au sein de commissions financées par les enveloppes pauvreté-précarité, comme l'illustre cet extrait d'entretien (Tsanga, 2003 *op. cit.*) : « [...] ce dispositif d'aide aux personnes en difficulté d'eau existait déjà dans le département, il avait été mis en place avant, début 1996, de façon à venir en aide aux personnes en difficulté. Il s'appelait « commission restreinte d'urgence » (CRU) et l'on examinait dans le cadre de ces commissions à la fois les impayés d'énergie EDF-GDF, mais aussi les factures d'eau et les factures d'autres énergies, le fuel, le gaz et le bois qui est très présent dans notre région » [interview de la DDASS Dordogne].

²⁴³ Cf. la question n° 09583 du sénateur Michel Sergent (Pas-de-Calais), « Dispositif pauvreté précarité », publiée dans le JO Sénat du 26/01/1995, et la réponse du gouvernement, *op. cit.* ; ainsi que la question n° 09899 de M. Michel Doublet (Charente-Maritime – UMP), « Droit à la fourniture d'eau et d'énergie pour les personnes en situation de précarité », publiée dans le JO Sénat du 16/02/1995 – p. 354 ; réponse du ministère des Affaires sociales publiée dans le JO Sénat du 13/04/1995 – p. 875

le discours positif émanant du gouvernement à ce sujet, de nombreuses limites subsistent, comme le souligne Wodon (2003, *op. cit.*)²⁴⁴:

« [Bien que leurs dotations aient augmenté au cours des ans²⁴⁵, l'insuffisance] des dotations fait que les Fonds ne peuvent aider tous les ménages qui en ont besoin. Une priorité a généralement été donnée aux ménages les plus en difficulté [...]. Par ailleurs, les ménages ne peuvent souvent bénéficier que d'une aide par an, ce qui pose problème pour ceux dont les difficultés sont chroniques. Enfin, la pression des demandes n'étant pas la même dans tous les départements, deux ménages dans une même situation de dénuement vivant dans des départements différents ne sont pas traités identiquement. Il semble aussi que la répartition des aides entre les centres EDF-GDF Services ne tienne pas suffisamment compte des particularités de ces centres telles que le taux de pauvreté local ou le nombre d'allocataires des minima sociaux (RMI, etc.).

Un autre problème est l'engorgement administratif. Les Fonds avaient à traiter des demandes d'aide qui auraient pu relever d'un autre mode d'intervention moins lourd. Parfois, le recours au Fonds d'aide à l'énergie remplaçait la négociation préalable avec le représentant d'EDF qui aurait pu permettre de trouver une solution à l'amiable et sans coupure (accent sur le curatif au détriment du préventif). Les remises de dettes consenties par les Fonds ont pu se substituer à des mesures au niveau de la consommation d'énergie (et de l'isolation des logements), [...] ou du budget du ménage et de sa gestion. Enfin, [...] les Fonds n'intervenaient bien souvent qu'après la coupure chez le client, alors que le dispositif était censé permettre d'éviter ces coupures ».

Ainsi, même si ces fonds ont été initialement créés pour aider un ménage et éviter qu'il ne soit coupé, dans bien des cas, les fonds sont trop restrictifs parce que trop limités et le budget mal réparti, ou encore ils peuvent être mal sollicités et inefficaces en matière de prévention des coupures. Par conséquent, l'aide demeure très restreinte et n'intervient souvent qu'après la coupure, qui reste parfois l'unique moyen d'identifier un ménage en difficulté. De plus, même lorsqu'une aide a été accordée, la coupure peut encore survenir ensuite : si l'aide a été insuffisante et que le ménage ne parvient pas à acquitter le solde ou encore, si le ménage ne

²⁴⁴ Wodon s'appuie notamment sur un rapport interne EDF de Macé E., (1995), *EDF et les ménages en difficulté : les étapes de la politique pour les clients démunis*, Électricité de France (EDF), HN-55/95/021, Paris.

²⁴⁵ « Si le montant des aides par ménage est resté stable (autour de 1000 francs) au cours des ans, les dotations des Fonds d'aide à l'énergie ont progressivement augmenté, ce qui a permis d'aider davantage de ménages. En 1993, 50,9 millions de francs permirent d'aider 52 580 ménages. En 1994, 86,8 millions de francs permirent d'aider 80 910 ménages. En 1995, 113,9 millions de francs permirent d'aider 100 750 ménages. Les fonds alloués en 1996 furent similaires, mais la dotation prévue par EDF pour l'hiver 1997-1998 a été relevée de 40 à 60 millions de francs [...] » (Wodon, 2003, *op. cit.*).

respecte pas le plan d'apurement mis en place²⁴⁶. Enfin, les modalités de traitement des impayés pratiquées par EDF et GDF divergent fortement entre les divers centres locaux de gestion de la clientèle²⁴⁷.

Du fait de ces disparités importantes et des limites significatives des fonds d'aide, de nombreuses coupures sont encore pratiquées. Face aux situations de retards de paiement en hausse et cherchant à limiter les coupures dont le nombre ternit son image, EDF s'adapte en développant des mesures innovantes à son échelle. L'entreprise tente d'harmoniser les pratiques de traitement des impayés au sein de ses différents centres et engage une politique de réduction des coupures à partir de 1994. Elle s'appuie sur plusieurs dispositifs déployés en interne, parfois dans des agences locales²⁴⁸, pour adapter la procédure de recouvrement à certaines situations : le Service de Maintien à l'Énergie (SME), le Service Minimum Intensité (SMI), le compteur à prépaiement Libre Énergie (CLE) et les engagements solidarité²⁵⁰ (voir encadrés et figure suivants). L'impact du SME est assez spectaculaire : en l'espace d'un à deux ans, EDF diminue le nombre de coupures d'un tiers.

De leur côté, certains services d'eau mettent en place des pratiques du même type : lentillage, réduction de débit, traitement plus ou moins « personnalisé » des impayés pour des ménages identifiés comme étant en difficulté²⁵³.

Encadré 10 – Outils mis en place par EDF pour adapter le recouvrement des impayés des ménages en difficulté : SME, SMI, CLE et engagements solidarité

Sources : Wodon (2003), op. cit. ; Devalière (2004), op. cit. ; Joly (2005), op. cit. ; dossiers de presse et guides EDF²⁵⁴ ; Médiateur national de l'énergie (communiqués de presse, rapports annuels, etc.)

« Les engagements solidarité d'EDF²⁵⁵

- *prévention* : vise à travailler en amont des difficultés des ménages.

²⁴⁶ Marin et Noto (1998), *op. cit.* ; voir également, du côté des acteurs associatifs, Boureau M.-H., (2001), Factures et coupures, *Quart Monde*, revue d'ATD Quart Monde, n° 180.

²⁴⁷ Wodon (2003), *op. cit.*

²⁴⁸ Voir l'étude de Joly (2005), sur la mise en place de compteurs à prépaiement à Lille et Roubaix au début des années 1990, en raison de forts taux d'impayés : Joly G., (2005), *EDF et la prise en charge des impayés : quel équilibre entre adaptabilité, solidarité et rentabilité ?*, Synthèse de mémoire de DESS, Université de Marne la Vallée.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵³ Voir les cas exposés par Marin et Noto, *op. cit.* ; voir également Coutard (2003), *op. cit.*

²⁵⁴ Par exemple, EDF, (2005), *Un groupe industriel engagé en faveur des clients en situation de précarité aux côtés des pouvoirs publics*, Dossier de presse, décembre 2005, 10 p. et EDF, (2010b), « *Agir sur le terrain aux côtés des acteurs de la solidarité et des bailleurs sociaux* », support de communication EDF, Paris, septembre 2010, 36 p.

²⁵⁵ D'après Wodon (2003), *op. cit.*

- *partenariat* : consiste en la désignation dans chaque centre [clientèle] d'un correspondant solidarité responsable de la politique du centre vis-à-vis des ménages démunis et des contacts avec les partenaires publics et privés de la lutte contre l'exclusion.
- *contribution* : consiste en une participation croissante au cours des ans d'EDF aux Fonds d'aide à l'énergie.
- *dialogue* : passe par un contact personnalisé avec les ménages en difficulté et une offre de services solidarité adaptés à leurs besoins ».

La procédure de recouvrement des impayés de factures d'électricité

Progressivement encadrée et étoffée par le législateur, et parfois adaptée par les opérateurs, elle s'appuie notamment sur la mise en place du SME et du SMI. La procédure détaillée est exposée en annexe (n° 8) ; on y trouvera aussi la procédure de recouvrement des impayés d'eau (annexe n° 9).

A noter : Ces procédures ont été modifiées par décret en 2005, 2008 et 2014²⁵⁶, dans le cadre de l'application des lois ENL (Engagement national pour le logement, 2006), DALO (droit au logement opposable, 2007) et « Brottes » (2013), comme nous le verrons dans le chapitre 5.

Le SME

Le SME correspond à une puissance électrique fournie réduite à 3000 watts, mise en place pendant 30 jours par EDF, reconductible si le dossier du client est traité par les services sociaux. L'énergie consommée est facturée au coût du contrat initial, mais l'abonnement est réduit. Le SME ne permet d'utiliser qu'un nombre restreint d'équipements électriques.

A noter : le SME était proposé par EDF jusqu'en novembre 2008. Il a ensuite été remplacé par le « maintien à la puissance souscrite », ce qui signifie qu'EDF ne pratique plus de réduction de puissance pour les situations en question. Selon un document d'EDF²⁵⁷, « avec ce nouveau dispositif, EDF va au-delà de la réglementation en vigueur, en permettant à ses clients en difficulté de conserver l'intégralité de leur puissance électrique le temps d'entreprendre les démarches nécessaires à la mise en place de solutions adaptées à leur situation ».

Le SMI

EDF a également créé le SMI (Service minimum intensité), soit une fourniture très restreinte (1000 watts), suffisante « pour s'éclairer et brancher un chauffage d'appoint »²⁵⁸, mais pas pour faire fonctionner les appareils ménagers ou le chauffage électrique. Le SMI est mis en place pour 15 jours non reconductibles. Le SMI, contrairement au SME, existe toujours et constitue un moyen de régulation de la coupure pour EDF, que l'opérateur utilise, *a priori*, pour les clients non identifiés

²⁵⁶ Décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité.

Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

²⁵⁷ EDF (2010b), *op. cit.*

²⁵⁸ *Ibid.*

comme vulnérables. En 2008, 180 000 SMI ont été installés, ce qui a permis à EDF d'éviter de couper directement les ménages concernés²⁵⁹.

Les coupures

Elles seraient encore très nombreuses au cours des années 1990, même si Coutard (1999, *op. cit.*) souligne qu'« EDF affirme par exemple n'avoir effectué que 400 000 coupures au cours de l'hiver 1995-96 contre 670 000 au cours de l'hiver précédent [...] tout en soulignant que les coupures ne concernent qu'exceptionnellement des clients démunis²⁶⁰, mais visent plutôt les mauvais payeurs [...] ». Il faut souligner que ce nombre important de coupures englobe celles effectuées pour la catégorie ACP (artisans, commerçants, professions libérales) qui représenterait 2/3 des coupures. Dans le tiers restant, on compterait les individus partis sans laisser d'adresse, les usagers qualifiés de « mauvais payeurs »²⁶¹ et enfin, les usagers « démunis », qui représenteraient la plus faible part (Wodon, 2003, *op. cit.*).

A noter : ce n'est que depuis mai 2014 que les opérateurs sont obligés de communiquer au médiateur national de l'énergie²⁶² toutes les données relatives aux coupures d'électricité et de gaz et aux réductions de puissance, d'où l'incertitude latente sur les chiffres en matière de coupures et de réductions de puissance.

Le compteur à prépaiement, parfois appelé compteur Lib'Énergie ou encore Lib'ergie (CLE)

Sources : Joly, *op. cit.*, expérience de CLE à Roubaix²⁶³ ; voir également des supports de communication EDF et des articles de presse²⁶⁴

« Le principe de base de ce compteur est de permettre le prépaiement de l'électricité, ainsi que le remboursement des dettes (si nécessaire) et le paiement étalé sur l'année de la consommation.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ « Une campagne du Secours Catholique à propos des coupures d'électricité" EDF, déchaîne ton cœur !" », *Le Monde*, 20 novembre 1990, consulté en ligne sur http://www.lemonde.fr/archives/article/1990/11/20/une-campagne-du-secours-catholique-a-propos-des-coupures-d-electricite-edf-dechaîne-ton-coeur_3982689_1819218.html?xtmc=compteur_a_prepaiement&xtcr=3

²⁶¹ Sur le débat « bon payeur/mauvais payeur » et « bon pauvre/mauvais pauvre », nous renvoyons à la note de bas de page qui porte sur ce sujet, dans l'introduction générale (cas anglais).

²⁶² « Le médiateur national de l'énergie est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz naturel et de l'électricité. Il a deux missions légales : participer à l'information des consommateurs sur leurs droits et proposer des solutions aux litiges. Le médiateur rend compte de son action devant le Parlement. Jean Gaubert, médiateur depuis le 19 novembre 2013, est un spécialiste des questions relatives à la consommation et à l'énergie. Député des Côtes-d'Armor, de 1997 à 2012, il a été rapporteur du budget de la consommation à l'Assemblée nationale de 2006 à 2012 et vice-président de la commission des affaires économiques de 2007 à 2012. Ancien vice-président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), il préside le syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor depuis 1983 ». Sources : site internet du médiateur national de l'énergie http://www.energie-mediateur.fr/le_mediateur/qui_est_le_mediateur.html ; Rapport annuel 2015 du médiateur national de l'énergie.

²⁶³ Joly (2005), *op. cit.*

²⁶⁴ « Le compteur à clé fonctionne avec une carte rechargeable. EDF fait payer avant de voir », *Libération*, 13 avril 1995, consulté en ligne sur http://next.liberation.fr/vous/1995/04/13/le-compteur-a-cle-fonctionne-avec-une-carte-rechargeable-edf-fait-payer-avant-de-voir_130362 ; « EDF invente le « compteur du pauvre » pour les mauvais payeurs », *Le Monde*, 27 avril 1995, Philippe Baverel, consulté en ligne sur http://www.lemonde.fr/archives/article/1995/04/27/edf-invente-le-compteur-du-pauvre-pour-les-mauvais-payeurs_3872464_1819218.html?xtmc=compteur_a_prepaiement&xtcr=1

Le client dispose d'une clef électronique portant une puce [...] ; lors de l'installation du compteur, l'agent d'EDF programme les paramètres en fonction du client :

- Coût de l'abonnement et du kWh
- Valeur de la dette
- Dépense annuelle [estimée]
- Crédit de secours autorisé

Le client rechargeait sa clef auprès d'un terminal de vente d'électricité [...] soit en libre-service au moyen de pièces de 10 francs dans le hall de l'agence EDF [...] 24 heures sur 24, soit sur un terminal [...] à l'intérieur de l'agence EDF ou au bureau [de la principale société HLM locale]. [...]

Crédit de secours

Lorsque la totalité du crédit acheté est épuisé, le client peut choisir, en absence de ressources, d'utiliser le crédit de secours. [...] Lorsque le crédit de secours est totalement épuisé, l'électricité est coupée sans intervention extérieure (pas d'action d'un agent EDF). Pour remettre l'électricité en service, le client devait recharger le compteur d'un montant correspondant au crédit de secours et à la dette accumulée pendant la période de « secours ». [...]

Le bilan

Pour [les clients], les avantages se sont surtout trouvés dans le domaine de la gestion des dépenses, présentée sous un angle pédagogique puisqu'il y eut prise en charge par eux-mêmes de leurs difficultés. Le compteur leur permettait d'autoréguler leur consommation, de mieux répartir la charge financière induite et purger [...] le surendettement. Cependant, était reportée sur eux l'angoisse de la coupure, étant les seuls à être responsabilisés ; également la nécessité de se procurer les crédits requis, les [terminaux] étant rares et mal répartis géographiquement. La part du remboursement de la dette était par ailleurs jugée excessive. »

A noter : selon diverses sources²⁶⁵, le CLE a été abandonné par EDF. Cependant, lors de nos enquêtes de terrain en 2010, nous avons rencontré des agents d'un opérateur d'énergie local qui évoquaient la mise en place régulière de compteurs à prépaiement auprès de leurs clients endettés²⁶⁶.

Pour autant, la diminution du nombre de coupures observée au cours des années 1990 après la mise en place de ces dispositifs par les opérateurs ne garantit pas que les situations de difficulté de ménages concernés soient résolues ni que ceux-ci soient solvabilisés : le SME et le SMI, tout comme le compteur à prépaiement, correspondent à des « solutions » techniques minimales, qui représentent des formes de services très restreints²⁶⁷, soit dans l'attente du

²⁶⁵ *La Lettre des CCSPL*, « Vers un prépaiement des consommations d'électricité et de gaz naturel ? », *La Lettre des CCSPL (Commissions consultatives des services publics locaux)*, éditée par la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), n° 29, septembre-octobre 2013, 2 p. ; Joly, *op. cit.* pour le cas de Roubaix, en raison de coûts de gestion trop importants.

²⁶⁶ Voir *infra* (fin du chapitre 4) et Gremmel J., (2010), *L'accès des personnes précarisées à l'eau et à l'énergie. Entre service marchand et action sociale, la production locale de la politique publique d'aide aux impayés. Le cas du Bas-Rhin*, Mémoire de Master 2, IEP de Strasbourg, 176 p.

²⁶⁷ Analogie aux pratiques de restrictions de débit (« lentillage ») dans le cas de l'eau, pratiquées à cette période par divers services et que nous rencontrerons à nouveau dans le chapitre 5.

règlement de la situation d'impayé de l'utilisateur, soit comme mode de régulation encadré de la consommation domestique quotidienne et de l'endettement, suite au repérage de ménages en impayé de manière récurrente²⁶⁸. Ces dispositifs techniques conduisent ainsi l'entreprise à proposer un accès réduit à l'énergie dans l'attente d'une aide et à aménager la procédure de traitement des impayés dans certains cas pour éviter le recours systématique à la coupure, repoussoir pour l'opérateur et couperet pour les ménages. Ces dispositifs externalisent cependant en quelque sorte la gestion des difficultés des ménages (tant pour l'entreprise que pour des organismes d'aide) et laissent cours à des coupures pratiquées par les ménages eux-mêmes, à l'instar des compteurs à prépaiement (*Budget payment units*, BPU) installés en Angleterre à la même époque²⁶⁹. Enfin, quel que soit l'assentiment parfois suscité chez les bénéficiaires, soulignons que l'installation de ces dispositifs s'inscrit également dans un ensemble de pratiques qui consistent à « responsabiliser » l'individu et à renvoyer aux individus la gestion de leurs propres difficultés, comme cela a été observé dans divers champs depuis plusieurs années (emploi, santé, action sociale, etc.)²⁷⁰.

L'adoption de ces mesures à partir de 1994 indique en tout cas que les opérateurs considèrent désormais les impayés comme un problème suffisamment conséquent pour innover de leur côté et qu'ils jugent que cela relève aussi de leur champ d'action. Même si des améliorations en matière de gestion des usagers auraient probablement été réalisées à cette époque²⁷¹, le fait que ces quelques années aient été le cadre de multiples innovations concernant plus particulièrement les usagers démunis peut aussi être interprété comme le résultat de l'élaboration de stratégies des opérateurs face à leurs partenaires et aux élus dans un contexte modifié par la loi de 1992²⁷². Ces mesures peuvent également constituer un signe de la

²⁶⁸ Devalière (2004), *op. cit.*

²⁶⁹ Cf. introduction générale. Selon Joly (2005), *op. cit.*, qui s'est penché sur la mise en place de compteurs à prépaiement à Lille et Roubaix au début des années 1990, c'est en Angleterre que les employés d'EDF repèrent le compteur à prépaiement à clé, alors que jusqu'ici, ils avaient mis en place des compteurs à tickets puis à cartes à puce, moins pratiques.

²⁷⁰ Une littérature abondante existe à ce sujet.

²⁷¹ Cette période est caractérisée par une transformation de la relation à l'utilisateur-client au sein des services publics et entreprises, comme le montre une littérature abondante. Par ailleurs, les premiers services clientèle sont mis en place à cette époque dans les entreprises de services : le service clientèle de Veolia a ainsi été créé en 1997. Voir par exemple Gadrey J. et al. (1998), *op. cit.* ; Dubois V., (1998), Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales, *Lien social et politique*, n° 40, pp. 67-74 ; Jeannot G. et al. (1999), *op. cit.* ; Strobel P. (1995), *op. cit.* ; Warin P., (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris ; Warin P., (2002), Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative, *Droit et société*, vol. 51-52, n° 2, pp. 437-455 ; et Weller J.-M., (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, Paris.

²⁷² Marin et Noto, *op. cit.*

reconnaissance de l'insuffisance des fonds d'aide et/ou de l'augmentation des situations de difficulté. Enfin, elles mettent en avant le fait que les situations de défaut de paiement ont des causes et des degrés de gravité divers, pour lesquels des propositions différentes peuvent et doivent être faites aux yeux des créanciers, avant, après ou en complément d'une aide sociale éventuelle : prise de contact renforcée avec les usagers, gestion du budget, modes de paiement divers, échelonnement d'une dette, délai accordé, etc. Signalons que la plupart de ces mesures existent encore actuellement et font partie intégrante du jeu d'outils dont disposent les opérateurs face à une situation d'impayé : la majeure partie des situations d'impayé sont traitées en premier lieu grâce à ces mesures mises en place en interne pour adapter le recouvrement et améliorer la « qualité payeur » des ménages²⁷³.

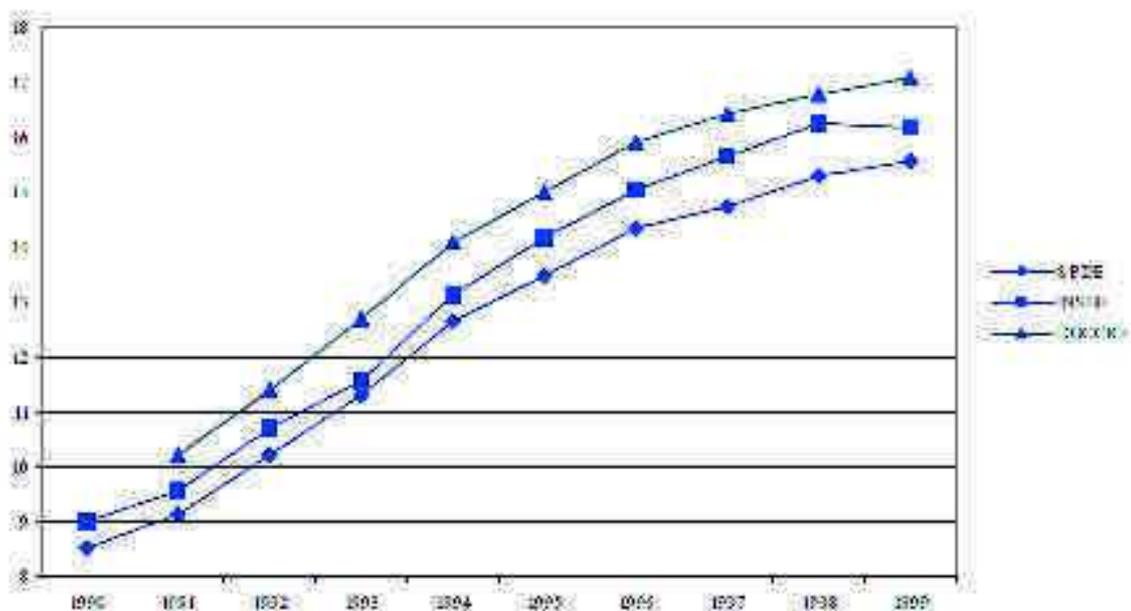
Ainsi, la majorité des mesures mises en place à l'époque en restent à un mode de résolution purement technique des défauts de paiement, comme nous l'avons dit. Les mécanismes développés par les opérateurs ne prétendent pas résoudre les difficultés de paiement, *a contrario* des fonds d'aide, qui affichent en partie cette ambition, même si fréquemment, leur action ne s'attaque pas aux causes des ruptures de paiement et se limite à solder une créance. L'analyse des systèmes mis en œuvre par les opérateurs à l'époque montre qu'ils cherchent surtout à limiter le risque que les impayés représentent pour eux²⁷⁴. Ainsi, ces mesures sont certes conçues pour traiter les difficultés de paiement des usagers mais dans un cadre relativement délimité par l'intérêt des opérateurs. Cette démarche des opérateurs apparaît légitime au vu de leur intérêt à agir en tant qu'entités marchandes, mais non pas en tant qu'entreprises de service public et distributeurs de services « de base » jugés indispensables aux yeux de nombreux acteurs. De plus, les mesures mises en place ne seront pas jugées suffisantes par la suite, principalement du fait que les opérateurs demeurent déjà *in fine* les principaux bénéficiaires des fonds d'aide mis en œuvre par ailleurs. Ainsi, entre 1995 et 1996, le secteur caritatif joue un rôle d'entrepreneur de cause à propos de la question de l'accès à l'eau et à l'énergie. Il parvient à imposer le problème des impayés et des coupures comme une question qui doit à nouveau être abordée par les acteurs institutionnels, en profitant de la fenêtre d'opportunité que constitue la discussion du projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale.

²⁷³ Devalière (2004), *op. cit.* ; Joly (2005), *op. cit.* ; Gremmel (2010), *op. cit.* ; nos observations sur divers terrains au cours de nos enquêtes (Alsace et Nord) ; et *Aquae*, (2015), « Nos entreprises mobilisées pour améliorer l'accès à l'eau », *Aquae, La lettre de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)*, Paris, n° 61, février 2015, 4 p., disponible en ligne sur fp2e.org

²⁷⁴ Même si les équilibres financiers ne sont pas affectés, la gestion des retards de paiement et le recouvrement des impayés entraînent des coûts non négligeables pour les entreprises (Marin et Noto, 1998, *op. cit.*).

2.2. Les associations imposent le sujet des impayés comme un problème non résolu, dans un contexte favorable (1996)

Aux yeux des acteurs caritatifs, les mécanismes de prise en charge des impayés d'eau et d'énergie sont loin d'être satisfaisants. Les associations sont en effet confrontées à de nombreuses demandes d'aide de ménages en difficulté, aidés ou non par les fonds, de façon croissante à partir de 1992 : le chômage est alors en recrudescence en France²⁷⁶. Le Secours Catholique²⁷⁷ et ATD Quart-Monde rapportent qu'ils voient se multiplier le nombre de cas d'insolvabilité dans leurs antennes locales²⁷⁸. Du côté de l'eau, il semble que la forte augmentation des prix de l'eau au cours des années 1990 (voir la figure et l'encadré qui suivent) accroisse brusquement la proportion de ménages en difficulté pour le paiement de leurs factures sollicitant des aides auprès des associations, ce qui n'était pas autant le cas auparavant.



Sources : Syndicat professionnel des distributeurs d'eau (SPDE), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de source générale de la consommation, de la consommation et de la répartition des produits (DGCCRF).

²⁷⁶ Le seuil emblématique des 3 millions de chômeurs a été franchi entre 1992 et 1996.

²⁷⁷ Selon Marin et Noto (*op. cit.*), « en 1980, l'association est intervenue dans 250 000 situations critiques pour aider des personnes en difficulté [en comptabilisant tous les types d'aide]. En 1994, ce sont plus de 680 000 cas qui ont nécessité une aide, soit environ 1,8 million de personnes. Les loyers et charges représentent 14 % des aides, les factures d'électricité et de gaz 14 % et les factures d'eau 5 % ».

²⁷⁸ Coutard (1999), *op. cit.* ; Tsanga (2003), *op. cit.*

Figure 3 : Evolution du prix de l'eau en France (1990-1999)

Source : Rapport Tavernier, 2001, pp. 8-9²⁸⁰ ; le graphique donne le prix unitaire moyen de l'eau des mois de juillet, en francs/m³, en francs courants, selon les trois sources nationales disponibles à l'époque

Encadré 11 – L'augmentation du prix de l'eau au cours des années 1990

« Entre 1975 et 1985, le prix moyen [de l'eau] a progressé de 170 % en francs courants. Entre 1985 et 1990, le prix de l'eau a augmenté, certes plus vite que l'inflation, mais à un rythme raisonnable d'environ 5 % par an (inflation de 3,2 %) ; entre 1991 et 1994, la hausse atteint en revanche 11 % par an, avant d'être ramenée à 6 % par an en 1995 et 1996. Entre 1997 et 1999, elle s'est à nouveau réduite, passant de 3 % à moins de 2 % par an. [...] En 1999, le prix moyen d'un mètre cube d'eau était, selon les sources d'information, compris entre 15,56 francs (2,3 euros) et 17,07 francs. Cette moyenne cache des différences relativement marquées selon les communes : les prix varient de 1 à 7, fourchette qui peut être ramenée de 1 à moins de 2 si on retire les 10 % de prix les plus éloignés de la moyenne.»
[Source : Rapport Tavernier, 2001, pp. 8-9, *op. cit.*]

L'augmentation significative du prix de l'eau en France sur la décennie 1990-2000 résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, notamment : la mise aux normes « assainissement » et la mise en conformité avec plusieurs directives européennes²⁸¹ ; des réformes tarifaires (passage du forfait à la tarification binôme ; et des réformes comptables (généralisation de l'obligation d'amortissement et application de l'instruction budgétaire et comptable M49 qui oblige les services d'eau à présenter un budget à l'équilibre et à respecter la séparation des budgets autorité organisatrice/service). Les disparités du prix de l'eau et son augmentation attise les débats au cours des années 1990, souvent en lien avec le sujet du choix du mode de gestion et l'encadrement des procédures de remise en concurrence des contrats et de délégation de service public²⁸².

Cependant, aucun suivi chiffré des impayés n'existe véritablement, ni pour l'eau ni pour l'énergie, et il est par conséquent difficile de savoir si le nombre d'impayé augmente. Les opérateurs privés du secteur de l'eau estiment que le nombre d'impayé reste stable et ne dépasse pas 1 % de leur chiffre d'affaire mais ils admettent que le nombre d'échéanciers de

²⁸⁰ Tavernier Y., (2001), *Le financement et la gestion de l'eau*, Rapport d'information n° 3081, Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, Assemblée Nationale, Mai, 200 p. ; de même, un rapport de la Cour des comptes cite les chiffres suivants : « en moyenne, le prix de l'eau a augmenté de 46,71 % entre 1990 et 1994 » (Cour des Comptes, *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, Edition du Journal Officiel, Paris, 1997, cité par Marin et Noto, *op.cit.*).

²⁸¹ Directive Eau Potable du 03/11/98; directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (DERU) ; directive « Nitrates » du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

²⁸² Voir à ce sujet, entre autres, la discussion fournie par Schneider L., Lorrain D., (2003), Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique - firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, *Flux*, vol. 2, n° 52-53, pp. 35-54.

paiement accordés a beaucoup augmenté²⁸³. Concernant l'énergie, les entreprises et les autorités mettent en avant le fait que le nombre de coupures décroît et que le prix des énergies baisse. Toutefois, du côté des fonds d'aide, le nombre d'aides accordées et le montant total consacré à ces aides ont doublé entre 1993 et 1995²⁸⁴, notamment grâce à l'augmentation des contributions de l'État et des opérateurs.

Tout un travail de mobilisation autour de la question des impayés d'énergie et d'eau et de leur mode de prise en charge va alors s'enclencher du côté des entrepreneurs de cause associatifs. Le fait que les associations aident encore un nombre important de ménages sera mobilisé comme argument afin d'appeler les pouvoirs publics et les opérateurs à prendre davantage de responsabilité dans ce domaine, aussi bien pour l'énergie que pour l'eau²⁸⁵. Les associations considèrent en effet qu'elles ne doivent pas suppléer aux défaillances des pouvoirs publics²⁸⁶ et financer des aides afin de rembourser des créances au profit de distributeurs d'eau privés, ce qu'elles dénoncent aussi dans le cas de l'énergie où, selon elles, les opérateurs sont finalement les principaux bénéficiaires des fonds d'aide²⁸⁷. Si ce discours critique s'appuie sur un registre de dénonciation que mobilisent fréquemment les associations, il contribue également à construire peu à peu comme un fait reconnu un besoin d'aide des usagers en matière de paiement des services d'eau et d'énergie et à l'identifier à un véritable problème²⁸⁸. En effet, au-delà du travail de quantification des demandes d'aide et de mise en avant des situations individuelles rencontrées, les difficultés de paiement et les coupures apparaissent peu à peu comme inacceptables. La notion d'un droit à ces services fait à nouveau son apparition. En 1994, le Secours Catholique fait par exemple paraître un document sur « le droit à l'énergie »²⁸⁹, tandis que certains parlementaires appellent à mettre en œuvre le « droit à l'énergie » inscrit dans la loi de 1992 sous la forme d'une aide personnalisée et d'une

²⁸³ Marin et Noto, *op. cit.*

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ Coutard, (1999), *op. cit.* ; Tsanga, (2003), *op. cit.*

²⁸⁶ Certaines d'entre elles vont même ensuite chercher peu à peu à se retirer des fonds d'aide dans les années suivantes pour ces motifs (*Ibid.*).

²⁸⁷ « Vu que la dotation financière provenait en bonne partie des pouvoirs publics (et des associations), et vu qu'il y avait déjà eu [fréquemment] coupure, EDF apparaissait comme le principal bénéficiaire d'un système inefficace pour éviter les coupures [...] » (Wodon, 2003, *op. cit.*).

²⁸⁸ Nous renvoyons à nouveau à l'approche « *Naming, blaming, claiming* », Felstiner, Abel et Sarat, *op. cit.*

²⁸⁹ Secours Catholique, (1994), *Le droit à l'énergie. Préserver l'énergie en vue d'une action institutionnelle visant à obtenir l'application de la loi de juillet 1992 sur le droit à l'énergie*, novembre 1994, 24 p.

interdiction de coupure hivernale pour les familles à faibles ressources²⁹⁰. De surcroît, la question a été attisée par les salariés d'EDF dans un contexte social particulièrement tendu en France et au sein d'EDF en particulier, rattachant la problématique restreinte des coupures à la question plus large du maintien d'un « véritable » service public de l'énergie, qui devrait notamment être « accessible à tous »²⁹¹. Enfin, certaines de ces revendications ne sont sans doute pas étrangères à des évolutions qui se produisent pour d'autres services en réseau : dans le cadre de la libéralisation du service téléphonique effectuée suite aux directives européennes, la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 prévoit un « droit au téléphone »²⁹² et instaure une tarification faible consommation, ainsi qu'un tarif « social »²⁹³.

Du côté de l'eau, plusieurs rapports traitent des hausses des prix en 1995 et 1996²⁹⁴ tandis que l'opinion publique est réactive à ce sujet suite à plusieurs scandales de collusion entre élus et opérateurs privés²⁹⁵, qui provoquent une crise de légitimité du secteur de l'eau et de la gestion privée²⁹⁶. Les associations revendiqueront par la suite la mise en place à l'échelle nationale d'un dispositif d'aide spécifique sollicitant les distributeurs, à l'image de celui créé pour l'énergie²⁹⁷.

De fait, le contexte est alors propice à une mise à l'agenda de ces questions et permet aux associations de jouer un rôle d'entrepreneur de cause. En effet, les questions des effets de la hausse du chômage et de la pauvreté, réunies sous les vocables de la fracture sociale et de

²⁹⁰ Cf. la question écrite n° 09785 de M. Guy Robert (Vienne - UC), « Dossier du Secours catholique relatif au droit à l'énergie », publiée dans le JO Sénat du 09/02/1995 – p. 298 ; réponse du ministère du Travail, publiée dans le JO Sénat du 15/02/1996 – p. 347.

²⁹¹ Les actions et revendications exprimées par les salariés d'EDF prendront encore plus d'importance à la fin des années 1990 lors de l'annonce de la libéralisation du secteur de l'énergie (rétablissement du courant aux débranchés, notamment par les « Robins des bois de l'énergie ») tandis que les mouvements de chômeurs demanderont un droit à l'énergie. Voir Pflieger, 2003, *op. cit.* et Bérout S., (2005), *Les Robins des Bois de l'Énergie*, Paris, Le Cherche Midi.

²⁹² Elle stipule que « le service du téléphone doit être fourni dans des conditions prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées par certaines catégories de personnes. Pendant une année, en cas de défaut de paiement, un service restreint comportant la possibilité de recevoir des appels, ainsi que d'acheminer des appels téléphoniques aux services gratuits ou aux services d'urgence est maintenu au bénéfice de certains débiteurs, soit saisis, soit surendettés » (extrait d'un document d'information de l'ADIL (Agence départementale pour l'information pour le logement), publié le 03 janvier 1997, 43 p.).

²⁹³ Coutard (2000), *op. cit.*

²⁹⁴ Guellec A. (1995), *Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise ?*, Rapport d'information n° 2342 de la Commission de la production de l'Assemblée nationale ; et DGCCRF (1996), *Enquête sur le prix de l'eau 1991-1996*, ministère de l'Économie et des Finances.

²⁹⁵ Par exemple, l'affaire « Carignon » à Grenoble.

²⁹⁶ Voir, entre autres, à ce sujet Lorrain D., (2003), Eau : le temps d'un bilan, *Flux*, vol. 2, n° 52-53, pp. 4-7, et dans le même numéro, Guérin-Schneider L., Lorrain D., (2003), *op. cit.*

²⁹⁷ Tsanga (2003), *op. cit.*

l'exclusion, s'imposent sur le plan médiatique et politique, dans l'expectative de l'élection présidentielle prévue en 1995. Dans cette perspective, le secteur caritatif se structure pour renforcer son influence et publicise ses actions et ses revendications. La commission de lutte contre la pauvreté de l'UNIOPSS fondée en 1985 forme un collectif nommé ALERTE en 1994²⁹⁸. Ce collectif lance aussitôt une première grande campagne médiatique pendant l'hiver 1994-1995 sous le label « grande cause nationale »²⁹⁹, tandis que le Secours Catholique publie son premier rapport statistique sur la pauvreté³⁰⁰. Les associations parviennent de plus à trouver des relais auprès d'acteurs-clés. Le président de l'UNIOPSS devient le conseiller officieux aux affaires sociales du candidat J. Chirac pendant la campagne présidentielle³⁰¹, qui est polarisée autour du thème de la « fracture sociale »³⁰². Les candidats s'engagent tous en faveur d'une loi d'orientation afin de lutter contre l'exclusion et la précarité. Après l'élection de J. Chirac, un projet de loi relatif à la cohésion sociale est lancé. Les associations se saisissent de cette fenêtre d'opportunité et investissent l'arène institutionnelle. Le collectif Alerte fait de multiples propositions en matière de lutte contre la pauvreté, tandis que Mme de Gaulle-Anthonioz, présidente d'ATD Quart-Monde, rédige un rapport³⁰³ pour le CES en 1995 dans la lignée du rapport écrit en 1987 par son prédécesseur, le père Joseph Wresinski.

Le gouvernement Juppé dépose finalement un avant-projet de loi en septembre 1996. Cependant, il s'avère que le texte ne prévoit pas de prendre en compte la question de l'eau et de l'énergie. A la demande insistante des associations mobilisées sur ce sujet, le directeur de cabinet du logement rencontre EDF, GDF et les distributeurs d'eau³⁰⁴. Finalement, sans attendre l'aboutissement du processus législatif, des engagements sont pris sous forme de chartes. Les chartes solidarité-eau et énergie sont signées le 06 novembre 1996. La charte solidarité-énergie implique toujours les mêmes partenaires, État et EDF-GDF. La charte solidarité-eau comporte quant à elle comme signataires l'État (via le ministre délégué au logement), l'Association des Maires de France (AMF) et la Fédération Nationale des

²⁹⁸ Borgetto et al., 2004, *op. cit.* ; voir également l'onglet « Historique » du site du collectif Alerte, que nous avons déjà mentionné *supra*.

²⁹⁹ *Ibid.* ; ainsi que Ondo Nguema N., (2007), *De la défense de la cause « des plus démunis » à la construction d'une action publique: sociogenèse de la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Lyon, 794 p.

³⁰⁰ Voir l'historique du Secours Catholique, en ligne sur leur site internet, consulté le 12 décembre 2013, accessible à l'adresse <http://v4.secours-catholique.org/nous-connaître/notre-histoire/>

³⁰¹ Marin et Noto, *op. cit.*

³⁰² Damon (2008), *op. cit.*

³⁰³ De Gaulle-Anthonioz G., (1995), *La grande pauvreté : Évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté*, Conseil Économique et Social, Paris

³⁰⁴ Tsanga (2003), *op. cit.*

Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) qui représentent les collectivités locales, et le Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'eau et d'assainissement (SPDE)³⁰⁵, qui représente les opérateurs privés. Si les associations ont réussi à enrôler le ministère du logement et qu'un représentant de l'UNIOPSS est présent pendant les négociations, elles n'expriment pas de revendication particulière³⁰⁶ et en restent à leur rôle d'entrepreneur de cause, ayant atteint leur but : susciter une prise de conscience collective, faire se rencontrer les acteurs afin d'élaborer une solution, et les faire contribuer au financement.

³⁰⁵ Qui sera rebaptisée par la suite FP2E (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau), comme nous l'avons précisé *supra*. Nous utilisons les deux acronymes, suivant la période concernée.

³⁰⁶ Tsanga (2003), *op. cit.*

Chapitre 3 – La concrétisation du droit à l'aide pour l'eau ? Le temps du volontariat (1996-2004)

1. Chartes et non-coupure pour l'eau et l'énergie: la construction laborieuse d'une aide aux impayés (1996-2000)

1.1. Les chartes, une avancée relative (1996)

La charte adoptée pour l'énergie complète le dispositif existant, tandis que pour l'eau, il s'agit du premier accord formalisé mettant en place un véritable dispositif d'aide spécifique. Les chartes constituent un repère visible d'un renforcement de l'encadrement du droit à une aide par la puissance publique, dans un contexte sensible à ce sujet aussi bien pour l'eau que pour l'énergie. Si elles représentent formellement une avancée sur ce plan, notamment par contraste avec les mesures délimitées que lançaient les opérateurs de leur côté, elles restent toutefois marquées par une prise d'engagement qui reste timide et des concessions âprement négociées³⁰⁷. Elles correspondent à des documents contractuels établis entre partenaires, sans valeur réglementaire³⁰⁸, dans la lignée des conventions, et elles constituent davantage des engagements en termes de moyens que de résultats.

Dans le cas de l'énergie, la charte se borne à reprendre ce qui existait déjà pour les fonds et officialise les engagements solidarité et le Service Maintien de l'Énergie (SME) expérimentés par EDF³⁰⁹, sans pallier leurs lacunes et sans interroger la mesure dans laquelle ils permettent finalement de traiter les difficultés des usagers³¹⁰. Dans le cas de l'eau, la charte semble à

³⁰⁷Nous renvoyons au travail de thèse de Marie Tsanga (2003, *op. cit.*), qui expose de manière approfondie le processus de prise de décision concernant la charte solidarité-eau.

³⁰⁸ L'emploi de ce type d'instruments se multiplie à l'époque dans divers secteurs de l'action publique : « [ces] droits sont écrits à l'aide d'outils qui ne sont pas ceux, classiques, du Législateur, mais par d'autres, dont la reconnaissance par le Législateur est incertaine et essentiellement locale (chartes d'accueil, conventions, règlement intérieur) » (cf. « L'État des droits. Pratiques des droits dans l'action publique », Appel à contribution, *Calenda*, Publié le mardi 03 janvier 2012, <http://calenda.org/206648>

³⁰⁹ Wodon (2003, *op. cit.*) liste les différents articles de la charte énergie :

- « Son article 2-1 présente le Service maintien de l'Énergie mis en œuvre au plan local en coordination avec les Fonds d'aide à l'énergie (cette fois rebaptisés « Fonds de solidarité énergie (FSE) »).
- L'article 2-2 indique qu'aucune coupure ne sera plus effectuée après midi, ni du vendredi au dimanche ou pendant les jours fériés et veilles de fêtes, et qu'au cas où la situation de paiement est régularisée avant 15 heures, l'électricité sera rétablie le jour même.
- L'article 2-3 fait état du réseau de correspondants solidarité comme partenaires des associations et institutions locales.
- Les articles 2-4, 2-5 et 3 promettent une action pilote (mais non définie) pour des solutions en matière d'énergie pour les logements occupés par des familles démunies, la poursuite des expérimentations d'actions innovantes pour les prestations adaptées aux clients démunis, et la création d'un comité de pilotage. »

³¹⁰*Ibid.*

première vue combler le déficit de dispositif de la loi de 1992 et met en place plusieurs dispositions calquées sur celles du dispositif énergie. La faiblesse du dispositif s'explique par la pression des opérateurs d'eau. Ces derniers ont préféré jouer la carte d'un compromis sous la forme d'une charte, plutôt que de risquer de subir un dispositif plus contraignant dans la loi en cours de discussion. Le gouvernement, de son côté, ne souhaitait pas rendre le dispositif contraignant, tandis que pour l'AMF, « la prise en charge de la solidarité dans le secteur de l'eau est un problème qui relève de la responsabilité politique locale »³¹¹. Une circulaire d'application³¹² viendra tardivement préciser la charte solidarité-eau en octobre 1997, soit quasiment un an plus tard. Ces deux documents listent les divers engagements pris par les partenaires. Selon Smets (2002)³¹³, le Ministre délégué au logement présente publiquement la charte en déclarant que, grâce à ces engagements, il n'y aurait « plus de coupures d'eau pour les ménages dans le besoin et de bonne foi ». Nous allons d'abord nous pencher sur le contenu de la charte, puis nous reviendrons sur les négociations difficiles autour du financement du dispositif, objet majeur de débat entre les partenaires.

a. La charte Solidarité-eau : un engagement volontaire pour une solidarité minimale

Telle qu'elle a été conçue en novembre 1996, la charte³¹⁴ repose sur trois principes de base, qui recourent ceux sur lesquels s'appuyaient déjà les dispositifs existants pour l'énergie ainsi que ceux pris dans la charte énergie. Ces principes sont les suivants (IGAS-IGE, 2001) :

- « le maintien du service de l'eau, pendant l'examen de la situation sociale de la personne en situation de précarité.
- la prise en charge, pour tout ou partie, des factures impayées, par l'État, les collectivités locales, les distributeurs d'eau ou les organismes caritatifs.

³¹¹ Tsanga (2003), *op. cit.*

³¹² Circulaire n° 97-100 du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la Charte Solidarité-Eau.

³¹³ Smets H., (2002), *Le droit à l'eau*, Académie de l'Eau, CEDE-AESN, 166 p.

³¹⁴ Les textes des chartes et de leurs circulaires d'application n'ayant pas été publiés, nous nous appuyons en ce qui concerne leur contenu sur les informations disponibles notamment dans des rapports administratifs (évaluation des fonds, fusion des fonds, évaluation de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions), un document de l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) et divers auteurs (principalement Wodon, 2003, *op. cit.* ; Tsanga, 2003, *op. cit.* ; Le Palabe E., (2006), *Évaluation des dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées: état des lieux des pratiques en France*, Mémoire ENGEES, UMR GSP Cemagref-Engées, 94 p. ; et Smets H., (2008), *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France, Un premier bilan*, Académie de l'Eau, 222 p.).

- des actions d'information et de pédagogie pour le bon usage de l'eau ».

Pour ce faire, la charte met en place un Fonds national et une Commission Solidarité Eau à décliner dans chaque département, à l'initiative du préfet³¹⁵. Comme dans le cas de l'énergie, la commission est une structure spécifique d'examen des situations des ménages et d'attribution des aides. Elle peut être adossée à des structures existantes telles que le FSL, ce qui est une possibilité et non la règle.

Outre les principes de base, la charte et la circulaire d'application établissent plusieurs dispositions nécessaires à la bonne mise en œuvre du dispositif et d'autres grâce auxquelles le maintien de l'accès à l'eau pourra être mieux garanti³¹⁶.

D'emblée, soulignons que les chartes eau et énergie vont au-delà de ce que prévoyait le texte de loi de 1992, dans le sens où elles ne se préoccupent pas seulement de l'organisation d'un droit à une aide dans le cadre d'un dispositif de solidarité, mais également du maintien de la fourniture. En effet, elles incitent les fournisseurs adhérents à la charte à modifier leurs pratiques en vue de s'adapter aux publics vulnérables auxquels ils peuvent être confrontés. Certaines de ces dispositions avaient déjà été « inventées » et introduites par EDF-GDF en interne dans le cadre de sa politique d'engagements solidarité (cf. *supra*). Dans la charte, la garantie du maintien de la fourniture trouve consistance à travers divers engagements, d'abord par la non-coupure pendant l'examen de la demande d'aide par le dispositif de solidarité. Ainsi, un délai de trois mois au maximum après la mise en demeure (dernière lettre avant la coupure) est prévu pour l'examen de la demande. Pendant ce laps de temps, en cas de saisine du dispositif d'aide, la procédure de coupure est suspendue³¹⁷. D'autres conditions sont mises en place et incitent à assouplir les procédures de coupure pour les usagers démunis, ainsi qu'à établir un échange d'information entre usagers et fournisseurs d'une part, et entre fournisseurs, services sociaux et autres structures d'aide d'autre part. On relève ainsi l'engagement des distributeurs signataires à informer l'utilisateur dans la lettre d'avis de coupure de la possibilité de saisir les services sociaux; le maintien/rétablissement du service quand un échelonnement des paiements est déterminé, et non pas uniquement lorsque l'impayé est

³¹⁵ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

³¹⁶ Contrairement à ce que mentionnent la plupart des rapports traitant du dispositif solidarité-eau, ces éléments étaient déjà présents dans la charte de 1996 et non pas uniquement dans la convention ultérieure signée en 2000.

³¹⁷ Cependant, pour l'eau et de manière plus cruciale pour l'énergie, ce délai ne permet pas de suspendre les poursuites et pénalités, ni l'accumulation possible d'impayés dans le cas de facture mensuelle ou bimensuelle, ou encore, si le dispositif d'aide accuse des délais de traitement des demandes plus importants.

soldé et la dette éventuelle totalement résorbée³¹⁸ ; en cas de coupure déjà effectuée, le rétablissement de la fourniture au plus tard le lendemain après le règlement d'une facture ; le fait qu'aucune coupure ne peut être effectuée dans des familles avec des nourrissons ou des personnes âgées dépendantes et qu'aucune ne peut avoir lieu après midi, ni les week-ends et veille des week-ends, ainsi que les jours fériés ; enfin, chaque distributeur devra désigner un correspondant solidarité³¹⁹. Certaines de ces mesures étaient parfois déjà mises en œuvre de manière informelle par des distributeurs d'eau, qui revendiquent par ailleurs à l'époque des négociations de la charte le fait d'en faire déjà « beaucoup » en la matière³²⁰, notamment par l'effacement de créance au cas par cas et l'assouplissement, voire l'absence, de coupures³²¹. Mais dans d'autres cas, ces mesures sont inexistantes et le fait que peu de distributeurs adhèrent à la charte ne contribuera pas à les faire appliquer de manière systématique ni sur la base d'un engagement dont les usagers et les pouvoirs publics puissent se réclamer³²².

En ce qui concerne le paiement de l'eau par l'utilisateur et la prise en charge de l'impayé par un dispositif d'aide sociale facultative³²³ comme l'est le fonds solidarité, plusieurs remarques

³¹⁸ En pratique, dans le cas de l'énergie, cela ne semble pas de mise (voir par exemple les témoignages de coupures de longue durée sur le site de *AC! Chômeurs – agir ensemble contre le chômage* - <http://www.ac-chomage.org/>). Il s'agit aussi fréquemment de ménages non pris en charge par le fonds solidarité ou dont la demande d'aide a été rejetée.

³¹⁹ Pour ce dernier élément, il est sans doute fait plutôt allusion aux distributeurs affiliés de la FP2E, mais rien ne le précise et le texte s'applique donc également aux distributeurs publics adhérents de la charte.

³²⁰ Tsanga (2003), *op. cit.*

³²¹ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

³²² Même pour les distributeurs signataires de la charte, elles ne sont pas toujours respectées, notamment parce qu'il peut être difficile de les faire appliquer de manière systématique, principalement en raison de la difficulté d'identifier les ménages dans ces situations. Dans le cas de l'énergie, il s'avère que même après l'engagement d'EDF et GDF et malgré de nombreuses dispositions prises en interne au fil des ans, de tels aménagements restent parfois difficiles à mettre en œuvre et à respecter, encore actuellement.

³²³ Le terme est ici employé au sens large : les fonds solidarité ont été considérés comme des dispositifs facultatifs jusqu'à la décentralisation, au sens où ils ne dispensaient pas des prestations légales et que les conditions d'attribution étaient définies localement, selon le bon vouloir des acteurs locaux, avec un cadrage national faible (voir les conclusions ultérieures des rapporteurs de l'IGAS-IGE, 2001, *op. cit.*). En revanche, l'action sociale facultative au sens strict renvoie aux mesures d'action sociale extra-légales mises en place à la discrétion des communes et intercommunalités, généralement via leur CCAS. Voir notamment à ce sujet l'étude récente de Havette S., Molière E., Moriceau C., (2014), L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités, *Dossiers Solidarité Santé* n° 56, Drees, Septembre, 30 p.

Havette et al. rappellent que « de par la clause générale de compétence, la capacité d'intervention et les marges de manœuvre des communes en matière d'action sociale sont théoriquement importantes [...]. De ce fait, [les] objectifs de l'action sociale facultative, son périmètre d'intervention ou encore ses modalités d'organisation varient fortement selon l'histoire des communes ou intercommunalités, les caractéristiques de leur territoire et de leurs approches de l'action sociale. Ces approches peuvent relever de l'assistance individuelle, de l'action à destination d'une population ciblée, ou d'une politique territoriale plus globale. [...] Elle prend généralement la forme d'aides directes (financières ou en nature) ou d'avantages (moindre coût pour bénéficier d'un service communal) ». Selon le site du CNLE, les « aides locales facultatives, ou aides extralégales, recouvrent trois modalités différentes :

- aides monétaires : il s'agit principalement d'aides répondant à des situations exceptionnelles ou d'urgence (aide alimentaire, cantine, énergie, logement, etc.)

peuvent être formulées à la lecture de ce document. Il est ainsi souligné qu'il s'agit bien d'aider des ménages qui ne peuvent s'acquitter « temporairement » de leurs factures, ce qui met *de facto* en lumière une certaine logique d'aide sous-jacente, caractéristique de ce type d'aide facultative. Cela inscrit ce dispositif d'aide dans une perspective d'intervention ponctuelle (exceptionnelle, facultative... etc.), ce qui sera corroboré par la suite par les conditions de mise en œuvre³²⁴ et les avis véhiculés par les acteurs locaux à l'échelle des départements dans les années qui suivent. Cette logique d'intervention bien délimitée vise à ce que ce dispositif constitue une aide de dernier recours, un filet d'urgence, notamment en invoquant l'argument que d'autres dispositifs de droit commun doivent être sollicités d'abord du côté de l'aide sociale en cas de ressources insuffisantes du ménage (aides au logement, etc.). Certaines commissions mettront en place des limites « plancher » : un ménage avec des ressources trop faibles ne peut pas être aidé, dans le sens où un dispositif d'aide ponctuel destiné à pallier une difficulté temporaire, n'a pas vocation à aider des ménages dont la faiblesse des revenus atteste de problèmes bien plus lourds. Tout ceci suppose cependant une prise en charge coordonnée et un examen approfondi des situations des ménages démunis qui n'auront pas toujours lieu. *A contrario*, certains ménages avec des ressources trop élevées mais en difficulté temporaires, seront fréquemment rejetés par des commissions locales, du fait de critères d'éligibilité restreints ciblant les ménages les plus pauvres, soit pour privilégier ces ménages, soit en raison d'une gestion budgétaire contrainte d'enveloppes trop limitées³²⁵.

Du côté des fournisseurs, la charte les encourage à déterminer si la situation du ménage relève d'autres problèmes que de problèmes financiers temporaires et peut être résolue par d'autres moyens: la mensualisation des factures et l'échelonnement de l'impayé en ce qui concerne la gestion budgétaire ; des conseils pour économiser l'eau ou encore la détection des fuites au sujet de la consommation en eau. Ces actions appartiennent à la panoplie des mesures dites « préventives » dont nous avons déjà parlé dans le cas de l'énergie. Elles sont censées résoudre une bonne partie des problèmes et s'exercer à long terme. Or, certaines d'entre elles

-
- aides en nature : celles-ci émanent surtout des associations caritatives et des communes sous forme notamment de colis (alimentaire, de Noël).
 - aides tarifaires : permettant l'accès à des services à tarif préférentiel (restauration scolaire, modes de garde, loisirs, culture, sport, etc.), sont uniquement octroyées par les communes. »

Voir <http://www.cnle.gouv.fr/Autres-definitions.html>

³²⁴ Fréquemment, une aide sera accordée au maximum une fois par an, voire une fois tous les deux ans (Le Palabe, 2006, *op. cit.* ; Smets, 2008, *op. cit.*).

³²⁵ *Ibid.*

sont difficiles à mettre en place dans le cas de l'eau (mensualisation complexe pour les régies, notamment en raison du fonctionnement en lien avec le Trésor Public). De plus, si les difficultés de certains ménages en impayé relèvent effectivement de ce type de problèmes (gestion du budget et du paiement de factures d'eau annuelles ou semestrielles mal anticipée, consommations excessives, équipements défectueux), pour d'autres, ce n'est pas le cas. Ces mesures renvoient également à un discours récurrent chez les acteurs publics et privés, selon lequel les situations d'utilisateurs confrontés à de lourdes factures résultent d'une mauvaise gestion budgétaire et de surconsommations³²⁶. Or, le problème de la faiblesse des revenus est aussi une cause significative. Alors que ce problème est le facteur déclencheur de la mobilisation des associations au sujet de l'accès aux services d'eau et d'énergie, *a contrario*, il ne relève clairement pas de ce dispositif destiné à agir *a posteriori* et de manière ponctuelle. De fait, cette ambivalence à propos du droit à l'aide tel qu'il est conçu dans le cadre des fonds eau nourrit de manière implicite les débats autour du dispositif d'aide dès sa création et au cours des années qui suivent.

Enfin, il est précisé que la prise en charge de l'impayé par le dispositif de solidarité sera nécessairement partielle, ce qui signifie qu'un solde, plus ou moins conséquent selon les dispositions locales, doit rester à la charge de l'utilisateur, ou encore, faire l'objet d'un plan d'apurement entre utilisateur et fournisseur. Il est également recommandé dans la suite du texte de laisser aux utilisateurs le soin de s'acquitter d'une partie de leur dette. Ces dispositions traduisent aussi bien une volonté de maintien d'une relation marchande utilisateur-fournisseur aussi normale que possible qu'une logique classique dans le cadre d'une prise en charge sociale d'aller dans le sens de la « responsabilisation » du bénéficiaire. Dans les faits, si le ménage ne peut régler ce solde ou respecter le plan d'apurement, il s'expose théoriquement à la coupure. Il arrive alors que le montant en question soit pris en charge par des associations, en dehors de leur engagement financier préalable dans le dispositif d'aide.

On trouve également dans ce texte la mention plus anecdotique selon laquelle les signataires s'engageraient à « recommander aux collectivités locales la mise en œuvre de tarifs et redevances (eau potable, assainissement, sommes collectées pour les organismes publics et les collectivités locales) qui, sans modification des équilibres économiques, privilégient les consommations de 0 à 100 litres par jour et par abonné ». Cette fois-ci, l'éventail d'actions ne

³²⁶ Tsanga (2003), *op. cit.* et (2009), *op. cit.*

concerne plus seulement les usagers, les fournisseurs et les partenaires de l'action sociale et associative, mais également les collectivités locales en tant qu'autorités organisatrices du service, au sens où elles exercent une responsabilité dans le choix de la structure tarifaire. Cette suggestion découle de l'observation des effets sociaux des structures tarifaires et de la conviction selon laquelle un prix moindre pour les consommations de base facilitera l'accès financier à l'eau pour tous les usagers domestiques, en particulier les usagers démunis. Le texte suggère ainsi une approche en termes de progressivité des tarifs que l'on retrouvera par la suite au cœur des réflexions sur l'accès social à l'eau. En ce qui concerne cette recommandation de la charte et les années qui ont suivi, il est difficile de déterminer si elle a trouvé écho chez les signataires et les collectivités, et si des modifications de la structure tarifaire ont été engagées en ce sens, comme ce sera parfois le cas plus tard. De fait, la première raison en cause est que la charte sera peu appliquée. De plus, cette suggestion ne sera plus mentionnée dans la Convention solidarité eau qui remplace la charte en 2000. Mais il s'avère également que la charte incite les signataires à faire des recommandations aux collectivités locales, alors même que ces signataires, y compris AMF et FNCCR, n'ont aucun pouvoir sur ces collectivités. Enfin, il n'est pas alors à l'ordre du jour que l'AMF et la FNCCR s'emparent de la question de la modulation de la tarification pour un motif d'abordabilité de la facture.

Enfin, abordons la question du financement du fonds et à l'usage possible de ce financement. La charte prévoit la création d'un fonds commun, organisé à l'échelle départementale, « doté par l'État et par les distributeurs d'eau de 15 millions de francs chacun », ce qui revient à 30 millions de francs au total à l'échelle nationale (soit 4,57 m€). Cependant, cette dotation ne représente pas un abondement à un pot commun que chaque commission pourrait utiliser à sa guise, après répartition entre les départements. Les partenaires se sont en effet accordés sur le fait que l'État prenne « en charge la part qui n'est pas destinée aux distributeurs d'eau : Agence de l'Eau (redevance pollution, redevance prélèvement), Fonds National de Développement des Adductions d'Eau, Voies Navigables de France ; [et TVA] » tandis que « les distributeurs d'eau s'engagent à prendre en charge la part leur revenant, y compris les éventuels frais de fermeture et de réouverture de branchement, de recouvrement, de pénalités de retard et d'huissiers ». Enfin, « les collectivités locales sont invitées à faire de même sur la part leur revenant, en abondant le fonds » et « les associations, en tout dernier ressort, font

part à la Commission de l'aide éventuelle qu'elle souhaite allouer, soit directement à la famille, soit au distributeur d'eau ».

Il s'avère ainsi que l'État et les distributeurs d'eau affiliés à la FP2E³²⁷ sont les seuls à être formellement engagés financièrement mais que leur contribution financière relève de l'abandon de créance, c'est-à-dire ne concerne que la part revenant à chacun (en plus d'autres frais abandonnés) : « le distributeur renonce à tout ou partie de ce que lui doit le ménage sollicitant une aide »³²⁸ (Le Palabe, 2006). De leur côté, les distributeurs d'eau en régie ne sont pas engagés financièrement lors de la signature de la charte, mais l'on suppose que ceux qui adhéreront utiliseront aussi l'abandon de créance (ultérieurement, on leur conseillera plutôt de pratiquer l'abondement). Enfin, les collectivités locales ne sont pas engagées financièrement non plus mais sont *invitées* à abonder le fonds, tandis que les associations peuvent compléter l'aide octroyée, en la destinant au ménage ou directement au distributeur. L'un des nœuds fondamentaux du débat qui apparaît ici et se noue autour du dispositif solidarité eau est celui de la (non-) participation financière des régies ainsi que des collectivités locales. De plus, les responsables du fonds seront parfois réticents à solliciter deux fois les mêmes structures, lorsque celles-ci se recoupent (régies et communes). Les choix effectués dans la charte sont finalement assez indicatifs de la logique suivie par l'État : garantir un accord avec la FP2E, partenaire « pilier », sans finalement se préoccuper de l'engagement des régies, ni être véritablement en mesure de le faire (complexité du fait du nombre de services et absence de structure de représentation). Si le fait que les adhérents de la FP2E desservent 80 % de la population³²⁹ en eau justifie cette logique, le manque d'engagement des régies et des communes dans le dispositif de solidarité-eau va poser problème par la suite³³⁰.

En définitive, malgré les intentions louables manifestées dans la charte, les limites du dispositif tel qu'il a été conçu entraveront fortement sa mise en œuvre effective, à contre-

³²⁷ La FP2E comptait 83 adhérents au 14 mars 2000 selon le tableau annexé à la circulaire de la Convention Solidarité Eau, mais certains de ces adhérents sont des filiales des 3 majors de l'eau, Veolia, Lyonnaise des Eaux et Saur (voir la Circulaire DAS/DSFE/LCE n° 200-320 du 6 juin 2000, Bulletin officiel n° 2000-32).

³²⁸ Le Palabe (2006), *op. cit.*

³²⁹ Selon Sabine Fauquez-Avon (Veolia), « 52 % des communes ont délégué leur service d'eau, ce qui représente 80 % de la population, soit 48 millions d'habitants ». Pour l'assainissement, « 38 % des communes ont délégué l'assainissement, soit 53 % de la population, donc 32 millions d'habitants » (Fauquez-Avon S., (2006), L'accès à l'eau pour tous : un impératif social, *TSM (Techniques Sciences Méthodes)*, n° 1, pp. 79-84).

³³⁰ Tsanga (2003), *op. cit.* relève de même que, curieusement, la Convention solidarité-eau (2000) suggère que les membres de la FP2E incitent les collectivités locales à adhérer au dispositif de solidarité, alors qu'elle n'a d'autre lien avec ces collectivités que celui entre délégataire et autorité organisatrice.

courant de ce que souhaitaient les associations. Trois écueils principaux, étroitement imbriqués, pèsent finalement dans la construction du dispositif: le caractère volontaire, le mode de financement, et le fait que dans un premier temps, les dispositifs locaux s'organiseront en pratique autour du principe selon laquelle un abonné ne sera aidé que si son distributeur a signé la convention départementale. Un quatrième écueil découle directement de l'organisation du secteur de l'eau : le fait que ce soit un service public local, sous la responsabilité des autorités organisatrices, avec une part de la facture qui leur incombe parfois ; et la multiplicité des distributeurs.

Sur le caractère volontaire, il est clair que la charte demeure un document non réglementaire, notamment suite à l'opposition de la FP2E qui refusait tout engagement plus contraignant et mettait en avant le modèle des conventions déjà passées entre EDF-GDF et l'État³³¹. De plus, seule la FP2E s'engage financièrement avec l'État, chacun pour leur propre compte. L'engagement dans le dispositif demeure non coercitif : la mise en œuvre ne comporte pas de délai fixé même pour les acteurs obligés de s'engager (État et adhérents de la FP2E), tandis que les partenaires pressentis mais non engagés par la signature de la charte restent sollicités sur la base d'un engagement uniquement volontaire³³². Les signataires AMF et FNCCR représentent en effet les collectivités locales au plan national mais ne peuvent aucunement les contraindre à adhérer à la charte. Ces deux fédérations s'engagent seulement à inciter les collectivités locales à entrer dans le dispositif, en tant qu'autorités organisatrices de services et/ou au titre de responsables de l'action sociale communale. De plus, dans les faits, la mise en œuvre du dispositif sera contrariée par le très faible taux d'adhésion à la Charte, même en ce qui concerne les services déconcentrés de l'État et les distributeurs adhérents de la FP2E au plan local. En effet, l'engagement à l'échelle nationale doit encore être décliné localement par la signature de conventions départementales.

Concernant le mode de financement et l'usage de ce financement, à l'instar des fonds énergie, la charte repose bel et bien sur le principe du concours financier des distributeurs d'eau, mais contrairement à EDF et GDF qui procèdent par abondement aux fonds, la FP2E s'engage à financer les aides sous la forme de l'abandon de créance³³³, comme nous l'avons souligné. La

³³¹ Tsanga (2003), *op. cit.*

³³² Voir Pondaven P., Nosmas J-P., Rouques G., (2002), *Fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des fonds de solidarité pour le logement*, Paris, Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), Inspection Générale de l'Administration (IGA) et Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), 126 p., disponible en ligne <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000319/0000.pdf>

³³³ La part du distributeur (plus précisément la part fermière) peut représenter jusqu'à 2/3 de la facture mais cela varie, notamment si le distributeur en question assure à la fois la fourniture en eau et celle en assainissement. En

FP2E a réussi à imposer ce mode de contribution financière qui lui est favorable³³⁴. Le fait que le dispositif soit volontaire et que l'engagement des autres partenaires ne soit pas certain a incité les distributeurs privés à négocier ce compromis. Du fait de la multiplicité des distributeurs, la FP2E manifeste une réticence à financer « pour les autres » et donc rejette l'abandon à un fonds commun au plan local. La FP2E évite également ainsi que sa participation financière puisse financer les autres parts de la facture. En effet, « la facture d'eau ne rémunère pas seulement le distributeur mais également d'autres organismes pour lesquels le distributeur est prestataire de service. En conséquence, le distributeur ainsi que les autres créanciers ne peuvent juridiquement abandonner la créance que sur la part leur revenant »³³⁵. Enfin, « la formule de l'abandon de créances présente l'avantage d'être un financement virtuel »³³⁶ qui s'exerce uniquement en cas d'impayé et non pour financer un fonds *a priori*. Ces concessions sont essentielles pour la FP2E, qui invoque au cours des négociations l'argument selon lequel les actionnaires refuseront que des financements des opérateurs privés soient consacrés à financer des dispositifs sociaux, face à l'État qui refusait un financement par une taxation du prix de l'eau. Dans l'incertitude de la répartition du financement entre prix de l'eau (donc par l'utilisateur) et fonds propres des opérateurs, la FP2E tranche en faveur d'un engagement par abandon, qui reste virtuel³³⁷. Pour la même raison, la FP2E impose un montant maximal : le total des abandons effectués ne doit pas dépasser un plafond fixé à l'échelle nationale. L'engagement financier de 15 millions de francs chacun par l'État et la FP2E constitue par conséquent une enveloppe à la fois virtuelle et plafonnée.

Cette question du mode de financement par abandon de créance est importante. Elle a été inscrite dès le départ dans l'architecture du dispositif, a conditionné l'engagement des distributeurs privés et pèse encore actuellement sur le dispositif d'aide. Ce mode de fonctionnement va directement à l'encontre du principe de fonds d'aide comme celui-ci,

moyenne, la rétribution du distributeur pour l'eau seule représente 30 à 50 % de la facture. Par ailleurs, les composantes de ces services peuvent être éclatés entre plusieurs opérateurs publics ou privés: avec le transport, la production et la distribution pour l'eau ; pour l'assainissement, avec la collecte, le transport et le traitement. Les taxes et redevances représentent environ 30 % de la facture. Enfin, il reste la part communale, qui permet à l'autorité organisatrice d'assurer les frais à sa charge, comme les remboursements d'emprunts (elle correspondait à 1 % de la facture pour Paris en 2007 par exemple). Enfin, différentes autorités organisatrices peuvent coexister pour une même facture (par exemple, la municipalité pour l'eau, l'intercommunalité pour l'assainissement, etc.) (voir introduction générale).

³³⁴ Tsanga (2003), *op. cit.*

³³⁵ Le Palabe (2006), *op. cit.*

³³⁶ Tsanga (2003), *op. cit.*

³³⁷ Même si finalement, il semble bien que ce soit le prix de l'eau qui finance les abandons de créance, par le jeu des provisions, et non le chiffre d'affaires, comme le réclamaient initialement les associations. Pour les régions, cela passe forcément par le prix de l'eau, ce qui explique que les décisions d'abandons de créance « gracieuses » passent en conseil municipal/communautaire.

reposant sur le financement de multiples partenaires : au lieu d'assurer une solidarité territoriale et partenariale par mutualisation des financements, les opérateurs ne s'engagent à aider que leurs propres abonnés, sur leur territoire de desserte, et uniquement pour la part qui leur revient. De fait, territoires des services, territoires des opérateurs et territoires de l'action sociale ne se recoupent pas : ici, c'est l'échelle du territoire de desserte, voire celle des contrats de l'opérateur, qui s'impose, au détriment de l'échelle départementale du dispositif. De plus, ce fonctionnement entraîne des inégalités entre départements et entre usagers que souligneront des rapports et évaluations ultérieurs³³⁸. En effet, la clé de répartition des deux fois 15 millions de francs envisagée entre les départements est celle du nombre d'abonnés, ce qui ne correspond pas forcément aux besoins en termes de précarité, pas plus que la somme initiale envisagée, sans que l'on ne puisse aisément le déterminer. Nous y reviendrons par la suite.

Par ailleurs, ce mode de fonctionnement se révèle à l'usage très compliqué. En effet, si chacun est censé renoncer à sa créance, il n'est pas possible d'« envisager de moyen de contrainte à l'égard des collectivités ou distributeurs indifférents ou récalcitrants » à participer au dispositif³³⁹. Cela entraîne un manque certain de marge de manœuvre dans la gestion des fonds financiers disponibles : des acteurs locaux réunis au sein d'une commission peuvent certes aider des abonnés sans conventionner avec leurs distributeurs, mais à leurs propres frais, suivant les montants disponibles obtenus grâce à des abondements. Certains départements opteront pour cette option dans les années qui suivent, notamment lorsque l'État renoncera à l'abandon de créance et abondera les enveloppes pauvreté-précarité plus générales dans lesquelles les Préfets puiseront pour alimenter le dispositif solidarité eau. Le plus souvent cependant, la nécessité de conventionner avec tous les distributeurs présents sur un département sera mise en avant par les gestionnaires des fonds, en même temps que sa complexité³⁴⁰. En pratique, certains départements n'aideront pas les abonnés de distributeurs non conventionnés. De fait, le plus fréquemment, sans l'adhésion de son distributeur à la charte, un abonné ne pourra pas être aidé, ou le sera de manière beaucoup plus limitée du fait d'une mutualisation insuffisante ou inexistante des financements. Or, le grand nombre

³³⁸ Voir CES, (2000), *La Réforme de la politique de l'eau*, Conseil Économique et Social et Environnemental (CESE), Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social ; IGAS-IGE, *op. cit.* ; Le Palabe (2006), *op. cit.* ; et Tsanga Tabi M., Le Palabe E., (2008), *La politique publique de maintien à l'eau des publics défavorisés en France: état des lieux de la mise en place des dispositifs sur le territoire national*, *Le 4 pages*, édition Cemagref.

³³⁹ IGAS-IGE, *op. cit.*

³⁴⁰ Le Palabe, *op. cit.*

d'unités de distribution³⁴¹, caractéristique de l'organisation du secteur de l'eau, constitue une entrave directe à ce fonctionnement. À l'échelle d'un département, pour prendre en compte tous les abonnés relevant de services d'eau locaux différents, gérés parfois en régie, parfois en délégation, il faudrait que plusieurs dizaines, voire centaines, de distributeurs et de collectivités locales adhèrent à la charte, que ce soit pour abonder ou procéder par abandon de créance³⁴².

De fait, la mise en œuvre de la charte sera un échec, en raison de cette complexité de l'organisation du secteur de l'eau, mal anticipée peut-être, et des limites imposées par les uns et les autres dans la conception du dispositif. Enfin, soulignons pour conclure que les ménages en habitat collectif (non-abonnés) ne peuvent pas être aidés par ce dispositif mais qu'ils sont pris en charge par les FSL. Cet aspect de la question contribua également à ce que la charte soit peu appliquée. En effet, le nombre de clients en difficulté gérés directement par les opérateurs est bien moindre que dans le cas de l'énergie et par conséquent, certains acteurs locaux avancèrent que « le nombre de cas litigieux est trop faible pour justifier la mise en œuvre d'un dispositif lourd »³⁴³. Ces éléments renvoient finalement aux caractéristiques du problème de l'accès à l'eau : sa faiblesse et son invisibilité, la difficulté d'accéder aux ménages, et la complexité aussi bien du secteur que des dispositifs d'aide qui peuvent être mis en place, jettent le doute sur l'opportunité de mettre en œuvre une aide, tandis que la légitimité de l'aide reste encore à construire. En effet, les acteurs soulignent régulièrement que le poids des impayés dans le secteur de l'eau et le nombre de coupures sont très faibles (voir l'encadré qui suit). Pour autant, d'autres soutiendront que cela ne signifie pas que des ménages ne sont pas en difficulté pour payer ces factures et s'évertueront à tenter de le

³⁴¹ Smets (2008, *op. cit.*) souligne qu'on dénombre en effet 34000 services de distribution d'eau et d'assainissement (dont 15000 unités pour l'eau). Les distributeurs se répartissent en 7600 régies de distribution et 4800 distributeurs privés (mais avec 3 opérateurs majoritaires, et de nombreuses sociétés locales affiliées). Par ailleurs, le nombre d'abonnés desservis par une unité de distribution est très variable, ce qui aboutit à une proportion importante de petites unités (desservant moins de 500 personnes) et une proportion faible de grosses unités (desservant plus de 200 000 personnes). Cet « émiettement » reflète l'organisation communale et intercommunale du service public local de l'eau. Les distributeurs privés adhérents de la FP2E desservent 15 millions d'abonnés et les régies 5 millions. La Lyonnaise des Eaux dessert 11 millions de personnes en eau en 2014 (selon le site internet de LDE). Selon Fauquez-Avon (2006, *op. cit.*) « 52 % des communes ont délégué leur service d'eau, ce qui représente 80 % de la population, soit 48 millions d'habitants. Pour l'assainissement, « 38 % des communes ont délégué l'assainissement, soit 53 % de la population, donc 32 millions d'habitants ». Enfin, complétons ce panorama en rappelant que 43 % des logements sont des logements collectifs (cf. Houel M., (2010), Rapport n° 242, au nom de la commission de l'économie, sur la proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers, déposé au Sénat le 02 février 2010, 39 p.).

³⁴² Tsanga (2003), *op. cit.* ; Smets (2008), *op. cit.*

³⁴³ Coutard (1999), *op. cit.*

démontrer³⁴⁶. Cette démonstration constitue pour ces mêmes acteurs l'argumentation à partir de laquelle ils soutiennent la création d'une aide spécifique (voir chapitre 5).

Encadré 12 – Estimation du nombre d'impayés et de coupures d'eau

Sources : Marin et Noto (1998, op. cit.) ; IGAS-IGE (2001, op. cit.) ; Fauquez-Avon (2006, op. cit.)

Selon le rapport de l'IGAS-IGE (2001, *op. cit.*), pour la FP2E, le poids des impayés reste marginal : il est estimé à 60 millions de francs pour les distributeurs d'eau privés et 100 à 120 millions de francs pour les régies, alors que le chiffre d'affaire du secteur de la distribution de l'eau et de l'assainissement est estimé à 67 milliards de francs. Marin et Noto (1998, *op. cit.*) rapportent quant à eux un coût des impayés toutes causes confondues de 450 millions de francs en 1996, sans certitude sur le chiffre avancé.

Selon Marin et Noto (*ibid.*), les coûts de trésorerie ne sont sans doute pas négligeables : en 1995, pour EDF-GDF, ils s'élèvent à 600 millions de francs de trésorerie par jour pour 10 milliards de francs en attente d'être récupérés.

Au-delà du nombre d'impayés, le poids des échéanciers de paiement et des coupures permet également d'estimer le nombre de ménages en difficulté de paiement pour des raisons diverses.

Selon Fauquez-Avon (2006, *op. cit.*) de la Compagnie Générale des Eaux (Veolia), « des échelonnements [sont] accordés en cas de difficulté de paiement passagère : près de 250 000 échéanciers sont enregistrés par an (2 % des factures) » pour la CGE. Elle observe qu'« en 5 ans, la durée moyenne de paiement et le taux des impayés ont sensiblement augmentés ».

Quant au nombre de coupures, pour la CGE par exemple, « 80 000 coupures sont réalisées par an, soit 0,4 % des factures émises (6,3 millions d'abonnés / 22 millions de personnes). Les coupures sont de très courte durée : moins de 1/10 d'une journée. Dans plus de 95 % des cas d'impayés, la coupure a pu être évitée grâce à une démarche personnalisée auprès des clients »³⁴⁷.

La FP2E estime que 15 % seulement des 100 000 coupures³⁴⁸ effectuées chaque année par ses adhérents sont liées à des situations de précarité (soit 15 000 abonnés); par ailleurs, la fédération indique que 90 % des coupures attribuées à des situations de précarité durent moins de 24h³⁴⁹.

Par extrapolation, les auteurs du rapport IGAS-IGE estiment le nombre total de coupures pour situation de précarité à 20 000 en France. De plus, ils estiment que 2000 coupures réalisées dans des cas de précarité durent plus de 24h : il s'agirait de ménages qui ne répondent pas aux relances et ne se manifestent pas auprès de leur distributeur, du Trésor Public ni des services sociaux. Les ménages témoignent quant à eux de leur non-information ou de leur incompréhension des courriers.

³⁴⁶ Par exemple Henri Smets, dont nous avons cité plusieurs rapports, acteur militant pour la mise en œuvre d'un droit à l'eau en France. Voir la présentation de cet acteur dans le chapitre 6.

³⁴⁷ Fauquez-Avon (2006), *op. cit.*

³⁴⁸ Les chiffres donnés ne concernent que les ménages abonnés et n'incluent pas les expulsions locatives pour impayés de loyers et de charges. Les chiffres pour l'eau sont donc forcément minorés par rapport à ceux connus pour l'énergie, une grande partie de ménages payant l'eau dans leurs charges collectives, comme nous l'avons déjà précisé.

³⁴⁹ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

b. Une faible mise en œuvre de la charte Solidarité-eau

Le dispositif est mis en place pour une durée de trois ans, à titre expérimental. Mais sa mise en œuvre se révèle un quasi fiasco, en raison des multiples écueils que nous avons soulignés auparavant. Une évaluation de 2001 souligne les principales causes de l'échec rencontré pour les enquêteurs. Selon les rapporteurs, qui restent tout de même assez consensuels, « la Charte [pariait] 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 »³⁵⁰. En fait, des difficultés apparaissent très rapidement, à peine la charte signée et avant même la mise en œuvre à l'échelle locale. En effet, la circulaire d'application ne paraît qu'au bout d'un an, le temps que les acteurs se mettent d'accord sur les modalités de financement et détaillent les montants engagés, puis que les différents ministères y souscrivent à leur tour en acceptant d'abandonner les différentes taxes que comportent une facture d'eau et mettent en place les circuits de remboursement³⁵¹. La complexité engendrée par le mécanisme de l'abandon de créance et la nécessité pour chaque type d'acteur d'accepter les coûts qui lui incombent expliquent ces longs mois de tâtonnement³⁵². Une fois lancé, le dispositif ne parvient pas à prendre son essor, confronté de surcroît à de nombreuses réticences³⁵³. Selon l'IGAS, « certains distributeurs privés ont mis le système en application, dès 1996, en dépit de l'absence quasi totale de participation de l'État et des départements au dispositif. Il résulte des enquêtes qui ont été réalisées auprès des préfets, entre 1996 et 1999 [...] que seulement six

³⁵⁰ IGAS-IGE, *op. cit.*

³⁵¹ Selon un représentant du secteur associatif (UNIOPSS), sollicité pour être présent lors des négociations autour de la charte et interviewé par Tsanga (2003), *op. cit.*, « la formule de l'abandon de créances a été l'une des raisons qui a fait traîner les négociations en longueur et qui explique que la circulaire d'application de la charte ait mis autant de temps à paraître. Eux [la FPD2E] n'abandonnaient que leur part de créance sur la facture d'eau et il fallait trouver une formule pour le reste de la facture. Il a fallu aller chercher 3 ministères différents, 6 directions différentes puisqu'on a l'environnement, l'agriculture, les finances, le budget, le Trésor... Chacun a dû renoncer à sa part de créances, il y en a qui voulaient bien, d'autres pas. Est-ce que le Trésor renonce à la TVA ou pas ? Voilà le genre de questions qui demande des mois pour tomber d'accord. C'est pour cela que ça a été si long entre la Charte et la circulaire d'application avec 12 pages pour expliquer à chacun ce qu'il en était et ce qu'il devait faire ».

³⁵² Tsanga (2003), *op. cit.*

³⁵³ Le même interviewé rapporte qu'« on arrive à cette charte en 1996 qui mécontente tout le monde, qui est difficile à monter, il n'y a pas beaucoup d'engagement et d'enthousiasme, les services de l'Etat parce que ça leur fait une commission et du travail en plus ; les distributeurs d'eau parce qu'ils se sont fait arracher cet accord, sans en être volontaire, le Ministère du Logement parce que les services du Ministère ne veulent pas accoler cela au Fonds de Solidarité Logement en évoquant la surcharge de travail et le Ministère de la solidarité qui ne veut pas prendre en main un projet que les autres (le Ministère du Logement en l'occurrence) se sont faits forts de négocier » (*Ibid.*)

départements³⁵⁴ ont signé, à l'époque, une convention en application de la Charte de 1996 [tandis que deux autres³⁵⁵ l'envisageaient pour 1998] ». Le contraste est frappant avec les objectifs annoncés, notamment dans le texte de la charte qui supposait que l'UNIOPSS réaliserait un bilan dès la première année sur un échantillon d'une dizaine de dispositifs. De surcroît, cela ne signifie pas que la mise en œuvre ait été aisée dans ces cas même une fois la convention locale signée, ni que la couverture territoriale ait été complète³⁵⁶. Selon Smets (2002, *op. cit.*), qui s'appuie sur le bilan réalisé par l'UNIOPSS en 1998, 10 départements avaient alors mis en place un dispositif. D'après ce bilan, les commissions étaient « peu nombreuses » et elles « travaillaient en parallèle de nombreuses autres structures d'aide sociale ». Il souligne de plus que la fourniture de secours par ces structures apparaissait plus simple que l'abandon de créance. De leur côté, les associations participent encore de manière significative à la résorption des impayés d'eau, notamment le Secours Catholique. Selon l'IGAS-IGE (2001, *op. cit.*), le Secours Catholique verse environ 2,7 millions de francs chaque année pour des impayés d'eau entre 1998 et 2000³⁵⁷.

La charte solidarité-eau constituera pourtant l'accord-cadre organisant formellement un dispositif de solidarité autour de la prise en charge des impayés de factures d'eau pendant un laps de temps relativement long, de 1996 à 2000. Par comparaison, le dispositif de solidarité énergie fonctionne beaucoup mieux, de même que le FSL pour le logement, qui bénéficient d'un certain rodage après plusieurs années d'existence dans certains départements, et qui ont été renforcés par la charte signée entre temps (cf. encadré). Ils ne sont cependant pas exempts de limites non plus, notamment l'épuisement précoce des enveloppes dans l'année, surtout dans le cas de l'énergie³⁵⁸. Néanmoins, la comparaison avec l'eau s'impose et permet de souligner les obstacles rencontrés, surtout si l'on suspecte qu'une partie des ménages aidés dans le cas de l'énergie connaît aussi des difficultés pour payer l'eau.

Encadré 13 – Financement des fonds solidarité énergie (FSE) et estimation du nombre de ménages pris en charge (1993-2002)

³⁵⁴ Loiret, Meuse, Ille et Vilaine Dordogne, Charente, Charente-Maritime. Tsanga (2003, *op. cit.*) rapporte « 4 à 5 cas de réussite » selon les termes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

³⁵⁵ Yonne et Allier.

³⁵⁶ Tsanga (*ibid.*) a enquêté sur le cas du Loiret en ce qui concerne la mise en œuvre de la charte. Ce cas est considéré à l'époque par les acteurs comme pionnier et suffisamment abouti, ce qui n'était pas le cas des autres départements.

³⁵⁷ Les auteurs mettent ces montants en rapport avec le montant global des aides versées par le Secours Catholique, qui est alors de 150 millions de francs par an.

³⁵⁸ Pondaven, *op. cit.* ; Fourcade M., Jeske V., Naves P., (2004), *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, IGAS, rapport n° 2004-054, mai 2004, Paris, 337 p.

Le fonds énergie connaît une montée en charge progressive au cours des années 1990. Sur le plan financier, EDF-GDF contribue de manière croissante au fonds : la contribution double entre 1993 et 1997, atteignant 42 millions de francs, tandis que le financement du fonds par l'ensemble des contributeurs atteint 142 millions de francs en 1997 (contre 51 en 1993).

En 2001 et 2002, la contribution d'EDF-GDF est de 23 millions d'euros et celle de l'État de 9 millions, pour un total de 44 et 47 millions d'euros tous contributeurs confondus. La contribution d'EDF-GDF est en fait en partie prévisionnelle : EDF destinait 7,5 m€ et GDF 3 m€ à l'aide aux impayés, EDF prévoyant ensuite 12,5 m€ pour des aides préventives et des mesures de prévention³⁵⁹. Ces chiffres montrent aussi que si l'engagement de départ de l'État et d'EDF-GDF est majoritaire, peu à peu les collectivités locales (conseils généraux et communes) augmentent leurs contributions et participent à hauteur de 45 % au financement, tandis que les CAF et les autres structures participent à hauteur de 15 %.

Concernant les bénéficiaires, le dispositif a permis d'aider 146 000 foyers en 1997, soit trois fois plus qu'en 1993 (52 000 foyers aidés). En 1999, 225 000 familles sont aidées par le fonds énergie³⁶⁰, quasiment autant que le FSL à la même période.

Cependant, ce chiffre masque les ménages qui sont placés en SME, au nombre de 68 500 en 1997 (ce qui équivaut à presque un tiers des ménages aidés par le fonds solidarité). Une part significative de ces ménages est aussi aidée par le fonds, mais cela donne tout de même une estimation de l'ampleur de la population prise en charge par ces différents moyens.

Ces chiffres sont à comparer à ceux des coupures. Selon Smets (2002, *op. cit.*), 250 000 coupures d'électricité ont été effectuées en 1999, soit 0,8 % des abonnés sur 30 millions au total (y compris certaines catégories professionnelles). Parmi les abonnés coupés, on estimait que 12 500 étaient des abonnés considérés comme pauvres (environ 5 % des coupures).

Ce chiffre illustre une baisse assez spectaculaire, puisque nous avons recensés les chiffres de 670 000 coupures en 1995 et 400 000 en 1996 (cf. *supra*). Le dispositif SME permet d'éviter un certain nombre de coupures, en installant un service restreint mais temporaire. On ne peut cependant pas négliger le fait que ce service restreint est largement insuffisant pour couvrir tous les usages en énergie d'un foyer. Par ailleurs, de nombreux compteurs à prépaiement Libre Énergie (CLE) seraient mis en place également, sans que l'on ne dispose de chiffres précis à ce sujet³⁶².

Malgré les engagements pris en termes d'encadrement des procédures de coupures pour certains ménages vulnérables, des faits divers³⁶³ soulignent fréquemment que les ménages en difficulté ne sollicitent pas toujours les services sociaux, qu'ils peuvent être coupés si les fonds solidarité ont rejeté la demande d'aide ou que ces ménages n'ont pas réussi à régler leur dette.

³⁵⁹ Fourcade et al. (2004), *op. cit.*

³⁶⁰ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

³⁶² Selon Joly (2005), *op. cit.*, et FNCCR (*La lettre des CCSPL*, 2007), *op. cit.*, EDF a abandonné la mise en place des compteurs à prépaiement par la suite. Lors de nos enquêtes de terrain, nous avons cependant rencontré des agents d'un opérateur local d'énergie qui évoquaient la mise en place régulière de compteurs à prépaiement auprès de leurs clients endettés (Gremmel, 2010, *op. cit.*).

³⁶³ Smets (2002, *op. cit.*) cite un article rapportant qu'en 2002, EDF a coupé le courant au domicile d'une femme sans emploi dont la fille atteinte d'un cancer était sous assistance respiratoire (*La Croix*, 27/02/2002). Des faits divers de cet ordre émaillent régulièrement la presse, bien que rares. Tsanga (2009, *op. cit.*) cite également le cas d'un homme mort par noyade en tentant de puiser de l'eau dans un ruisseau jouxtant son domicile, parce que sa fourniture d'eau potable avait été coupée.

Cependant, pour l'eau comme pour l'énergie, le processus ne s'arrête pas là. En effet, une période de cohabitation s'ouvre suite à la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997 et un gouvernement socialiste a été mis en place. Ainsi, au moment même où la circulaire d'application de la charte passe dans les mains du nouveau ministère de la solidarité³⁶⁴ et poursuit son pénible parcours, les travaux de ce gouvernement et des parlementaires sur le projet de loi de renforcement de la cohésion sociale, rebaptisé loi de lutte contre les exclusions, reprennent. Or, la décision de signer les chartes avait déjà pris place dans ce contexte politique polarisé autour de la rédaction du projet de loi de cohésion sociale : comme nous l'avons exposé, les associations avaient exprimé leur mécontentement, le projet de loi initial n'abordant aucunement la question de la prise en charge des impayés d'énergie et d'eau. Ceci avait finalement abouti au lancement de négociations et à la signature des chartes, sans attendre le texte de loi. Désormais, alors que la suite du processus législatif est déjà en route, avec ce nouveau paysage politique et sous l'impulsion des associations, le gouvernement va chercher à modifier le texte de la loi de 1992 en s'appuyant sur les avancées que constituent les chartes eau et énergie.

De plus, les mobilisations autour de la question de la précarité ou du chômage ne faiblissent pas et certaines d'entre elles concernent spécifiquement l'accès à l'énergie. Ainsi, en 1997, suite à l'installation du nouveau gouvernement, des collectifs de chômeurs lancent de nombreuses actions revendicatrices, au cours desquelles certains occupent des agences EDF-GDF et réclament l'interdiction des coupures. En ce qui concerne les associations, le secteur caritatif reste l'acteur prédominant à cette période sur le sujet de l'accès aux services publics en réseau, en particulier l'énergie³⁶⁵. Mais d'autres structures se manifestent, comme la Confédération Nationale du Logement (CNL) « qui avait dénoncé entre 1995 et 1997 les factures exorbitantes payées par des usagers captifs de logements dégradés et mal isolés »³⁶⁶.

³⁶⁴ A l'occasion du changement de gouvernement, le dossier passe des mains du ministère du logement à celles du ministère de l'emploi et de la solidarité, ce qui n'est pas anodin : d'un problème catégorisé comme relevant du logement, on passe à un problème pris en charge sous l'égide de la solidarité. Tsanga (2003), *op. cit.*, rapporte la manière dont cela s'est fait : « dès les premières réunions, les propositions de chaque ministère sont discutées et le Ministère du logement dit : il y a un problème sur l'eau, on pense que ça devrait être traité par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité qui devrait élargir les fonds et les commissions énergie au problème d'eau. Nous, on est prêt à aider mais ça nous semble plus naturel que ce soit l'emploi et la solidarité qui prenne les choses en main. C'est donc le Ministère du logement qui suggère au Ministère de l'Emploi et de la solidarité de reprendre ce dossier en main » [Interview du représentant de l'UNIOPSS].

³⁶⁵ Tsanga (2003), *op. cit.* ; Ondo, *op. cit.*

³⁶⁶ Pflieger (2003), *op. cit.* citant Guibert C., (1998), *Les relations entre EDF et les collectivités locales : la recherche de solutions face à la pauvreté-précarité*, Mémoire de DESS d'urbanisme, Université Paris 8-IFU, Marne-la-Vallée, 90 p.

Suite à ces protestations, EDF s'était « engagée dans des aides financières et techniques à la réhabilitation de logements HLM à la cité des Grands Pêcheurs de Montreuil »³⁶⁷.

Au-delà de l'identification d'acteurs et de mobilisations réussies, ce fait renvoie également à un mouvement que nous avons déjà commencé à identifier : la construction progressive, en parallèle des fonds solidarité, d'un nouveau champ d'action pour les entreprises de service public et les pouvoirs publics. Les entreprises et les services, notamment, sont poussés à innover dans ce domaine et à étoffer peu à peu l'éventail des nouveaux financements et des mesures spécifiques en faveur des publics démunis. Ce faisant, ils élargissent leur prise de *responsabilité* en ce domaine, tout en la délimitant constamment par rapport à celle des pouvoirs publics, qui évolue elle aussi.

1.2. La loi de lutte contre les exclusions officialise le dispositif solidarité-eau et le maintien des fournitures d'eau et d'énergie (1998)

Le changement de gouvernement ainsi que le processus parlementaire autour du projet de loi relative à la lutte contre les exclusions constituent encore une fois des fenêtres d'opportunité qui infléchissent en partie les trajectoires des problèmes et des dispositifs. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est finalement adoptée le 29 juillet 1998³⁶⁸ et comporte des renforcements des dispositions prévues dans la loi de 1992.

Avant de se pencher sur les quelques lignes du texte de loi qui concernent précisément l'eau et l'énergie, il est important de souligner la portée plus générale de cette loi, au moins sur le plan de la rhétorique législative et de l'approche désormais clairement adoptée par l'État en matière de lutte contre la pauvreté³⁶⁹. Le tournant progressif amorcé dans la « lutte contre la pauvreté » trouve ici une confirmation nette. En ce sens, c'est la toile de fond de l'action publique en matière de pauvreté qui est modifiée, à long terme. Pour Damon (2008, *op. cit.*), le texte affirme notamment le « caractère essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion ». En effet, selon l'article 1, « *la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le*

³⁶⁷ Cependant, les études du GRETS (centre de recherche d'EDF) montreront ultérieurement que les mesures préventives restent peu mises en œuvre (Pflieger, 2003, *op. cit.*), alors que les conventions Etat-EDF des années 90 et la charte énergie prévoyaient déjà que de telles actions soient créées et déployées.

³⁶⁸ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions – « loi exclusions ».

³⁶⁹ Damon (2008), *op. cit.*

respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. » L'article 1 est également axé autour de l'affirmation de la dignité de chacun, de l'existence de droits fondamentaux, d'une logique d'accès de tous aux droits et d'une prévention de l'exclusion :

« 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'État, 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 ».

Ce texte de loi couronne ainsi les textes successifs des années 1980 et s'inscrit définitivement dans la logique du discours fondé sur les droits de tous développée par le mouvement ATD Quart Monde et son fondateur le Père Wresinski³⁷⁰. Au-delà des débats au sein des différentes arènes et des divergences lors de l'élaboration de la loi entre les différents bords³⁷¹, l'orientation générale prise constitue un certain aboutissement. Sans adopter une conception mécaniste selon laquelle le discours et les idées sont seuls à l'origine des changements d'action publique, on peut souligner, d'abord que les orientations affirmées dans cette loi constituent un marqueur de ce changement d'approche, ensuite, qu'elles vont imprégner les politiques menées dans les années suivantes. Ainsi, selon Damon (2008, *op. cit.*), la lutte contre l'exclusion n'est « ni catégorielle » ni « sectorielle » et « se veut globale. Elle englobe de larges secteurs de l'action publique. Elle marque un tournant vers une individualisation des prises en charge, une territorialisation des programmes et une prise en compte accrue des ressources des bénéficiaires. [...] [Elle vise] l'effectivité des droits d'individus confrontés aux conséquences individuelles de la pauvreté. [...] Deux visées structurantes singularisent la lutte contre l'exclusion : l'accès aux droits et l'insertion. Concomitamment, s'affirment des droits de plus en plus consistants, indexés sur la dignité et la décence ». Nous retrouverons par la suite cette volonté constante d'affirmation des droits fondamentaux et de la nécessité de

³⁷⁰ A ce sujet, voir les travaux de Frédéric Viguière : 2010, *op. cit.* et 2013b, Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 1, n° 6, pp. 12-34.

³⁷¹ Ondo, *op. cit.*

prendre en charge des individus pauvres dans divers secteurs : ce principe est décliné à de multiples reprises en ce qui concerne le droit à une aide pour l'eau et le droit à l'eau, de même que le droit à l'énergie et à d'autres biens et services (logement, santé, transport).

Considérons à présent les modifications engendrées par cette loi au regard de la problématique de l'accès aux services en réseau (eau, énergie et téléphone). En ce qui concerne l'eau, l'obligation de mettre en place des fonds eau est désormais inscrite dans la loi. Elle vient combler le déficit de la loi de 1992 à ce sujet, étend ce qui était valable pour l'énergie à l'eau, et officialise ce qui était jusqu'alors rédigé dans une charte sans valeur réglementaire. La loi ajoute ainsi l'eau dans le champ d'intervention du dispositif national d'aide et de prévention voué à aider les ménages à faire face à leurs factures, et adjoint les distributeurs d'eau à la liste des acteurs appelés à passer des conventions départementales³⁷². Le texte laisse subsister un certain flou. Le dispositif reste volontaire, car il est non coercitif, mais il devient aussi obligatoire : il doit être mis en place (avec des modalités déclinées localement), la participation de l'État est obligatoire et l'engagement des distributeurs d'eau est inscrit dans le texte. Ceux-ci sont tenus de passer des conventions avec les représentants de l'État dans chaque département, à plus ou moins long terme. L'adhésion reste volontaire dans le sens où la non-adhésion n'est pas sanctionnée et que les pouvoirs publics tablent sur une dynamique progressive et croissante d'engagement des distributeurs dans ce dispositif.

Du fait de la contradiction entre les différents termes de ce propos, une certaine ambivalence règne et existe encore actuellement. Cette contradiction est palpable, notamment dans l'un des avis parlementaires. Les rapporteurs prennent en effet soin de mettre en garde les parlementaires sur le fait que ces articles élèvent désormais à un niveau législatif des dispositions jusqu'ici purement conventionnelles dans le cadre de la charte. Or, ils ne veulent

³⁷² L'article 43-6, légèrement modifié en divers endroits, est désormais formulé de la façon suivante : « 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'eau**, d'électricité, et de gaz. Ce dispositif fait l'objet de **conventions nationales** entre l'État, Électricité de France, Gaz de France **et les distributeurs d'eau** définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs, Dans chaque département, **des conventions sont passées** entre les représentants de l'État, les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, 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** et les actions préventives **et** éducatives en matière de maîtrise d'énergie **ou d'eau** ».

pas contraindre les régions à participer au dispositif, pas plus que les collectivités locales³⁷³. Ils invoquent le principe de libre administration et se font probablement le relais d'une réticence exprimée par les élus locaux, qui penchent plutôt en faveur d'une prise en charge des impayés d'eau par les CCAS dans le cadre de la politique communale³⁷⁴. Du côté des signataires engagés financièrement, l'adhésion reste aussi volontaire : en effet, chaque convention est dépendante de « l'adhésion volontaire des départements, invités à signer avec l'État une convention d'application de la convention nationale »³⁷⁵ et de la signature des adhérents de la FP2E. Des départements mettront parfois en place un dispositif sans que la FP2E (ou l'un de ses adhérents) n'ait conventionné. La mise en place d'un fonds se révèle finalement très dépendante du résultat des négociations locales, des délais rencontrés, des choix de modalités d'aide, etc.

En définitive, il est intéressant de remarquer que la différence qui existait initialement dans le texte de 1992 entre énergie et eau, pour les multiples raisons invoquées alors par le gouvernement et les parlementaires, est gommée. Désormais, ces derniers passent outre et les raisons avancées autrefois ne sont plus considérées comme suffisantes pour ne pas inscrire dans la loi l'obligation d'un dispositif d'aide départemental pour l'eau. Ce simple ajout a des conséquences non négligeables : il renforce un dispositif départemental utile et déjà testé dans le cadre de la charte, mais il ne s'attaque pas aux difficultés de mise en œuvre déjà rencontrées, notamment les difficultés que peut poser ce dispositif analogue à celui de l'énergie transposé dans le cas de l'eau.

Une autre avancée importante de ce texte concerne le principe de suspension de coupure, aussi bien pour l'énergie que l'eau. Un nouvel alinéa garantit le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du mécanisme d'aide. Ceci officialise les engagements pris dans les chartes en matière de suspension de coupure, tout en les rendant un peu plus contraignants. De fait, il semble que les chartes ne soient pas suffisantes pour empêcher les coupures : l'aspect de prévention des coupures attaché au droit à l'aide est donc renforcé. Selon un représentant de l'UNIOPSS, « *il y a eu un*

³⁷³ Tsanga (2003), *op. cit.*, cite l'une des interventions de la ministre de l'emploi qui souligne qu'il faut « *que la rédaction de cet amendement traduise bien ce que nous souhaitons (...). Je ne voudrais pas que la rédaction donne l'impression que toutes les collectivités territoriales sont obligées, même si elles ne le veulent pas, de signer la convention* » (réponse de Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité à M. Bernard Seillier, rapporteur, séance publique du 16 juin 1998).

³⁷⁴ IGAS-IGE, *op. cit.* ; voir également l'avis n° 478 de Jacques Oudin et Paul Loridant (commission des finances, Sénat), pour le projet de loi de lutte contre les exclusions (1997, 86 p.)

³⁷⁵ *Ibid.*

article dans la loi à minima, qui dit qu'on ne peut plus couper l'eau, ni l'électricité [...] sans qu'il y ait la saisine d'une commission ad-hoc départementale : l'avancée législative est là »³⁷⁶. En ce qui concerne les pratiques telles que les compteurs à prépaiement et les limiteurs de débit ou de puissance, les rapporteurs évoquent l'existence du service restreint prévu par EDF et l'identifient à une mesure de *prévention*, mais ne le mentionnent pas dans la loi comme une modalité explicite de maintien de la fourniture. Ainsi, on considère que cet outil fait partie de ceux à la disposition des entreprises pour limiter d'elles-mêmes le nombre de coupures et que le maintien de la fourniture peut passer par ce type d'outil, mais ceci n'est ni explicitement encouragé ni interdit. Cet outil reste donc pour le moment dans la sphère des entreprises de service public.

De manière annexe, remarquons que le téléphone est désormais inclus dans l'article 43-5 qui affirme le principe du droit à une aide de la collectivité. Par contre, le téléphone n'est pas concerné par le dispositif national d'aide financière ni par la garantie du maintien de la fourniture en cas d'impayé, qui est de toute façon uniquement rattachée au dispositif de solidarité en question. Aux yeux du législateur, les services téléphoniques « bénéficient » déjà des obligations de service universel depuis leur libéralisation : service restreint en cas d'impayé et tarifs minorés pour l'abonnement de base auprès de l'opérateur chargé du service universel pour certaines catégories de personnes. Ces dispositions, jugées sans doute suffisantes, semblent avoir dissuadé le législateur de mettre en place pour le téléphone les garanties prévues pour l'eau et l'énergie. Cependant, ultérieurement, un décret faisant suite à la loi de télécommunications, instaurera un fonds³⁷⁷ de prise en charge des impayés téléphoniques dans la cadre de la mise en œuvre des dispositions européennes en matière de services téléphoniques libéralisés.

De même, remarquons que cette loi officialise la possibilité de mettre en place des tarifications différenciées selon le revenu des ménages dans le cas des services publics administratifs. De telles tarifications existaient parfois déjà et la jurisprudence s'était

³⁷⁶ Tsanga (2003), *op. cit.*

³⁷⁷ Le fonds téléphonique est ainsi le seul à être régi par décret et non par convention. « Les abonnés à un opérateur de service universel (seul France Télécom pour l'instant) peuvent demander une aide pour l'acquittement de leur facture ; l'aide est décidée par une commission départementale présidée par le Préfet et prend la forme d'un abandon de créance de France Télécom, compensé par le fonds de service universel des télécommunications, lui-même financé par l'ensemble des opérateurs » (Pondaven, 2002, *op. cit.*). Remarquons que suite à la libéralisation de l'énergie, l'abandonnement au FSL des opérateurs historiques d'électricité et de gaz sera également compensé ainsi par la suite.

prononcée dans certains cas. Ce texte inscrit désormais cette possibilité dans la législation, mais ce n'est pas le cas des services publics industriels pour diverses raisons que nous avons exposées dans l'introduction générale et sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans le chapitre 5.

Enfin, le texte comporte des dispositions concernant la prise en charge des ménages surendettés, dans la continuité de la loi Neiertz de 1989. Il met également en place des commissions d'urgence qui ont vocation à traiter rapidement les situations de difficultés et à tenter de coordonner les multiples dispositifs d'aide qui interviennent dans la prise en charge d'un ménage. Outre l'ouverture d'une procédure d'urgence, ces derniers éléments attestent d'une tentative de coordination des dispositifs intervenant dans le traitement des ménages endettés, face à une inflation de commissions ciblées sur la prise en charge de difficultés particulières dont on peut cependant difficilement se passer. Ces dispositifs distincts et agissant au cas par cas restent de fait dans la sphère de l'action sociale dite « alimentaire »³⁷⁸ alors même que l'endettement des ménages semble signer une difficulté structurelle de faiblesses de revenus face aux « normes » en termes de niveaux de vie et de consommation: tout ceci renvoie à des débats anciens, voire permanents à ce sujet, tandis que l'endettement ne constitue pas non plus une catégorie naturelle d'action publique, mais résulte au contraire d'une entreprise de construction d'un problème³⁷⁹.

Pour conclure, il est intéressant de remarquer qu'au cours du processus législatif, un amendement non retenu signe une timide émergence d'un discours fondé sur la notion de droit à l'eau. Smets (2002, *op. cit.*) cite ainsi une tentative du député Daniel Marcovitch³⁸⁰ de demander que soit garanti à chaque ménage un volume minimal. La garantie d'un volume minimal renvoie à un droit à l'eau minimal, par exemple en cas de procédure de coupure, en privilégiant un service restreint comme le fait EDF. Plus largement, cette demande vise même

³⁷⁸ Selon un rapport de l'ONPES (2013, *op. cit.*), « un droit alimentaire se fonde sur un état de manque ou de besoin et institue des prestations destinées à y faire face. Ainsi que le soulignent Michel Borgetto et Robert Lafore, « le droit alimentaire est lié à un impératif fort : faire vivre son titulaire ». [...] Il ne s'agit pas d'un droit alimentaire général cherchant à répondre à une insuffisance globale des ressources par le biais d'un revenu minimum garanti. Au contraire, l'aide sociale met en place une diversité de prestations destinées, chacune, à faire face à des besoins spécifiques qui font eux-mêmes l'objet d'une appréciation particulière » (cf. Borgetto M., Lafore R., (2007), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Précis Domat, Montchrestien, LGDJ, 6e éd.).

³⁷⁹ Cf. les travaux de Sébastien Plot, notamment Plot (2011), *op. cit.*

³⁸⁰ Ce député, qui occupe au fil des ans plusieurs postes importants dans les institutions du monde de l'eau, sera par la suite fortement impliqué dans l'élaboration d'un droit à l'eau à l'échelle nationale, ainsi que dans la mise en place de mesures d'accès social à l'eau à Paris en tant que conseiller de Paris (voir les chapitres 5 et 6 à ce sujet, ainsi que pour une présentation plus détaillée de cet acteur).

une exigence universelle, selon laquelle chacun se verrait garanti un volume minimal. Cette réclamation semble ainsi considérer l'accès à l'eau comme un problème spécifique, apte à faire l'objet d'un droit éventuel. Plus largement à ce sujet, la loi de 1998 représente un nouveau pas symbolique franchi, qui permet de donner de plus en plus consistance à la question du droit aux services en réseau. En effet, par la suite, les membres du gouvernement s'appuient sur le texte pour rattacher la question de l'accès à ces services de base au droit au logement, lui-même reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle en 1995. Ainsi, selon Smets (2002, *op. cit.*), Martine Aubry, alors ministre des Affaires sociales, déclare en 1999 :

« Nous savons tous que le droit au logement ne se limite pas aux murs : il concerne aussi les moyens que l'on a d'y vivre. Vous avez donc raison d'insister sur les éléments de confort minimaux que sont le chauffage, l'électricité, l'eau et le téléphone. »

Smets cite également le Secrétaire d'État au logement, qui affirme que :

« La loi de lutte contre les exclusions a réaffirmé le principe du droit au logement et des droits qui lui sont liés. En effet, le droit au logement n'est pas simplement le droit aux murs ; c'est aussi le droit à un certain nombre d'éléments de confort et de services liés. »³⁸¹

Dans les discours, l'eau, l'énergie et le téléphone deviennent par conséquent étiquetés comme des services liés au logement, et le droit au logement est étoffé par des droits liés jugés indispensables que l'on pourrait rapprocher de « droits connexes »³⁸². Par conséquent, la notion en construction de droit d'accès à ces services se voit progressivement conférée une certaine consistance juridique³⁸³ sans dépasser cependant à ce stade la déclaration d'intention

³⁸¹ Smets (2002, *op. cit.*), citant un extrait des débats à l'Assemblée nationale, JO p. 4589, du 20 mai 1999 et la question orale 0600S, Sénat, 27 octobre 1999.

³⁸² Selon le site du CNLE, l'expression de « droits connexes » recouvre l'ensemble des aides sociales venant en complément de la base nationale et légale des revenus sociaux de transferts (minima sociaux, allocations familiales...). Les droits connexes sont donc conditionnés par un statut reconnu par ailleurs mais la démarche actuelle tend à remplacer le lien entre un statut et des droits connexes par un lien entre « niveau de ressources » et droits connexes. Les droits connexes comportent des aides à caractère national et légal, telle l'exonération de la redevance télévision. D'autres droits connexes sont des aides locales facultatives ». Voir <http://www.cnle.gouv.fr/Autres-definitions.html>; voir également l'appel à contributions pour le numéro 3, 2017 de la *Revue française des affaires sociales*, « Les minima sociaux en Europe – orientations actuelles et nouveaux défis », accessible en ligne <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/revue-francaise-des-affaires-sociales/appels-a-contributions-de-la-rfas/article/les-minima-sociaux-en-europe-orientation-actuelles-et-nouveaux-defis>

³⁸³ CES, (2000), *La Réforme de la politique de l'eau*, Conseil Economique et Social et Environnemental (CESE), Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social).

et le registre de l'affirmation de droits universels³⁸⁴ : la mise en œuvre de ces droits n'est pas formellement organisée par un dispositif d'aide conçu en conséquence, contrairement à ce que demandent certains acteurs. Smets (2002, *op. cit.*), tenant de cette dernière posture, développe une argumentation à ce propos et souligne ainsi que le texte de la loi SRU (2000)³⁸⁵ affirme que « la politique d'aide au logement a pour objet de [...] prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants », alors même que dans le cadre de « l'aide personnalisée au logement (APL) [qui] vise à couvrir une partie des loyers et charges, le montant de base du forfait représentatif des charges ne prend pas suffisamment en compte la forte augmentation du prix de l'eau ». De fait, la possibilité de revaloriser ce forfait au titre d'un éventuel droit d'accès à ces services n'est pas abordée. Seul le droit à une aide, construit principalement dans la perspective de trouver une solution aux impayés et aux coupures, donne alors consistance à ces droits d'accès aux services qui apparaissent. Ce droit à une aide est considéré suffisant ou n'est pas questionné pour le moment par une exigence plus large de droit aux services (voir chapitre 5). Il poursuit de son côté sa propre trajectoire et est peu à peu consolidé.

³⁸⁴ Smets (2002, *op. cit.*) cite Jeantet, membre du CES, qui déclare en 2000, que « le droit à bénéficier du service de distribution d'eau potable fait partie du droit universel et permanent, à un niveau de vie suffisant, comme l'accès à l'électricité, au gaz, le droit à l'alimentation, à l'habitat ou à la santé » (cf. CES (2000), *op. cit.*)

³⁸⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains – dite « loi SRU ».

2. La mise en œuvre du droit à une aide pour l'eau : un engagement volontaire qui reste faible (2000-2004)

2.1. La Convention Solidarité-Eau: relancer un dispositif trop hésitant et inefficace (2000)

Deux ans après la loi relative à la lutte contre les exclusions et à l'expiration du dispositif charte qui était prévu pour trois ans, les acteurs signataires³⁸⁶ de la charte sont à nouveau réunis le 28 avril 2000 pour signer un nouvel engagement commun, la Convention nationale solidarité-eau. Si la loi de 1998 visait surtout à consolider le texte de 1992 en reprenant les engagements des chartes, la Convention solidarité-eau est l'occasion pour l'État de clarifier un certain nombre d'éléments et d'annoncer qu'il va tenter de remédier aux dysfonctionnements de la charte³⁸⁷. L'État peut cette fois-ci s'appuyer sur la loi et l'obligation de mettre en œuvre un dispositif de solidarité sollicitant l'adhésion de chaque distributeur d'eau. De plus, la Convention est suivie très rapidement cette fois-ci d'une circulaire qui se révèle plus contraignante à l'endroit des services déconcentrés de l'État³⁸⁸. La responsabilité de donner une nouvelle impulsion à la mise en œuvre des dispositifs repose sur les préfets et les DDASS, qui sont cette fois-ci désignées clairement comme responsables et partenaires des acteurs locaux³⁸⁹. Par ailleurs, un modèle type de convention départementale est annexé à la circulaire, dans le but de faciliter le processus de mise en place sans cependant contraindre les partenaires locaux à utiliser ce modèle. Nous allons à présent examiner certaines des dispositions de la convention.

³⁸⁶ Le ministère de l'emploi et de la solidarité remplace celui du logement, qui avait apposé sa signature au bas de la charte. Comme nous l'avons évoqué plus haut, le dossier de l'accès aux services de base est passé des mains du ministère du logement à celles du ministère de la solidarité lors de la cohabitation en 1997.

³⁸⁷ Smets (2002, *op. cit.*) cite la Secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale qui déclarait que « *le Gouvernement a donné, depuis le vote de la loi de lutte contre les exclusions, des instructions pour faire respecter un principe simple : aucune coupure d'électricité ou d'eau ne doit plus intervenir sans qu'un service social compétent ait été préalablement saisi pour trouver une solution. Le système actuel, qui repose sur un accord de tous les créanciers, est très lourd à mettre en place et à faire fonctionner* » (Question orale 0600S, Sénat, 27 octobre 1999).

³⁸⁸ Circulaire DAS/DSFE/LCE n° 2000-320 du 6 juin 2000 relative à la mise en place d'un dispositif départemental d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau (conventions départementales solidarité eau). Pour plus de précision, se reporter à l'extrait de la circulaire fourni en annexe n° 3.

³⁸⁹ Tsanga (2003), *op. cit.*

Le texte souligne que les différents acteurs doivent viser la prise en charge de tous les ménages en situation d'impayé, quel que soit leur mode de desserte en eau et le conventionnement de leur distributeur. Elle rappelle qu'en vertu de la loi, tous ces ménages ont bien droit à une aide de la collectivité en cas d'impayé et elle détaille les modalités de prises en charge des usagers, qu'ils soient abonnés ou non abonnés et desservis par un distributeur adhérent au fonds ou non. Plus précisément, on devrait même dire que tout ménage confronté à des difficultés de paiement (avant même qu'il y ait impayé) doit être aidé selon les termes de la loi, mais dans les faits, ces dispositifs interviennent toujours en cas d'impayé et non *a priori*. Cette nuance alimentera parfois ultérieurement les critiques portées à l'encontre des fonds, en plus de nourrir les débats sur l'exigence d'une aide *a priori*, catégorielle ou fondée sur des seuils de ressources.

En ce qui concerne la question épineuse du conventionnement, même si ce droit à une aide est affirmé dans la Convention, les futurs fonds peuvent refuser d'aider des usagers en cas d'absence de conventionnement de leur distributeur. En effet, la circulaire stipule seulement qu'un distributeur qui n'a pas adhéré à la convention est tenu de mettre en œuvre le droit à une aide selon des modalités propres. Cette obligation des distributeurs découle du texte de loi, mais elle permet aussi de ne pas obliger les fonds à aider des ménages dont le distributeur n'a pas adhéré, en renvoyant la responsabilité au distributeur. L'État ne s'engage pas à aider l'utilisateur dans ces cas. Par conséquent, certains fonds aideront ces ménages, d'autres non. Ce nœud de la question illustre la tension récurrente qui traverse le fonds solidarité, qui se situe à la croisée entre un fonds « social » et un fonds reposant fondamentalement sur le partenariat, cette tension étant encore renforcée par les contraintes engendrées par l'abandon de créance. Si le fonds correspondait *stricto sensu* à un dispositif d'aide sociale, éventuellement alimenté en sus par des partenaires divers, il pourrait aider les ménages sans que le conventionnement ou le non-conventionnement ne pose problème.

Du côté du financement prévu, les engagements financiers sont plus clairement arrêtés et les montants accrus, sans supprimer cependant le mécanisme de l'abandon de créance : la Convention vient relancer la charte, mais l'essentiel du dispositif reste strictement identique à celui élaboré initialement³⁹⁰. L'État garantit désormais une contribution maximale de 30

³⁹⁰ Tsanga (2003), *op. cit.*

millions de francs (4,57 millions d'euros), qui peuvent aussi couvrir les frais de gestion : une partie de l'enveloppe est prévue à cet effet, pour un montant estimé à 5 millions de francs. La FP2E s'engage sur une enveloppe de 20 millions de francs (3,05 millions d'euros). Si l'on ramène ces montants au nombre total d'abonnés sur l'ensemble du territoire, cela revient à une contribution théorique de 1,34F (0,2049 €) par abonné pour la FP2E³⁹¹. On retrouvera finalement ce chiffre de manière récurrente dans les conventions départementales : si le calcul de l'engagement financier à l'échelle nationale de la FP2E repose sur le nombre d'abonnés, ce même calcul s'applique désormais par extension aux départements (clé de répartition par nombre d'abonnés). Concernant la manière précise dont les sommes nécessaires ont été calculées, il apparaît que « les solutions proposées pour financer le fonds eau était de mettre 1 centime (0,15 centimes d'euro) par m³ d'eau, ce qui représentait une enveloppe budgétaire de 50 millions de francs (7,62 millions d'euros) »³⁹². Selon Smets (2008, *op. cit.*), le dispositif a été conçu pour aider environ 1 abonné sur 1000 habitants, c'est-à-dire à venir en aide à environ 50 000 ménages. Sans que cela ne soit très clair, l'estimation semble fondée à la fois sur un ratio simple (1 centime par m³), ainsi que, sur une approximation des sommes nécessaires par comparaison avec la dépense des fonds énergie, pour lesquels quasiment tous les ménages sont abonnés et les factures plus conséquentes) et enfin, sur une estimation du nombre de bénéficiaires potentiels. De fait, l'État demande un meilleur suivi des actions menées, afin d'être en mesure d'évaluer le dispositif mais également d'améliorer la connaissance des publics bénéficiaires, à l'instar des objectifs fixés dans le cadre des fonds logement et énergie. Les distributeurs avancent quant à eux qu'ils cherchent à « mieux connaître les situations d'impayés » et visent « une meilleure maîtrise de l'usage de l'eau par les ménages »³⁹³.

En ce qui concerne la protection contre les coupures, la Convention réitère les engagements listés dans la charte en termes de maintien de la fourniture pendant l'examen de la demande d'aide et d'interdiction de coupure pour les familles plus vulnérables (nourrissons, etc.). Elle stipule également que le service social saisi d'une demande d'aide doit en informer le distributeur, sans quoi celui-ci ne pourrait suspendre la procédure. Elle recommande aussi à nouveau des actions d'information et de prévention, en demandant que les acteurs collaborent

³⁹¹ Le nombre d'abonnés en France étant de 22 millions et la FP2E en desservant 15 millions.

³⁹² Tsanga (2003), *op. cit.*

³⁹³ Fauquez-Avon, *op. cit.*

pour trouver des « solutions innovantes », notamment en termes de maîtrise des consommations et des budgets des ménages. A ce sujet, elle liste plusieurs actions déjà prévues par la charte et en ajoute d'autres³⁹⁴. Cependant, le rapport de l'IGAS (2001, *op. cit.*) soulignera fort justement que si les innovations sont encouragées, aucun financement n'est prévu pour ces actions.

Enfin, l'adossement à une structure existante est à nouveau préconisé, principalement pour des raisons de coûts de gestion, de même que le fait de s'inspirer des modalités d'organisation et de gestion des fonds énergie et logement. De manière plus ambitieuse, la Convention vise en fait à ce que les organismes sociaux³⁹⁵ instructeurs des demandes jouent « le rôle de guichet polyvalent, [pour] procéder à un examen global de la situation des demandeurs et assurer vis-à-vis d'eux une fonction de référent³⁹⁶ ». De même, l'articulation des fonds sectoriels est également recommandée, mais peu réalisée en pratique, à l'exception de certains départements qui choisiront de construire directement des fonds uniques³⁹⁷.

En conclusion, soulignons encore une fois que le dispositif tel qu'il est décrit dans la Convention reste quasiment le même que celui négocié dans le cadre de la Charte. Malgré des « améliorations », les principaux écueils préalablement identifiés ne sont pas écartés puisqu'ils constituent les fondements du financement du dispositif. En ce qui concerne l'abandon de créance, l'État procédera ultérieurement par abondement, mais ce ne sera pas le cas de la FP2E, sauf exception³⁹⁸. Le changement majeur observé est l'implication beaucoup plus forte des services de l'État³⁹⁹. La circulaire exige clairement que les préfets réunissent les

³⁹⁴ « Conseils pour économiser l'eau ; aide au diagnostic des canalisations intérieures des logements et des appareils utilisateurs d'eau ; conseils pour la recherche de financements pour des travaux d'amélioration ; étalement du paiement des factures ; développement du comptage individuel lorsque cette solution est techniquement ou économiquement justifiée ; etc. »

³⁹⁵ « Les dossiers des demandeurs sont présentés et instruits par des travailleurs sociaux relevant en priorité d'institutions ou d'organismes de droit commun habilités à traiter leurs difficultés : service social du conseil général, centre communal d'action sociale, caisse d'allocations familiales... Ces organismes ont vocation à coordonner leur action dans le cadre de la CASU ».

³⁹⁶ Selon Fauquez-Avon (2006, *op. cit.*) par exemple, « dans les situations de surendettement, la commission peut recommander la constitution d'un dossier de surendettement auprès de la Banque de France », ce qui fait passer le dossier dans un tout autre circuit de prise en charge.

³⁹⁷ Ballain R., Sauvayre A., (2008), *La place du Fonds de solidarité logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), document de travail n° 74 ; Fourcade et *al.*, *op. cit.*

³⁹⁸ C'est le cas de Paris, où du fait de la forte prédominance de l'habitat collectif, les distributeurs ont accepté en 2006 de contribuer au FSL logement. Cette contribution se fait *a fortiori* par abondement et permet d'aider au financement des charges impayées par le FSL.

³⁹⁹ Selon un distributeur d'eau interviewé par Tsanga (2003), *op. cit.*, « la différence tient à ce que la charte à laquelle nous avons été acteur, ait été peu l'objet d'une prise en main par l'État pour la faire appliquer. Manifestement, il y a une implication plus grande au niveau du second dispositif puisque la convention s'inscrit

partenaires concernés et trouvent des sources de financement⁴⁰⁰, notamment pour pallier l'absence des distributeurs d'eau non adhérents de la FP2E. En effet, le rapport de l'IGAS-IGE (2001, *op. cit.*) soulignera, encore une fois, que l'ensemble des dispositions de la Convention, « n'engagent de façon formelle que l'État et les distributeurs affiliés » à la FP2E, laissant de côté les autres distributeurs privés ainsi que les régies. La FP2E, de son côté, protestera ultérieurement contre cette situation, arguant du climat « concurrentiel » dans le secteur de l'eau : selon les observations recueillies au cours de l'enquête dans le cadre de l'évaluation, la FP2E affirme avoir « 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 »⁴⁰¹. Le caractère facultatif du financement croisé à l'émiettement du secteur de l'eau reste un problème irrésolu pour les acteurs partenaires, ainsi que du point de vue de l'État pour ce qui touche au bon fonctionnement de l'aide⁴⁰². Malgré cela, la mise en œuvre des fonds solidarité eau va tout de même connaître enfin une croissance relative.

2.2. La mise en œuvre des dispositifs solidarité-eau : entre tentative de généralisation et remises en cause

a. Une montée en charge relative

Dans les quatre années qui suivent la signature de la Convention, on assiste à une montée en charge progressive du nombre de dispositifs créés, grâce notamment à une prise en main plus prononcée de la mise en œuvre des dispositifs par les préfets et les services de l'Etat. Dès la

dans la loi suite au texte de 1998. Et là, les préfets ont reçu des instructions. On sent quand même que les choses bougent beaucoup plus. Il y a une impulsion beaucoup plus forte de la part de l'Etat ». [Interview du responsable clientèle du groupe SAUR au niveau national].

⁴⁰⁰ Les auteurs du rapport IGAS-IGE, *op. cit.* citent ce passage de la circulaire adressé aux Préfets et aux DDASS : « 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... ».

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Pondaven et al., *op. cit.*

fin de l'année 2000, la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS)⁴⁰⁴ se penche sur la mise en œuvre des conventions et procède à une enquête à laquelle toutes les DDASS ont répondu⁴⁰⁵. Les résultats de cette enquête montrent que, six mois après la signature de la Convention, 25 départements ont signé une convention départementale en application de la Convention nationale. Ce qui revient à 1 département sur 4, en comptant les quelques départements où un dispositif existait déjà mais où il a fallu signer un nouveau document et où les partenaires ont parfois dû modifier le pilotage du mécanisme pour le remettre désormais aux DDASS⁴⁰⁶. Ce chiffre est faible si on le rapporte aux objectifs fixés mais les rapporteurs indiquent qu'on peut aussi le considérer comme un succès relatif, compte tenu de l'expérience antérieure plus que mitigée des chartes, ainsi que du délai relativement court entre la signature de la Convention et la passation du questionnaire de suivi. Cependant, les rapporteurs restent prudents en soulignant bien que la « signature d'une convention n'implique pas obligatoirement sa mise en œuvre effective » dans l'immédiat. En effet, parmi ces 25 départements, 18 seulement en définitive avaient réellement mis le dispositif en place au moment de l'enquête. De même, la signature d'une convention ne signifie pas non plus que tous les partenaires et tous les distributeurs soient impliqués.

Ces chiffres demeurent par conséquent révélateurs d'un bilan en demi-teinte et suggèrent que les conditions de mise en place des fonds constituent fréquemment des entraves. En effet, les résultats du volet qualitatif de l'enquête sont assez éloquentes sur les difficultés rencontrées par les DDASS et donnent un aperçu des critiques « convergentes » portées à l'encontre du dispositif⁴⁰⁷. Tsanga (2003, *op. cit.*) résume « les principales difficultés évoquées [qui] relèvent à la fois de la complexité du dispositif lié au nombre beaucoup trop important d'acteurs ; de la difficulté pour « mobiliser » les acteurs ; du manque de moyens des DDASS

⁴⁰⁴ Le suivi de l'application de la Convention est réalisé par le bureau de la lutte contre les exclusions au sein de la Direction Générale de l'Action Sociale, l'une des directions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

⁴⁰⁵ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

⁴⁰⁶ Tsanga (2003), *op. cit.*

⁴⁰⁷ D'après l'IGAS-IGE (*op. cit.*), « 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*" ».

(moyens humains notamment) ; et de la lourdeur de la comptabilité de l'Etat ». De même, les rapporteurs signalent que « 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 sociale⁴⁰⁸ ».

Malgré ces critiques révélatrices des difficultés rencontrées et des probables réticences, le nombre de conventions départementales signées augmente progressivement par la suite⁴⁰⁹. Selon une enquête rapide réalisée à nouveau par la DGAS pour les besoins de l'évaluation commanditée par le gouvernement auprès de l'IGAS-IGE en 2001, les résultats montrent que sur les 65 départements qui ont répondu dans le laps de temps imparti, « 34 ont alloué des crédits pour la solidarité pour l'eau » (soit 52,3 %). Toutefois, seulement 27 d'entre eux (46,6 %) ont adhéré à la Convention, les 7 autres disposant apparemment d'un autre dispositif d'aide, sans avoir signé de convention. Par ailleurs, il faut relever que « la participation financière des départements reste faible : on ne compte que 13 départements sur 65 (20 %) qui se sont engagés financièrement dans le dispositif ». Il en est de même pour la participation des communes, qui semble très faible, même si cela reste difficile à estimer au vu des informations disponibles : en effet, les données sur l'adhésion des communes sont « fragmentaires », aux dires des rapporteurs. L'enquête de 2001 montrait par exemple que 15 départements signalaient une participation financière des communes, soit tout de même presque la moitié de ceux qui disent octroyer des crédits pour la « solidarité pour l'eau ». Un sondage réalisé par le BIPE sur un échantillon de 5000 communes indiquait quant à lui que « seulement 18 % des structures communales ou intercommunales avaient adhéré aux conventions », ce qui correspond à l'ordre de grandeur de l'enquête de la DGAS selon l'IGAS-IGE (2001, *op. cit.*) si l'on prend en compte en effet l'ensemble des répondants. Cependant, « 77 % des structures communales qui n'adhèrent pas au dispositif affirment ne pas disposer, pour autant, de dispositif de substitution », ce qui fait conclure les rapporteurs que « 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, [ceci] signifie que les prises en charge existent même lorsque la commune n'a pas signé la convention départementale ». Ces

⁴⁰⁸ Ce dernier point sera pointé de manière plus générale par le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions (Fourcade et al., 2004, *op. cit.*).

⁴⁰⁹ Selon une enquête menée par Tsanga (2003), *op. cit.*, auprès du ministère, on dénombrait pour l'année 2000 « 25 % de cas où les conventions départementales avaient été signées ; 56 % où les conventions n'avaient pas été signées ; et 19 % où les relances étaient en cours ».

observations témoignent également d'un fait récurrent que nous avons déjà signalé, à savoir le faible taux de coupures pratiquées, qui résulte fréquemment d'arrangements locaux⁴¹⁰. Le phénomène est de plus probablement renforcé par la forte proportion de ménages en habitat collectif.

En ce qui concerne les prises en charge locales alternatives qu'évoquent les rapporteurs et qui permettent aussi d'éviter des coupures, on peut s'appuyer sur les résultats d'une enquête portant sur l'action sociale des communes menée en 2000 par la DREES⁴¹¹. Les données relatives aux communes de 100 à 5000 habitants, montrent « que 14 % [de ces communes interviennent] pour l'apurement des dettes d'eau, de gaz et d'électricité »⁴¹² via leurs CCAS directement. Il est même mentionné des proportions supérieures à un autre endroit dans la publication, où il est précisé que « l'apurement des impayés en eau, gaz et électricité est réalisé [via leurs CCAS] par 30 % d'entre elles, qui préfèrent cette formule à une participation aux fonds d'impayés ». Par conséquent, seulement « près de trois communes sur dix participent aux fonds d'impayés » et « seul un dixième des communes mènent ces deux types d'action », ce qui laisse supposer que les communes opèrent effectivement un choix entre les systèmes d'aide local et supra-local. Parmi les communes de 5000 à 200 000 habitants cette fois-ci, la proportion de CCAS intervenant pour les impayés d'eau atteint 64 % tandis que la proportion des communes participant à divers fonds d'impayés est de 38 %⁴¹³. Ces différents résultats d'enquête montrent que des structures dispensant des aides facultatives tels que le CCAS sont fréquemment sollicitées dans des situations d'impayé. L'action des communes via les CCAS semble même parfois remplacer la participation à des fonds d'aides aux impayés. Les rapporteurs de l'IGAS-IGE interprètent quant à eux ces données à la lumière des observations qualitatives recueillies au cours de leurs enquêtes de terrain complémentaires comme « l'expression [de la part des collectivités locales] de nombreuses réticences vis à vis d'un dispositif de solidarité qui semble largement leur échapper ».

⁴¹⁰ Nous avons rencontré ce cas assez fréquemment sur le terrain (par exemple en Alsace, à Niort, etc.) sans qu'il n'y ait nécessairement un arrêté municipal interdisant les coupures.

⁴¹¹ DREES, (2003), L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants, *Etudes et résultats*, n° 271, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, novembre 2003, 8 p. ; et DREES, (2004), L'action sociale des communes de 5 000 à moins de 200 000 habitants, *Etudes et résultats*, n° 307, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, avril 2004, 12 p.

⁴¹² Donnée relevée dans le tableau récapitulatif à la fin de la publication.

⁴¹³ « Les communes de 5 000 à moins de 200 000 habitants participent [...] dans près de sept cas sur dix à au moins un fonds, si l'on considère globalement les fonds d'aide aux jeunes (FAJ), les fonds d'impayés ou les fonds de solidarité pour le logement (FSL). Le second type d'action le plus souvent développé par les grandes communes est l'attribution de prêts ou des avances remboursables (la moitié des communes). [...] Dans l'ensemble des communes concernées, c'est le CCAS ou la CIAS qui a la charge de délivrer ces prêts » (DREES, 2004, *op. cit.*).

Par conséquent, même si des conventions sont signées et des dispositifs mis en place, l'engagement financier des différents partenaires ne suit pas nécessairement, ce qui signifie que le dispositif repose alors sur l'apport financier d'autres contributeurs. Or, dans certains cas, les services de l'Etat ont décidé de ne pas abandonner la TVA (voir encadré). De leur côté, les Agences de l'eau participent parfois sous la forme d'abandons de créances si un accord local a été trouvé, mais ce n'est pas toujours le cas et l'abandon de leur part revient alors en théorie à l'Etat⁴¹⁴. Tout ceci entraîne le fait que, en cas d'engagement limité ou d'absence d'engagement des contributeurs quels qu'ils soient, les gestionnaires sont susceptibles d'opérer une restriction du montant des aides et du pourcentage de prise en charge de la dette, puisque le mécanisme de mutualisation est insuffisamment alimenté et que le système de l'abandon de créance l'obère déjà en partie. L'encadré qui suit présente un cas de mise en œuvre d'un dispositif de solidarité-eau et illustre l'ensemble de ces difficultés.

Encadré 14 - La mise en œuvre du dispositif solidarité-eau dans le Loiret (1998 - 2001)

Source : Extrait de Tsanga (2009, op. cit.), complété par l'auteure

Publics demandeurs et impayés d'eau

[...] Sur la période étudiée (1998- 2001), les demandes d'aide concernent 1102 personnes⁴¹⁵. Si l'année 1998 marque le démarrage du dispositif (41 dossiers traités), l'évolution des dossiers traités entre 1999 et 2000 est de + 92 % : on passe de 292 demandes à 560. Près d'une cinquantaine de dossiers est traitée chaque mois.

Le public demandeur est en règle générale allocataire de revenus sociaux (allocations adulte handicapé, allocations chômage, allocations familiales, RMI). Il s'agit notamment de familles monoparentales, couples divorcés, jeunes couples en situation de chômage ou d'emploi précaire, avec une part de foyers monoparentaux féminins qui représentent près du quart des demandeurs.

92 % des impayés d'eau se situent dans une classe de factures semestrielles allant de 172 à 447 €; soit 0,12 à près de trois fois supérieur à la consommation moyenne nationale. Ces niveaux d'impayés traduisent par ailleurs des effets prix qui renvoient aux disparités du prix de l'eau dans la région du Loiret. Sur le district de Montargis, le prix du m³ d'eau est de 3,20 €, tandis qu'à Orléans, il est 2,29 €. Dans certaines communes, notamment en régie, le prix de l'eau est en dessous des 1,52 €. [...]

Un examen des demandes par une commission partenariale et des aides accordées selon des critères de ressource fixés localement

⁴¹⁴ Le Palabe (2006), *op. cit.* ; Smets (2008), *op. cit.*

⁴¹⁵ « En 2002, la Lyonnaise des Eaux gérait 35 contrats de délégation de service public (52 communes) sur le département du Loiret, ce qui représente 80 639 abonnés » (Tsanga, 2009, *op. cit.*).

[Une commission partenariale départementale] réunit une fois par mois entre 7 et 15 personnes : [...] le directeur des actions interministérielles de la préfecture ainsi que son bureau de la ville et de la solidarité, certains services déconcentrés de l'État, les décideurs locaux de l'eau et de l'action sociale, les associations caritatives (Secours Catholique notamment) et la FP2E. [...]

[La commission examine les dossiers et décide] du montant de l'aide accordée une fois par an sur la base du plafond de ressource autorisé⁴¹⁶; [elle met également] en place des actions d'information et de pédagogie.

Un octroi de l'aide qui s'effectue par abandon de créance

[...] Chaque acteur de l'eau, repérable sur la facture par une quote-part de recette lui revenant, abandonne la part de créance qui le concerne [...]. Cette règle ne vaut que si l'acteur [...] est signataire de la convention départementale. La nouvelle facture défalquée des abandons de créance est établie par les services d'eau tandis que l'aide accordée par « les acteurs du social » est directement envoyée au distributeur d'eau.

Un taux de prise en charge des impayés relativement faible

L'aide moyenne [accordée] est de 93,45 € en 2000 et de 97,37 € en 2001, et se situe dans une fourchette d'aide qui varie entre un minimum de 33 € et un maximum [de] 466 € [environ]. Ramené à la demande d'aide, le taux global de prise en charge des impayés d'eau par le dispositif se situe respectivement à 50,5 % en 2000 et 47 % en 2001.

Des contributions inégales des acteurs

[Le CCAS] est celui dont la contribution au financement de l'aide aux impayés d'eau est la plus importante: 40 % en 2000 et 42 % en 2001. Certes, les acteurs de l'eau (État+FP2E) à eux deux interviennent à hauteur de 60 % mais leur effort de contribution est nettement moins marqué que celui de l'acteur social. [...] En effet [...] :

- le CCAS intervient lorsque l'aide accordée par les acteurs de l'eau est négligeable ou que le dossier a été rejeté pour motif de dépassement du plafond de ressource;
- le CCAS prend intégralement en charge certains soldes de facture une fois que le distributeur privé et l'État ont abandonné leur quote-part de créances.

Quant à la FP2E, [la] circulaire d'application laisse le choix] entre un abandon partiel de sa créance et un abandon total. L'abandon partiel lui permet d'étaler son droit de tirage dans le temps et de minimiser son implication financière par rapport à l'engagement pris au niveau national.

De son côté, l'État qui est censé « participer en abandonnant sa part correspondant aux taxes et redevances » (circulaire), prend le parti de ne pas abandonner la TVA.

Une mise en œuvre limitée : des délais importants et une couverture partielle du territoire

⁴¹⁶ « Le montant du plafond de ressources mensuelles en vigueur début 2001 était le suivant : 381,12 € pour une personne seule; 533,57 € pour deux personnes (couples, parents et 1 enfant) ; + 106,71 € par personne à charge supplémentaire » (*Ibid.*)

Les délais d'intervention du dispositif [...] sont bien trop longs : entre le moment où un usager fait sa demande d'aide et le moment où il reçoit sa facture défalquée de l'aide accordée, il se passe environ 4 à 6 mois.

Enfin, la couverture territoriale par le dispositif départemental reste en grande partie inachevée, même si cette situation n'exclut pas l'existence de dispositifs d'aide locaux. Sur la période étudiée, [elle] ne s'est faite que pour un tiers des abonnés d'eau potable.

Pour les années suivantes, les données disponibles sont parcellaires et parfois contradictoires d'une source à une autre⁴¹⁷, mais elles montrent toujours une lente progression dans l'application de la convention. Fin 2001, 38 conventions étaient signées, 23 en cours de négociation et 13 départements indiquaient disposer d'un autre mécanisme⁴¹⁸. Pour 2002, la FP2E faisait état de 41 conventions signées en début d'année pour ce qui la concerne⁴¹⁹. Enfin, selon Smets (2008, *op. cit.*) et Le Palabe (2006, *op. cit.*), 61 conventions sont en place en 2004. Cependant, d'autres sources donnent des chiffres inférieurs : avant 2005, on compterait ainsi une cinquantaine de départements avec un fonds d'aide aux impayés d'eau selon la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC).

En termes de nombre de ménages aidés et de montant des aides, les données sont elles aussi assez fragmentaires et parfois contradictoires d'une source à une autre. Le tableau ci-dessous en donne un aperçu général. Signalons qu'au fil des ans, les fonds ont pu reporter les sommes non dépensées d'une année sur l'autre, au lieu de les reverser à l'Etat en fin d'exercice.

⁴¹⁷ Le rapport Fourcade et al. (2004, *op. cit.*) affirme même ne disposer de quasiment aucune donnée sur le dispositif eau alors que nous avons pu repérer des données disponibles *a priori* à cette période.

⁴¹⁸ Sur 74 réponses. Cf. Smets (2008), *op. cit.*

⁴¹⁹ Certains fonds sont mis en place sans conventionner avec la FP2E C'était par exemple le cas de la Dordogne (Tsanga, 2003, *op. cit.*), au moins dans les premières années d'existence du dispositif.

Tableau 1 : Evolution des aides versées par les fonds solidarité-eau (2000-2004)

Source : Pondaven, 2002, *op. cit.* ; Fourcade et al., 2004, *op. cit.* ; Le Palabe, 2006, *op. cit.* ; BIPE-FP2E, 2006⁴²¹ ; Smets, 2008, *op. cit.* ;

		2000	2001	2002	2003	2004
Départements comportant un dispositif solidarité-eau			34 à ? <i>38 conventions signées, 23 en cours et 13 départements avec un autre mécanisme</i>	Total ? dont 41 conventions FP2E		Au moins une cinquantaine ? <i>61 conventions signalées selon une autre source</i>
Aides accordées	Total	14 250 aides	17 000 ⁴²² à 25 000 aides	Plus de 15 000 aides	20 000 aides ?	?
	<i>Dont abandons de créance FP2E</i>		<i>17 000 aides ?</i>	<i>18 700 aides</i>		
Montant des aides versées (en €)	Moyen	91 €		91 €		
	Fourchette		De 40 à 800 €			
Contributions des partenaires						
Etat	<i>Théorique</i>	<i>4,57 m€</i>				
	Réel			2 m€		2 m€ <i>(soit 50 % de la dotation théorique)</i>
FP2E	<i>Théorique</i>	<i>3,05 m€</i>				
	Réel	527 000 €	760 000 €	1,7 m€		1,7 m€ <i>(soit 57 % de la</i>

⁴²¹ BIPE/FP2E, (2006), *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et techniques*, 2ème édition, octobre 2006.

⁴²² Smets (2008, *op. cit.*) cite une réponse du gouvernement à une question du député J.M. Rolland en 2004 : les fonds auraient accordé « en 2001, 17 010 aides (pour 34 départements) dans une fourchette de 40 à 762 € ».

		2000	2001	2002	2003	2004
						<i>dotation théorique</i>)
Autres contributeurs	<i>Conseils Généraux</i>	0,427 m€				
	<i>CAF</i>	0,23 m€				
	<i>Communes et CCAS</i>	0,04 m€				
	<i>Divers (Assedic par ex.) Dont régies ?</i>	0,16 m€ <i>Dont 0,025 m€ ?</i>				
Total	<i>Théorique</i>	<i>8,5 m€</i>				
	Réel	1,3 m€ à 2,3 m€ <i>(moins du tiers de l'enveloppe théorique)</i>	2,3 à 2,5 m€			

De manière générale, on peut noter que les montants dépensés ont tout de même sensiblement augmenté jusqu'en 2004, aussi bien pour l'Etat, semble-t-il, que pour la FP2E. En effet, selon ces chiffres, le montant des abandons de créance effectués par la FP2E double entre 2001 et 2004. Proportionnellement parlant cependant, la contribution de la FP2E représente approximativement le tiers de l'ensemble des dépenses effectuées en 2001 et il est possible que cette proportion soit restée stable au cours du temps, l'augmentation des abandons de créance suivant simplement la montée en charge du dispositif ou, plus exactement, la croissance du nombre de conventions passées avec la FP2E et du nombre d'abonnés aidés concernés. Selon des estimations données par le gouvernement pour l'année 2004, les dépenses réelles seraient, proportionnellement parlant, pour « l'État (44 %), les adhérents [de la FP2E] (24 %), les conseils généraux (17 %), les CAF (7 %), les Assedic (1,6 %), les régies (1 %) et divers (2 %) »⁴²⁶. Ces chiffres sont à manier avec précaution toutefois car tous les départements ne fournissent pas d'information et certains gestionnaires comptabilisent

⁴²⁶ Chiffres établis sur les données transmises par 27 départements seulement (Smets, 2008, *op. cit.*).

séparément les aides accordées par le fonds et les abandons de créance accordés par la FP2E, quand bien même ceux-ci ont lieu dans le cadre de la prise en charge par le fonds⁴²⁷.

b. Une mise en œuvre contrariée et un système remis en cause

Dans l'ensemble et en tenant compte des multiples estimations recensées, des conventions seraient donc signées dans la moitié ou un peu moins des deux tiers des départements fin 2004, tandis qu'un peu plus d'une dizaine de départements disposeraient d'un autre dispositif, qui correspondrait parfois à un dispositif provisoire dans l'attente de la mise en place d'une convention. Cependant, parmi les départements qui ne comportent pas de dispositifs, certains n'envisagent pas de signer de convention⁴²⁸. L'aide aux ménages abonnés repose encore pour une part significative sur des systèmes d'aide informels ou facultatifs, lorsque de tels systèmes existent. Lorsque c'est le cas, parfois de longue date, des formes d'aide alternatives sont donc tout de même possibles et permettent des prises en charge, même là où le dispositif officiel n'a pas été mis en place⁴²⁹, ou fonctionne mal, ou ne couvre pas le territoire d'un service particulier, faute de conventionnement. La couverture du territoire national par le dispositif officiel reste donc incomplète au bout de quatre ans après une mise en œuvre assez lente et laborieuse, sans parler des distributeurs non conventionnés au sein des départements et de la couverture incomplète qui en résulte à l'échelle d'un département. Enfin, les financements prévus ne sont pas tous consommés et les différents partenaires envisagés sont loin de s'être tous engagés financièrement dans le dispositif à l'échelle locale, avec une grande disparité selon les cas.

En ce qui concerne le financement et la consommation des enveloppes théoriques maximales, plusieurs remarques peuvent être formulées. On identifie un « paradoxe » apparent, dans le sens où, à première vue, les financements plafonnés et virtuels prévus ne sont même pas consommés, ce qui pourrait laisser supposer que les besoins réels sont inférieurs aux besoins théoriques : ce type d'argument critique circulera parfois au sujet de l'aide en matière d'impayés d'eau et sera opposé à ceux qui demandent au contraire une révision à la hausse

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ Le Palabe (2006), *op. cit.* Ce sera le cas encore dans les années suivantes, même après la décentralisation, alors même que la loi les y obligera.

⁴²⁹ C'est par exemple le cas de la régie de Vannes (Smets, 2008, *op. cit.* ; Tsanga, 2009, *op. cit.*).

des engagements financiers⁴³⁰. Or, nous savons que tous les départements ne disposaient pas d'un dispositif d'aide, ce qui constitue la première cause de la consommation insuffisante des enveloppes prévues, à l'échelle nationale. Cependant, la question du besoin de financement reste controversée. De fait, dans les cas où des dispositifs sont mis en place, il s'avère que les situations locales sont très diverses et les causes de la consommation insuffisante des crédits variées, comme tente de le démontrer Smets (2008, *op. cit.*). En effet, certains départements épuisent leurs enveloppes ou vont au-delà des financements prévus, révélant une demande supérieure à celle estimée⁴³¹. D'autres au contraire ne parviennent pas à les consommer, pour diverses raisons, notamment en raison de non-recours, ou encore parce que les critères sont restrictifs et conduisent à rejeter de nombreux ménages selon Smets (2008, *op. cit.*). Enfin, au-delà de la question du financement, c'est parfois encore une fois une interrogation sur la faisabilité du dispositif, sa pertinence dans certains cas et la visibilité de la demande, qui se dessine pour certains acteurs locaux⁴³².

En ce qui concerne l'adhésion encore relativement faible des acteurs locaux, les auteurs du rapport observent que les communes et les conseils généraux se sont effectivement montrés assez réticents à rentrer dans le dispositif comme nous l'avons vu. A partir des entretiens qu'ils ont menés auprès de représentants de ces collectivités et après des enquêtes de terrain dans certaines collectivités locales, ils l'interprètent comme une conséquence du fait que le dispositif « 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 [au cas par cas, en interne dans les services]...) aux besoins de solidarité dans le domaine de l'eau⁴³³ ». Ce constat de fait, opposant des modes de gestion informels et pragmatiques paraissant finalement plus efficaces et un dispositif de solidarité officiel peinant fréquemment à dépasser ses contraintes, suggère une opposition latente et relativement forte au dispositif en question. La faiblesse et

⁴³⁰ Pondaven (2002), *op. cit.* ; Smets (2008), *op. cit.*

⁴³¹ Pondaven (2002), *op. cit.*

⁴³² C'est par exemple le cas du Haut-Rhin. Rien n'incite particulièrement à mettre en place un fonds : les abonnés desservis par des adhérents de la FP2E sont peu nombreux du fait d'une omniprésence de régies (municipalités, syndicats intercommunaux). Les demandes apparemment peu nombreuses sont réorientées vers les CCAS et d'autres aides du Conseil Général. Le fonds énergie fonctionne par contre et des partenariats divers sont élaborés avec EDF et les agents de l'action sociale, notamment en raison de la pauvreté importante dans la ville-centre, Mulhouse (Gremmel, 2010, *op. cit.*).

⁴³³ Selon Smets (2002, *op. cit.*), « des secours en cas d'impayés sont donnés par les Centres communaux d'actions sociales (CCAS), les commissions locales de l'aide sociale d'urgence (CLASU/CASU), les Caisses d'allocation familiales (CAF), les Conseils généraux et des associations caritatives ainsi que par le Fonds d'urgence sociale créé en janvier 1998. [...] Les régies et les CCAS cherchent à éviter les coupures en prenant en charge les factures d'eau. Une intervention directe du Maire est parfois nécessaire. » Les départements disposent de l'aide sociale à l'enfance et de fonds exceptionnels.

l'incomplétude de la mise en œuvre résultent de dysfonctionnements pratiques réels comme le montraient les remontées d'informations des DDASS, mais en amont, le non-engagement dans le dispositif, tout comme ses modalités contraignantes, sont mêlés à des intérêts financiers et politiques, sectoriels et locaux, non négligeables et présents dès le début de l'histoire du dispositif. Le rapport IGAS-IGE (2001, *op. cit.*) rapporte ainsi la position des représentants de l'AMF, selon laquelle « les maires souhaitent conserver la maîtrise de leur fonds (part facultative de la convention Solidarité Eau) et une politique propre » en soulignant bien que le « rôle des communes se renforce avec le développement de l'intercommunalité », tandis que les CCAS, qui « prenaient en charge les impayés des factures d'eau avant la charte », jouent un rôle de plus en plus important de manière générale, ce qui tendrait à en faire un échelon intéressant. Ce discours est renforcé par l'impératif de « proximité » qui est cité à plusieurs reprises aussi bien par les acteurs interrogés que les rapporteurs, mettant parfois à mal le choix de l'échelle départementale ou suggérant *a minima* une territorialisation des commissions. De son côté, la FP2E rappelle « 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 » et « le poids des impayés des personnes en difficulté est marginal »⁴³⁴. Enfin, la FNCCR et la FP2E insistent également sur les coûts de gestion non négligeables, qui plus est au regard de la faiblesse de l'aide apportée, ce qui semble remettre en cause le dispositif et à tout le moins inciter à une réforme.

Des tensions apparaissent ainsi au cœur du dispositif et opposent parfois les logiques des uns et des autres, à travers notamment des considérations organisationnelles, techniques et pratiques. La tentative de régulation des problèmes d'impayés par le haut et par l'affirmation de droits (droit à l'aide) mis en œuvre dans le cadre d'un dispositif dédié se heurte ainsi durablement à l'organisation du secteur et de l'action sociale, ainsi qu'à la réticence de certains acteurs, qui sont de plus échaudés par la complexité du dispositif obtenu à l'issue des négociations initiales, suite aux contraintes imposées pourtant par une partie de ces acteurs. Le faible engagement dans le dispositif résulte de ces contraintes, mais il tient aussi à l'existence de dispositifs alternatifs préalables, ce qui n'incite pas à se rediriger vers le dispositif départemental légal. Ce jeu va se poursuivre au gré des évolutions du dispositif

⁴³⁴ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

entre une logique initiale de traitement des impayés, de gestion de fonds distincts et sectoriels, voire penchant du côté d'aides locales, informelles, en passant par l'option d'un appendice interne du service de recouvrement des impayés des opérateurs d'une part, et une orientation vers une prise en charge sociale, globale, mutualisée, supra-locale et préventive d'autre part (sans exclusivité cependant pour certains aspects). Une prise en charge sociale et globale est en effet fortement recommandée par divers rapporteurs au terme de travaux d'évaluation en 2002 : ils préconisent la réforme des divers fonds d'aide aux impayés (eau, énergie, téléphone, logement) et leur fusion en un fonds unique⁴³⁵.

c. Des critiques formulées dans la perspective de l'accès à l'eau

Plusieurs auteurs et instances vont mettre en exergue divers écueils dans le principe et le fonctionnement des dispositifs solidarité-eau⁴³⁷.

Par exemple, outre les problèmes posés par l'abandon de créance, la clé de répartition imposée par département et par nombre d'abonnés ne permettrait *a priori* pas une bonne prise en compte des situations de pauvreté. En effet, les départements où la FP2E compte beaucoup d'abonnés disposent d'une enveloppe mieux dotée alors qu'ils ne correspondent pas nécessairement aux départements les plus pauvres. Certains départements vont disposer d'excédents tandis que d'autres auront épuisé leur enveloppe, ce qui sera parfois accru par la faible mise en œuvre des dispositifs conventionnels dans certains départements alors qu'ils seront fonctionnels dans d'autres. De surcroît, un même distributeur ne peut pas disposer de son enveloppe pour mieux la répartir entre les différents départements où il est implanté, pas plus qu'il ne peut y avoir de mutualisation entre les différents distributeurs adhérents de la FP2E⁴³⁸. Toutefois, pour ce qui regarde la gestion des crédits octroyés par l'Etat, il semble que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et les DRASS aient été chargés de ventiler les enveloppes au niveau régional, puis au niveau des départements, de manière à effectuer la répartition la plus « pertinente » possible et en « tenant compte de l'importance des populations concernées »⁴³⁹. Par la suite, la contribution de l'Etat se fait par abondement.

⁴³⁵ Voir le bilan et les propositions de la mission en annexe (n° 4).

⁴³⁷ CES (2000), *op. cit.* ; IGAS-IGE (2001), *op. cit.* ; Tsanga (2003), *op. cit.* ; Smets (2008), *op. cit.* et divers autres rapports du même auteur.

⁴³⁸ Le Palabe (2006), *op. cit.*

⁴³⁹ IGAS-IGE (2001), *op. cit.*

Cependant, en même temps, les divers financements versés par l'Etat aux départements aux titres de la lutte contre l'exclusion ne « sont plus fléchés » et les Préfets sont seuls responsables de la manière dont ils gèrent la répartition de ces crédits à partir de l'enveloppe octroyée. Ceci a pu laisser cours dans certains cas à une « dilution » des financements destinés à l'aide aux impayés d'eau dans un contexte où les dispositifs peinaient à fonctionner et la demande potentielle à être rendue visible et légitime, ou même, exprimée. Cette critique sera réitérée après la fusion des fonds et leur décentralisation, l'aide aux impayés d'eau étant parfois jugée de moindre importance, moins accessible et/ou moins pratique à organiser que d'autres aides par les acteurs départementaux, dans un contexte de financements insuffisants et de transferts de multiples compétences⁴⁴⁰.

Par ailleurs, à aucun moment, il n'est explicitement prévu que le financement du dispositif ni les aides accordées ne prennent en compte les disparités du prix de l'eau d'un département à un autre, et *a fortiori*, d'un service à un autre. Les départements prennent parfois en compte le montant de la facture relativement à la composition familiale et à la consommation comme critères de modulation des aides. Mais de manière générale, l'aide ne semble pas conçue en fonction du prix local de l'eau, ni du différentiel dans le poids de la facture d'eau qui en résulte⁴⁴¹. Si la prise en compte de ces disparités à l'échelle du dispositif départemental s'avèrerait effectivement complexe au vu encore une fois des particularités de l'organisation du secteur de l'eau (et supposerait sans doute une péréquation nationale), surtout par comparaison avec une aide finalement faible, ce point constitue un révélateur supplémentaire du fait que ces disparités ont pu être négligées ou méconnues dans la conception du dispositif, notamment du fait de leur quasi-inexistence dans le cas de l'énergie. Il illustre également la manière dont le croisement entre l'utilisateur du service d'eau et le « pauvre » réalisé par le dispositif d'aide ne s'effectue pas si aisément, que ce soit dans la construction des critères d'aide ou dans celle des critères de contributions des financeurs. Ces deux types de critères oscillent en effet entre prise en compte de paramètres sociaux et paramètres du secteur de l'eau.

Certains tireront de ces multiples aspects la conclusion selon laquelle le dispositif entraîne de multiples inégalités de fait. D'autres défendront le fait qu'il n'en fonctionne pas moins plus ou moins relativement bien et qu'aucun dispositif d'aide ne peut prendre en compte toutes les particularités ni tous les critères, comme cela est fréquemment le cas. En fait, quelles que

⁴⁴⁰ Le Palabe (2006), *op. cit.* ; Gremmel (2010), *op. cit.*

⁴⁴¹ Tsanga et Le Palabe (2008), *op. cit.*

soient les limites objectives recensées, ce qui est intéressant à remarquer est que les rouages du dispositif deviennent en fait sujet à critiques, objet de revendications et de conflits d'interprétation, suivant les positions des uns et des autres autour du droit à l'aide et du problème spécifique de l'accès à l'eau. Les aspects instrumentaux du dispositif ne sont pas seulement remis en cause dans le cadre de l'évaluation administrative du mécanisme en tant que tel mais sont par la suite relayés dans d'autres arènes. Ces « nœuds » seront plus ou moins présents et plus ou moins silencieux à différentes étapes des trajectoires du dispositif et du problème, suivant la manière dont les acteurs s'en emparent et les réunissent pour construire une posture argumentative au sujet de l'accès à l'eau comme problème spécifique et connaissant une critique alimentée par des facteurs endogènes.

Ainsi, le CES (2000, *op. cit.*) souligne l'écart entre un dispositif destiné à prendre en compte uniquement les « incidents de paiement ponctuels » et des situations de difficultés permanentes posées « par l'augmentation du coût de la facture d'eau depuis une décennie ». En ce sens, il oppose directement la logique dominante du dispositif (réguler les impayés) à une autre qui va s'imposer progressivement par la suite (chercher à pallier des situations chroniques de difficultés de paiement du service). Si la régulation des impayés « à fonds perdus » finirait légitimement par appeler à traiter les situations en amont et à privilégier cette logique (comme cela sera préconisé lors des évaluations de tous les fonds, non pas seulement pour les dispositifs eau), on peut également faire l'hypothèse que l'importance croissante de ce discours tient également à l'exigence de droit à l'eau qui s'impose progressivement. Cette exigence résulte d'une entreprise de construction du problème social du *droit à l'eau* initiée depuis le début des années 1990, notamment à l'échelle internationale, et qui est parallèle à celle des *impayés et du droit à une aide* (voir chapitre 5). Le droit à l'eau est rattaché de près ou de loin pendant toute cette période aux dispositifs de solidarité comme outils de mise en œuvre de cet embryon de droit, comme le fait le rapport d'évaluation de l'IGAS-IGE par exemple. Ses auteurs prennent le parti, d'un côté, d'explorer les difficultés des usagers (pauvreté, paiement de factures, augmentation du prix de l'eau) et de les exposer dans le rapport d'évaluation sous un aspect social et structurel, ce qui dépasse le problème *stricto sensu* des impayés appréhendés par leur côté ponctuel. D'un autre côté, ils relient la mise en place du dispositif d'aide aux impayés, premièrement au développement d'un « droit social » en France (RMI, loi Besson, CMU...) et deuxièmement, à un droit à l'eau en construction à l'échelle internationale.

3. Recommander la fusion des fonds : une réorientation « sociale » du dispositif par l'Etat

3.1. Un impératif de rationalisation dans le contexte d'une future décentralisation

Comme le prévoyaient les accords entre partenaires, ainsi que les parlementaires, la politique d'aide aux impayés est évaluée, après quelques années à peine de rodage. Loin de correspondre uniquement à un bilan, l'évaluation constitue en fait une étape cruciale, dans le sens où elle répond à certains impératifs d'action publique et ouvre la porte à une réforme des fonds. Les fonds solidarité-eau ont ainsi été évalués à deux reprises⁴⁴² dans des contextes précis qui ont orienté les saisines ainsi que les solutions promues. L'IGAS et l'IGE ont d'abord eu pour mission d'évaluer à proprement parler « la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau » sur demande conjointe du ministère de l'aménagement et de l'environnement, et du ministère de l'emploi et de la solidarité. Cette évaluation visait à alimenter les discussions dans le cadre du projet de loi sur l'eau déposé en 2001 mais était également destinée à réaliser effectivement le bilan des trois années écoulées depuis la loi de 1998 : elle se situe ainsi à cheval entre les chartes désormais caduques et une mise en œuvre précoce des conventions fraîchement signées. Le rapport Pondaven (2002, *op. cit.*)⁴⁴³ va plus loin. Il fait suite à ce rapport d'évaluation de l'IGAS-IGE, mais aussi à d'autres rapports d'évaluation portant respectivement sur les fonds téléphone, énergie et logement. Il est en fait destiné à intégrer les différentes analyses recueillies pour chacun de ces fonds en vue de proposer un cadre permettant leur fusion. Il relève en effet d'une tentative de regroupement de ces fonds en vue de rationaliser une politique d'aide jugée *a posteriori* éclatée et incohérente,

⁴⁴² Par la suite, le rapport Fourcade (2004, *op. cit.*) abordera également la situation des fonds dans le cadre du bilan de la loi de 1998, lors du passage en revue de l'ensemble des dispositifs relevant de la politique de lutte contre les exclusions : cependant, ce rapport ne constitue pas une nouvelle évaluation des fonds, mais plutôt une compilation des données et recommandations les concernant, replacées dans une perspective plus large.

⁴⁴³ Pour rappel, il s'agit d'un rapport coécrit par des inspecteurs du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) : Pondaven P., Nosmas J-P., Rouques G., (2002), *Fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des fonds de solidarité pour le logement*, Paris, 126 p.

alors même qu'elle n'a pas été construite initialement comme un tout. Pour cela, le rapport propose un cadre juridique et financier révisé et unifié. Cependant, cette opération de rationalisation des fonds, d'abord administrative et financière, s'inscrit également dans le cadre des réflexions particulièrement prégnantes en matière de décentralisation, à laquelle il ouvre clairement la voie pour les fonds d'aide aux impayés.

Le rapport Pondaven se propose de refondre une véritable politique d'aide et adopte cette position comme ligne directrice. Les auteurs du rapport développent ainsi un discours axé sur une prise en charge « sociale et globale » des ménages, en vertu de laquelle il s'agit d'accroître l'efficacité des fonds en vue de « mieux aider les personnes démunies ». Pour cela, ils ambitionnent d'améliorer le mécanisme d'aide en le rendant plus « cohérent », aussi bien au stade de l'examen des demandes, par la prise en compte de l'ensemble des difficultés de paiement liées à « l'habitat » désormais regroupées, qu'au stade des réponses apportées aux ménages, par l'uniformisation des conditions d'accès au fonds et des critères d'aide. En plus de proposer cette logique de « guichet unique », il s'agit également de chercher à organiser un traitement social des situations, au lieu d'un secours d'urgence octroyé dans le cadre du traitement des impayés. La frontière restera parfois mince cependant entre les deux logiques dans les mises en œuvre. De plus, le dispositif prévu relève toujours d'une prise en charge des impayés *a posteriori*, effectuée au cas par cas. Cette approche est valorisée dans les bilans d'évaluation comme un « mode d'intervention personnalisé », permettant une « adaptation à la diversité des situations de revenu et d'emploi » et l'élaboration « d'actions structurelles de prévention et d'accompagnement », avec un « coût relativement faible au regard de l'impact potentiel et par comparaison avec d'autres systèmes d'allocation sociale ». Elle ne correspond pas en effet à un système d'allocation, contrairement aux revendications de certains acteurs.

Finalement, le discours politique autour de l'orientation sociale et globale que doit prendre le dispositif et l'objectif prégnant de rationalisation administrative se rencontrent facilement, l'un permettant de promouvoir l'autre, et tous deux reposant peu ou prou sur le même type de mesures. Les deux rapports préconisent en effet la fusion des fonds en un fonds unique « habitat », que le rapport Pondaven vise à organiser. Le pas franchi sur le papier, quel qu'en soient les motifs principaux de rationalisation, est important : les fonds sectoriels sont voués à être regroupés en un seul fonds. L'approche par l'accès et le maintien concernant le logement *et les services* considérés comme « liés au logement » prend le pas sur le traitement sectoriel qui a prévalu jusqu'ici. En ce sens, c'est aussi l'emprise de l'administration qui prend davantage le pas qu'auparavant, au moins en ce qui concerne l'organisation du dispositif et

son ambition, sur les exigences des partenaires avec lesquels elle avait négocié de manière sectorielle. Les négociations initiales, notamment sur les modalités de la participation financière, semblent ainsi dépassées au profit d'une réforme des fonds prise en main par l'Etat. Cependant, si un changement a effectivement lieu sur le plan sémantique et organisationnel, il sera en fait difficile en pratique de véritablement réaliser ce traitement « social et global » annoncé, que ce soit pour identifier les moyens nécessaires ou évaluer ce qu'il est faisable et même souhaitable de faire. De fait, l'approche du traitement sectoriel continuera encore à prévaloir dans les années suivantes.

Sur le plan des modifications préconisées en termes d'organisation, de fonctionnement et de financement du dispositif, l'une des dispositions qui nous intéresse principalement est la recommandation d'abandonner justement l'abandon de créance, que ce soit pour les opérateurs ou les bailleurs. De fait, en plus de rappeler les difficultés posées par ce mécanisme dans le fonctionnement voire la mise en place même des fonds sectoriels au vu des bilans recueillis (pour le téléphone et l'eau surtout), les rapporteurs assimilent clairement ce mécanisme à une forme de « retour sur investissement » qui se pratique au détriment d'une « coordination des initiatives en vue de prévenir ou limiter de façon structurelle les impayés » que devrait assurer le fonds en développant une politique propre. Se prononçant désormais pour des prises en charge dites coordonnées, lisibles, cohérentes, sociales et structurelles, les rapporteurs réclament un regroupement des fonds et des financements⁴⁴⁴. Partant, ils prônent le remplacement de l'abandon de créance par un versement au fonds, qui serait alors obtenu soit par taxation du prix de l'eau pour les distributeurs soit, plus plausiblement, par abondement volontaire à l'instar d'autres partenaires. Cette disposition, véritable « progrès » selon les rapporteurs, permettrait ainsi de supprimer le lien créé par l'abandon de créance entre l'aide accordée et l'utilisateur, jusqu'ici à contre-courant de la logique de mutualisation et « qui crée un lien direct qui ne peut qu'entraver le travail social ». Couplée à la fongibilité de l'ensemble des ressources du fonds, disposition également préconisée, elle permet également de supprimer le lien entre des financements sectoriels et l'octroi de l'aide pour un usager d'un service donné uniquement. Les rapporteurs préconisent simplement de tenir des comptabilités *a posteriori* permettant de signaler à chaque financeur le montant de sa participation et

⁴⁴⁴ Ceci n'est pas cependant pas spécifique aux fonds d'aide aux impayés. La loi Exclusions avait déjà tenté de coordonner les multiples dispositifs d'aide via la CASU dans les cas d'urgence, avec plus ou moins de succès. Le bilan de cette loi se positionne aussi en faveur d'une rationalisation et coordination des dispositifs de la lutte contre l'exclusion (Fourcade et al., 2004, *op. cit.*).

l'usage fait de son versement en comptabilisant « le montant des aides selon leur nature ». Les frais de fonctionnement seront globalisés et il y aura « unicité du budget et fongibilité complète des ressources ». En ce sens, cette disposition ira « directement à l'encontre du rapprochement direct entre montants des contributions et retours en termes de créances prises en charge ».

Dans le cas de l'eau enfin, elle permettrait surtout de cesser de conditionner l'aide au conventionnement du distributeur, puisque le plus souvent, c'est en raison de l'abandon de créance que, volontairement ou non, cette « barrière » était imposée par les gestionnaires locaux, faute de financement suffisant. Cependant, ceci ne résout pas le problème propre à l'éclatement du secteur de l'eau en de multiples services, opérateurs et autorités organisatrices : même en choisissant le mode de l'abondement, le bon fonctionnement du dispositif d'aide supposerait toujours *a priori* un financement consistant qui implique encore une fois la participation individuelle de ces multiples entités aux caractéristiques variées. La question de l'engagement volontaire dans le dispositif supra-local reste d'ailleurs ouverte pour de nombreux autres acteurs, puisque tous les contributeurs⁴⁴⁵ procèdent par engagement volontaire à l'échelle locale, hormis l'Etat et le Conseil Général. Dans le cas de l'eau, de l'énergie et pour l'opérateur de service universel téléphonique, cependant, l'engagement restera tout de même un peu plus contraignant que cette base volontaire en vigueur pour les autres acteurs, au vu des conventions nationales signées avec l'Etat pour l'eau (pour la FP2E) et l'énergie (grands distributeurs et distributeurs historiques), et enfin, des dispositions prévues par décret pour le téléphone.

Finalement, si l'amélioration de la prise en charge et une plus grande efficacité du dispositif semblaient réclamées par l'ensemble des acteurs, les orientations promues par les commanditaires des rapports, ainsi que les recommandations faites par les auteurs à l'issue de ces études, tendent clairement à renforcer la logique de prise en charge des usagers par un dispositif disposant désormais d'un budget manœuvrable, disponible et prévisible, le système étant mutualisé et organisé à l'échelle départementale. Ces préconisations et réorganisations vont de ce fait à l'encontre de certains choix faits par les partenaires lors de la construction initiale du dispositif. Cette étape signe par conséquent une certaine reprise en main par l'Etat de l'orientation et des modalités du dispositif, à contre-courant des mécanismes privilégiés

⁴⁴⁵ Pour rappel, les contributeurs volontaires au FSL regroupent les collectivités territoriales, les CAF, les ASSEDIC, les bailleurs, les collecteurs du 1 % (participation des employeurs à l'effort de construction).

par les distributeurs. Ces derniers semblent occuper une place plus limitée dans le dispositif, leur position de « simple » contributeur à un fonds étant réaffirmée. En ce sens, les distributeurs d'eau comme ceux d'énergie occupent une place désormais analogue à celle des bailleurs dans le FSL : ceux-ci demeurent des contributeurs volontaires dans le cadre d'un dispositif relevant de l'action sociale dont la responsabilité et le financement reposent majoritairement sur l'Etat et le Conseil Général⁴⁴⁶. Cependant, les rapporteurs insistent sur le fait que l'« apport financier [des opérateurs] reste indispensable » et que cet engagement financier comporte pour eux le « double intérêt de solvabiliser une partie de leur clientèle » et de « valoriser l'image de l'entreprise ». Sur ce plan, ce sont effectivement les entreprises qui se sont le mieux approprié cet aspect du dispositif, *a contrario* des régies parfois.

En conclusion, il faut souligner qu'entre le schéma de prise en charge globale et sociale vers lequel on se dirige désormais, et sa mise en œuvre effective dans les années suivantes, il y aura encore une relative distance en raison des effets induits par les modalités d'instruction et d'aide choisies d'un fonds à un autre, ainsi que les contraintes organisationnelles et financières en jeu, d'autant plus que les multiples recommandations ne seront pas forcément mises en œuvre. Ce sera fréquemment le cas, même après la fusion des fonds et leur décentralisation, notamment en ce qui concerne l'arrêt du financement par abandon de créance mais aussi la fongibilité des fonds, l'uniformisation des voies d'accès et des critères d'aide, ainsi que, par conséquent, l'appréciation globale des difficultés. Entre les objectifs, les recommandations, l'encadrement mais aussi les marges de manœuvres laissées, et ce qui peut se réaliser effectivement, il reste tout un espace où donner lieu à des stratégies et des choix locaux, qui plus est dans le cadre de la décentralisation qui a eu lieu ensuite, l'Etat transférant alors le pilotage du dispositif aux départements. En effet, les rapporteurs soulignent bien qu'il s'agit « d'un mécanisme d'aides facultatives et non de droits correspondant à des prestations légales. [Par conséquent], la définition d'un encadrement national des conditions d'attribution comporte nécessairement des limites et ne peut pousser très loin la définition de critères d'éligibilité ou d'attribution ». En effet, « mis à part les droits essentiels reconnus [et encadrés par l'Etat au plan national], l'ensemble du dispositif relève du niveau départemental et confère au préfet et au président du Conseil Général de larges facultés d'organisation et de

⁴⁴⁶ Dans le cas du FSL en effet, les bailleurs n'avaient pas le même poids d'engagement ni de responsabilité que la FP2E ou EDF-GDF, qui étaient quant à eux directement engagés avec l'Etat. On aurait pu imaginer que les bailleurs soient beaucoup plus sollicités en tant que créanciers, au même titre que les opérateurs pour l'eau et l'énergie finalement. Or, le FSL reposait jusqu'ici principalement sur l'engagement conjoint de l'Etat et du Conseil Général, sans doute en raison des prérogatives de l'un et l'autre en matière de politique du logement et d'action sociale.

définition des critères d'octroi des aides ». Il en résulte donc une « grande marge de manœuvre locale », encore accentuée après la décentralisation.

3.2. Une légitimation des dispositifs d'aide aux impayés et de l'échelon départemental

Il est intéressant de souligner que les évaluations constituent également une étape de légitimation des dispositifs, au sens où ces derniers apparaissent selon les rapporteurs suffisamment « efficaces » et « utiles » en dépit de leurs dysfonctionnements pour que leur maintien et leur amélioration soient préconisés. On peut aussi identifier cette position toutefois comme une forme de dépendance au sentier : une fois un dispositif existant et bénéficiant à certains publics, il est plus difficile de le supprimer et il peut être plus facile de le modifier que d'en créer un autre. Les rapporteurs accentuent la légitimation des fonds opérée par la « parole administrative » en catégorisant définitivement les fonds comme des outils de la lutte contre l'exclusion, instruments d'une politique d'aide « relevant tant du champ social que du domaine du logement, destinée à un public défavorisé » permettant de donner consistance au droit au logement, reconnu désormais comme un droit constitutionnel et auquel est rattaché un « droit social à l'eau » dit en développement en France. Ce discours n'est pas négligeable sur le plan des effets de réalité qu'il induit ni un simple énoncé de formules générales, au sens où, ailleurs dans le rapport, les auteurs rejettent l'intégration dans les fonds d'aide d'autres dépenses domestiques (redevances pour les ordures ménagères et la télévision) malgré les suggestions de certains acteurs interrogés. Ailleurs, ils s'opposent *a contrario* à certains acteurs qui remettent en cause le fonds d'aide aux impayés de téléphone existant. En effet, les limites et la rigidité de ce fonds sont les causes principales de son manque d'efficacité selon les diagnostics effectués, ce qui conduit finalement certains acteurs interviewés à réinterroger son « lien avec le logement », les besoins réels des publics (portable choisi à la place du fixe, lorsque le paiement des deux n'est pas possible) et à évaluer la pertinence d'une gestion des créances irrécouvrables qui serait entièrement internalisée par l'opérateur dans le cadre de ses obligations d'opérateur de service universel. Les rapporteurs rejettent⁴⁴⁷ finalement cette dernière option d'internalisation. Si, dans son état actuel, le fonds

⁴⁴⁷ La mission justifie ce choix en avançant que le « téléphone est un outil de communication de première nécessité » et invoque pour cela l'exemple des personnes sollicitant la commission de surendettement et pour

téléphonique ne leur semble effectivement pas apporter beaucoup plus qu'un service de recouvrement, l'ambition est tout de même de parvenir à créer un fonds d'aide à dimension sociale et indépendant de l'opérateur. Ainsi, les opérations de découpage et de construction de ce qu'il est légitime ou non de prendre en compte et de réaliser, en vertu de tel ou tel argument, sont encore apparentes à ce stade de l'élaboration des dispositifs, à une étape cruciale de leur existence. Toutefois, il est clair que le travail préalable du législateur, ainsi que celui en amont des acteurs mobilisés, et celui en aval des « partenaires », a déblayé le terrain et permet une stabilisation de la question autour de la légitimité des fonds d'aide.

Concernant le débat latent autour des responsabilités et des différents échelons d'organisation de la solidarité, sachant que les rapporteurs ont reçu particulièrement pour mission de remettre leur analyse en perspective avec les réflexions touchant à la redéfinition du rôle de l'Etat dans le contexte du projet de décentralisation, il est souligné que l'Etat, le Conseil Général et les communes via leurs CCAS sont les piliers de la mise en œuvre de la solidarité, à différents niveaux et selon leurs prérogatives dans le cadre institutionnel actuel. Cependant, les préconisations en faveur de la fusion des fonds, accompagnée de leur intégration dans le seul FSL, donnerait désormais une place prépondérante au cadre départemental et au Conseil Général, aussi bien sur le plan du pilotage et du financement conjointement avec l'Etat, que sur le plan des conditions d'octroi des aides (obligations légales minimales) et des critères (élaboration du règlement intérieur du fonds local). En effet, désormais, ce sont les règles du FSL, amélioré lui aussi au passage, qui s'appliqueront aux anciens fonds d'aide aux impayés et le Conseil Général en deviendra par conséquent copilote et co-financeur avec l'Etat, non plus seulement contributeur volontaire⁴⁴⁸. En ce sens, la réforme des fonds en un FSL fusionné et rénové facilite et anticipe la décentralisation vers les départements. Cependant, les rapporteurs restent prudents au sujet de la décentralisation du fonds. En effet, d'après les enquêtes menées, il s'avère que les Conseils Généraux ne sont « pas unanimes à réclamer une compétence pleine et entière dans un domaine faiblement porteur sur le plan politique,

lesquelles le maintien du téléphone fixe est assuré pendant un an. De plus, « il lui paraît paradoxal d'orienter les personnes vers des solutions onéreuses [allusion au portable] faute d'aide au téléphone fixe . Par ailleurs, dans un contexte concurrentiel, elle préfère proposer un mode de distribution des aides indépendant des opérateurs, ce qui offre une garantie de neutralité à propos de l'usage de l'argent versé par les autres opérateurs privés » au fonds de compensation universel. Ce serait délicat de s'en remettre à France Télécom uniquement, même au titre d'opérateur de service universel. Enfin, « il n'entre pas dans la vocation d'un opérateur téléphonique de procéder à un examen des situations sociales individuelles » (Pondaven, 2002, *op. cit.*).

⁴⁴⁸ La conséquence sur le plan financier n'est pas négligeable non plus : dans le cadre du FSL antérieur (logement uniquement), les départements étaient obligés de verser au moins le même montant que l'Etat. La règle s'appliquerait alors aussi pour les volets eau, énergie et téléphone du nouveau FSL, avec quelques aménagements pour faciliter la transition. Cependant, la fusion aura finalement lieu en même temps que la décentralisation, ce qui modifia encore les transferts financiers.

toujours difficile à gérer et comportant des négociations délicates avec des acteurs multiples », ce qui affectera effectivement les processus de mise en place de fonds et de conventionnements avec les partenaires après la décentralisation. Les rapporteurs soulignent de surcroît les réticences exprimées à divers titres tant par les distributeurs que par les associations caritatives en ce qui concerne la décentralisation. Les premiers craignent une perte de contrôle des financements engagés, du fait du transfert de pilotage de l'Etat vers le département, alors même qu'ils se sont organisés nationalement avec l'Etat. Les secondes expriment quant à elles des craintes plus générales en termes d'équité et d'égalité, propres aux débats qui ont régné autour de la décentralisation à cette période.

Du côté de l'organisation de l'aide en un guichet unique, ici au sens d'un dispositif social unique qui *doit* être sollicité en premier dans le cas des impayés, les préconisations formulées signent également une reprise en main, ou du moins une forte incitation, de l'Etat en matière de pratiques des acteurs de l'action sociale (collectivités comprises) au sujet des procédures d'aide, des multiples échelons de l'action sociale et de la sollicitation des différents dispositifs qui existent parfois. En effet, les rapporteurs soulignent que « dans la plupart des départements, persistent des aides pour la fourniture d'énergie et d'eau gérés séparément par les Conseils Généraux, CCAS et CAF », donc autres que les fonds solidarité eau. Les acteurs interrogés promouvaient parfois le maintien de cette « faculté d'intervention spécifique », au motif que « l'existence de plusieurs fonds constitue un filet de sécurité pour les personnes, qui de ce fait ont plus de chance d'obtenir une réponse à leur problème d'impayé ». Toutefois, les rapporteurs y sont fortement opposés et critiquent la « déperdition administrative forte » qui en résulte, mettant en avant la « difficulté pour les services de l'Etat (DDASS) pour dégager les moyens financiers ou humains nécessaires au fonctionnement de tels dispositifs ». De plus, ils jugent cette organisation en de multiples fonds distincts également « préjudiciable aux demandeurs d'aide », le paysage issu de la multiplication des « voies d'accès et modalités d'attribution des aides [leur paraissant] peu lisible et peu cohérent », aussi bien pour les acteurs en charge de l'aide que les usagers. Le fonds unique « habitat » est ainsi réaffirmé finalement comme un dispositif de « droit » en ce qui concerne l'aide aux impayés. Dans ce schéma, les échelons alternatifs (comme le CCAS) correspondent alors uniquement à des compléments, tandis que d'autres dispositifs, produits de certaines organisations locales, doivent être supprimés. Les rapporteurs proposent ensuite que le FSL actuel, amélioré, soit le support de ce fonds habitat unique.

3.3. Du diagnostic à la réforme : quelle politique « sociale » pour le FSL ?

A travers les problèmes identifiés par les rapporteurs et les solutions qu'ils proposent, on peut avoir un aperçu assez fidèle du fonctionnement des fonds ainsi que de la représentation de la position qui leur est donnée ou devrait leur être désormais donnée selon les membres de la mission d'évaluation. De plus, une image intéressante de la politique « sociale » que les rapporteurs visent à élaborer se dessine également, le terme restant sinon assez flou en soi. Nous verrons ensuite le nouveau cadre proposé en termes de conditions d'octroi des aides.

Comme nous l'avons vu, l'impératif de fusion résulte selon les rapporteurs non seulement des dysfonctionnements des fonds mais également de leur manque de cohérence au regard de leur ligne directrice qui présente l'idéal d'une politique d'aide sociale intégrée. Les causes qu'ils mettent en exergue tiennent à la fois de l'historique de constitution des fonds (construction réalisée de manière distincte, considérée comme éclatée), des mécanismes de financement (jugés contraignants et insuffisants, empêchant même la mise en place des fonds), des critères d'aide (parfois rigides), mais aussi du défaut de construction d'une véritable politique d'aide sociale par les partenaires. Face à une ambition de coordination des actions dans le but de prévenir et réduire les impayés, leurs enquêtes de terrain révèlent des situations dites de « blocage » tandis que dans d'autres cas, des acteurs auraient réussi à construire des fonds unifiés, présentés comme des tentatives fructueuses. Dans la même perspective, le fait que « plusieurs instances de gestion » coexistent, avec des partenaires différents d'un fonds à l'autre, entaché de surcroît par une faible participation des collectivités locales, notamment des Conseils Généraux dans le cas de l'eau, constitue pour eux une source de « complexité institutionnelle ». Ils soulignent que « les efforts actuels de coordination⁴⁴⁹ ne permettent pas d'aller au-delà de la superposition et vers une approche globale de prévention et de traitement des impayés liés au logement », fixée comme l'objectif à atteindre désormais. Un argument non négligeable en faveur de la fusion réside pour eux dans les « tentatives de regroupement des fonds » ayant déjà eu cours. Celles-ci se sont cependant « heurtées aux cloisonnements juridiques et financiers » auxquels ils se proposent désormais de mettre fin, justifiant leurs propositions par le fait que les fonds ont « tous vocation à aider au maintien dans un logement habitable ». Enfin, les membres de la mission d'évaluation mobilisent l'argument de l'égalité

⁴⁴⁹ Les auteurs citent une circulaire interministérielle qui aurait encouragé à « articuler » les divers fonds.

de traitement entre abonnés et non-abonnés, en soulignant que le « FSL couvre même parfois déjà une partie des impayés d'eau et d'énergie pour les immeubles collectifs (charges) ». Ils estiment que cette « différence de traitement plaide en faveur d'une appréhension globalisée pour rétablir une égalité entre les abonnements individuels et collectifs.

Les rapporteurs proposent ainsi la fusion des fonds, afin de pouvoir « traiter l'ensemble des problèmes d'impayés relatifs à l'habitat ». Dans cette perspective, plutôt que de créer un nouveau dispositif, ils proposent d'étendre les « compétences des FSL à la distribution des aides en matière eau, énergie et téléphone », les autres fonds étant alors supprimés. Le FSL est le dispositif le plus « ancien », son « assise » est solide et son action « reconnue » par les partenaires, notamment les associations. Il leur semble par conséquent le plus adapté puisque son « action concerne déjà l'accès et le maintien dans le logement » et qu'il est le « mieux articulé avec les autres dispositifs d'aide », notamment dans le cadre de la prévention des expulsions. De plus, les acteurs qui gravitent autour du FSL ont généralement déjà réussi à organiser un large « partenariat autour de leur action avec les collectivités locales, les organismes de protection sociale et les opérateurs », ce qui n'est généralement pas le cas des autres fonds. Son « mode d'organisation administrative, son assise financière, son mode d'attribution des aides, son système d'information et de suivi comptable développé » leur paraissent des atouts. Ceux-ci lui permettront « d'absorber le surcroît d'activités », qui ne manquera pas effectivement de poser des difficultés. Ils n'évoquent guère cependant la réticence des acteurs du Conseil Général à intégrer des fonds tout de même assez différents du FSL et dont le poids financier va se révéler significatif pour l'acteur départemental, sauf à la fin du rapport. Or, l'un des signes avant-coureurs de ces tensions financières résidait notamment dans les situations d'épuisement du budget de certains fonds énergie en cours d'année⁴⁵⁰, alors même que certains FSL dépassaient de leur côté les plafonds initialement fixés⁴⁵¹. Or, du fait de leur poids, de leur complexité mais aussi parfois de la moindre importance qui leur sera parfois conférée par rapport à d'autres enjeux dans un contexte de

⁴⁵⁰ Voir Devalière I., (2013), Du règlement des impayés d'énergie aux services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie, (r)évolutions des modes de traitement de la précarité énergétique, *URBIA, Les Cahiers du Développement urbain durable. Mutation écologique et transition énergétique. Vers la ville intelligente ?*, n° 15, pp. 61-72. ; ainsi que Fourcade et al. (2004), *op. cit.*

⁴⁵¹ Smets (2008), *op. cit.*

transfert de multiples compétences⁴⁵² et de dégagement de nouveaux financements, l'intégration des fonds énergie, eau et téléphone ne se fera pas sans mal⁴⁵³.

Les membres de la mission d'évaluation proposent ensuite que tous les financements soient rendus fongibles. L'argument principal est que la déconnection de la « décision d'octroi de l'aide de la provenance des financements » implique la sortie de la « logique limitée de retour sur contribution » au bénéfice d'un « examen de la situation d'ensemble de la personne en difficulté ». De plus, avec l'amélioration de la prévisibilité des financements (y compris celui de l'Etat), le financement du fonds serait plus robuste et la gestion de sa trésorerie facilitée, permettant la définition d'une véritable politique sociale en amont. Les rapporteurs incitent ainsi à « engager une action préventive autour de la responsabilisation des foyers pour la maîtrise du budget familial », en soulignant que ce « point de vue a été largement exprimé par les travailleurs sociaux et les responsables de services d'action sociale rencontrés ». La « prévention et les actions de suivi social [porteraient alors] globalement sur le logement dans toutes ses composantes ». Dans cette optique, ces actions devraient être renforcées et financées.

Les membres de la mission recensent une série d'avantages de la fusion des fonds, relativement à une prise en charge sociale, à une simplification de la gestion et à l'orientation donnée à l'usage des fonds. La fusion permettrait d'abord la « simplification de l'accès pour les personnes en difficulté » d'une part, et d'autre part « l'apport d'une réponse adaptée ». En effet, « même avec la médiation du travailleur social » qui assure pourtant déjà actuellement un regard global sur la situation d'un ménage lors du traitement du dossier, actuellement « la multiplicité des fonds n'est pas adaptée à l'appréhension d'un problème global d'endettement lié aux impayés », ni en amont de l'examen de la demande, ni en aval, au stade de la décision, ni, ultimement, au stade de l'évaluation du dispositif et de l'acquisition de connaissances. En effet, « le demandeur multiplie les dossiers de demande et rien ne garantit la cohérence des réponses qu'il reçoit, car les critères d'éligibilité et les barèmes utilisés sont différents, les commissions distinctes, avec des contraintes financières particulières à chaque fonds ». Ce type de situation ne devrait donc plus avoir cours suite à la réforme, ce qui ne sera pas

⁴⁵² Notamment le RMI, le FAJ, les personnes âgées et handicapées (Loncle-Moriceau et al., 2008, *op. cit.* ; Borgetto M., Lafore R., (2007b), Le droit de l'aide et de l'action sociale à l'épreuve de « l'acte II de la décentralisation », *Recherches et Prévisions*, n° 87).

⁴⁵³ Gremmel (2010), *op. cit.*

toujours le cas en pratique. De même, les rapporteurs avancent que le manque de connaissance sur les situations des publics pourrait être peu à peu comblé, notamment parce que l'aide aux impayés ne serait plus éclatée mais unifiée. Il est également mentionné que le traitement global des aides permettrait enfin de mieux mesurer « l'impact du dispositif », dont la portée est très disparate pour le moment, entre le « secours (soutien occasionnel) », « l'assistance (le traitement curatif des impayés peut devenir récurrent et témoigner de la chronicité des situations de précarité) », et une « démarche d'accompagnement social structurante (agir de manière préventive et curative pour le maintien dans le logement) ». L'objectif poursuivi à travers l'ensemble des actions préconisées serait d'élaborer progressivement une politique d'aide améliorée et d'inventer de « nouvelles » réponses à partir des besoins recensés et analysés. La formation d'une expertise au sujet des publics demandeurs et des actions mises en œuvre, entamée mais encore balbutiante, sera effectivement l'un des apports de la politique d'aide dans les années suivantes. Cependant, l'information qui devrait être obtenue à partir d'un croisement des connaissances entre les différentes aides sera difficile à acquérir en pratique, car dépendant fortement de l'organisation des fonds qui reste elle-même encore compartimentée.

Du point de vue de la gestion des dispositifs, il leur semble indéniable que la fusion « constituerait une simplification » en ce qui concerne l'instruction des demandes et l'examen des dossiers en commission puisque « les modes d'instruction et les critères d'éligibilité rendus homogène permettraient des dossiers uniques, un rapport social unique et une diminution du nombre d'instances à réunir », tandis que « l'unification du traitement informatique et de la gestion financière entraînerait une réduction des coûts de fonctionnement ». De plus, une « meilleure répartition des points d'accès, d'instruction et de décision au niveau infra-départemental⁴⁵⁴ » serait même envisageable. Enfin, ils préconisent même une « trésorerie unique, avec les crédits d'origines diverses regroupés en un bloc budgétaire, ce qui permettrait même de compenser les aléas budgétaires résultant des différents calendriers des contributeurs » et renforcerait encore la capacité à définir une politique sociale départementale avec un appui financier solide.

Sur le plan de l'usage des fonds et de la politique sociale départementale, les rapporteurs concluent leur argumentation en soulignant que les fonds d'aide aux impayés ont déjà contribué chacun de manière distincte à « prévenir et diminuer les coupures et les

⁴⁵⁴ Il est mentionné que « les FSL pourront, comme déjà actuellement, déléguer tout ou partie de l'instruction et décision à des commissions locales en vue d'assurer une meilleure couverture territoriale ».

expulsions », assimilées à des « ruptures sociales »⁴⁵⁵. La fusion opérerait une homogénéisation et un véritable renforcement de la politique de maintien dans le logement menée dans le cadre du FSL, les divers fonds d'aide aux impayés y « contribuant déjà ». De plus, les auteurs identifient le maintien dans le logement à un « élément essentiel de la lutte contre la précarité et les exclusions, car le logement est condition et facteur d'insertion sociale ». Les FSL connaîtraient ainsi à l'occasion de l'intégration des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone un renforcement de leur orientation sociale⁴⁵⁶. Il en est de même pour les fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, qui seraient ainsi davantage considérés comme des outils d'une politique sociale au sein du FSL plutôt que comme de « simples » instruments de traitement des impayés.

3.4. Les nouvelles conditions d'aide

Les rapporteurs proposent que les FSL soient désormais « habilités à délivrer des aides pour l'eau, l'énergie et le téléphone » via leurs deux volets d'intervention, à savoir l'accès et le maintien dans le logement. D'abord, en matière d'accès au logement, par des prêts et subventions accordés pour le paiement des frais d'ouverture de compteur, des avances sur consommation et des dépôts de garantie, ainsi que pour le règlement de dettes dont l'apurement conditionnerait l'accès aux fournitures pour un ménage entrant dans un nouveau logement. Ensuite, au titre du volet maintien dans le logement, des aides sous forme de prêts et subventions pourraient également être accordées pour le règlement de dettes, de frais d'abonnement, de réouverture et de débridement de compteur et enfin, de procédures de recouvrement.

Outre cette nouvelle compétence donnée au FSL en matière d'aide aux impayés, les membres de la mission d'évaluation proposent que les règles de fonctionnement du FSL actuellement définies par voie législative et réglementaire et en vigueur pour les seuls FSL, soient désormais appliquées aux nouvelles aides aux impayés dans les nouveaux textes. Ceci permettrait « que les droits essentiels de chacun soient partout les mêmes » par le respect d'un

⁴⁵⁵ « Le principal résultat positif de ces fonds est d'avoir contribué à en diminuer le nombre. Cependant, elles restent nombreuses (notamment les expulsions), même si l'évaluation de leur nombre est difficile, tandis que les associations rapportent des cas de coupures d'eau et d'énergie pratiquées sans respect des procédures. »

⁴⁵⁶ Cette dimension est analysée et discutée par les acteurs, ainsi que dans la littérature (Ballain et Sauvayre, 2008, *op. cit.*).

socle de critères commun, y compris pour les futurs volets eau, énergie et téléphone. Les conditions en question regroupent :

- « l'existence même de l'aide dans tous les départements
- le caractère public des critères d'octroi des aides
- le caractère non discriminatoire des critères d'éligibilité (reposant sur les seules ressources, et l'importance et la nature des difficultés rencontrées)
- l'accessibilité des aides à tous les publics (quel que soit le statut d'occupation régulière du logement),
- la prohibition des clauses de résidence préalable dans le département,
- le droit donné à la personne en difficulté de saisir directement le FSL
- le délai maximal de réponse du FSL fixé à 2 mois
- et enfin l'obligation de motiver les décisions de refus par référence aux critères publics d'octroi de ces aides ».

Les critères d'aide seront définis dans le règlement intérieur du FSL, lui-même contenu dans le PDALPD (Plan Départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées) élaboré conjointement entre Etat et Conseil Général. Selon les rapporteurs, le respect de ces clauses commune et l'unification des conditions d'aide (critères, voies d'accès) permettront également aux usagers et aux instructeurs de « formuler une seule demande pour l'ensemble des aides (services et logement), de renseigner un seul formulaire, de devoir respecter une seule catégorie de critères et de bénéficier d'une décision d'aide unique pour l'ensemble de ses impayés », ce qui constituait l'un de leurs objectifs en termes de traitement global et de simplification de gestion. Or, en pratique, cela ne sera fréquemment pas le cas. Par ailleurs, les recommandations répétées en faveur d'un guichet unique, ainsi que d'une unification des critères et des modalités d'accès, mettent en balance un bénéfice contre un autre : celui d'être mieux traité par une seule instance, certes, mais aussi le risque d'être définitivement rejeté en cas d'inéligibilité. Le progrès est cependant net au moins sur le plan théorique en ce qui concerne l'obligation de l'existence de l'aide dans tous les départements, alors même que nous avons vu que l'un des problèmes récurrents dans le cas de l'eau était que les fonds n'étaient pas mis en place partout. De même, une avancée certaine aux yeux des acteurs concernés est que l'aide ne puisse pas être suspendue au conventionnement avec un distributeur ni à la résidence préalable dans le département ou toute autre condition, que l'on rencontrait parfois fréquemment jusqu'ici.

Les rapporteurs insistent sur le fait que des améliorations peuvent et doivent « être simultanément apportées au FSL » dans le cadre de cette réforme. En effet, même si les FSL sont jugés plus solides et développés que les fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, ils n'en présentent pas moins certains défauts, quinze ans quasiment après leur création. La première limite dénoncée par les associations réside par exemple dans la longueur des délais de réponse⁴⁵⁷ de certains FSL et leur variabilité dans l'année : certains FSL sont fermés pendant l'été, faute de personnel suffisant, « ce qui a pour effet de renvoyer la prise en charge des personnes en difficulté aux associations caritatives ». D'autres éléments sujets à critique ont été identifiés par les rapporteurs (repris également par Fourcade, 2004, *op. cit.*), notamment en ce qui regarde la prévisibilité des financements et l'adaptation des financements aux besoins détectés au fur et à mesure sur les territoires. En effet, ils ont constaté que certains FSL font preuve de rigueur, par exemple dans le choix des critères d'aide et dans le degré de marge de manœuvre disponible avec ces critères lors de la prise de décision. De même, certains règlements intérieurs demeurent très rigides (peu de réactivité et de changement), ce qui suscite la critique de certains des partenaires. Selon les rapporteurs, ces choix entraîneraient effectivement des « inadaptations » à la demande sociale exprimée. Or, si certains responsables de FSL choisissent délibérément de telles postures, d'autres y sont contraints uniquement du fait de la « prévisibilité insuffisante des financements » versés par l'Etat, ce qui les incite à thésauriser en constituant une trésorerie trop abondante et dans laquelle ils refusent de puiser. Or, la consommation du fonds devrait au contraire être un indicateur de son fonctionnement, cet indicateur étant ici faussé. De surcroît, la suspension des aides dans l'année qui résulte parfois du versement trop tardif des financements de l'Etat donne lieu à des inégalités de traitement dans le temps (de par les refus et le renvoi des demandeurs vers d'autres structures). L'un des buts de la réforme des fonds à l'occasion de la fusion est donc aussi d'améliorer la prévisibilité des financements, afin de laisser les coudées franches aux gestionnaires des fonds et leur permettre de développer une action pérenne, ainsi qu'une véritable politique d'aide locale.

De même, les rapporteurs insistent pour que les FSL soient en mesure d'adapter plus souplesment et plus rapidement leurs aides à l'évolution des besoins des publics, qui sont identifiés au fur et à mesure des demandes⁴⁵⁸. Ils valorisent des procédures de révision des

⁴⁵⁷ Deux mois théoriquement pour l'instruction et la décision, sans compter le délai supplémentaire nécessaire au versement.

⁴⁵⁸ Les auteurs citent le cas de la Charente-Maritime, où une forte augmentation du nombre de « travailleurs pauvres » avait été constatée.

plans départementaux (PDALPD) et des règlements intérieurs plus souples, par exemple en laissant la possibilité de modifier simplement un avenant. En effet, les gestionnaires et partenaires de nombreux FSL auraient hésité en diverses occasions à s'engager dans des procédures de révision, jugées trop lourdes alors qu'elles étaient nécessaires aux yeux des rapporteurs⁴⁵⁹. Ces derniers soulignent dans le même mouvement que des bilans réguliers et rendus publics pourraient aider à « révéler des difficultés et suggérer des améliorations », notamment celles dues aux pratiques des opérateurs en termes de « périodicité de la facture d'eau, de pratiques de coupures ou de mise en place de service restreint⁴⁶⁰ » (dans le cas de l'énergie surtout). Ces remarques rappellent que les pratiques de traitement des difficultés de paiement et des impayés sont diverses, qu'elles sont loin de relever des seuls fonds d'aide et que certaines de celles mises en œuvre par les opérateurs constituent des sources de difficulté pour certains ménages. Ceci appellerait par conséquent à consolider les relations et les échanges entre les partenaires, à développer la connaissance des actions menées par les uns et les autres ainsi que la connaissance des publics, et enfin le bon aiguillage des ménages vers les différentes « solutions », aussi bien du côté des acteurs de l'aide sociale que des services.

Dans cette perspective, en ce qui concerne la participation des acteurs, notamment celle des distributeurs aux commissions, les rapporteurs soulignent que les opérateurs refusent (logiquement) de s'associer de manière directe à l'appréciation des situations sociales des personnes, ce qui représente pour les rapporteurs un argument supplémentaire en faveur du recours à un autre mécanisme que l'abandon de créance. Selon eux, cela permettrait aux distributeurs de ne pas avoir à participer aux décisions d'aide. Dans la plupart des cas cependant, leur présence était déjà simplement consultative. Cependant, les membres de la mission souhaitent continuer à « les associer aux problématiques de prévention, de traitement et de suivi des impayés, par leur participation au PDALPD et via l'incitation à participer à la formation et la prévention, ainsi que par la conclusion de conventions locales pour la réduction des coupures ». Ils proposent également de « continuer à recourir à une convention nationale avec Etat et une institution représentative des Conseils Généraux », permettant de fixer à l'échelle nationale « des objectifs de prévention et des retours d'information pour coordonner les pratiques », ce que réclament aussi les associations, *a minima* annuellement.

⁴⁵⁹ Les auteurs ont constaté que les augmentations des dotations après la loi de 1998 n'ont guère été suivies d'effet, du moins pas immédiatement.

⁴⁶⁰ Les rapporteurs soulignent qu'en « 2001, 194 399 personnes ont été soumises au SME et 146 747 au SMI, sans que l'on ne puisse identifier les 'mauvais payeurs' ».

De leur côté, les opérateurs « demandent comme préalable un retour d'information complet sur l'activité des fonds et l'utilisation des financements ».

Du côté de la prise en charge des publics, les auteurs de l'évaluation penchent en faveur d'un rôle renforcé des CCAS dans l'instruction et la coordination des demandes et des aides, d'autant plus que « l'UNCCAS manifeste une volonté forte de renforcer sa participation aux FSL » au plan national. Les rapporteurs appuient cette demande en affirmant que les CCAS « sont souvent les premiers à accueillir les personnes, accordent le premier secours d'urgence, orientent les demandeurs vers les dispositifs ». A ce titre, « une meilleure coordination entre les CCAS, qui accordent des secours rapides et les FSL, avec des aides plus structurelles mais accordées dans des délais plus importants » permettrait selon eux une meilleure prise en charge en définitive. Outre le bien-fondé de cette démarche au vu de la réalité du terrain, du paysage hétérogène en termes de modalités de traitement, et du besoin de coordination des acteurs et des aides, il s'agit cependant sans doute aussi de chercher à équilibrer les revendications des uns et des autres à propos de la prise en charge des publics et d'échelons de la solidarité. En effet, cet aspect reste et restera un sujet récurrent de revendications entre les acteurs locaux et supra-locaux.

Enfin, les derniers aspects sur lesquels insistent fortement les membres de la mission d'évaluation ainsi que les acteurs de terrain⁴⁶¹ interrogés sont la prévention et la formation, comme nous l'avons évoqué plus haut. Lors de l'enquête menée par la mission d'évaluation, de nombreux acteurs interrogés ont ainsi « souligné la nécessité de renforcer le caractère préventif du dispositif, notamment par la prise en compte de la qualité du logement et des installations ». Certains suggèrent « qu'un diagnostic du logement [puisse être] systématiquement envisagé lors de demandes répétées pour des impayés d'eau et d'électricité », afin de vérifier « l'isolation, l'état du système de chauffage et de la plomberie ». Les rapporteurs signalent qu'un « suivi personnel serait parfois déjà réalisé » à cette période par EDF dans de nombreux départements au titre des aides préventives et que cela permettrait de « repérer une situation de difficulté de paiement liée à une installation défectueuse ». Dans ces cas, un « diagnostic personnalisé » pourrait être réalisé, « quitte à se tourner vers des instances spécialisées ou des bailleurs pour réaliser les travaux ensuite ». Par ailleurs, des « actions d'information et de responsabilisation des consommateurs » pourraient

⁴⁶¹ A savoir, des gestionnaires de fonds (comme la MSA), les associations caritatives (Secours Catholique, Secours Populaire, ATD Quart Monde), des distributeurs (EDF).

avoir lieu de manière accrue dans le cadre « des accompagnements sociaux [liés au logement pris en charge financièrement par le FSL ». Les rapporteurs suggèrent ainsi que « les distributeurs mènent des actions de formation locales, des groupes de travail, des réunions de groupe de consommateurs » et assurent « la distribution de documents explicites » incitant aux « changements dans les modes de consommation », comme cela est parfois déjà le cas dans certains départements. Ils valorisent cette approche, notamment au vu des publics à prendre en charge, généralement des « personnes en grande difficulté et des personnes fragiles », pour lesquelles des « techniques d'intervention collectives permettent une meilleure communication ».

De fait, la prévention et la formation figurent parmi les objectifs des fonds depuis leur création, sans vraiment trouver cependant leur pleine envergure selon certains acteurs, les fonds étant organisés principalement pour traiter les impayés et demeurant majoritairement par conséquent des outils dits curatifs. Malgré les difficultés rencontrées, on assiste toutefois à des tentatives locales de mise en place de mesures dites préventives⁴⁶², notamment en raison du constat de la chronicité de certaines situations. Cependant, les causes sont variées ce qui complexifierait encore la conception des aides à mettre en œuvre, de manière analogue d'ailleurs à d'autres dispositifs d'action sociale. Dans certains de ces cas, il s'agit en effet d'une faiblesse de revenus structurelle plutôt que des « accidents de la vie » auxquels font fréquemment référence les acteurs pour les impayés. Cependant, cette différence de qualification est parfois fragile, les deux restant étroitement liés: les ménages modestes étant plus sujets au risque de « basculer » dans une situation précaire en cas « d'accident ». Dans d'autres cas, il s'agit davantage de difficultés liées aux équipements et au logement plutôt que la seule question des ressources financières. Finalement, le rapport jugé déséquilibré entre le poids du traitement curatif, certes indispensable, et celui dit préventif, va donner lieu dans les années suivantes à la revendication grandissante de construire des actions préventives, dans certains FSL et de la part de certains types d'acteurs, notamment EDF⁴⁶³.

De manière plus générale, plusieurs de ces éléments vont alimenter une remise en cause des FSL : du fait de leurs limites certaines, de leur disparité et malgré leurs « progrès » au fil des ans, c'est leur dimension strictement curative, initialement constituée en solution, qui devient en partie un problème. Ce type de retournement de situation est fréquent dans le domaine de

⁴⁶² Devalière (2013), *op. cit.*

⁴⁶³ *Ibid.* ; nous avons pu aussi constater sur le terrain, dans le cas alsacien (Gremmel, 2010, *op. cit.*) et d'autres cas (département de la Vienne par exemple).

l'action publique, l'action des gouvernants étant couramment soumise à la critique. Ces éléments contribuent ainsi à alimenter la trajectoire des dispositifs déjà en place, même s'ils sont stabilisés, c'est-à-dire en incitant à modifier les FSL. Mais tout ceci contribue également à susciter la réflexion et les prises de position en faveur d'autres mesures. La critique et les limites des FSL participent ainsi aussi de la trajectoire plus large du problème et des solutions.

3.5. La timide incursion du droit à l'eau et des usagers non-abonnés

La question du droit à l'eau commence à être mobilisée à cette période, notamment parce que cette problématique s'est imposée sur le plan international. Dans ce contexte, les débats de la « petite loi sur l'eau » de 2002 donnent lieu, comme on le verra dans le chapitre 5, à des prises de position critiques sur le FSL de la part de certains parlementaires. C'est le cas en particulier de Daniel Marcovitch, dont nous avons déjà évoqué la figure, qui le considère comme un système « d'aumône » et soutient au contraire une tarification sociale de l'eau. Henri Smets (2002, *op. cit.*) suggère à ce sujet que le projet de tarification sociale de l'électricité alors en cours d'élaboration dans le cadre de la future libéralisation du secteur de l'électricité n'est pas loin dans les réflexions et irrigue celles sur l'eau. Le fonds eau resterait finalement dans cette perspective un élément du droit à l'aide, un outil indispensable dans un éventail plus large. Cependant, ce projet de loi sur l'eau n'aboutira pas et ce sera avec la LEMA en 2006 qu'une nouvelle loi sur l'eau sera promulguée. Elle abordera quant à elle *in extremis* le sujet du droit à l'aide transformé finalement en droit à l'eau, avec les conséquences que l'on verra.

Un autre élément aurait pu modifier lui aussi le paysage des fonds d'aide et le problème des impayés à cette période, en y faisant une incursion mais sans finalement véritablement aboutir. Il s'agit des revendications des bailleurs en faveur de l'individualisation des abonnements au service d'eau lors des discussions relatives à la loi SRU (2000). Si l'individualisation des compteurs est fréquemment présentée comme favorisant une bonne gestion de la consommation individuelle et valorisée pour des motifs environnementaux dans un contexte empreint du leitmotiv du développement durable, elle permettrait aussi subrepticement de transférer la charge des impayés des bailleurs vers les services. Les bailleurs semblaient ainsi exercer un lobbying actif auprès des parlementaires en faveur de

cette mesure, notamment pour que les impayés d'eau soient désormais pris en charge par les services pour des raisons financières⁴⁶⁴. Il est significatif que le poids des charges d'eau impayées, même faible parfois et souvent mal identifié (en cas d'absence de compteur divisionnaire), ait été suffisamment conséquent pour que les bailleurs souhaitent porter cette question à l'agenda. Sur le plan de la question du maintien au service d'eau et de l'aide, l'individualisation conduirait à regrouper abonnés et non-abonnés, donc à rendre les non-abonnés visibles pour le service et susceptibles d'être pris en charge (et financés) par le fonds eau, au lieu du FSL. L'AMF s'était fortement opposée à l'époque à cette démarche, le fonds eau lui paraissant beaucoup moins solide que le FSL⁴⁶⁵. L'individualisation entraîne de plus un coût non négligeable pour l'utilisateur malgré les gains espérés en termes de maîtrise de la consommation et au fait de cesser de payer « pour ses voisins ». Il en est de même pour les services d'eau, même si ceux-ci pourraient éventuellement mettre en place des tarifications plus sophistiquées grâce aux informations disponibles et à l'accès direct à l'utilisateur. Par ailleurs, tout changement de système entraîne une nouvelle répartition des « gagnants » et des « perdants »⁴⁶⁶.

La loi SRU inscrira effectivement la possibilité d'individualiser les compteurs dans les immeubles anciens (l'individualisation étant obligatoire dans les logements neufs), mais sera finalement peu mise en œuvre, les bailleurs s'étant de plus rendus compte de certains de ses effets pervers⁴⁶⁷. Du côté des opérateurs, des services, des élus et des usagers, les avis sont partagés, entre incitation à la mettre en œuvre et invitation à la prudence suite à certains retours d'expérience⁴⁶⁸. De fait, l'individualisation reste controversée de manière générale⁴⁶⁹, même si elle s'étendra probablement de plus en plus. Certains y voient un signe de la consumérisation grandissante du rapport entre usager et service, ainsi qu'un risque de perte

⁴⁶⁴ Barraqué et al. (2007), *op. cit.* ; et Barraqué B., (2009), Abonnements individuels à l'eau en appartements à Paris : éclairages international et national, *Flux*, vol. 2, n° 76-77, pp. 82-93.

⁴⁶⁵ IGAS-IGE, *op. cit.*

⁴⁶⁶ Les familles nombreuses dans un logement de taille modeste, les personnes seules dans de grands appartements : chacun de ces ménages peut être avantagé ou désavantagé, selon l'ancien système ou le nouveau.

⁴⁶⁷ Barraqué (2009), *op. cit.*

⁴⁶⁸ Les cas de Niort et de certains logements à Amiens et Paris constituent en effet des expériences qui mitigent fortement le discours en faveur de l'individualisation massive.

⁴⁶⁹ Maresca, B., Poquet G., (2005), Les services distribués en réseau, Faut-il généraliser les compteurs individuels dans la distribution de l'eau ?, *Cahier de recherche du Credoc*, n° 212.

des solidarités existantes, certes « imparfaites » mais peu coûteuses et utiles⁴⁷⁰ (notamment les répartitions à la surface ou par « tête »)⁴⁷¹.

Finalement, c'est l'agenda de la décentralisation qui modifiera le plus fortement et le plus durablement le visage du droit à l'aide et des fonds eau, en les confiant aux départements et aux FSL, et en reprenant les propositions des membres de la mission d'évaluation. En ce sens, le droit à l'aide s'inscrit alors dans la continuité directe des différentes étapes précédentes. Le droit à l'eau, la question des usagers non-abonnés, l'individualisation, la tarification de l'eau, constituent autant d'éléments du domaine de l'eau qui restent de côté pour l'instant et suivent encore une autre trajectoire.

⁴⁷⁰ Le même type de débat a cours en Angleterre par exemple (Tsanga et Gremmel (2013), *op. cit.*) mais aussi dans d'autres pays : Irlande, Etats-Unis... (Barraqué et al., 2007, *op. cit.* ; Barraqué, 2009, *op. cit.*).

⁴⁷¹ Voir à ce sujet d'autres travaux de Bernard Barraqué : (2005), « Chapitre 8. Sociologie du compteur d'eau », in Mathieu N., Guermond Y., *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles Cedex, Éditions Quæ, « Indisciplines », 2005, 286 p. ; et (2013), Le compteur d'eau : enjeux passés et actuels, *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 10, pp. 98-105.

Chapitre 4 - Cristallisation du droit à l'aide et limites du « social de l'eau » (2004-2016)

1. La décentralisation impose définitivement une configuration d'aide sociale-territoriale (2004)

1.1. Une « départementalisation » confirmée

L'aide aux impayés dans le cadre des fonds eau, énergie et téléphone, ainsi que les FSL (logement), sont concernés à plusieurs titres par la seconde vague de décentralisation au début des années 2000. En effet, le Département bénéficie à cette occasion d'un élargissement de ses compétences ainsi que du transfert de nouvelles compétences, notamment en matière d'aide et d'action sociale, de politique du logement et de politique de lutte contre les exclusions⁴⁷². Ce sont trois domaines à la croisée desquels s'inscrit la politique d'aide aux impayés de logement et d' « énergies⁴⁷³ », au sens où elle contribue à favoriser « l'accès au logement des personnes défavorisées ». Dans ce cadre, le FSL et les fonds d'aide connaissent plusieurs recompositions avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (dite loi LRL)⁴⁷⁴. Les fonds d'aide aux impayés sont désormais fusionnés avec les FSL, comme le recommandaient les rapports d'évaluation, tandis que le nouveau FSL est confié aux seuls Conseils Généraux. Ce transfert met fin au co-pilotage Etat-Conseil Général en vigueur depuis la création des FSL avec la loi Besson en 1990. La fusion des fonds, quant à elle, un temps envisagée de manière indépendante de la décentralisation, est finalement réalisée de manière concomitante au transfert des FSL aux Conseils Généraux. Par conséquent, ces derniers deviennent les pilotes et les gestionnaires d'un FSL élargi, qui réunit les compétences de fonds antérieurement distincts. Cette logique de « guichet unique » a été défendue, comme nous l'avons vu, « comme une plus-value pour les ménages et leurs gestionnaires »⁴⁷⁵, au titre que cette configuration permettrait de « traiter l'ensemble des dettes liées au logement dans un dispositif unique », mis en place par « souci de

⁴⁷² Borgetto et Lafore (2007b), *op. cit.*

⁴⁷³ Le terme « énergies » au pluriel est communément employé par les acteurs dans le cadre des FSL élargis pour désigner les fournitures d'eau, de téléphone et d'énergie (ce terme regroupant quant à lui gaz, électricité et autres fournitures, tel que le bois, le fioul, etc.). On retrouve aussi fréquemment le terme « fluides » pour désigner en un seul ensemble les fournitures d'eau, de téléphone et d'énergie.

⁴⁷⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, dite LRL. L'article qui porte sur les FSL est l'article 65.

⁴⁷⁵ Gallicher D., (2012), Document interne, présentant le champ et de l'objet des FSL, et les résultats des enquêtes nationales sur les FSL, DGALN / DHUP (Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), Ministère du Logement, 220 p.

cohérence »⁴⁷⁶. Cette logique repose théoriquement sur la mise en commun des moyens et l'élaboration d'un règlement d'aide unique⁴⁷⁷. Réciproquement, cela suppose qu'une politique sociale locale soit élaborée à ce sujet, dans le cadre d'un dispositif dédié aux aides aux impayés dans le champ du logement, quand bien même les divers impayés d'un ménage seraient distincts par leur nature et leur occurrence dans le temps. C'est en tout cas le discours véhiculé afin de justifier et renforcer le sens de cette réforme. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces aspects lors de l'analyse de la mise en œuvre des FSL. Pour récapituler, il convient somme toute de souligner que la décentralisation intègre désormais l'aide pour l'eau dans le dispositif FSL, dispositif de droit commun du champ social, obligatoire, organisé à l'échelle départementale et censé fonctionner selon une logique de prise en charge globale et de guichet unique concernant le logement et les services dits essentiels. L'acte II de la décentralisation contribue en ce sens à asseoir ce que nous appelons une configuration sociale-territoriale de l'aide pour l'eau, dans la logique de l'approche du « social de l'eau ».

La décentralisation donne également à celle-ci une orientation définitive en confiant le FSL aux Départements. En effet, au-delà des modifications propres que les dispositifs d'aide aux impayés étaient appelés à connaître conformément aux recommandations, les recompositions opérées par la décentralisation impriment leur marque de manière plus vaste sur la politique publique d'aide aux impayés. Celle-ci relève désormais en effet exclusivement du Département, dans le cadre d'une décentralisation qui « [redessine plus largement] le visage de l'aide et de l'action sociales en promouvant le département comme “chef de file” [...] »⁴⁷⁸. Selon ces deux auteurs, « la décentralisation a résidé dans une « départementalisation » accrue de l'aide et de l'action sociales suite au transfert au département du rôle de pilotage et de coordination des politiques sociales locales antérieurement dévolu à l'État », ce que le dispositif FSL illustre en effet à sa modeste échelle. Le département y apparaît en effet aussi comme le « chef de file »⁴⁷⁹ et y est aussi conforté dans son rôle d'acteur central du champ

⁴⁷⁶ Gallicher D., (2007), Document interne, Les aides des FSL pour les ménages défavorisés en situation d'impayé de facture d'eau, DGALN / DHUP (Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), Ministère du Logement, 32 p.

⁴⁷⁷ DGHUC-DAS, (2004), *Hébergement d'urgence et logement temporaire*, Les dossiers, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction/Direction des affaires sociales (DGHUC/DAS), 42 p.

⁴⁷⁸ Borgetto M., Lafore R., (2007b), Le droit de l'aide et de l'action sociale à l'épreuve de « l'acte II de la décentralisation », *op. cit.*

⁴⁷⁹ Une littérature abondante existe à ce sujet en droit public. Citons par exemple Grandgirard, Barbier et Tsanga (2009) qui notent que « la référence à la notion de chef de file, aux contours relativement incertains, a surtout comme effet de manifester le souci de concilier le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre avec le constat des difficultés engendrées par l'implication de différents niveaux de collectivités sur un même domaine d'action publique (tourisme, action sociale, eau...) » (Grandgirard A., Barbier R. et Tsanga Tabi M., (2009), Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau, *Économie rurale*, n° 309, pp. 22-33). Voir

des politiques sociales locales. Ainsi, selon la qualification donnée par certains auteurs, le département « [se voit] promu au rang de département-providence⁴⁸⁰ »⁴⁸¹, ce qui accentue l'orientation déjà donnée lors de l'acte I de la décentralisation⁴⁸². Le rôle et la place du Département sont d'ailleurs globalement renforcés à l'occasion de cette deuxième vague de la décentralisation, à rebours des pronostics formulés à son encontre et exprimés lors de nombreux débats⁴⁸³, ce qui peut être perçu positivement par les protagonistes concernés.

D'un autre côté, cette « départementalisation » n'est pas sans poser problème de manière générale et dans le domaine de l'action sociale en particulier, comme nous l'avons déjà soulevé dans le chapitre précédent. Les acteurs départementaux se sont exprimés à diverses reprises à ce titre, et notamment à l'occasion des débats tenus autour du plan de cohésion sociale discuté à la même période⁴⁸⁴. Ces débats illustrent nombre d'aspects connus, entre tensions et revendications, avivées par le contexte de décentralisation en cours⁴⁸⁵. Gouvernement et exécutifs départementaux et locaux partageraient ainsi le constat d'une

également, entre autres, Frigoli G., (2010), Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion, *Informations sociales*, vol. 6, n° 162, pp. 76-84 ; Lafore R., (2013), Où en est-on du « département-providence ? », *Informations sociales*, vol. 5, n° 179, pp. 14-27.

⁴⁸⁰ Selon Borgetto et Lafore (2007b, *op. cit.*), « cette fonction s'appuie sur ses nouvelles responsabilités en matière d'élaboration des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale. Par le transfert du RMI et ses attributions en matière d'insertion et notamment de RMA, en raison également de ses responsabilités à l'égard des fonds d'aide aux jeunes ou encore des fonds de solidarité logement, le département est désormais le grand ordonnateur des politiques de lutte contre les exclusions. À cela, il convient d'ajouter ses attributions anciennes en matière d'aide sociale légale et, plus largement, d'action sociale, ce qui a conduit à faire peser sur lui l'essentiel des responsabilités en la matière [...] »

⁴⁸¹ Lafore R., (2004), La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence », *Revue française des affaires sociales*, vol. 4, n° 4, pp. 17-34.

⁴⁸² Selon Borgetto et Lafore, (2007b), *op. cit.*, les effets de la décentralisation ne sont pas seulement d'ordre juridique et organisationnel (redécoupage des compétences ; déclin des services déconcentrés au profit des services départementaux), mais également politique (nouveaux ajustements entre instances, notamment en termes de pilotage et coordination) et financier (avec notamment les effets des compensations considérées insuffisantes, en terme de mise en œuvre des politiques à l'échelle locale). A ceci s'ajouterait un changement d'orientation subtil sur le plan « philosophique ». En effet, ces auteurs défendent la thèse selon laquelle le droit de l'aide sociale et de l'action sociale est progressivement remodelé, voire « mis à l'épreuve », par une accentuation de la déconnexion des publics exclus et inadaptés du système global de protection sociale. Ceux-ci sont de plus en plus renvoyés vers l'assistance dans divers domaines (logement, emploi, santé), à rebours de la logique solidariste du modèle de protection sociale. En ce sens, cela rejoint les réflexions sur les questions de frontières, de renvoi à l'assistance versus d'inclusion dans un système solidariste universel.

⁴⁸³ Voir par exemple Lafore R., (2004), *op. cit.* ; ainsi que Grandgirard A., Barbier R. et Tsanga Tabi M., *op. cit.* ; et Grégory M.-A., (2013), Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques, *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, accessible en ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html>

⁴⁸⁴ Voir par exemple le discours prononcé le 14 octobre 2004 par le Président de l'ADF (Assemblée des départements de France) (C. Lebreton), devant J.-L. Borloo, alors ministre délégué à la Ville, lors du 74e congrès de l'ADF.

⁴⁸⁵ *Informations sociales*, (2005), « Décentralisation : enjeux et débats », vol. 1, n° 121, 136 p. ; et (2010), « Décentralisation dans le champ social : où en est-on ? », vol. 6, n° 162, 148 p. ; avec, en particulier, dans ce numéro, l'article de Helfter C., (2010), La construction des politiques d'action sociale au sein des départements, pp. 86-91.

précarité croissante⁴⁸⁶ et le souci d'apporter des « réponses globales » à des familles précaires qui accusent fréquemment un cumul de « handicaps », en cherchant à « décloisonner » l'action des services sociaux pour tenter plutôt d'aborder tous les aspects d'un « dossier ». Dans cette perspective, les représentants des acteurs départementaux défendent le rôle clé du Département comme l'« acteur majeur de la cohésion sociale », l'action sociale étant la première compétence du département, celle à laquelle ils consacrent « l'essentiel de leurs crédits », leur « mission première ». Ils mettent aussi en avant la pertinence du Département comme échelon d'action privilégié pour « un territoire et une population » donnés grâce à ses actions de « solidarité et de proximité ». Mais ces acteurs fustigent également le risque de manque de moyens dans un contexte de missions croissantes, et les incertitudes en termes de pilotage, qui donneraient lieu selon eux à une accentuation de la complexité administrative et à un climat de concurrence entre collectivités. Ils revendiquent par ailleurs une réelle autonomie et dénoncent *a contrario* un risque de glissement vers un rôle de « sous-traitant de services » et de « financeur » pour le compte d'un Etat « ordonnateur ».

Dans la même optique, en ce qui concerne plus précisément le FSL, les acteurs départementaux s'inquiètent également. Les craintes exprimées sont principalement d'ordre financier, qu'il s'agisse des dépenses ou des ressources. Pour les dépenses, les acteurs soulignent le risque de la croissance des coûts, avec notamment les besoins de mise en place de nouveaux moyens d'accompagnement social dans le cadre du FSL. Pour les ressources, les acteurs s'interrogent sur la baisse des participations de l'Etat au cours des dernières années pour le FSL et donc sur la faiblesse des dotations au titre de la compensation financière de son retrait du dispositif; ils s'interrogent également sur la « pérennité » des contributions des partenaires, notamment celles des fournisseurs suite à la fusion des fonds, alors même que les départements sont désormais obligés de mettre en place les aides aux impayés et de financer le FSL à titre principal, parmi d'autres missions et fonds transférés par ailleurs au même moment. L'un des effets de la fusion des fonds et du transfert des FSL sous la compétence des conseils généraux est en effet de graver définitivement l'obligation de mise en place des fonds eau et de financement de ces aides. En effet, la loi Besson obligeait tous les départements à

⁴⁸⁶ Le Président de l'ADF les traduit dans son discours en quelques constats tels que « l'augmentation inquiétante depuis 3 ans du nombre des chômeurs, notamment chez les jeunes non diplômés ; l'accroissement du nombre des familles confrontées au surendettement (+ 20 % en un an) ; l'augmentation préoccupante du nombre de bénéficiaires du RMI qui est passé [...] de 1,1 million fin 2003 à 1,2 million en septembre, soit plus 10 % en moins d'un an ; la crise du logement qui affecte de grandes zones urbaines et périurbaines ; les difficultés scolaires que rencontrent de nombreux enfants et adolescents, etc. » (cf. *supra*). Dans une présentation consacrée à l'aide aux impayés d'eau, Gallicher (2007, *op. cit.*) rappelle qu'en 2004, 3,6 millions de personnes se situaient sous le seuil de pauvreté (calculé à 50 % de la médiane), soit moins de 657 € par mois.

mettre en place des FSL (dont les conditions s'appliquent désormais aux anciens fonds d'aide aux impayés) et la loi de 2004 renvoie son financement aux Conseils Généraux⁴⁸⁷, avec possibilité de financements volontaires de la part de partenaires. Le Conseil Général est donc responsable de la mise en place du fonds et de son financement. Plus précisément, relativement aux opérateurs, il s'avère que le département doit passer des conventions avec les distributeurs d'énergie et d'eau, comme auparavant dans le cadre des conventions nationales, ainsi que dans la continuité des textes législatifs précédents qui sont repris dans le texte de 2004. Dans le cas de l'énergie par exemple, les fournisseurs dits « historiques » sont obligés de conventionner avec les conseils généraux (par comparaison avec les nouveaux entrants sur le marché de l'énergie, que les FSL sollicitent cependant, sans toujours trouver répondant).

En résumé, il s'agit d'autant d'enjeux et d'interrogations qui s'avèreront plus ou moins fondés, mais qui auront fréquemment des conséquences sur les politiques menées, que ce soit dans le cas du FSL ou pour nombre de politiques sociales départementales⁴⁸⁸. Avant d'étudier les effets concrets de la décentralisation sur l'aide au paiement des dettes locatives et d'énergies à travers l'analyse de la mise en œuvre des FSL, nous nous pencherons sur les nouvelles modalités de « l'aide des départements au logement des personnes défavorisées » instituées dans le cadre de la décentralisation⁴⁸⁹. Certaines de ces modalités ont déjà été exposées lorsque nous avons traité des préconisations issues des rapports d'évaluation.

1.2. Le cadre réglementaire : objet et conditions des nouveaux FSL

Avec les précisions apportées à l'article 65 de la loi LRL, la loi Besson de 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et la loi RMI-2 de 1992 modifiée par le texte de 1998 relatif à la lutte contre les exclusions sont mêlées en un seul texte. La loi Besson modifiée stipule désormais à son article 1 :

⁴⁸⁷ Premier alinéa de l'article 6-3 de la loi Besson modifiée par la loi LRL : « le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département ».

⁴⁸⁸ *Informations sociales*, (2010), *op. cit.* et Helfter, *op. cit.*

⁴⁸⁹ DREES, (2008), Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées, *Études et résultats*, n°670, Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES), Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, novembre 2008.

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».

La mission des Conseils Généraux dans le cadre du FSL est ainsi élargie à l'aide « au paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone », cette disposition prenant effet à compter du 1er janvier 2005. Le champ de cette aide est vaste ou pourrait potentiellement se révéler comme tel, du fait de la grande latitude adoptée dans le texte, dans la continuité des textes précédents d'ailleurs. En effet, la législation destine les FSL à aider les personnes en difficulté et plus précisément dans la version consolidée du texte celles qui sont « dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». A strictement parler, il ne s'agit donc pas uniquement d'intervenir en cas d'impayés, le terme n'étant pas employé. Selon certains acteurs du milieu, le texte laisserait donc la porte ouverte à une prise en charge en « amont », qui resterait alors à construire. Par ailleurs, on peut considérer que le terme « énergie » englobe toutes les énergies (chaleur, en réseau et non en réseau), l'article ne donnant *a priori* pas de précision ni de restriction à ce sujet. Par conséquent, la mission des FSL (et déjà celles des anciens fonds eau, énergie et téléphone) dans ce domaine peut se révéler assez large. C'est cependant la mise en pratique effective des fonds qui donne à voir les interprétations qu'ont fait les acteurs de ces textes et les délimitations qui ont été fixées. *In fine*, de manière négative, en plus de la législation, c'est la mise en œuvre qui permet de définir ce qu'est le fonds *in concreto* et ce qu'est le droit à l'aide.

Considérons à présent les nouvelles conditions d'aide pour l'ensemble du FSL, ces conditions s'appliquant également aux nouveaux volets « énergies » du fonds. Les attributions des départements englobent désormais le financement, la définition du budget et des conditions d'aide, et enfin, la gestion et l'administration des FSL. L'Etat donne uniquement un avis sur le règlement intérieur et le bilan du fonds dans le cadre du PDALPD⁴⁹², qui reste quant à lui cogéré par l'Etat et le Conseil Général. Le Conseil Général a ensuite l'obligation de rendre

⁴⁹² Pour rappel, le PDALPD est le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

compte annuellement du bilan du FSL devant le comité du PDALPD. Du fait de ce transfert de compétence, chaque département peut déterminer librement les conditions d'organisation, de gestion et d'articulation du FSL avec d'autres dispositifs (surendettement, insalubrité) ainsi que fixer les modalités d'attribution des aides dans le règlement intérieur du fonds, dans la limite des conditions précisées par la loi. Celles-ci constituent un encadrement minimal qui laisse cependant une marge de manœuvre non négligeable dans la définition de la politique (publics, aides) et la fixation de ses limites.

De fait, la loi « maintient les dispositions générales en vigueur encadrant l'octroi des aides » mais « contient [aussi] de nouvelles dispositions destinées à garantir un socle de droits minimaux pour les ménages demandeurs d'une aide du fonds » sur tout le territoire⁴⁹³. La loi stipule ainsi que les critères d'éligibilité ne peuvent reposer que sur les niveaux des ressources, un décret précisant que tous les types de ressources sont pris en compte. L'aide peut être versée sous forme de subvention (souvent en tiers-payant au bailleur ou fournisseur, faire l'objet d'un prêt ou bien consister en un accompagnement social. La loi interdit de conditionner l'aide à une durée de résidence préalable dans le département ni à un financement (y compris abandon de créance) d'un bailleur, d'un fournisseur ou d'une commune. Selon la DGHUC-DAS (*op. cit.*), « il s'agit d'une évolution par rapport à l'ancienne réglementation qui permettait au FSL de refuser son aide si le bailleur n'accordait pas une remise de dette » et de fait, il s'agit également d'une évolution par rapport aux pratiques qui avaient cours jusqu'ici aussi bien au sein des FSL que des fonds d'aide aux fournitures de fluides. Nous avons vu que ce type de logique était fréquemment appliqué par les opérateurs dans le cadre des fonds eau, ce qui ne serait plus de mise désormais. Cependant, l'abandon de créance étant encore autorisé et par la suite, fréquemment maintenu, il permettra subrepticement de poursuivre cette logique dans le cas de l'eau. En effet, un usager dont le distributeur n'a pas conventionné avec le département, pourrait et devrait être aidé ; néanmoins, une partie des financements du fonds étant toujours constituée par un engagement sous forme d'abandon de créance par d'autres opérateurs, cet argent virtuel ne peut être utilisé pour d'autres usagers ou d'autres usages dans le cadre du FSL.

Toujours au sujet des modifications portant sur les conditions d'aide, le législateur semble aller dans le sens d'une meilleure protection des ménages, notamment en raison de limites

⁴⁹³ DGHUC-DAS, (2004), *Hébergement d'urgence et logement temporaire*, Les dossiers, direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGHUC), 42 p.

identifiées dans la mise en œuvre de l'ancien FSL. Ainsi, l'une des nouveautés du texte est d'autoriser « la prise en charge par le FSL du règlement des dettes locatives concernant un précédent logement en vue de l'accès à un nouveau logement [...]. Ce type d'intervention est ainsi facilité car il s'avère particulièrement utile pour permettre un relogement dans le cadre des expulsions locatives⁴⁹⁴ ». En effet, la loi dispose que « les dettes au titre des impayés de loyer et de factures d'énergie, d'eau et de téléphone peuvent être prises en charge par le fonds de solidarité pour le logement si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau logement »⁴⁹⁵. Ces dispositions traduisent une articulation forte et voulue entre les conséquences des impayés et les problèmes liés au logement (expulsion, relogement).

De même, une procédure d'urgence pour éviter les coupures et les expulsions est mise en place. En effet, selon la loi, des « modalités d'urgence doivent être prévues pour l'octroi et le paiement des aides, dès lors qu'elles conditionnent la signature d'un bail, qu'elles évitent des coupures d'eau, d'énergie ou de services téléphoniques ou qu'elles concernent des personnes et familles assignées aux fins de résiliation de bail ». La procédure d'urgence peut par exemple se traduire par la délégation de la prise de décision à l'organisme gestionnaire. Là encore, le législateur se donne clairement pour objectif non pas simplement de régler des impayés, mais de renforcer la capacité à intervenir prioritairement dans des situations de difficultés relatives au logement en vue d'éviter les coupures et les expulsions, considérées comme un problème du même ordre et étroitement liées. Les unes peuvent d'ailleurs permettre d'identifier les autres.

De plus, de manière analogue à ce qui était prévu dans les lois de 1990 et de 1992 et dans les conventions signées entre les partenaires, le dépôt d'une demande d'aide auprès du FSL permet de protéger un ménage le temps de l'examen de cette demande. En effet, il n'est pas possible de couper l'eau ni l'énergie ou le téléphone avant que la décision d'accord ou de refus ne soit connue. Cette disposition qui ne concernait que l'eau et l'énergie s'étend également au téléphone, et se traduit par la mise en place d'un service restreint (possibilité, depuis un poste fixe, de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits, et d'urgence).

Enfin, le législateur demande à ce que les ménages puissent saisir directement les FSL. Toutefois, l'instruction doit toujours ensuite être effectuée par un professionnel: après le

⁴⁹⁴ DGHUC-DAS (2004), *op. cit.*

⁴⁹⁵ *Ibid.*

montage de la demande par un travailleur social (cas le plus fréquent et gage d'un meilleur succès), le dossier est instruit par le personnel du FSL, qu'il s'agisse d'agents administratifs du département, ou d'agents de l'organisme gestionnaire le cas échéant, comme la CAF. La loi oblige aussi à motiver les refus.

Revenons à présent au sujet du financement du fonds pour en préciser certains aspects. C'est un sujet charnière comme nous l'avons vu lors de l'étude des conventions solidarité eau et de leur négociation. Le financement du FSL est assuré par le Conseil Général, qui perçoit une compensation annuelle de l'Etat « en contrepartie du transfert de la gestion et du financement » des FSL⁴⁹⁶. Selon le cadre instauré par le législateur, le financement principal du Conseil Général (constitué pour tout ou partie de la compensation de l'Etat, suivant l'engagement financier du département) peut en outre être nourri par des financements volontaires (et/ou conventionnels) de divers partenaires. L'article 6-3 de la loi Besson modifiée spécifie en effet que le « financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département ». Ensuite, similairement à la loi de 1998 pour les fonds eau et énergie, il énonce qu'« une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement », tandis que « les autres collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres personnes mentionnées au premier alinéa de l'article 3⁴⁹⁷ peuvent également participer au financement du fonds de solidarité pour le logement ». Ainsi, comme le souligne Le Palabe (2006, *op. cit.*) et de manière analogue à ce qui fut de mise dans le cadre des conventions solidarité eau, « la participation des distributeurs d'eau est prévue par la loi mais les conditions ainsi que la nature de cette participation sont laissées à la négociation entre départements et distributeurs

⁴⁹⁶ Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation des départements en contrepartie du transfert de la gestion et du financement des fonds de solidarité pour le logement en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et de la loi no 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Cet arrêté mentionne les montants des droits à compensation aux départements, c'est-à-dire la somme totale et sa répartition. Le montant de cette compensation a été arrêté à 93 millions d'euros, la répartition se faisant entre départements en fonction du nombre de bénéficiaires du RMI (Rapport Houel n° 242, Sénat, février 2010, *op. cit.*).

⁴⁹⁷ La majorité de ces partenaires finançait déjà les FSL « logement ». En résumé, il s'agit des organismes sociaux, communes, bailleurs et associations. Sont ainsi recensés les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les associations ayant pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les bailleurs publics ou privés et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (selon l'article 3 de la loi Besson modifiée par la loi LRL).

sans être encadrées en termes de montant » à l'échelle nationale sur le plan législatif ou réglementaire. Les conditions posées dans la convention nationale continueront donc en fait à s'appliquer dans la majeure partie des cas, au gré des choix effectués localement par les acteurs concernés, d'autant plus qu'il n'y aura pas d'autre convention nationale. Celle de 2000 continue donc à s'appliquer, de façon officielle.

Concernant le droit à compensation, celui-ci présente également des limites. En effet, dans le cadre de la décentralisation, pour tout transfert de compétence, la loi LRL précise que « le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétence ». Or, cette disposition implique que les départements dans lesquels aucun fonds eau n'existait ne percevront naturellement aucune compensation à ce titre. De plus, de nombreux départements vont être confrontés à une montée en charge du dispositif FSL, en particulier du volet « énergies », les dépenses ne correspondant alors guère plus au montant de la dotation initialement calculé, laquelle ne connaît pas d'actualisation. Pour les « énergies », s'il est difficile de déterminer précisément si la montée en charge des fonds correspond à une augmentation de la demande ou est simplement due à leur intégration, « divers acteurs du FSL s'accordent à dire que s'ils s'attendaient à une sollicitation importante du volet fluides, ils ont été surpris par l'ampleur de la demande »⁴⁹⁸. De fait, de nombreux départements vont devoir faire face à une équation financière difficile à résoudre et imposeront parfois par conséquent une restriction, ou en tout cas un redimensionnement, de leur politique d'aide en touchant les différents volets (accès, maintien, fluides).

En effet, la politique d'aide locale peut être modulée à travers le choix de nombreux critères et conditions d'aide inscrits dans le règlement intérieur. Ainsi, pour les aides au paiement des factures, les départements modulent notamment leurs aides en fonction « des ressources des ménages, de la taille des ménages (revenu par personne ou par unité de consommation), du montant de la dette et du reste à vivre après paiement du loyer, ce dernier ne devant être ni trop élevé, ni trop bas » dans la plupart des fonds⁴⁹⁹. Outre l'abandon de créance toujours pratiqué, l'aide consiste de manière récurrente en une subvention, parfois en un prêt ou encore une combinaison des deux^{500 et 501}. La subvention et/ou la remise de dette « couvrent tout ou

⁴⁹⁸ DREES (2008), *op. cit.*

⁴⁹⁹ Gallicher (2007), *op. cit.*

⁵⁰⁰ D'après l'analyse des aides aux fluides pour les années 2005 et 2006, « la majeure partie du montant des aides prend la forme de subventions : respectivement 80 % pour l'eau et 92 % pour l'énergie. Les prêts et les remises de dette pour l'énergie représentent chacun 4 % des montants d'aide. Concernant les impayés d'eau, les prêts et

partie de la dette en fonction de l'importance de la dette » et de l'orientation privilégiée par l'ensemble des partenaires du fonds. Cela n'exclut donc nullement qu'il reste un solde, parfois conséquent, à la charge de l'utilisateur après décision d'octroi d'une aide FSL (que ce soit pour l'énergie, l'eau ou le téléphone). Le choix de la forme d'aide versée au ménage et du montant du solde s'effectue alors fréquemment en fonction « des ressources du ménage, du reste à vivre et des capacités de remboursement »⁵⁰².

Pour récapituler, s'ils ne suffisent pas à dessiner les contours d'une politique d'aide ni à permettre d'en analyser tous ses effets, il est clair que « les règlements intérieurs rendent compte des choix spécifiques des territoires en termes d'aides proposées (types d'impayés aidés, formes, montants, plafonds, renouvellement des aides, mesures préventives...) et de ménages aidés »⁵⁰³ après la décentralisation des FSL. Si l'un des objectifs visés par les départements est l'ajustement aux « besoins » du territoire en vertu de l'impératif de « proximité », le dimensionnement des fonds relève également de choix locaux réels, mêlant considérations économiques, sociales, techniques et politiques.

On peut cependant identifier des tendances générales au-delà des divergences locales, en termes d'orientation donnée à la politique d'aide du FSL. A travers ces tendances, la partie suivante vise à montrer comment, globalement, la configuration d'aide sociale-territoriale que représente le dispositif FSL à titre principal a crû, s'est stabilisée et s'est cristallisée autour de certains principes d'aide. Le FSL est devenu incontournable dans un contexte de paupérisation réelle, mais il reste également critiqué⁵⁰⁴. En effet, l'orientation donnée à sa politique d'aide n'est pas toujours jugée adéquate ni suffisante, et surtout, les FSL restent

les remises s'élèvent respectivement à 5 % et 15 % des montants d'aide. Le taux d'acceptation des demandes d'aides aux fluides s'établit autour de huit accords pour dix demandes déposées. Les montants accordés sont très variables selon le fluide: de 206 euros en moyenne pour l'énergie à 164 euros pour l'eau [...] » (DREES, 2008, *op. cit.*). Voir également DHUP-ADF, (2014), *Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives. Rendu intermédiaire. Synthèse*, Rapport de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et de l'Assemblée des Départements de France (ADF), Septembre 2014, 15 p.

⁵⁰¹ En termes de montant, il semble que le montant de l'aide accordé par les partenaires du fonds devrait rester le même en théorie, qu'il y ait ou non abandon de créance. Mais tous les fonds ne procèdent pas de la même manière en la matière (Smets, 2008, *op. cit.*). Par ailleurs, il semble que certains fournisseurs accordent des remises de dette de leur côté, sans nécessairement avoir conventionné avec le FSL (Gallicher, 2007, *op. cit.*), comme ce fut parfois le cas dans le cadre des anciens fonds d'aide aux impayés.

⁵⁰² Gallicher (2007), *op. cit.* ; c'est aussi ce que nous avons observé sur nos divers terrains, en 2010, 2012 et 2014.

⁵⁰³ ONPE (2014b), *Premier rapport annuel de l'Observatoire National de la précarité énergétique*, Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), septembre 2014, 180 p.

⁵⁰⁴ Cf. Houel M., (2010), Rapport n° 242, sur la proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers, Sénat, *op. cit.*

soumis à de fortes tensions pour des motifs financiers principalement, ce qui impose de faire des choix politiques plus que jamais d'actualité. Le volet eau est bel et bien concerné par ces mutations dont il subit l'influence, en plus des contraintes spécifiques qu'il comporte et qui demeurent elles aussi sources de critiques.

Il est essentiel de souligner néanmoins que les FSL et les volets eau constituent également des dispositifs qui fonctionnent, qui grandissent et qui innover, tout limités qu'ils soient. A ce titre, ils sont des dispositifs centraux du paysage plus large de prise en charge des ménages en difficulté de paiement. Les autres acteurs de la configuration d'aide sociale-territoriale sont eux aussi sujets à une forte demande. Ils interagissent avec les FSL et/ou les complètent, les critiquent parfois aussi. Ils sont eux aussi soumis à des contraintes et conduits à innover. Ils penchent parfois comme d'autres acteurs en faveur d'une configuration d'aide plutôt hydro-sociale, c'est-à-dire prise en charge par le service de l'eau, dans le contexte de montée en puissance de la catégorie du droit à l'eau. C'est ce que nous verrons dans les chapitres 5 et 6, avec la légitimation progressive de la logique de « l'eau sociale ».

2. Une aide départementale incontournable mais critiquée

Avec la décentralisation et la fusion des fonds, la configuration d'aide sociale-territoriale constituée par le FSL à titre de dispositif principal est désormais obligatoire, appelée à se généraliser et à s'implanter solidement. Le problème que représentent les impayés d'eau est quant à lui désigné, légitimé, et objet d'une action publique institutionnalisée. La décennie qui a suivi la décentralisation a été le théâtre du développement des FSL et en leur sein, des volets eau. Cette partie vise à livrer les principales évolutions et implications de ce développement des FSL et des volets eau, toujours au regard de la restitution de la trajectoire et de l'analyse du problème de l'accès social à l'eau.

Nous verrons que les FSL ont connu une forte croissance de manière générale et pour chacun de leurs volets, surtout le volet énergie. Cette évolution à la hausse n'a pas été sans entraîner divers choix en matière de mise en œuvre du fonds, dans sa totalité et pour son volet eau. Ces enjeux sont toujours d'actualité, de manière plus cruciale peut-être encore qu'auparavant du fait des tensions budgétaires, dans un contexte de restriction de la dépense publique et du fait de l'augmentation des demandes⁵⁰⁵. Ces aspects ne manquent pas non plus de soulever de nombreuses critiques (formulées par exemple par les CCAS) et questions sur les décisions en matière d'aide, et finalement, sur les objectifs poursuivis et envisageables par les FSL. Ils sont surtout visibles et médiatisés autour de la question des aides à l'énergie, pour le moment.

En ce qui concerne les volets eau plus particulièrement, nous avons répertorié certaines caractéristiques du fonctionnement des aides aux impayés d'eau dans les parties précédentes, et notamment, la prégnance de nombreux « obstacles » lors de la construction des fonds conventionnels. Nombre de ces obstacles perdurent encore dans le cadre des nouveaux FSL, comme nous y avons déjà fait allusion.

Nous verrons également que les garanties rattachées au FSL en matière de protection des ménages face au « risque » de coupure se sont étoffées dans le cadre de textes de loi divers au cours de la décennie dans la perspective de consolider le « droit au logement et aux services ».

⁵⁰⁵ Devalière (2013), *op. cit.* ; DHUP-ADF (2014 et 2015), *op. cit.* ; voir aussi Normand E., (2014), Focus - Les Caf et les Fonds de solidarité logement (FSL), *Informations sociales*, vol. 4, n° 184, pp. 111-114.

Ainsi, les échanges d'information entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des impayés se sont formalisés au fil du temps à partir de ces obligations réglementaires, mais aussi à travers la consolidation des relations interindividuelles et interinstitutionnelles dans le cadre des partenariats locaux.

2.1. Une croissance contrastée des différents volets des FSL

a. La difficulté de dresser un bilan des FSL

On dispose de peu de littérature récente à propos des FSL, que ce soit à propos de leur gouvernance, de leur fonctionnement ou de leurs pratiques, ce qui, entre autres, ne permet pas de disposer ou d'établir une évaluation de la politique d'aide des FSL à l'échelle nationale. Certaines évaluations locales conduites par des bureaux d'étude, généralement commanditées par les départements eux-mêmes, sont parfois accessibles. Cependant, elles ne permettent pas de dresser un tableau exhaustif et ne relèvent pas d'une démarche de recherche académique. On dispose de moins encore sur les volets eau.

Sur le plan qualitatif, on retrouve ainsi quelques publications de nature diverse de 2006 à 2008, qui s'appuient sur des données portant sur les premières années du dispositif : entre 2005 et 2007. On dénombre également quelques travaux d'« experts » (tels que les rapports de Henri Smets) et des mémoires d'étudiants, qui cherchent à dresser un état des lieux, voire à évaluer cette politique (notamment Le Palabe, 2006, *op. cit.*). Avec une approche différente, quasi ethnographique, un travail conséquent à mettre en avant est celui de Louis Bertrand qui, dans sa thèse (2008, *op. cit.*), s'attache à analyser les FSL par « le bas » pour donner à voir les pratiques et les interprétations des agents dans la prise en compte de l'individu demandeur. Ce travail s'appuie sur un décryptage des processus de décision d'attribution des aides au sein des commissions de plusieurs FSL.

Sur le plan quantitatif, on retrouve les données publiques de la DREES, régulièrement actualisées mais succinctes. Elles sont issues des traitements statistiques réalisés par la DHUP à partir des informations envoyées annuellement par les départements (en théorie), en application de la réglementation. Le ministère dispose de davantage de données, portant sur les dépenses des fonds, les contributions financières des différents partenaires, les types

d'aide pratiqués, et enfin, sur les profils des publics aidés. Une seule publication de la DREES a dressé un état des lieux à partir de ces données, en 2008⁵⁰⁶. La DHUP a contribué de son côté à rendre publics certains résultats via divers documents et exposés destinés à des instances restreintes, notamment dans le cadre du projet de loi de finances 2009.

Actuellement, une étude encore en cours vise à dresser un état des lieux « de la place et du rôle des FSL dans la politique sociale du logement », dans le but de parvenir à une « réflexion collective sur les évolutions souhaitables »⁵⁰⁷. En effet, un « ensemble de partenaires (collectivités, État, associations, bailleurs, etc.) » souhaite à présent « disposer d'un bilan approfondi des FSL, de leurs interventions, de leur financement, de leur gouvernance » au vu de plusieurs éléments de contexte, notamment « des charges financières jugées de plus en plus lourdes et des attentes de plus en plus fortes face à l'accroissement des demandes d'aides, en lien avec le développement des situations de précarité, et à l'élargissement des missions »⁵⁰⁸. Cette étude s'appuiera tant sur des données quantitatives que qualitatives et permettra *a priori* une analyse approfondie des FSL et de leurs politiques. Une synthèse intermédiaire a été publiée à partir du traitement des données quantitatives et du recueil de règlements intérieurs actualisés (première phase de l'étude). Cette synthèse intermédiaire nous permettra d'actualiser les informations dont nous disposons. Nous nous appuierons enfin aussi sur une série d'éclairages locaux tirés de la littérature grise et sur nos propres enquêtes de terrain (réalisées pendant notre travail de recherche de master et en thèse).

Au vu des lacunes en termes de données et d'évaluations, et compte tenu du déficit d'analyse en termes de jeux d'acteurs ou de politique d'aide, nous dressons ici un portrait partiel mais que l'on peut penser fidèle, du paysage des FSL. Sans négliger l'hétérogénéité des cas et l'évolution des FSL dans le temps, on peut tenter de faire ressortir des traits qui sont typiques, représentatifs. On vise ainsi à mettre en lumière des logiques structurantes, repérer des difficultés et des lourdeurs mais aussi des changements, et enfin, des interrogations.

⁵⁰⁶ DREES (2008), *op. cit.*

⁵⁰⁷ La synthèse intermédiaire date de septembre 2014. Le rapport final, publié en juin 2015, n'a été disponible qu'en février 2016. Nous y ferons référence lorsque les résultats complètent ceux de l'étude intermédiaire. Voir DHUP-ADF, (2015), *Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives. Rapport final*, Rapport de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et de l'Assemblée des Départements de France (ADF), Juin 2015, 156 p.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

b. Une vue d'ensemble

Nous allons d'abord donner un aperçu de l'évolution des FSL dans leur ensemble. En effet, outre le fait que cette évolution est porteuse d'enseignement en ce qui concerne les FSL et les caractéristiques principales de leur politique d'aide, on peut faire l'hypothèse que les volets eau sont en partie influencés par cette évolution, qu'il est donc essentiel de garder à l'esprit. Les données sur lesquelles nous nous appuyons sont principalement tirées de la synthèse intermédiaire de l'étude DHUP-ADF (2014, *op. cit.*), ce qui nous a permis d'actualiser les séries de données et les analyses plus anciennes dont nous disposions⁵⁰⁹, qui sont du même type que celles utilisées par l'étude intermédiaire, bien que plus lacunaires.

De manière générale, retenons que les FSL ont connu un accroissement de leurs dépenses. Ainsi, les dépenses moyennes des FSL ont globalement augmenté entre 2005 et 2010, dernière année pour laquelle des données sont disponibles et ont été exploitées, avec cependant de fortes variations annuelles : une forte hausse jusqu'en 2007, puis une légère diminution, et à nouveau une orientation à la hausse à partir de 2008 jusqu'à l'année 2010. Cette dernière hausse est fréquemment explicitée comme une « réponse » des fonds à la forte croissance des demandes d'aide suite à la crise, dès 2008-2009. On retient finalement pour la période 2005-2010 une hausse globale de 19,5 % des dépenses. Le tableau qui suit donne un aperçu de l'évolution des aides FSL dans leur ensemble et par volet.

⁵⁰⁹ A partir de sources de nature diverse : DREES, (2008) *op. cit.* et les données en ligne de la DREES relatives aux FSL ; Le Palabe (2006), *op. cit.* ; Smets (2008), *op. cit.* ; rapport parlementaire dans le cadre du projet de loi de finances de 2009 (2008) ; Sénat (2010), *op. cit.* ; ONPE, (2012), *Bilan des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)*, Compte-rendu des Ateliers de l'Observatoire, 24 octobre 2012, Médiateur National de l'Énergie, 17 p. ; ONPE (2014a), *Étude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique*, Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), février 2014, 86 p. et (2014b), *Premier rapport annuel de l'Observatoire National de la précarité énergétique*, Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), septembre 2014, 180 p., *op. cit.*

Tableau 2 : Evolution des aides accordées par les FSL pour leurs différents volets (2005-2013)

Source : DREES (2008), *op. cit.* ; DHUP-ADF (2014), *op. cit.* ; ONPE (2014a et 2014b), *op. cit.*

		2005	2006	2009	2010	2013
Dépenses engagées par les FSL⁵¹⁰ (en m€)⁵¹¹						
Total		282 m€			337 m€	342 m€ ⁵¹²
Accès logement			85 m€ ⁵¹³		70 m€ <i>(en baisse)</i>	
Maintenance logement			65 m€		62 m€ <i>(en baisse)</i>	
« Fluides »	<i>Total</i>		76 m€			
	<i>Energie</i>					
	<i>Eau</i>			Total = ? un montant proche de celui de 2010 <i>dont</i> 2,8 m€ pour la seule FP2E <i>(abandons de</i>	15 m€ ⁵¹⁴	

⁵¹⁰ Comparé au poids et au nombre des allocations personnelles au logement versées chaque année, ces chiffres paraissent « modestes » (2 %), mais ils sont jugés non négligeables et « significatifs pour un dispositif social complémentaire » (DHUP-ADF, 2014, *op. cit.*). Les APL représentent en effet 14 milliards d'euros en 2006 et 5,7 millions d'allocataires (DREES, 2008, *op. cit.*). Les dépenses du FSL représentent 2 % de celles des allocations personnelles au logement (pour 2010, selon DHUP-ADF, 2014, *op. cit.*).

⁵¹¹ Après extrapolation.

⁵¹² Soit une faible augmentation de 0,5 % en 3 ans. Les auteurs de l'étude l'interprètent en termes de volonté des départements de contenir les dépenses.

⁵¹³ Les dépenses pour les aides à l'accès au logement représentent 1/4 des dépenses des FSL sur la période 2005-2010.

⁵¹⁴ Hausse de 71 % des dépenses entre 2005 et 2010, causée notamment par la hausse du nombre de volets eau, et la hausse concomitante du nombre d'aides (+ 60 %, pour + 46 % de bénéficiaires) (DHUP-ADF, 2014, *op. cit.*). Nous y reviendrons dans la partie consacrée aux volets eau.

		2005	2006	2009	2010	2013
				<i>créance)</i>		
	<i>Téléphone</i>					
Nombre de ménages aidés						
Total			588 000			
Accès logement			137 000		<i>Chiffre équivalent</i>	
Maintien logement			68 000		59 000 <i>(en baisse)</i>	
« Fluides »	<i>Total</i>		382 000			
	<i>Energie</i>			300 000 ⁵¹⁵		
	<i>Eau</i>			65 000 ⁵¹⁶	76 650	
	<i>Téléphone</i>					
Montant moyen des aides						
Accès logement					515 €	
Maintien logement					896 €	
« Fluides »	<i>Total</i>					
	<i>Energie</i>	223 € en moyenne sur la période ⁵¹⁷				250 € ⁵¹⁸
	<i>Eau</i>	151€ en moyenne sur la période ⁵¹⁹				
	<i>Téléphone</i>					

⁵¹⁵ Les aides pour l'énergie représentent la majeure partie des aides « fluides ». Selon l'étude DHUP-ADF, les hausses des dépenses identifiées pour l'énergie résultent de la croissance des demandes (+ 22 %, pour + 19 % de ménages bénéficiaires et un taux de rejet stable autour de 20 %), mais aussi de l'augmentation des montants moyens d'aide (223 euros en moyenne entre 2005 et 2010, avec une élévation constante, + 30 % en définitive).

⁵¹⁶ Selon des rapports parlementaires, mais avec un taux relatif de non-réponse.

⁵¹⁷ Avec une croissance constante et une hausse de 30 % entre 2005 et 2010.

⁵¹⁸ On peut relever que les aides aux fluides sont inférieures en montant par aide à celles à l'accès et au maintien, les montants et dettes à régler étant moindres. Le montant des aides pour l'eau est inférieur à celui pour l'énergie pour la même raison (le téléphone étant encore plus faible).

⁵¹⁹ Les aides eau accordées augmentent dans 74 départements, dont 19 pour lesquels elles « font plus que doubler », mais elles diminuent dans 18 autres départements, dont 5 pour lesquels elles baissent de plus de la moitié (DHUP-ADF, 2014, *op. cit.*). Nous y reviendrons dans la partie consacrée aux volets eau.

Pour compléter ces chiffres et donner un ordre de grandeur du nombre de situations traitées par des FSL individuellement, citons quelques exemples : le département de la Vienne était venu en aide à environ 6000 ménages en 2011, celui du Bas-Rhin avait pris 11 000 décisions d'interventions (7000 aides) en 2009 pour un budget de 4 millions d'€, dont 1500 aides pour énergie, eau et téléphone (en majorité l'énergie, l'eau ne comptant que 77 bénéficiaires pour diverses raisons). D'après l'enquête réalisée par Le Palabe (2006, *op. cit.*), « sur la dizaine de dispositifs ayant fourni une réponse à la rubrique concernée [dans le questionnaire], 910 ménages en moyenne ont bénéficié d'une aide à l'eau [par FSL]; cette moyenne se situe entre un minimum de 160 et un maximum de 3100 aides accordées »⁵²¹. Les autres sources dont nous disposons actuellement ne donnent pas cette répartition.

Ces chiffres masquent naturellement des disparités entre les différents départements⁵²². Sauf exception cependant, des grandes tendances sont reconnaissables. Ainsi, en ce qui concerne les principaux postes de dépenses des FSL en termes de montant, parmi les dix postes répertoriés par l'étude, on identifie par ordre décroissant, en premier lieu les aides à l'accès, puis les dépenses au titre de l'ASLL, et en troisième position les aides au paiement de la fourniture d'énergie, devant les aides au maintien dans le logement en queue de liste. Ces quatre postes majeurs représentent 86 % des dépenses des FSL.

L'aide au paiement de factures d'eau représente quant à elle 3 % des dépenses, en notant que ce poste ne comprend que les aides aux abonnés directs, l'aide aux charges d'eau étant comprise dans le volet aide au maintien dans le logement (prise en charge des dettes locatives). De plus, même dans le décompte des dépenses du volet eau destiné aux abonnés directs, les abandons de créance consentis par les distributeurs ne sont pas toujours comptabilisés, le décompte n'incluant alors que la part versée par les départements et leurs autres partenaires à travers le FSL. Par conséquent, les dépenses pour l'eau représentent à strictement parler une proportion plus élevée. Enfin, on peut relever que les aides au paiement de la fourniture téléphonique étaient et demeurent négligeables et que, de plus, elles ne cessent de baisser.

⁵²¹ Le Palabe et Tsanga (2008), *op. cit.*

⁵²² Les données n'ont pas toujours été renseignées par les 100 départements. Actuellement, pour la période 2005-2010, les taux de réponses obtenues pour le montant des dépenses oscillent entre 89 et 100 %, les données étant souvent obtenues à une ou plusieurs années d'intervalle (DREES, données en ligne, consultées régulièrement entre 2012 et 2016 ; DHUP-ADF, 2014, *op. cit.*).

Du côté des évolutions par poste de dépense, on observe globalement une tendance à la diminution des aides à l'accès, une hausse des aides à l'énergie, et une mobilisation plus faible des prêts au profit des subventions aux ménages. Pour les aides au maintien, deux tendances se dessinent : les dépenses ont diminué ou augmenté selon les départements. Il importe de mettre en exergue que l'augmentation des dépenses des FSL demeure globalement « maîtrisée », ce qui se traduit par le fait que la forte hausse de certains postes de dépenses (même si certains d'entre eux représentent une faible proportion des montants totaux, comme l'eau) a été compensée par des baisses pour d'autres catégories d'aide. Le choix du poids donné à chaque aide a donc pu constituer un point de clivage entre les départements, en corrélation probable avec les besoins identifiés localement, croisés avec les orientations données à la politique d'aide départementale⁵²³.

De manière générale, diverses sources, ainsi que les discours recueillis sur le terrain, s'accordent à dire que les chiffres témoignent d'une forte montée en puissance du dispositif FSL. Celle-ci découle de son appropriation volontariste par les départements suite à la décentralisation (augmentation des budgets), mais aussi de cette adaptation parfois subie à la croissance des demandes. Par la suite, la forte hausse des dépenses a été contenue par une partie des départements, au moyen notamment d'un resserrement des critères d'aide⁵²⁴. Ce mouvement a probablement été accentué dans le contexte de restrictions budgétaires réalisées par les collectivités locales (cas du FSL du Bas-Rhin). Les auteurs de l'étude DHUP-ADF en concluent que les fonds « [...] recherchent l'efficacité de l'aide mais limitent sa disponibilité. Les FSL où les dépenses sont contenues ou en baisse [justifient les refus d'aide au motif de] l'efficacité de l'aide (aide non accordée car insuffisante pour résoudre le problème) mais [les baisses sont aussi dues aux] conditions d'octroi qui ont pu être resserrées face aux contraintes budgétaires ». De plus, pour les aides à l'accès, ils font « l'hypothèse que ce type d'aide a joué un rôle de « soupape » pour conserver un budget FSL équilibré face à la hausse des aides énergie notamment : le contrôle [...] s'est opéré par une baisse des montants accordés ainsi qu'un durcissement des conditions d'accès. Cette aide relevant fortement des « filières » de l'action sociale (mobilisation essentiellement en direct par les travailleurs sociaux, parfois de

⁵²³ L'étude de la DREES (2008, *op. cit.*) avait établi une typologie des FSL sur les deux premières années du dispositif. Elle « apparaît comme le résultat du croisement de situations de terrain très diverses et de choix politiques locaux sur l'orientation du FSL », à un stade précoce du dispositif (2005-2006). Six groupes sont identifiés : « les grands FSL, les FSL donnant une priorité aux fluides, les FSL plutôt mesurés, les FSL favorisant les prêts, les FSL orientés 'maintien', les FSL en croissance ».

⁵²⁴ DHUP-ADF (2014, *op. cit.*); et Fondation Abbé Pierre, (2014), *19e rapport sur l'état du Mal-Logement en France*, janvier 2014, 312 p.

façon obligatoire), elle est plus facile à contrôler dans son usage que des aides « guichets » en lien avec des impayés (aide énergie notamment) ».

Il s'avère par conséquent que la fusion des fonds n'a pas été sans entraîner une forme de pression financière ni une sorte de concurrence entre les différents volets, sur le plan de l'attention prêtée par les départements et sur celui des ressources financières qu'il fallait bien répartir entre volets et/ou entre bénéficiaires d'un même volet (via les critères de ciblage). Les volets eau ont souvent fait l'objet d'une dilution dans ce contexte, comme nous avons pu l'entendre sur le terrain (agents des CCAS et FSL).

Par ailleurs, les conséquences de ces choix sur l'ajustement des aides aux besoins des publics - qui se « révèlent » en parallèle - se font sentir. Il est par exemple souligné que si les aides au maintien constituent un « soutien majeur en matière de prévention des expulsions », elles semblent « suivre de façon inégale l'évolution des besoins : alors que de 2005 à 2010, les contentieux locatifs liés aux impayés de loyer et les procédures d'expulsion augmentent de 10 % ou plus, les demandes d'aide au maintien sont en baisse de 14 % et le nombre de ménages aidés en baisse légère de 5 % »⁵²⁵. Ceci soulève finalement la question de l'ambition des FSL et de leurs marges de manœuvre, notamment au regard des difficultés d'accès et de maintien dans le logement, préoccupation centrale du FSL. Les auteurs de l'étude DHUP-ADF déclinent ainsi une série d'interrogations dans une perspective évaluative et prescriptive, qui illustrent bien les tensions latentes dans les choix effectués par les départements pour les FSL: « dans un contexte financier difficile pour les Départements, et face à l'augmentation de la précarité sociale, quels choix pour accompagner la hausse des demandes et donc des dépenses ? Ou au contraire, pour contenir les dépenses ? [...] Quels sont aujourd'hui les bénéficiaires des FSL ? Quel calibrage en termes de public cible (un ciblage très social, une ouverture à un public plus large en difficulté de logement...), avec quels effets ? Les choix faits par les Départements depuis la décentralisation du FSL en 2005 participent-ils d'une meilleure adéquation aux réalités locales, ou contribuent-ils à rompre une égalité de traitement entre les citoyens ? »

⁵²⁵ DHUP-ADF (2014), *op. cit.*

c. Le poids pris par les aides à l'énergie

Les résultats les plus impressionnants résident finalement dans le poids important pris par l'énergie dans les FSL, à part quasi égale avec chacun des volets « accès » et « maintien ». Ce phénomène est observé dès les premières années d'existence des FSL fusionnés et décentralisés, comme le souligne cet extrait du bilan sur les PDALPD et FSL réalisé en vue de la loi de finances de 2009 :

« Les aides financières des FSL aux impayés d'énergie ont représenté en 2006 20,4 % des dépenses des FSL (27,5 % des aides financières aux ménages) et 54 % en nombre de ménages aidés. Elles ont été accordées par tous les départements [...]. Le montant des aides aux impayés d'énergie a représenté, en 2006, plus de 20 % du total des aides et interventions du FSL dans 79 départements, plus de 30 % dans 43 départements, plus de 40 % dans 13 départements. »

Cette importance considérable des aides aux impayés d'énergie résulte d'une forte demande d'aide qui s'explique non seulement par une augmentation des tarifs, mais encore par la mise en œuvre du décret n° 2005-971 du 10 août 2005 qui a prévu qu'EDF informe tout ménage en impayé de la possibilité de saisir le FSL et, dans un délai relativement court après la constatation de l'impayé, saisisse lui-même le FSL, sauf opposition du ménage concerné. [Il s'agit en fait d'un signalement aux CCAS de tous les ménages au stade de la 2e relance]. »

Ce poids significatif de l'énergie n'est pas sans incidence sur le pilotage du budget du FSL, ni sur la logique d'aide (peut-être plus orientée vers le « guichet »), ou encore sur le nombre des dossiers à gérer par les agents (pour des aides certes plus faibles en montant), et surtout sur le nombre de ménages aidés et leur profil (population trois fois plus élevée que celle de l'aide à l'accès et six fois plus que celle de l'aide au maintien⁵²⁶). Nous pouvons supposer de plus ici que le FSL prend probablement en charge, à travers les aides aux énergies, une partie de population qui n'est pas concernée par les aides à l'accès et au maintien, et qui se différencie en partie de ce public⁵²⁷. En ce sens, les FSL seraient obligés de s'adapter au nombre plus

⁵²⁶ Il est cependant délicat de comparer ces chiffres de manière absolue, car certains sont établis sans double compte pour un ménage donné et pour une aide donnée, d'autres avec double compte.

⁵²⁷ Les auteurs de l'analyse de la DREES (2008, *op. cit.*) observent que « par rapport aux aides à l'accès, les aides au maintien ou aux fluides [...] concernent plus de couples avec enfant (+8 points) et moins de personnes isolées (-9 points). Les ménages sont aussi plus âgés : pour deux tiers des ménages aidés, la personne de référence a plus de 35 ans. Dans la moitié des ménages aidés, la personne de référence est inactive (hors étudiant et retraité), les autres étant en emploi ou au chômage. Cette répartition est la même que celles observée pour les bénéficiaires d'aides à l'accès [pour ce qui concerne le statut des bénéficiaires] ».

important et aux besoins (sinon aux profils) spécifiques de ces demandeurs, dans leurs règlements intérieurs et dans leurs manières d'appréhender ces demandes d'aide. L'intégration des fonds d'aide aux fluides a en tout cas obligé les FSL à identifier une demande forte pour ces aides, ce que l'on retrouve également lors des enquêtes de terrain⁵²⁸. Ces résultats corroborent les constats déjà relevés dans les publications portant sur les premières années post-décentralisation⁵²⁹, lesquelles commentaient en ce qui concerne l'aide aux fluides que « le nombre important de bénéficiaires illustre sans doute l'étendue du besoin d'aide des ménages pour couvrir ces dépenses ». L'étude DHUP-ADF souligne pour sa part que les aides au paiement des énergies sont « devenues depuis 2009 le principal poste de dépense des FSL⁵³⁰ et représentent en 2010 un quart des dépenses des fonds ».

En conséquence, il semble bien que plusieurs FSL se soient engagés dans le développement d'aides préventives en espérant contrer ces hausses et éviter une forme de « fuite en avant » dans le règlement des dettes et la persistance d'une logique de « guichet » ouvert en accompagnement de « l'évolution des besoins »⁵³¹. C'est le cas par exemple du FSL de Seine-Maritime⁵³². Nombre de FSL développent également des liens avec d'autres dispositifs, notamment départementaux, qui proposent des mesures de rénovation de l'habitat (cas du Bas-Rhin, de l'Hérault et de l'Essonne par exemple⁵³³). Le FSL n'est pas un dispositif isolé (les articulations étant cependant plus ou moins mises en place et efficaces suivant les cas), ni le seul à proposer des aides curatives et préventives. D'autres dispositifs départementaux peuvent être sollicités, ainsi que d'autres institutions : CAF, CCAS, EDF parfois via des programmes cofinancés, ainsi que les PACT⁵³⁴ et les ADIL (agences départementales pour

⁵²⁸ DREES (2008), *op. cit.* ; Gremmel (2010), *op. cit.* ; ONPE (2014a ; 2014b), *op. cit.* ; et nos terrains (2012 et 2014).

⁵²⁹ DREES (2008), *op. cit.*

⁵³⁰ Avec une augmentation de 56 points de 2005 à 2010.

⁵³¹ DHUP-ADF (2014), *op. cit.*

⁵³² Entretien avec le directeur du FSL de Seine-Maritime, réalisé par Stéphane Bronos et Marie Tsanga (2007).

⁵³³ Selon Gremmel (2010, *op. cit.*) ; Devalière (2013), *op. cit.* ; ONPE (2012 ; 2014a ; 2014b), *op. cit.* ; ainsi que Erard T., Chancel L., Saujot M., (2015), La précarité énergétique face au défi des données, *Study*, n° 01, Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales), 80 p.

⁵³⁴ Le mouvement PACT (ou Pact Arim) est un réseau associatif créé dans les années 1940 pour lutter contre les « taudis ». Ses membres interviennent en relation avec des acteurs divers (Etat, Anah, collectivités) pour améliorer l'habitat. Leur site mentionne que leur projet consiste à « déployer, sur l'ensemble du territoire, un socle commun d'interventions en faveur des personnes défavorisées, fragiles ou vulnérables sur deux axes : le maintien et l'accès dans le logement. Ce socle commun comprend cinq métiers, dont l'accompagnement des personnes, la réhabilitation individuelle accompagnée, la production d'habitat durable et la gestion locative ». Le réseau des PACT et la fédération Habitat & Développement ont fusionné en mai 2015 pour former la fédération Soliha.

l'information sur le logement), ou encore l'Anah (Agence Nationale de l'Habitat) pour les propriétaires occupants⁵³⁵.

Il est clair que cette part importante de dépense pour les énergies représente un véritable enjeu financier. Nos propres enquêtes de terrain et diverses autres sources semblent conforter cette interprétation. Cela nous conduit à dégager un nœud de discussion particulier autour du financement, à propos duquel les différents acteurs confrontent finalement des interprétations diverses concernant l'aide FSL, son usage et son financement.

En effet, les FSL disposent d'un budget plus consistant depuis la fusion des anciens fonds, alimenté par les contributions des partenaires transférées vers le FSL, mais les Départements étaient et demeurent les principaux financeurs des FSL, à hauteur de 77 %⁵³⁶. La part que représente la contribution départementale dans les FSL a augmenté de 4 % entre 2005 et 2010⁵³⁷. Les Départements sont également les responsables de la gestion du fonds face à la croissance des demandes.

Le FSL, au demeurant, est bien identifié et même conforté dans la position d'un dispositif de l'action sociale, financé *a priori* principalement par l'impôt. En ce sens, cela renforce la perception par les acteurs selon laquelle les contributions des partenaires sont réalisées à titre volontaire par des entreprises, bailleurs et autres organismes, dans le cadre d'un partenariat et sur le principe d'accords, dont certains sont effectivement demandés par la loi (cas des fournisseurs historiques d'énergie, de l'eau et du téléphone). A ce titre, l'acteur confronté en premier lieu aux situations et responsable du financement et de la politique d'aide demeure le Département et il est bien perçu comme tel. Dès lors, l'équilibre entre cette responsabilité du financement à assumer, la nature réellement sociale du dispositif (au sens de l'appartenance au champ de l'aide et de l'action sociale) et les appels à contributions financières par le FSL auprès des différents partenaires, peut être délicat à tenir, notamment face aux réticences et/ou

⁵³⁵ Selon UNCCAS (2013, *op. cit.*) et nos entretiens de terrain.

⁵³⁶ En tenant compte de la dotation de l'Etat. Selon l'étude DHUP-ADF (2014, *op. cit.*), « au-delà des disparités locales, les départements financent la majeure partie des FSL. En 2006, ils assurent 76 % du financement [77 % d'abondement moyen des recettes pour la période 2005-2010, dont 41 % de compensation Etat]. Les distributeurs d'énergie et les [CAF] financent respectivement 8 % et 7 % des fonds. Les contributions des bailleurs sociaux [3 %], des [CCAS et des communes] et des distributeurs d'eau sont plus modestes » (DREES, 2008, *op. cit.*), les chiffres ne prenant pas en compte ici les abandons de créance réalisés par ces derniers.

⁵³⁷ Mais encore une fois, cette moyenne masque de fortes disparités : « cette contribution est en baisse dans un tiers des départements » tandis qu'elle « a augmenté pour les autres, [...] parfois de façon très significative » (DHUP-ADF, 2014, *op. cit.*), soulignant les différences dans les choix faits par les départements (à un instant t et sur l'ensemble d'une période).

revendications financières brandies par certains partenaires (bailleurs et fournisseurs d'énergie le plus souvent).

« C'est un fonds social. [...] Nous sommes financés par les collectivités, mais aussi des grands comptes (EDF, GDF). On a la responsabilité d'une enveloppe financière qui est totalement fongible, c'est-à-dire que les fonds de l'électricité peuvent aller sur l'eau, l'eau peut aller sur l'électricité. Tout est fongible. [...] Le législateur a voulu cette fongibilité dans les textes, justement, pour ne pas trop sectoriser les publics et arriver à avoir des visions où il ne faut pas que la collectivité publique ou privée qui dote le fonds s'attende à des retours d'investissement. C'était une volonté du législateur, bien que, avec certains fournisseurs, il faut rendre des comptes. Mais c'est fongible. J'ai toujours refusé à certains fournisseurs qui disent « Je donne tant, je veux que ce ne soit que mes clients. » Je dis « Oui, d'accord ce ne sont que vos clients. Mais si au mois de novembre ou octobre, je n'ai plus de sous, il n'y aura plus rien pour vos clients », ce qui est totalement impossible, puisque légitimement tout le monde peut demander la même chose. Donc ce ne sont pas les textes, les textes, c'est la fongibilité totale : on fait du social ou on n'en fait pas. L'idée est d'aider au maximum tout le monde, sans discrimination de public. C'est un souci d'équité. »

(Directeur du FSL de la Vienne, entretien, mars 2012)

Dans cette perspective, les appels à contribution lancés auprès des fournisseurs et des autres partenaires revêtent une importance particulière pour les responsables des FSL⁵³⁹. C'est d'autant plus le cas lorsque les contributions « virtuelles » par abandon de créance subsistent, que ce soit le fait de fournisseurs d'eau publics ou privés, ou encore, de bailleurs. L'étude souligne cependant également la croissance notable de la contribution des distributeurs d'énergie, celle-ci étant à hauteur de 40 % du total des aides énergies et ayant progressé de 35 % sur la période 2005-2010, avec de fortes variations entre les départements. EDF apparaît comme le principal contributeur⁵⁴⁰, ce qui permet de mettre en lumière un engagement fort de ce fournisseur dans le cadre de la politique FSL. Néanmoins, il s'avère également qu'EDF

⁵³⁹ Comme nous avons pu l'observer pour le FSL du Bas-Rhin en revenant interviewer certains acteurs en 2012. La directrice du service Logement devait envoyer la semaine suivante une circulaire destinée à l'ensemble des contributeurs du fonds et à d'autres organismes susceptibles de contribuer. Face à l'augmentation des dépenses, il devenait crucial de demander une hausse des contributions, afin de soutenir la politique et le financement du Département. Faute de résultats, les critères et les aides devraient être restreints, ce qui s'est passé par la suite, entre 2012 et 2014 (enquêtes de terrain ; voir également Fondation Abbé Pierre, 2014, *op. cit.*).

⁵⁴⁰ Pour 2010, sur la base des 17 réponses reçues à ce jour, la DHUP identifie que 74 % de la contribution totale provient d'EDF, 20 % de GDF et 6 % d'autres contributeurs.

reste « gagnant » aux yeux des agents des FSL et que la fongibilité du fonds leur rend en fait service.

« À l'heure actuelle, on est sur une enveloppe EDF de 70 000 € et on leur octroie pour leurs clients 120 000 € sur une année, pour 2011 par exemple. Heureusement que c'est fongible ! »

(Directeur du FSL de la Vienne, entretien, mars 2012)

Ceci est parfois considéré comme un déséquilibre par les agents des FSL, mais accepté car inhérent à la logique du FSL. Cependant, la question financière constitue encore actuellement un motif de pression de la part d'EDF. En effet, les dépenses pour le logement mais aussi la question latente du non-engagement des nouveaux fournisseurs⁵⁴¹ renforce les réticences d'EDF, GDF et d'autres contributeurs à continuer à abonder autant dans le cadre d'un fonds fongible destiné à aider tous les usagers tributaires de différents fournisseurs pour un service donné (énergie par exemple) mais aussi les usagers de divers services (énergie, eau, téléphone, logement).

Pour les acteurs des FSL, ceci apparaît d'autant plus déplacé que les fournisseurs d'électricité reçoivent des contreparties à leur abondement FSL, proportionnées au nombre de clients sous tarif social pour l'électricité (le tarif de première nécessité TPN) et que de surcroît, « [l'aide] au ménage apportée par le département permet de recouvrir auprès des fournisseurs les impayés d'énergie »⁵⁴². Les rapports récents de l'ADEME (2013)⁵⁴³ et de l'ONPE (2014 a et 2014b, *op. cit.*) n'ont pas manqué de souligner ce paradoxe⁵⁴⁴. Ces éléments sont aussi soulignés sur le terrain par les agents des FSL. Ils rappellent que si les efforts de contribution des fournisseurs au FSL sont louables et nécessaires, les opérateurs restent bel et bien destinataires finaux des aides « reçues » par les ménages, puisque celles-ci servent à solder des dettes (elles sont de plus fréquemment versées en tiers-payant au créancier). En quelque sorte, le FSL fonctionne comme une plate-forme de transfert de fonds et de substitution au

⁵⁴¹ Les nouveaux fournisseurs d'énergie, entrés sur le marché de l'énergie suite à la libéralisation du secteur, « bien que bénéficiant de la procédure de recouvrement d'impayés par le FSL, ne contribuent pas, dans les faits, au financement du FSL » (ONPE, 2014b, *op. cit.*). On peut même ajouter qu'ils ne cherchent même pas toujours à bénéficier de l'aide FSL et résilient fréquemment les contrats de leurs usagers directement, aux dires des acteurs sur le terrain.

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ ADEME, (2013), *Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie*, 35 p.

⁵⁴⁴ « Les charges supportées du fait du TPN permettent aux opérateurs de bénéficier d'une compensation au titre de leur participation au FSL [...]. Ainsi, les fournisseurs d'énergie (EDF et les entreprises locales de distribution (ELD)) partagent l'intérêt d'aboutir à un repérage efficace des bénéficiaires des tarifs sociaux électriques ». « La compensation a atteint 100 % en 2013 » (ADEME, 2013, *op. cit.* ; ONPE, 2014a, *op. cit.* ; 2014b, *op. cit.*).

débiteur défaillant, voire de « recyclage » des sommes versées par les fournisseurs. Analystes et acteurs des FSL estiment ainsi que des efforts supplémentaires pourraient être faits par l'ensemble des contributeurs au vu des difficultés croissantes des ménages, en grande partie irrésolues aussi bien par l'aide FSL que les tarifs sociaux. Ils souhaitent que les contributions des fournisseurs augmentent encore et rappellent que, contrairement à ce qu'EDF argue parfois (localement dans ses rapports avec les responsables des FSL), c'est bien le Département qui supporte la majeure partie du coût des aides.

Ainsi, des réactions et des perceptions différenciées se construisent et s'agrègent autour de la question de la légitimité de l'origine du financement et de son recyclage dans le cadre d'un dispositif inscrit dans le champ politico-administratif et de l'action sociale. Dans le cas de l'eau, comme nous le verrons dans le cadre du chapitre 5, ce type de réaction a pris récemment la forme de tentatives de contournement du dispositif FSL, une stratégie dont la légitimité est renforcée par le fait que le bon fonctionnement du volet eau rencontre de réelles difficultés. Ceci apparaît clairement aussi bien à l'échelle locale que nationale. La solidarité territoriale et intersectorielle est ainsi contournée, comme cela était déjà le cas à travers le choix de l'abandon de créance. Néanmoins, il ne s'agit pas non plus de dire que la recherche de solutions locales et nationales autres que le FSL (et complémentaires du FSL) relève uniquement de cette stratégie intéressée de contournement.

Pour revenir au cas de l'énergie (mais on retrouve le même type de débat pour l'eau, dans une moindre mesure), ce « nœud » de débat autour du financement s'avère particulièrement révélateur lorsque l'on aborde le sujet de l'équilibre entre mesures curatives et préventives. En effet, des pressions sont exercées par EDF en faveur d'une croissance des mesures préventives qui prendraient ainsi le pas sur le curatif à long terme, en escomptant les retombées positives de cette démarche. Il s'agit également de mettre en valeur le bien-fondé de telles démarches préventives, au détriment des aides curatives versées « à fonds perdus » alors qu'un ménage habite par exemple dans un logement « passoire énergétique ». Mais aux yeux des responsables des FSL, il s'avère que les mesures préventives sont plus coûteuses à instruire (personnel et temps requis, notamment dans les démarches d'accompagnement personnalisé) que les « curatives ». Malgré la reconnaissance de la nécessité de telles aides préventives et l'engagement fort dans ces démarches⁵⁴⁵, il semble cependant illusoire à certains acteurs FSL de tabler sur une diminution mécanique des aides curatives grâce au

⁵⁴⁵ Devalière (2013), *op. cit.*

développement de mesures préventives, au vu du contexte de fragilisation socioéconomique des ménages et de l'augmentation continue des prix de l'énergie.

« Cela fait trois ans qu'ils [EDF] nous baissent en dotation, même si l'on fait du préventif [...]. Mais ils ont dit « on vous donne un budget, c'est pour le FSL » et l'année dernière ils ont dit « On ne vous donnera 10 % de dotation qu'à condition que vous mettiez en place des mesures de prévention ». On a mis en place cette mesure expérimentale avec un financement croisé FSL et EDF et ils ont donné la part de préventif. [...] C'est clair qu'ils sont en train de diminuer le curatif au profit du préventif.

Comment comprenez-vous cette position d'EDF ?

On ne comprend pas tellement. Je leur ai dit. Je ne la comprends pas tellement parce que dans les publics que l'on atteint, ce sera très difficile, car ce sont des publics en difficulté de ressources ou des gens qui sont installés dans une précarité souvent à long terme. Compte tenu de la politique de l'énergie à l'heure actuelle qui est sans cesse en augmentation, je ne vois pas comment vous pourrez nous enlever le curatif pour ne faire que du préventif. Il faut faire du curatif mais je pense qu'à un certain stade on se fera plus plaisir que de régler les problèmes. C'est mon sentiment. [...] Je leur ai dit « je veux bien qu'on fasse du préventif, mais ayez un discours au moins qui soit cohérent en disant "On veut diminuer le curatif" et de l'autre côté cela n'arrête pas d'augmenter le coût de l'énergie. [...] Il faut en faire c'est indéniable, mais il y a un équilibre à trouver. »

(Directeur du FSL de la Vienne, entretien, mars 2012)

Les acteurs EDF en sont cependant conscients également.

« On abonde le FSL depuis très longtemps [...] mais c'est vrai que depuis quelques années, on est plus parti sur du préventif et des actions de prévention. L'idée de départ, mais qui date déjà, ça fait au moins 10 ans, c'était qu'on allait réussir à baisser la part du curatif en menant des actions de prévention, mais bon on se rend compte que ce n'est pas forcément... (Rire). On n'y arrive pas forcément ! »

(Correspondante solidarité EDF, Alsace, entretien, 2010)

2.2. Les volets eau des FSL : des volets en croissance mais sous contrainte

a. Les volets eau entre progression et asymétrie

Les volets eau des FSL ont bénéficié de deux effets positifs de la décentralisation et de la fusion des fonds : le fait que la mise en œuvre de l'aide soit désormais obligatoire pour les Conseils Généraux devenus pilotes, et le fait qu'*a priori* les volets des FSL soient fongibles. Désormais, une certaine dynamique va s'exercer, ne serait-ce que dans la croissance progressive du nombre de fonds comportant des volets eau, même si l'on doit dire aussi que cette dynamique reste relative lorsque l'on considère le nombre de volets eau mis en place et, pour un même volet eau, lorsque l'on considère le degré de couverture territoriale⁵⁵³.

Les limites et les « contraintes » déjà identifiées dans les périodes précédentes demeurent pour partie de mise : couverture nationale incomplète, de même que la couverture intra-départementale, différentes parts de la facture prises en compte ou non suivant les cas, épuisement des enveloppes en cours d'année, dilution ou faiblesse du volet eau, etc. Ces limites sont pour la plupart étroitement liées aux contraintes caractéristiques du secteur de l'eau et en particulier, aux choix faits en termes de financement (abandon de créance majoritaire) alors que les distributeurs sont nombreux et multiples et que la facture comporte plusieurs créanciers. Enfin, demeure posée la question de l'abondement par certaines régies et communes. De fait, quel que soit le nombre de FSL accordant des aides eau, la couverture territoriale peut rester incomplète si tous les distributeurs n'ont pas signé, ce qui n'est pas sans effet sur la gestion des aides par le fonds, suivant qu'il est fongible ou non, que le département est volontariste ou non dans le fait d'alimenter ce volet, etc. Au demeurant, il est clair que certains services (et sans doute les plus petits) traitent encore directement les impayés au cas par cas, sans passer par le FSL ni une convention, ce qui peut sembler pertinent d'ailleurs.

Le besoin d'aide pour l'eau paraît de plus toujours quelque peu ambigu et faiblement manifesté, pour diverses raisons. La faiblesse du « besoin d'aide » perçu et par extension, la

⁵⁵³ D'un point de vue analytique, pour établir un état des lieux à partir des chiffres disponibles, il s'agit alors de bien différencier le nombre total de conventions (passées avec des distributeurs privés et publics), le nombre de conventions signées avec des adhérents FP2E exclusivement, et le nombre de FSL versant des aides pour l'eau en définitive (tout type de convention confondu).

faiblesse du problème, est une cause ou parfois, paradoxalement, un effet du non-développement du volet eau⁵⁵⁴, surtout dans le contexte de « concurrence » des aides et au vu du poids pris par l'énergie, comme nous l'avons identifié dans la partie précédente. Ainsi, certains fonds développent les aides eau (en plus des abandons de créance pratiqués et en vertu des conventions passées, ou sans ces conventions), d'autres pas ; certains vont gérer un FSL totalement fongibilisé (ce qui n'exclut pas de prévoir des enveloppes prévisionnelles et ajustables), d'autres vont le laisser sectorisé (que ce soit chacun des volets seul, ou bien, logement d'un côté et tous les fluides de l'autre, ou encore accès et maintien distincts)⁵⁵⁵, ce qui induit un dimensionnement plus ou moins restrictif des critères et des montants d'aide.

Si l'on se penche plus particulièrement sur la mise en place des volets eau après l'adoption de la loi LRL, on constate en premier lieu l'augmentation progressive du nombre de fonds comportant des volets eau. Ainsi, en ce qui concerne les distributeurs d'eau affiliés à la FP2E, la passation de nouvelles conventions (soit inédites, soit pour remplacer les anciennes) permit d'atteindre le nombre de 61 conventions fin 2007 plus de deux ans après la loi⁵⁵⁶. D'après les documents du Congrès National des FSL⁵⁵⁷ (2009), les rapports BIPE-FP2E⁵⁵⁸, et les rapports parlementaires dans le cadre de la discussion de la loi Cambon (2010-2011), 70 conventions départementales avaient été signées entre les départements et les professionnels de l'eau adhérents de la F2PE en 2009 (soit deux ans plus tard), des conventions étant encore en cours de négociation pour 18 autres départements. On arrive à 73 conventions signées avec la FP2E fin 2010, soit une couverture pour trois-quarts des départements.

Concernant les distributeurs privés non affiliés à la FP2E et les régies, on sait que des conventions avaient été passées dans quelques cas (cas de la Vienne par exemple, avec le syndicat départemental qui dessert une majorité de la population, ou encore du Bas-Rhin ; Smets, 2008, *op. cit.* recense plusieurs cas). En l'espèce, il est d'ailleurs intéressant de noter que le manque d'information immédiate concernant le nombre de départements accordant des

⁵⁵⁴ Smets (2008), *op. cit.*

⁵⁵⁵ Voir par exemple les résultats de l'enquête de Le Palabe (2006, *op. cit.*), qu'il faudrait réactualiser. Les données recueillies par la DHUP ne donnent pas cette information.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Les comptes rendus des différents ateliers du premier (et seul) congrès national des FSL (organisé par le Conseil Général de Gironde et l'ADF les 23 et 24 avril 2009 à Bordeaux), sont disponibles en ligne, par exemple http://www.gironde.fr/upload/docs/application/pdf/2009-07/atelier1_2009-07-10_14-23-51_135.pdf

⁵⁵⁸ La FP2E et le BIPE (cabinet de conseil en analyse stratégique et prospective économique) publient régulièrement des rapports sur les données économiques, sociales et environnementales relatives aux services publics d'eau et d'assainissement en France (voir BIPE-FP2E, 2006, 2008 ; 2010 ; 2012 ; 2015).

aides au-delà du périmètre des accords FP2E conduit fréquemment les acteurs à le sous-estimer et à établir des constats généraux sur le FSL s'appuyant sur les seuls chiffres de la FP2E. Par contre, il est primordial de relever que ces chiffres signalent effectivement que tous les départements n'ont pas encore passé de convention avec la FP2E. Or, la focalisation des élus sur cette situation s'explique aisément, la FP2E comptant les plus gros distributeurs, desservant 75 % de la population.

En définitive, de manière globale, les données recueillies par le ministère (et actualisées au gré des informations parfois reçues au compte-goutte) permettent de dire que fin 2006, entre 69 et 74 départements accordaient des aides au paiement de l'eau⁵⁵⁹ en prenant en compte tous les distributeurs (publics et privés, FP2E et hors FP2E), sachant que nous les estimions au nombre de 63 pour la période pré-décentralisation. Les résultats d'enquête de Le Palabe (2006, *op. cit.*) pour la première année suivant la décentralisation ont permis de montrer qu'un cinquième des départements prévoient de mettre en place un volet eau au cours de l'année suivant l'enquête (2007), alors que 5 ne prévoient aucunement d'en mettre en place contrairement à ce que demande la loi⁵⁶⁰. L'enquête concluait par conséquent que « 87 % des départements français [avaient intégré ou] prévoient d'intégrer le fonds eau au sein du FSL d'ici la fin de l'année 2007 »⁵⁶¹, ce qui est aisément visualisable avec la carte suivante.

⁵⁵⁹ Contre 95 pour l'énergie. Seuls 44 départements accordent les trois types d'aides eau, énergie et téléphone. (DREES, 2008, *op. cit.*).

⁵⁶⁰ Sur les 97 départements qui ont répondu à la première partie du questionnaire d'enquête, l'état des lieux est le suivant :

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

⁵⁶¹ Le Palabe et Tsanga (2008), *op. cit.*

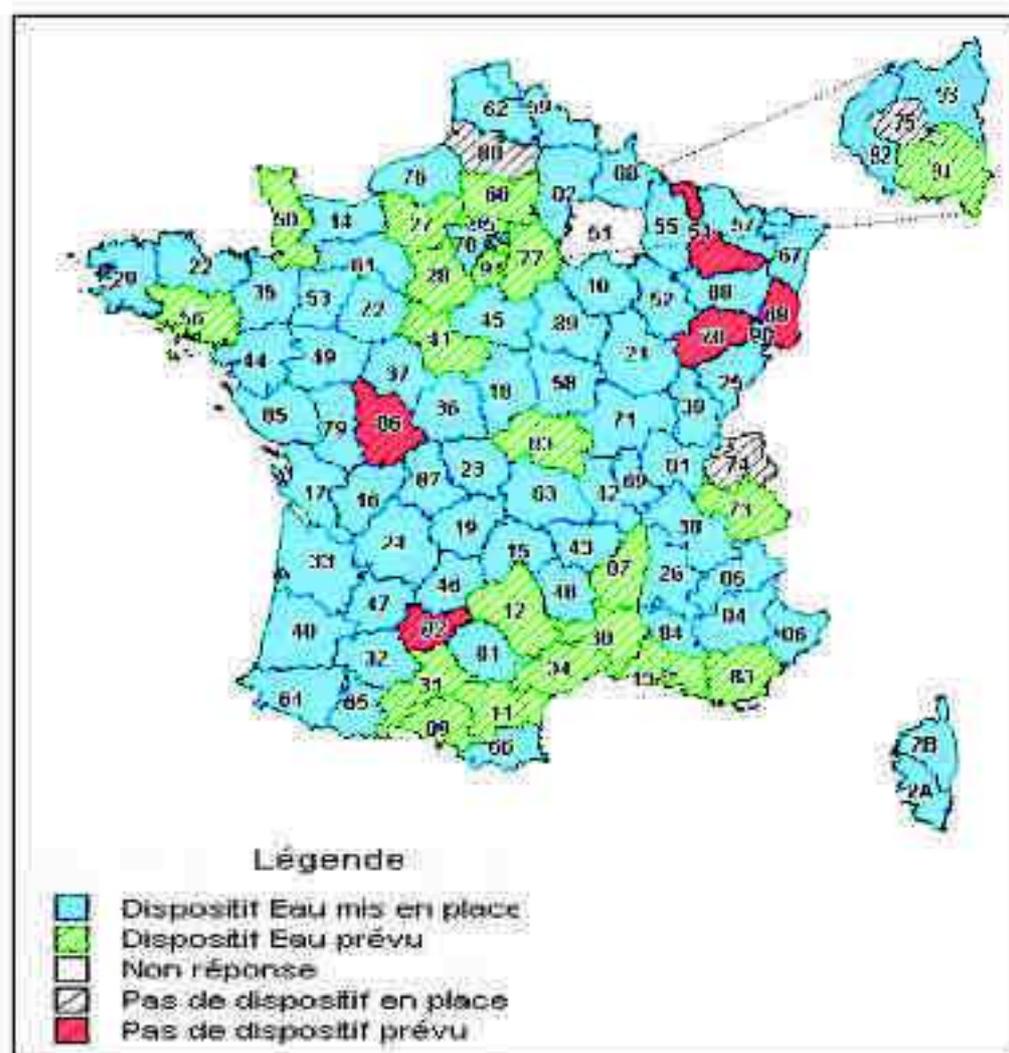


Figure 4 : État des lieux de la mise en place du dispositif de maintien à l'eau des publics défavorisés dans les différents départements (juin 2006)

Source : Le Palabe et Tsanga, 2008, *op. cit.*

Le Palabe montrait également que, assez logiquement, l'existence préalable de fonds eau avait largement favorisé la création des nouveaux volets eau au sein des FSL dans ces départements. Selon un rapport parlementaire de 2008⁵⁶², les principaux freins à la passation des conventions résidaient, comme nous l'avons vu, dans le fait que « les anciens fonds d'aide aux impayés d'eau n'existaient pas partout » et que les FSL fonctionnent sur le principe de la fongibilité des fonds alors que le financement des fonds eau reposait sur l'abandon de

⁵⁶² Rapport parlementaire (2008) établi dans le cadre de la préparation de la loi de finances de 2009.

créance. De ce fait, « la passation de ces conventions a constitué pour certains conseils généraux un préalable à l'ouverture des aides du FSL aux impayés d'eau, alors que les fournisseurs d'eau sont nombreux contrairement à l'électricité et au gaz. Les conventions avec les fournisseurs d'eau [n'ont été] signées que progressivement. Ont été privilégiés les distributeurs de taille importante et membres de la FP2E [...] ». Les propos recueillis lors du premier (et seul) congrès national des FSL en 2009 attestaient qu'il était difficile aussi bien pour les FSL que les distributeurs de passer des conventions : un FSL peut faire face à plusieurs dizaines, voire centaines de distributeurs, tandis qu'un même distributeur, s'il est implanté sur plusieurs départements, doit s'accorder avec divers FSL⁵⁶³. En soi, cela reste un obstacle structurel fort propre au secteur de l'eau, même si on le rencontre aussi dans le cas de l'énergie, mais dans une moindre mesure (cas des nouveaux fournisseurs, et des syndicats et entreprises locales de distribution).

En fin de compte, à l'heure actuelle, il y aurait 92 départements qui accorderaient des aides pour l'eau de plus ou moins longue date⁵⁶⁴, avec des aides plus ou moins importantes⁵⁶⁵, de manière plus ou moins complète sur leur territoire, et de façon conventionnelle avec des distributeurs adhérents à la FP2E et/ou non-adhérents. On constate *de facto* que certains FSL ne comportent toujours pas de volet eau (contrairement à ce qu'exige la législation), ou encore, n'ont pas conventionné avec la FP2E quand bien même ils disposent d'un volet eau. En effet, le nombre de conventions FP2E est inférieur au nombre de FSL aidant pour l'eau, sans doute en raison de la typologie particulière de la desserte sur ces territoires. D'autres fonds encore n'accordent des aides qu'en très faible proportion, comme c'est le cas par exemple pour le FSL des Deux-Sèvres qui privilégierait fortement l'énergie à l'échelle départementale. Nous savons que le Haut-Rhin ne comporte toujours pas de volet eau, préférant reporter les demandes d'aide pour l'eau sur les budgets d'autres aides départementales, comme l'aide sociale à l'enfance (ASE)⁵⁶⁶. Le cas de Paris est particulier quant à lui : en raison de la très forte proportion d'habitat collectif et la quasi absence d'impayé d'abonné direct, le FSL de Paris n'a pas mis en place de volet eau. Par contre, le

⁵⁶³ Voir Le Palabe (2006), *op. cit.* et Gremmel (2010), *op. cit.*

⁵⁶⁴ DHUP-ADF (2014), *op. cit.* et (2015), *op. cit.*

⁵⁶⁵ page FSL alimentée en ligne par la DREES ne donne accès en 2014 qu'à des données de 2009. Selon ces éléments, 66 départements versaient des aides, 17 départements n'avaient pas encore communiqué de données, et 8 mentionnaient une aide nulle. L'étude DHUP-ADF (2014, *op. cit.*) indique quant à elle que 92 départements versent des aides.

⁵⁶⁶ Gremmel (2010), *op. cit.*

département de Paris a obtenu que ses deux délégataires (et la régie Eau de Paris après la remunicipalisation du service) versent une somme par abondement au FSL pour le volet maintien, afin d'alimenter les aides aux impayés de charge. Ceci en fait un cas assez inédit en France, d'autant plus qu'ils s'agissaient de filiales de Veolia et Lyonnaise (donc appartenant à la FP2E). Le volet eau sera mis en place prochainement quant à lui, notamment pour respecter des engagements pris à ce sujet et parce que des opérations d'individualisation des compteurs ont fait émerger un nouveau public d'abonnés, dont une très faible part connaît des difficultés de paiement, comme nous le verrons dans le chapitre 6⁵⁶⁷.

Tableau 3 : Estimation du nombre de volets « eau » mis en place au sein des FSL (2005-2014)

	Avant la décentralisation de 2005	2006	2007	2009	2010	2014
Nombre de conventions signées et de fonds eau mis en place⁵⁶⁸						
Conventions signées par la FP2E			61	70 <i>+ 18 en cours de négociation</i>	73 <i>=3/4 des départements</i>	
Total des fonds eau recensés⁵⁶⁹	63 ?	<i>Entre 69 et 74</i>		Au moins 70 ⁵⁷⁰		92 ? ⁵⁷¹

Si l'on considère à présent le nombre de ménages aidés et les montants de dépenses effectuées, les délégataires FP2E confirment avoir traité 38 000 situations en lien avec les

⁵⁶⁷ Voir Barraqué (2009), *op. cit.* ; Souriau (2014) ; et d'après nos enquêtes de terrains (2012 et 2014).

⁵⁶⁸ Sur 101 départements.

⁵⁶⁹ Le chiffre est obtenu en recoupant le nombre de conventions FP2E (relativement bien documenté) et le « nombre total de fonds eau » supposé (chiffre parfois mentionné mais plutôt mal documenté). Le nombre de conventions signées avec des services non-adhérents de la FP2E n'est pas connu ou reste très approximatif. Le nombre de ces conventions peut difficilement être estimé, puisque les départements peuvent avoir passé un accord à la fois avec la FP2E et à la fois avec d'autres distributeurs et régies hors FP2E : un seul fonds eau est alors compté.

⁵⁷⁰ 66 selon les derniers chiffres de la DREES, en ligne, portant sur l'année 2009, mais on voit que le nombre de conventions FFP2E signalées est déjà supérieur. Pour les données de la DREES, au moins 17 réponses étaient encore attendues pour l'année 2009, et 8 départements mentionnaient une aide nulle, soit qu'il n'y ait pas de fonds, soit que le fonds n'ait pas eu l'occasion de verser des aides.

⁵⁷¹ Selon DHUP-ADF (2014, *op. cit.*).

FSL et avoir consenti 2,8 millions d'euros d'abandon de créance en 2009⁵⁷², l'abandon de créance comme modalité d'aide étant quasi-exclusif pour la FP2E. En prenant en compte l'ensemble des distributeurs d'eau cette fois-ci, les derniers chiffres calculés par le ministère (après extrapolation, pour prendre en compte les non-réponses) établissent que plus de 76 650 ménages ont été aidés en 2009 pour l'eau par les FSL, pour un montant total de 15 millions d'€ en 2010⁵⁷³. Cela représente le double du nombre de situations traitées avec la FP2E (en admettant que celle-ci ait eu pour sa part connaissance de toutes les réponses de ses adhérents). De même, le montant total des aides est cinq fois plus élevé que les abandons de créance FP2E (même remarque). Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait penser, une part importante des ménages aidés et des aides versées concernerait des situations hors conventionnement avec la FP2E. Par contre, nous n'avons pas une connaissance précise de ce que représente la part des abondements de distributeurs dans le montant total des aides versées par les FSL.

Comme nous l'avons évoqué, cette aide eau, modeste initialement et considérée comme telle, a connu une forte augmentation, avec une hausse de 71 % des dépenses entre 2005 et 2010. Ceci est très probablement lié au nombre croissant de volets eau qui sont mis en place et à la faiblesse des fonds eau qui existaient auparavant : ceux-ci ont probablement été ensuite davantage alimentés et le nombre d'aides accru. En effet, sur la période 2005-2010, l'augmentation du poste de dépense « volet eau » des FSL est majoritairement due à l'élévation du nombre d'aides (+ 60 %, avec + 46 % de bénéficiaires), le montant moyen des aides restant relativement stable (151 euros en moyenne sur la période). Notons cependant que les aides eau accordées augmentent certes dans 74 départements, dont 19 pour lesquels elles « font plus que doubler », mais qu'elles diminuent dans 18 autres départements, dont 5 pour lesquels elles baissent de plus de la moitié⁵⁷⁴. Ces derniers cas peuvent laisser penser que des restrictions ont été effectuées par volonté de contenir les dépenses.

Les demandes d'aide existantes pour l'eau peuvent alors se tarir, du fait des stratégies observées par les ménages et par les travailleurs sociaux, qui se reportent en amont sur les

⁵⁷² Rapport n° 2982 de Guy Geoffroy, Assemblée nationale, novembre 2010, sur la proposition de loi adoptée par le Sénat (n° 2305), « relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers », [PPL Cambon], 49 p.

⁵⁷³ Les chiffres les plus couramment cités donnaient des montants inférieurs, sans doute parce qu'ils ne prenaient pas compte des non-réponses : selon certaines sources, on avait seulement 65 000 ménages aidés au total en 2009 et 8,5 millions d'euros d'aide versée en 2008.

⁵⁷⁴ DHUP-ADF (2014), *op. cit.*

CCAS ou l'ASE, ou encore se tournent vers les associations caritatives, comme cela a été identifié pour l'énergie sur le terrain et dans la littérature grise⁵⁷⁵. C'est notamment le cas pour les FSL où un ménage demandeur ne peut bénéficier que d'une aide par an, à choisir entre logement, énergie, téléphone et eau : ce type de disposition pousse les travailleurs sociaux à privilégier les demandes de maintien locatif et d'énergie, pour lesquelles les montants de dettes sont souvent plus élevés et les risques de coupure, diminution de puissance et expulsion bien plus importants et cruciaux⁵⁷⁶. De plus, les factures plus lourdes et plus fréquentes pour les postes budgétaires énergie et logement conduisent parfois à l'accumulation d'arriérés par les ménages. Notons que même après l'obtention d'une aide FSL, les soldes de dettes parfois conséquents restants doivent faire l'objet de plans d'apurement ou de prise en charge par d'autres aides, soit départementales, soit relevant de la CAF ou encore d'associations, à l'issue d'un « montage partenarial » pour régler la situation en question, comme dans le cas de l'agglomération d'Hénin-Carvin (cf. chapitre 5). Le ménage doit respecter ce plan d'apurement, ainsi que régler les factures en cours.

D'après le tableau que nous venons de brosser, il apparaît que le maintien de l'abandon de créance pose encore problème. Il semblerait en effet que « alors même que la loi [...] interdit une telle conditionnalité, dans les faits les FSL ne semblent intervenir que lorsqu'une convention prévoit les modalités de la participation financière des distributeurs d'eau, d'énergie et de téléphone au dispositif »⁵⁷⁷. L'étude DHUP-ADF (2014, *op. cit.*), appuyée sur un passage en revue de règlements intérieurs, confirme qu'il existe toujours dans certains cas « la mention explicite [...] que l'aide ne peut intervenir que si le ménage a un contrat d'abonnement avec un fournisseur qui contribue au fonds »⁵⁷⁸. Ce mécanisme empêche

⁵⁷⁵ Voir par exemple Boulot F., (2013), Énergie : quand le Secours catholique paie la facture, *Revue Projet*, vol. 3, n° 334, pp. 17-20 ; ainsi que Boulot F., Favard O., Saniez T., (2013), Explosion des impayés : que faire ?, *Revue Projet*, vol. 3, n° 334, pp. 32-37. Voir également ONPE (2014b, *op. cit.*), Fondation Abbé Pierre (2014 *op. cit.*).

⁵⁷⁶ Cas rencontré sur les terrains de Niort et de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin par exemple.

⁵⁷⁷ Rapport n° 2982 de Guy Geoffroy, Assemblée nationale, novembre 2010, *op. cit.*

⁵⁷⁸ Pour l'énergie, on peut faire le même type d'observation finalement, quoique dans une moindre mesure que pour l'eau car il est dit qu'à « quelques exceptions, les aides [...] ne concernent que l'électricité et le gaz, et souvent seulement des factures émises par EDF et GDF ou [en-dehors de EDF et GDF] par des fournisseurs qui contribuent au fonds ». L'étude fait sans doute ici allusion aux entreprises locales d'énergie et régies, et aux nouveaux fournisseurs. Dans de nombreux cas, rapportés par exemple au cours de journées d'étude ou encore par le médiateur national de l'énergie dans ses rapports annuels, on s'aperçoit que les nouveaux fournisseurs entrés sur le marché de l'énergie suite à la libéralisation du secteur ne contribuent quasiment jamais au FSL, et même, ne signalent aucun moyen de contact ou encore, refusent tout échange d'information. Ceci pose problème pour la résorption des impayés et la prévention des coupures. A ce titre, ces nouveaux fournisseurs, lorsque de telles situations existent, contreviennent à la loi.

encore parfois d'aider un ménage demandeur dont le fournisseur n'a pas passé de convention, ou amoindrit en tout cas les montants disponibles. Cela empêche en effet un FSL de disposer d'un budget réel et connu, à partir duquel on peut élaborer une grille de critères relativement cohérente par rapport aux besoins sociaux identifiés et à l'équilibre financier du FSL, même dans un contexte où les factures d'eau ne constituent pas une priorité ou ne parviennent même pas jusqu'au FSL.

L'équation financière reste délicate à équilibrer. En effet, on peut remarquer que le montant des dépenses effectuées sous forme d'abandons de créance par les distributeurs adhérents de la FP2E atteint désormais quasiment le plafond fixé dans les engagements pris nationalement lors de la Convention solidarité-eau en 2000 (soit 3 millions d'euros, avec une contribution maximale déterminée sur la base de 0,2049 euro par abonné et par an). La FP2E ne manque pas de faire valoir le fait « que les frais administratifs de gestion de ce mécanisme se sont élevés dans le même temps à 7 millions d'euros »⁵⁷⁹, ce qui amène ces acteurs à s'interroger sur la pertinence du dispositif et n'engage guère à rehausser le taux sur lequel est fondé le calcul de l'enveloppe maximale. Pour autant, Smets dénonçait⁵⁸⁰ le fait qu'une « partie des dotations des délégataires n'est pas consommée (estimée à 20 % en moyenne) sans parler des dotations non faites faute de convention départementale ». Selon son analyse de la situation à ce moment-là, « l'engagement financier des autres intervenants, en particulier les conseils généraux, est beaucoup plus flou car actuellement rien ne vient soutenir l'évaluation de la part à charge de ces intervenants. Chaque conseil général peut fixer librement sa propre dotation au volet eau du FSL en supplément de ce qu'il reçoit de l'Etat, des dotations pour abandons de créance des distributeurs et des agences de l'eau et des versements des régies ». Il soutenait pour sa part qu'un « FSL départemental peut parfaitement attribuer plus d'aides pour l'eau que ce qui correspond aux dotations pour abandons de créances des distributeurs. Au minimum, il devrait consommer la dotation des délégataires, car d'un point de vue social, il pourrait fournir une aide plus élevée pour une contribution départementale relativement faible (effet de levier). Or en 2007, 23 départements sur 62 n'ont même pas consommé 70 % de la dotation. Si la contribution des membres de la FP2E était augmentée au-delà de 0,2 €/abonné, les FSL départementaux seraient probablement encouragés à donner plus d'aides pour l'eau même si d'un point de vue strictement comptable, la sous-consommation des crédits ouverts ne justifie pas une augmentation de ces crédits (sauf dans les départements où les aides pour

⁵⁷⁹ Rapport n° 2982 de Guy Geoffroy, Assemblée nationale, novembre 2010, *op. cit.*

⁵⁸⁰ Smets (2008), *op. cit.*

l'eau sont importantes) ». Enfin, il ajoutait que « la contribution des régies aux FSL qui est obligatoire est particulièrement mal documentée. Avec une estimation de 5 millions d'abonnés aux régies, leur participation aurait pu atteindre 1 million d'euros. Rien n'indique que leurs versements comme abandons de créances ou abondements s'approchent de ce montant ». La contribution des régies demeure elle aussi une question latente en termes de financement du fonds, ce qui n'est pas sans conséquence sur le consentement des divers contributeurs à abonder dans une logique de « pot commun ».

Dans ce débat à propos de la logique de fonds commun, l'un des derniers enjeux, voire élément de controverse en matière de financement du maintien au service d'eau, est la participation des services d'eau au financement du volet « maintien » des FSL. En effet, c'est dans le cadre de ce volet que les FSL interviennent pour résorber les impayés de loyers et de charges locatives, parmi lesquelles l'eau. La fongibilité des fonds devrait permettre *a priori* que les versements des distributeurs soient utilisés également pour ces dépenses. Cependant, encore une fois, l'abandon de créance ne permet pas de fonctionner de cette manière. En l'espèce, les FSL ne réclament pas particulièrement que les services abondent pour les charges spécifiquement, mais plutôt qu'ils abondent de toute façon le FSL dans sa globalité, de manière à disposer du maximum de souplesse. Certains acteurs impliqués dans le débat autour du droit à l'eau arguent cependant à ce propos qu'il existerait une inégalité entre abonnés et non-abonnés du service d'eau de ce fait. En effet, selon eux, le service d'eau ne finance pas les aides pour les charges lorsqu'il procède uniquement par abandon de créance, quand bien même les non-abonnés sont aidés par le FSL et que ce financement de l'aide relève plutôt de la participation du bailleur (qui est le créancier dans ces cas-là). Ce type de questionnement va en tout cas susciter des propositions législatives destinées à renforcer la possibilité pour les services d'eau de financer les FSL, dans le cadre du débat plus large autour du droit à l'eau (cf. chapitre 5).

b. Les modalités locales du droit à l'aide en cas d'impayé d'eau

Les questions de financement et de dimensionnement du fonds et celles relatives à la définition d'une politique d'aide sont finalement étroitement mêlées. L'élaboration d'une politique d'aide pour un volet FSL repose sur des considérations financières, techniques et

politiques, et intègre certaines logiques de l'action sociale. Les FSL restent en général fortement marqués par leur identité de dispositif « administratif », au sens où les dossiers sont instruits et les demandes d'aide examinées au moins en partie en fonction des critères fixés dans le règlement intérieur, que le dispositif mobilise une commission partenariale d'attribution des aides, et que l'octroi du « secours » reste ainsi contrôlé. Le FSL est très souvent défini par les acteurs comme un dispositif « exceptionnel », « intervenant en dernier recours » et « éducatif » (proche pour ceci de nombre de CCAS qui insistent fortement sur cette dimension, propre au travail social d'ailleurs). C'est ce que l'on constate lorsque l'on considère les conditions d'octroi des aides et lorsqu'on se penche sur les discours tenus par les agents FSL. L'aide est fréquemment pensée comme un secours qui doit s'inscrire dans un projet durable (être en capacité de subvenir à ses besoins, de payer son loyer et ses factures, en réglant d'autres problématiques de logement et de ressources, voire de comportement). Il ne s'agit pas uniquement de régler un problème de solvabilité mais de déterminer ce qui garantit la viabilité financière du ménage bénéficiaire⁵⁸¹.

Pour autant, cela dépend des FSL. Selon les auteurs du premier rapport annuel de l'ONPE (2014b, *op. cit.*), « les premières études réalisées après la décentralisation montrent que le FSL, pensé comme un dispositif d'exception, est progressivement devenu un outil « de droit commun », une aide financière parmi les autres ». Ils estiment notamment qu'à « travers la gestion d'un flux important des demandes, les Conseils Généraux [ont développé] une forte emprise sur ce dispositif [au détriment des partenaires du fonds] ». Dans la pratique, les FSL déclinent leurs actions en mobilisant diverses mesures (plan d'apurement, partenariat pour résorber le solde d'une dette, aiguillage vers les commissions de surendettement, un relogement, etc.). Certains appuient principalement leurs décisions sur l'examen approfondi des situations individuelles en commission et une prise de décision individualisée⁵⁸², d'autres fonctionnent davantage dans une logique de « guichet » en s'en tenant de manière plus stricte

⁵⁸¹ Bertrand (2008), *op. cit.* ; nous renvoyons aussi à nos terrains, comme par exemple les FSL du Bas-Rhin et de la Vienne (enquêtes 2010, 2012 et 2014).

⁵⁸² Plusieurs auteurs ont mis en lumière les opérations de délibération effectuées par les acteurs au sein de commissions d'attribution d'aides diverses. Le droit à l'aide est ainsi mis à l'épreuve de l'examen des situations individuelles des usagers demandeurs à travers ces « magistratures sociales ». Selon Weill (2013, *op. cit.*), la notion de magistrature sociale a été « forgée par Pierre Rosanvallon [et] désigne l'activité d'instances collectives et paritaires dans lesquelles s'exercent un « droit des situations », à travers la délibération sur l'attribution individualisée de prestations sociales: *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1996 ». A ce sujet, voir notamment Astier I., (2000), Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations, *Droit et société*, n° 44-45, pp. 143-155, et (2009), Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale, *Informations sociales* vol. 2, n° 152, pp. 52-58, ainsi que Bertrand L., (2008), *op. cit.* et (2012), Situations et problématiques: le travail d'une magistrature sociale par ses mots, *Droit et société*, n° 82, pp. 603-620.

à leurs grilles de critères (notamment pour des raisons de rapidité et de simplicité de traitement), la plupart enfin combinent les deux approches⁵⁸³.

Essayons à présent de donner un aperçu de la manière dont s'exerce l'aide à travers un passage en revue des critères d'éligibilité au FSL et des modalités d'attribution de l'aide. De manière générale au sein des FSL, pour l'eau et pour l'énergie, « les aides sont calculées sur la base d'un pourcentage de la facture et/ou montant plafond ; parfois [les] plafonds d'aides [varient] suivant le niveau de ressources [...]; [la] période [de l'année est parfois] prise en compte »⁵⁸⁴. Les conditions d'éligibilité sont en général appuyées à des critères de ressources, comme le taux d'effort, ou via des plafonds « dont les niveaux sont appréhendés au travers de seuils⁵⁸⁵ ». Ainsi, « sur les 40 départements ayant répondu [à l'enquête menée en 2006], la fourchette des plafonds de revenus retenus varie entre 420 et 900 € »⁵⁸⁶. De plus, « plusieurs conditions d'octroi sont directement liées à la dette et à sa gestion : la reprise du paiement [des factures] [...], le montant de la dette, l'ancienneté de la dette... »⁵⁸⁷. D'après nos enquêtes de terrain, la fréquence de la demande des aides et le respect de plans d'apurement ou de prêts éventuellement déjà obtenus pour des demandes d'aide plus anciennes, sont aussi des éléments pris en compte.

Pour compléter, d'après l'enquête menée par Le Palabe (2006, *op. cit.*) auprès d'une quarantaine de FSL, « l'aide a un caractère ponctuel (semestrielle à une fois tous les 2 ans) et partiel (un solde de facture de l'ordre de 20 % est fréquemment laissé à la charge du demandeur). Sur la moitié des règlements intérieurs obtenus, la mise en place d'un plan d'apurement de l'impayé est posée comme condition d'attribution de l'aide. La concertation entre le distributeur d'eau et l'utilisateur fait l'objet d'une fiche de liaison nécessaire à l'examen

⁵⁸³ Voir de manière générale les travaux de nombreux chercheurs analysant l'action publique « par le bas », aux « guichets de l'Etat social », dans la lignée, notamment, des travaux de Mickael Lipsky (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russell Sage Foundation. Voir notamment Dubois (1998), *op. cit.*; (2001); (2010a), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica (1^{ère} édition 1999); et (2010b), « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Borraz O., Guiraudon V., (dir.), *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po, 316 p.

⁵⁸⁴ DHUP-ADF (2014), *op. cit.*

⁵⁸⁵ « Il peut s'agir de l'allocation parent isolé pour un enfant, du montant du RMI augmenté de 40 à 70 % (avec l'abattement du forfait logement inclus dans le RMI); du quotient social ou familial reposant sur la division des ressources par le nombre d'unité de consommation ; du plafond de la CMU augmenté de 1 à 20 % selon la composition du ménage ; du reste à vivre reposant sur la division du résiduel de revenu disponible entre les ressources et les charges par le nombre de parts ; du montant du SMIC augmenté d'un pourcentage dépendant du nombre de personnes du ménage ; de critères combinant seuils de pauvreté et composition du ménage... » (Le Palabe et Tsanga, 2008, *op. cit.*).

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ DHUP-ADF (2014), *op. cit.*

du dossier. Le montant de l'aide est plafonné (de 180 à 1500 €) et plusieurs règlements intérieurs mentionnent un montant minimal et un montant maximal de facture d'eau à prendre en compte. Si le montant de la facture d'eau comme critère de calcul de l'aide est variable d'un département à un autre, dans certains départements, l'aide est basée sur un volume de consommation d'eau défini *a priori* et valorisée selon le tarif en vigueur. Un seul département prend en compte le niveau du prix de l'eau dans ses critères de définition de l'aide [...] »⁵⁸⁸.

2.3. Entre droit à l'aide et politique de lutte contre la pauvreté

a. La critique du droit à l'aide

A partir de ce bref état des lieux, on peut faire le lien avec diverses critiques qui sont portées à l'encontre des politiques d'aide des FSL. Au regard de ces éléments, il est en effet pertinent de s'interroger sur les formes prises par le traitement des difficultés de paiement de l'eau et d'autres services dans le cadre des nouveaux FSL.

La première critique concerne l'équité et l'homogénéité des aides. Les auteurs de l'étude DHUP-ADF (2014, *op. cit.*) soulignent ainsi que les règles d'octroi leur paraissent complexes et hétérogènes, aussi bien pour l'eau que pour l'énergie. Une enquête réalisée auprès de CCAS établissait que 58 % des CCAS interrogés estiment qu'il serait préférable d'harmoniser les critères d'aide pour l'ensemble des FSL. C'est une demande que l'on entend souvent, y compris de la part de travailleurs sociaux ou encore d'agents du FSL, par souci de simplification mais surtout par souci d'équité et d'égalité, afin de contrebalancer les effets de disparité dus aux choix politiques et financiers effectués par les départements⁵⁸⁹. C'est un débat récurrent dans le contexte de politiques sociales décentralisées, qui n'est pas spécifique au FSL. Néanmoins, cela reste un véritable enjeu et une réelle question d'ordre politique : le droit à l'aide est inscrit dans la loi. Par conséquent, l'égalité de tous sur le territoire doit être garantie par-delà les politiques locales, à travers la possibilité d'avoir droit à une aide lorsque

⁵⁸⁸ Le Palabe et Tsanga (2008), *op. cit.* ; voir également en annexe (n° 6) un extrait du règlement intérieur du FSL du Bas-Rhin, avec les conditions d'éligibilité pour l'octroi d'une aide en cas d'impayé d'énergie et d'eau.

⁵⁸⁹ Une littérature fournie est disponible à ce sujet. Voir par exemple Destremau B., et Messu M., (2008), Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local, *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, pp. 713-742.

la situation de difficulté le rend nécessaire et qu'elle correspond à la définition (large) contenue dans la législation, retraduite dans le règlement intérieur du fonds.

Une autre de ces critiques, non sans lien avec la précédente, relève de la perception de ce que devrait être le droit à l'aide, et du fossé entre cette perception et le droit à l'aide résultant des pratiques des FSL (et de leurs limites certaines). Ainsi, Le Palabe et Tsanga (2008, *op. cit.*) considèrent pour leur part que la politique d'aide « mise en œuvre dans le cadre des FSL vise plus à répondre à un problème ponctuel qu'à une situation chronique » ce qu'ils expliquent par le constat d'un « refus répandu au sein des Conseils Généraux enquêtés, de tomber dans une politique durable et généralisée de l'aide aux impayés d'eau ». Les responsables des FSL au contraire légitiment leur approche en mobilisant diverses justifications. Tout en reconnaissant les limites découlant des contraintes financières qui pèsent sur eux, ils défendent le fait que le FSL doit rester un dispositif à la croisée entre travail social et guichet administratif, qui cherche à élaborer des aides préventives et curatives, et qui oscille entre l'octroi d'une aide de droit commun ou d'une aide au cas par cas⁵⁹⁰. En effet, les FSL intègrent en partie les logiques de l'action sociale (*a fortiori* par comparaison au traitement de l'impayé réalisé par les fournisseurs). Mais les FSL déclinent aussi leur politique d'aide selon des logiques propres qui se démarquent de celles du travail social à strictement parler, bien qu'elles soient plus ou moins proches de celles pratiquées par certains CCAS. A travers l'élaboration du règlement intérieur, des critères d'aide, l'examen des dossiers et la prise de décision en commission, certains FSL construisent leur politique d'aide sur le fondement de notions telles que la durabilité des situations des ménages, la responsabilisation des demandeurs, la pédagogie, l'éducation, la sobriété, mais aussi des logiques d'équité, d'ajustement et de réactivité.

La dernière critique concerne l'efficacité de l'aide et son ajustement aux besoins identifiés. De manière générale, et d'autant plus en situation de contrainte financière, il est clair que les FSL ne résolvent pas et ne peuvent pas résoudre l'ensemble des situations de difficulté que rencontrent les ménages, surtout lorsqu'elles sont en forte augmentation comme c'est le cas actuellement. Les auteurs du rapport de l'ONPE (2014b, *op. cit.*) affirment ainsi que les « fonds d'aide aux impayés restent encore insuffisants pour répondre aux besoins des ménages ». Par conséquent, il est vrai que ce sont souvent les CCAS et les associations

⁵⁹⁰ Le Palabe (2006), *op. cit.* ; Bertrand (2008), *op. cit.* ; Gremmel (2010), *op. cit.* ; et nos terrains (2012 et 2014).

caritatives qui se retrouvent à nouveau en première (ou dernière) ligne pour pallier les insuffisances du dispositif d'aide de droit commun qu'est le FSL⁵⁹¹.

Ainsi, selon une enquête réalisée en 2012 par l'UNCCAS⁵⁹², « 83 % des CCAS interrogés⁵⁹³ déclarent attribuer des aides à l'énergie à des personnes non prises en charge par le FSL, pour différentes raisons : revenus supérieurs au seuil fixé, type de demande non prise en compte par le règlement, fonds épuisé, délais trop longs, etc. », alors même que « près de trois quarts des CCAS constatent une hausse des sollicitations relatives à l'énergie depuis trois ans, les personnes isolées et familles monoparentales étant les plus concernées⁵⁹⁴ ». Les agents des CCAS répètent aussi fréquemment qu'ils observent l'arrivée de nouveaux publics (travailleurs pauvres par exemple) ainsi que des ménages au-dessus des seuils d'éligibilité. De plus, « selon un tiers des CCAS, les ménages demandeurs d'une aide à l'énergie bénéficient en général déjà d'une aide provenant du FSL. [...] Les principaux motifs de contact sont le traitement d'impayés et de coupure⁵⁹⁵; les solutions les plus souvent mises en place sont l'échelonnement des dettes et l'allongement du délai de paiement [...] »⁵⁹⁶.

Face aux situations de pauvreté rencontrées, les CCAS (tout comme les FSL), développent « une approche curative, via les aides à l'énergie attribuées [...] en lien avec leurs partenaires institutionnels ou privés mais aussi une approche préventive, via les actions de prévention ou d'amélioration de l'état des logements dans lesquels [ils] sont impliqués⁵⁹⁷ ». En définitive, il est indéniable qu'une part du public en difficulté rejeté par le FSL bénéficie des prises en charge complémentaires assurées par d'autres instances (CCAS, associations, aides départementales, etc.). A ce titre, plusieurs CCAS sont clairement en désaccord avec certaines grilles de critères FSL et refusent d'abonder le fonds (comme ils en ont la possibilité) au motif qu'ils « récupèrent » déjà les ménages refusés par les FSL (cas par exemple rencontré dans les

⁵⁹¹ De même, c'est ce que nous avons constaté lors des entretiens menés auprès d'acteurs FSL et CCAS. Voir aussi Boulot (2013), *op. cit.*, Boulot et al. (2013), *op. cit.* ; Fondation Abbé Pierre (2014), *op. cit.* notamment.

⁵⁹² UNCCAS, (2013), L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique, *Enquêtes et Observations sociales*, Les enquêtes de l'UNCCAS, n° 5, Mars 2013, 24 p.

⁵⁹³ Les résultats ont été obtenus à partir des réponses données par 795 CCAS, sachant que l'UNCCAS dénombre 4000 CCAS et CIAS adhérents.

⁵⁹⁴ « 40 % des CCAS évoquent aussi les actifs en emploi ».

⁵⁹⁵ « 94 % des CCAS sont sollicités pour la prise en charge d'un impayé de facture énergétique et 58 % pour l'aide au paiement d'une facture énergétique (avant l'impayé) ».

⁵⁹⁶ UNCCAS (2013), *op. cit.* Voir aussi ANIL, (2014), *Bailleurs et locataires face à l'impayé, Activité de conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions*, ANIL, novembre 2014, 27 p.

⁵⁹⁷ « La moitié des CCAS déclare recueillir des éléments de connaissance de l'état du logement des personnes sollicitant une aide. En cas de détection ou de soupçon d'une situation de logement dégradé, ils orientent principalement les ménages vers un acteur spécialisé, soit une ADIL dans plus d'un cas sur deux, un PACT dans 35 % des cas » (UNCCAS, 2013, *op. cit.*).

Deux-Sèvres lors de notre enquête de terrain en 2012, cf. chapitre 5). Cependant, il s'avère que les CCAS n'ont pas tous les mêmes démarches, la même politique ni les mêmes contraintes. Ils développent aussi leur propre politique d'octroi et sont également parfois obligés de restreindre l'accès aux aides⁵⁹⁸.

b. Requalification des problèmes d'accès aux services et montée en puissance de la « lutte contre la précarité énergétique »

On voit finalement qu'il est impossible de dissocier le dispositif FSL des groupes d'acteurs impliqués dans le processus plus vaste de prise en charge des ménages en « impayé » ou « difficulté de paiement » à la confluence entre travailleurs sociaux (des départements et des CCAS), fournisseurs, bailleurs, créanciers divers et associations⁵⁹⁹ et ⁶⁰⁰. L'aide du FSL ne constitue qu'une étape de la trajectoire d'un ménage aidé et suivi pour une dette (voire plusieurs) et ne constitue qu'une partie des mesures qui lui sont proposées ou appliquées. La trajectoire d'un ménage dépend également de la nature de ses difficultés et de ses pratiques. Cette trajectoire peut parfois être constituée de multiples impayés, délais, étalement de dette, suspension ou réduction de (diverses) fournitures au cours du temps, voire expulsions du logement, le ménage opérant de son côté divers choix et arbitrages⁶⁰¹. En miroir, les travailleurs sociaux, les personnels FSL ou encore les fournisseurs, appliquent diverses stratégies et logiques à travers l'éventail de mesures proposées ou les refus opposés aux demandes d'aide⁶⁰². L'encadré suivants illustre ainsi une des stratégies développées par des opérateurs d'énergie pour prendre en charge des ménages en impayé de façon chronique, avec la mise en place de compteurs à prépaiement, que nous avons déjà rencontrés dans les années 1990 (voir chapitre 2).

⁵⁹⁸ C'est ce que nous avons également relevé en entretien sur nos terrains en 2012 et 2014.

⁵⁹⁹ Devalière I., (2009), De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres, *Informations sociales*, n° 155, pp. 90-98.

⁶⁰⁰ Lees J., (2014), *Ethnographier la précarité énergétique: Au-delà de l'action publique, des mises à l'épreuve de l'habiter*, Thèse pour le doctorat d'anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS, 571 p.

⁶⁰¹ Voir Perrin-Hérédia A., (2009), Les logiques sociales de l'endettement : gestion des comptes domestiques en milieux populaires, *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n° 76, pp. 95-119 ; et (2010), *Logiques économiques et comptes domestiques en milieux populaires : ethnographie économique d'une "zone urbaine sensible"*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Reims-Champagne Ardennes ; ainsi que Vincent P., (2014), Comment en arrive-t-on à l'expulsion ?, *Informations sociales*, vol. 4, n° 184, pp. 42-51.

⁶⁰² Devalière (2004), *op. cit.* ; Bertrand (2008), *op. cit.* ; Gremmel (2010), *op. cit.* ; et nos terrains.

Encadré 15 – La mise en place de compteurs à prépaiement pour des usagers en impayé chronique

Source : Gremmel, 2010, *op. cit.*

Extrait d'une conversation informelle avec une agent du service de recouvrement d'un opérateur d'énergie local et la correspondante solidarité de l'opérateur

L'agent de recouvrement : *C'est vrai qu'avec les FSL en cours on attend 6 à 8 mois [pour couper si la dette pour impayé n'est pas résorbée]. Donc, les gens passent un hiver sans payer et le jour où on peut enfin les couper, ils refont une nouvelle demande [au FSL]. Et puis quand ils font une nouvelle demande, on n'a pas le droit de les couper l'hiver suivant. Donc voilà, pendant deux ans, ils accumulent, et aujourd'hui, on retrouve des gens avec 1600 euros, 1900, 2000 euros de dettes, des grands montants. Donc, de toutes façons, on pose des compteurs Lib'ergie, parce que de toutes façons, ce sont des gens qui sont en difficulté.*

Auteure : *Est-ce bien accepté par les personnes ?*

L'agent de recouvrement : *Eh bien, ils n'ont pas le choix !*

La correspondante solidarité (gênée) : *Oui, on ne leur laisse pas trop le choix... Bon, c'est quand même une facilité pour eux. C'est vrai qu'il y a des contraintes, c'est.. Il faut venir chercher les cartes...*

L'agent de recouvrement (par-dessus sa collègue, vivement) : *Ils gèrent, ils gèrent !*

La correspondante solidarité : *[...] C'est limité. Mais nous, au début, c'était prévu pour les gens démunis. Mais la conjoncture actuelle fait que, aujourd'hui, « démunis », le mot n'est plus adapté. Aujourd'hui, les gens sont en difficultés financières. Donc, aujourd'hui, on le met à la disposition de tout le monde à partir de 1000 euros [de dette de factures impayées]. Que ce soit quelqu'un qui ait les moyens ou pas... [...] Même s'il a les moyens, même s'il pourrait payer, on pourrait faire un échéancier, mais on n'a pas envie, une fois qu'on a atteint un certain montant [d'impayés], on impose ce boîtier. Et même les enfants... C'est même constructif dans les familles, parce que... Quand ils font des économies, alors les enfants regardent, est ce que j'ai encore le temps de regarder la télé, je regarde le petit voyant là, si ça se vide, oh mince, on n'a bientôt plus de courant. Parce qu'ils se font couper l'une ou l'autre fois, du coup, ils n'ont pas de jeu, pas de télé, et donc ils sont obligés de gérer. S'ils consomment plus... voilà. C'est fermé et on ne peut acheter [une carte de recharge] que dans les agences chez nous. [...]*

Auteure : *Est-ce qu'ils vous en parlent ensuite ?*

L'agent : *Ah oui, ils sont contents, ils sont contents. Ah, il y en a même qui veulent le garder!*

La correspondante solidarité : *Ils n'ont plus de dettes mais ils ont tellement appris à gérer ... Qu'ils ne veulent pas... C'est plus facile pour eux... »*

La mise en place de « kits énergie solidarité », l'accompagnement social aux éco-gestes et la mensualisation des paiements constituent un autre type d'approche développée par les opérateurs et d'autres acteurs pour pallier les situations chroniques d'impayés⁶⁰³.

Le programme « Kits Energie Solidarité », créé par l'une des Directions Commerciales et Particuliers d'EDF en partenariat avec des CCAS, est à présent proposé à l'échelle nationale par les différentes directions et agences EDF⁶⁰⁴ en tant que programme d'aide préventif et de sensibilisation à la maîtrise de l'énergie. Il repose sur l'octroi d'un kit économiseur et un accompagnement social mensuel approfondi des ménages participants, effectué par un travailleur social ou un conseiller en économie sociale et familiale (CESF), pendant 6 mois au moins. Le kit est composé de petits équipements économiseurs pour l'énergie et l'eau : multiprise pour débrancher les appareils en veille, ampoules basse-consommation, thermomètre d'ambiance, mousseur pour robinet, minuteur stop-douche, etc. On retrouvera ce type de programme « kits » dans plusieurs de nos études de cas de services d'eau (chapitres 5 et 6) où ils sont mis en place pour aider les ménages à économiser l'eau et diminuer les factures : notamment le SEDIF, l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) et la ville de Paris. Mais nous l'avons aussi rencontré dans d'autres cas sur le terrain lors de notre enquête exploratoire, par exemple à Beauvais, ou bien dans la documentation imprimée ou en ligne des distributeurs d'eau. Ces programmes sont de plus en plus répandus et sollicitent parfois des volontaires du service civique (cas du SEDIF, avec l'association Unis-cité, et de la CAHC).

On propose également en annexe⁶⁰⁵ un exemple d'aide à la mensualisation pour le paiement de l'énergie, mise en place par un FSL enquêté en s'inspirant du programme « Kit énergie solidarité » d'EDF : il s'agit de financer pour tout ou partie un passage à la mensualisation du paiement de la facture d'un ménage, en le doublant d'un accompagnement social serré⁶⁰⁶.

⁶⁰³ D'après nos enquêtes de terrain et diverses sources documentaires.

⁶⁰⁴ Gremmel (2010), *op. cit.* ; voir par exemple cette référence générale aux KES <https://www.lenergieenquestions.fr/un-kit-energie-solidarite-edf-pour-aider-les-plus-precaires/> ; ou bien le programme KES mis en place à Roubaix <http://www.cerdd.org/7-parcours-thematiques-pour-faire-le-plein-de-ressources-%21/Territoires-durables/Initiatives-du-parcours-7/Kit-energie-solidarite-du-CCAS-de-Roubaix> ; mais également à Sedan, Le Creusot, et d'autres villes encore.

⁶⁰⁵ Annexe n° 10.

⁶⁰⁶ Au sujet des ambivalences de l'accompagnement social et budgétaire des ménages des classes populaires, voir notamment, au sein d'une littérature assez fournie, les travaux d'Ana Perrin-Hérédia : (2009), *op. cit.* et (2016), « L'accompagnement budgétaire. Un instrument ambivalent du gouvernement des conduites économiques domestiques », in Dubuisson-Quellier S., (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2016, 480 p. On trouve de même de nombreux travaux relatifs au « gouvernement des conduites », que l'on peut parfois rapprocher des pratiques d'apprentissage d'éco-gestes et de réduction des consommations (cf. chapitre 6, avec une évocation de ce débat dans le cas parisien).

Bien souvent, les ménages démunis n'ont pas de ressources suffisantes pour supporter le passage à la mensualisation, alors même que cette mesure leur est très fréquemment proposée, voire imposée par les conseillers clientèle, face à des situations d'impayé et d'endettement importantes et/ou récurrentes. La mensualisation permet de fractionner les dépenses, ce qui permet au ménage de mieux « budgéter », mais elle implique souvent un prélèvement automatique mensuel. Au vu des ressources faibles et aléatoires des ménages concernés, les prélèvements sont parfois rejetés par les banques, ce qui met le ménage en difficulté auprès de l'opérateur, d'autant plus si cette mensualisation s'accompagnait d'un échéancier de paiement pour une dette à résorber⁶⁰⁷. Dans le cas de l'eau, la facture est habituellement envoyée selon un rythme semestriel. L'eau pèse moins que l'énergie dans le budget des ménages, certes, mais une facture semestrielle peut déjà représenter un poids financier non négligeable pour les foyers. La mensualisation est proposée aux abonnés, mais dans le cas des régies, le passage à la mensualisation peut poser problème sur le plan gestionnaire et organisationnel, puisque le recouvrement des factures est effectué par le Trésor Public. Nous verrons dans le chapitre 5 que Veolia, délégataire pour le service d'eau de la Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC), a décidé de facturer l'eau à ses abonnés selon un rythme trimestriel et non plus semestriel. Sur ce territoire marqué par une forte précarité, le passage à une facturation trimestrielle, plus coûteuse pour l'opérateur et l'utilisateur, avait pour but de réduire le taux d'impayé, d'aider les ménages à mieux fractionner leurs dépenses et de diminuer le coût que représente le recouvrement des impayés pour le service.

Enfin, précisons que la procédure de recouvrement des impayés d'électricité, de chaleur, de gaz et d'eau, a été progressivement encadrée et étoffée par le législateur – parfois adaptée par les opérateurs – renforçant au fil du temps la protection des usagers démunis en situation d'impayé. Cet élément constitue à nos yeux, dans le cas de l'eau, une forme d'aboutissement de la logique du « social de l'eau » telle que nous l'avons vu se constituer depuis les années 1990, avec la mise en place d'aides et de mesures sollicitant les acteurs privés et publics, et destinées à éviter, *in fine*, les coupures. On peut également étendre cette analyse au cas de l'énergie et du logement. De fait, les procédures de recouvrement en cas d'impayé de facture d'eau, de gaz, de chaleur et d'électricité, très similaires⁶⁰⁸, ont été modifiées par décret en

⁶⁰⁷ Situations très souvent évoquées par nos interlocuteurs (FSL, CCAS, opérateurs) lors de nos enquêtes de terrains.

⁶⁰⁸ Pour rappel, les procédures détaillées sont exposées en annexe (n° 8 et 9).

2008 et 2014⁶⁰⁹, dans le cadre de l'application des lois ENL (Engagement national pour le logement, 2006), DALO (droit au logement opposable, 2007) et « Brottes » (2013), comme nous le verrons dans le chapitre 5. Ces décrets prévoient une extension des délais de paiement entre chaque échéance pour les usagers vulnérables déjà identifiés antérieurement par l'opérateur (par exemple, un usager ayant déjà été aidé par le FSL pour le logement, l'énergie ou l'eau, ou encore, un usager bénéficiant du tarif social de l'électricité ou du gaz). La loi Brottes (2013) a, quant à elle, introduit l'interdiction totale des coupures pour tous les usagers d'eau (quelle que soit la période de l'année, et qu'il s'agisse d'usagers démunis/aidés par le FSL ou non). Pour l'énergie, il s'agit toujours d'une trêve hivernale des coupures, mais elle a été étendue à l'ensemble des usagers, alors qu'elle ne s'appliquait qu'aux usagers aidés par le FSL auparavant (voir chapitre 5).

Encadré 16 – Coupures d'énergie, SMI, résiliations de contrat et trêve hivernale : quelle évolution ?

Rappelons que ce n'est que depuis mai 2014 que les opérateurs sont obligés de communiquer au médiateur national de l'énergie toutes les données relatives aux coupures d'électricité et de gaz et aux réductions de puissance⁶¹⁰.

Selon EDF, « le nombre de suspensions de fourniture d'électricité a été divisé par 7 [entre 2005 et 2012], grâce aux différentes aides mises en place »⁶¹¹. En 2010, « 500 000 familles bénéficiaient d'une protection spécifique en période hivernale suite à l'obtention d'une aide FSL »⁶¹², avant l'instauration de la trêve hivernale pour tous les usagers suite à la loi Brottes.

Dans son rapport annuel 2013, *pour l'ensemble des opérateurs d'énergie*, le Médiateur de l'énergie estimait à 580 000 le nombre de consommateurs ayant fait l'objet d'une réduction de puissance ou d'une suspension de fourniture d'énergie en raison d'impayés et à 110 000 le nombre de résiliations décidées par l'opérateur pour l'année 2012.

⁶⁰⁹ Décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité.

Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

⁶¹⁰ « Depuis la loi Brottes du 15 avril 2013, les fournisseurs n'ont plus le droit d'interrompre la fourniture d'électricité ou de gaz naturel des particuliers pour non-paiement des factures entre le 1^{er} novembre et le 15 mars. En application de cette loi, le décret relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau a été publié le 27 février 2014. Ce texte précise que les fournisseurs d'électricité, de gaz et de chaleur ont l'obligation de communiquer chaque trimestre au médiateur national de l'énergie et à la Commission de régulation de l'énergie, les informations sur les mesures prises en cas de non-paiement de facture par les clients domestiques : réductions de puissance, suspensions de fourniture et résiliations de contrat » (d'après *La lettre du Médiateur national de l'énergie*, 17 septembre 2014).

⁶¹¹ EDF (2012), dossier de presse, *op. cit.*

⁶¹² EDF (2010), *op. cit.*

Le bilan de la première trêve hivernale des coupures d'énergie lors de l'hiver 2014 fait tout de même état de « 194 007 interruptions de fourniture »⁶¹³. Pour l'ensemble de l'année 2015, « [en raison d'un hiver plutôt doux], les impayés et les coupures ou limitations de fourniture sont en baisse de 7,4% par rapport à 2014 (577 000 interventions pour impayés mises en œuvre en 2015) ». Pour le gaz, on comptabilise environ 100 000 interventions annuelles⁶¹⁴.

En définitive, au vu de l'ensemble des éléments que nous avons soulignés, un paysage de prise charge complexe et composite se dessine, à travers lequel les besoins, les difficultés et les pratiques sont peu à peu identifiés, que les demandes trouvent une réponse ou non. Or, malgré les aides et les protections mises en place, il s'avère que la diversité des cas, la nature des difficultés rencontrées, la gravité des situations de certains ménages et leur caractère conjoncturel, peu à peu révélées par la demande ou par des associations, poussent un certain nombre d'acteurs à demander d'aller au-delà du traitement de l'impayé, prise en charge à laquelle se cantonnent souvent les FSL, les CCAS ou les opérateurs. De nombreux acteurs associatifs mettent en exergue que l'augmentation du prix des fournitures essentielles – et donc des dépenses courantes incompressibles – et la précarisation des ménages sont les véritables causes de la croissance des impayés, des réductions de puissance et des auto-restrictions. Ce sont ces causes et ces conséquences qu'ils dénoncent d'un même mouvement, sur le registre de l'alerte : les situations s'aggravent, malgré toutes les mesures mises en place. Pour eux, c'est bien en amont qu'il faut agir :

« Depuis 2006 et la publication de la dernière enquête Logement, les alertes se sont multipliées pour dénoncer une aggravation de la situation. Un nombre toujours plus important de ménages rencontre des difficultés pour faire face à ses dépenses d'énergie et pour un nombre croissant d'entre eux, cela se traduit par des impayés, des réductions de puissance, voire des résiliations de contrat mais surtout par des privations de chauffage qui conduisent à la dégradation de leur santé et de leurs conditions de vie. Dans son rapport annuel 2013, le Médiateur de l'énergie estime à 580 000 le nombre de consommateurs ayant fait l'objet d'une réduction de puissance ou d'une suspension de fourniture d'énergie en raison d'impayés en 2012 (contre 500 000 en 2011) et à 110 000 le nombre de résiliations décidées par l'opérateur (soit 25 000 de plus qu'en

⁶¹³ Audition du Médiateur national de l'énergie par la Commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique et la croissance verte le 10 septembre 2014 et *Lettre du Médiateur national de l'énergie*, 17 septembre 2014, *op. cit.*)

⁶¹⁴ D'après le communiqué de presse du Médiateur national de l'énergie suite à la parution du rapport d'activité 2015 du médiateur (*Médiateur national de l'énergie*, (2015), Rapport annuel 2015 du médiateur national de l'énergie, 69 p., *op. cit.*).

2011). De toute évidence, l'augmentation des dépenses courantes d'énergie a amplifié cette problématique. »

(Fondation Abbé Pierre, (2014), « L'état du mal-logement en France », 19e rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre)

Ces diverses observations appellent à discuter de la portée et des limites du dispositif FSL, ainsi que de celle des autres aides déjà existantes ou projetées, qu'il s'agisse des tarifs sociaux ou des diverses mesures mises en place dans le but de mettre en œuvre un droit à l'énergie⁶¹⁵ ou de garantir l'accès à l'eau. En effet, ces aspects mettent en pleine lumière la question de la fragilisation de l'accès aux services, au sens de maintien de ces services et d'accessibilité financière à ces services, pour des franges précarisées de la population déjà connues, ainsi que pour de nouveaux publics qui « basculent », faute de revenus suffisants pour assumer les dépenses dites incompressibles⁶¹⁶.

« Le règlement intérieur [du FSL] prévoit qu'on peut aller jusqu'à 650 [de quotient familial] et on s'est rendu compte actuellement, depuis un peu plus d'un an, qu'il y a quand même une paupérisation de plus en plus de la population et on est sur 750 en QF. On a gardé quand même des bases puisqu'il faut avoir des repères, mais on se rend compte que, si on n'était qu'à 650 de QF, il n'y a plus beaucoup d'aides. [...] »

Que retrouve-t-on comme profil de population ?

Beaucoup de RSA. On a 40 % de RSA. [...] Contrats précaires, retraites, personnes âgées (malheureusement), les jeunes de moins 25 ans. [...] Ils ne sont pas dans la rue parce qu'ils ont des impayés d'eau mais ils sont avec des petites ressources, ou plus ou moins en difficulté, des jeunes en travail précaire (intérim, petit contrat, petit CDD). Et ce qui est nouveau – non ce n'est pas nouveau parce que maintenant cela fait trois ans qu'on voit ce problème – ce sont les personnes âgées qui sont dans un habitat ancien (propriétaire ou locataire), un habitat qui

⁶¹⁵ Voir à ce sujet Tocqué F., Rivoalan S., (2015), Droit à l'énergie, progrès ou illusion ?, *Revue Projet*, vol. 1, n° 344, pp. 19-26, ainsi que Cacciari J., (2016), De la « précarité énergétique » aux inégalités sociales en matière de consommation d'énergie, *Sciences et actions sociales* [en ligne], n° 3, mis en ligne le 29 janvier 2016, consulté le 03 février 2016, URL : <http://sas-revue.org/index.php/26-n-3/articles-n-3/54-de-la-precarite-energetique-aux-inegalites-sociales-en-matiere-de-consommation-d-energie>. Voir également Lees *op. cit.* Sur les tarifs sociaux, nous mentionnons l'atelier organisé par Damon J., (2011), Journée « Tarification des services et politiques sociales : universalisme, adaptation ou tarifs sociaux », 13 décembre 2011, Formation Continue Sciences Po, Cycle « Actualité des politiques sociales », Paris.

⁶¹⁶ Voir Perrin-Hérédia (2016), *op. cit.*, et certains des travaux mentionnés dans la note précédente, Lees (2014), *op. cit.*, Tocqué et Rivoalan (2015), *op. cit.*, et Cacciari (2016), *op. cit.*

n'est ni insalubre, ni dégradé mais qui, compte tenu de son ancienneté et compte du coût et des augmentations de l'énergie, se retrouvent en difficulté pour payer leur énergie parce qu'ils n'ont pas une isolation qui est maintenant adaptée au coût de l'énergie actuelle. Là, c'est un réel problème. On a le travail de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) actuellement, qui travaille à l'heure actuelle sur la réhabilitation des logements, mais cela ne concerne que les propriétaires occupants. Mais sur le parc locatif privé, surtout au milieu rural, qui est un parc locatif privé ancien, les personnes se retrouvent en difficulté ».

(Directeur du FSL de la Vienne, entretien, mars 2012)

Ces éléments et les interrogations qui s'y rattachent sont au cœur des actions et des analyses actuellement développées en termes de précarité énergétique dans la lignée des conceptions et réflexions anglo-saxonnes sur la « *fuel poverty* » et la « *water poverty* ». Le problème de l'accès à l'énergie a ainsi été requalifié en termes de précarité énergétique⁶¹⁷, à l'échelle française et européenne. En France, le travail de définition et de mobilisation autour de cette forme de précarité, opéré par divers acteurs, notamment l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Comité de Liaison Energies Renouvelables (CLER), le réseau de lutte contre la pauvreté et la précarité énergétique (RAPPEL), l'Union nationale des associations familiales (UNAF), la Fondation Abbé Pierre et le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), a contribué à installer dans le champ de l'action publique la catégorie de précarité énergétique⁶¹⁸. Le rapport Pelletier remis au gouvernement en 2009⁶¹⁹ a concrétisé la mise à l'agenda politique de ce problème, défini comme prioritaire par les pouvoirs publics. Une définition de ce « phénomène », désormais constitué en véritable

⁶¹⁷ Sur la précarité énergétique, voir les travaux de l'Observatoire National de la Précarité Energétique (ONPE), 2012, 2014a et 2014b, ceux du CREDOC (Maresca, 2013 par exemple) et de l'IDDRI avec Chancel, Erard et Saujot (2012, 2013, 2015 et 2015) ; d'Isolde Devalière, sociologue au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (notamment 2009, 2011 et 2013) ; voir également Zitouni (2012), la thèse de Johanna Lees (2014), *op. cit.*, Cacciari (2016), *op. cit.*, et Bafoil F., Fodor F., Le Roux D., (2014), *Accès à l'énergie en Europe, Les précaires invisibles*, Paris, Presses de Sciences Po.

⁶¹⁸ Voir Mazet P., (2008), *La précarité énergétique, un problème secondaire pour les publics les plus démunis*, rapport final, octobre 2008, ODENORE, 56 p. et Lees, *op. cit.* Selon Pierre Mazet, « au niveau institutionnel, cette thématique [de la précarité énergétique a été] plus spécifiquement portée par l'ADEME. A son initiative, un réseau de lutte contre la pauvreté et la précarité énergétique (RAPPEL) s'est constitué en 1999, qui rassemble aujourd'hui près de 130 structures. [...] Un colloque, co-organisé par l'ADEME, a eu lieu le 1^{er} avril 2008 à Paris, sur le thème : « prévenir la précarité énergétique, quel rôle pour les collectivités territoriales ? ». Par ailleurs, en 2007, un texte manifeste intitulé « Habitat, précarité sociale et énergie » a été signé par le CLER, la Fondation Abbé Pierre, Habitat et Développement et l'Union nationale des associations familiales (UNAF) pour alerter et lutter contre la précarité énergétique. [Enfin], le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) a lancé en juillet 2007 un appel à propositions de recherche et de projet sur la réduction de la précarité énergétique ». Voir par exemple Bouillon F., De Cheveigné S., Lees J., Musso S., (2011), « Rapport final sur le projet : Réseau Régional "Énergie et Précarité" », PUCA-ANAH-ADEME, 206 p.

⁶¹⁹ Pelletier P., (dir.), (2009), *Rapport final du groupe de travail précarité énergétique*, Plan Bâtiment Grenelle, 15 décembre 2009, 55 p.

problème public, a été inscrite dans la loi Grenelle 2 en 2010⁶²⁰, dans la lignée des textes que nous avons déjà examinés en matière de droit à l'aide pour le logement, l'énergie et l'eau : *« est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat »*. Le problème est destiné à être pris en charge à travers les mesures concrètes déclinées par le Plan bâtiment du Grenelle de l'Environnement (2009) et le Pacte de solidarité écologique (2010). Par ailleurs, l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) est responsable du programme national « Habiter Mieux » qui vise à subventionner la rénovation énergétique de 300 000 logements et qui reprend la définition anglaise de la précarité énergétique établie sur un « taux d'effort énergétique » (cf. introduction générale) : les ménages qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus à leurs dépenses d'énergie domestique sont considérés comme des « précaires énergétiques » et à ce titre, peuvent être aidés par l'ANAH. Les ménages en situation de précarité énergétique seraient près de 4 millions en France⁶²¹.

Par la suite, d'autres définitions de la précarité énergétique seront proposés, et d'autres taux élaborés, notamment pour prendre en compte les ménages qui restreignent leur consommation d'énergie et qui, de ce fait, peuvent passer sous la barre des 10 % de taux d'effort énergétique⁶²². De plus, de multiples dispositifs ont été mis en place, à différentes échelles territoriales et sollicitant divers acteurs⁶²³.

Enfin, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁶²⁴ (2015) affirme que la politique énergétique *« garantit la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources [et] lutte contre la précarité énergétique »*. A ce titre, le texte met en place les chèques énergie, destinés à terme à remplacer les tarifs sociaux déjà existants mais jugés insuffisants – notamment parce qu'ils ne couvrent pas toutes les énergies – et pas assez efficaces, malgré

⁶²⁰ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – dite Grenelle 2.

⁶²¹ Voir notamment Devalière I., (2012), L'inconfort thermique au cœur des inégalités entre les ménages. Appui sur l'Enquête Nationale Logement 2006, *Flux*, vol. 3, n° 89-90, pp. 58-66.

⁶²² Voir les publications de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) à ce sujet. Nous renvoyons également aux productions du projet européen EPEE (*European fuel poverty and energy efficiency*).

⁶²³ Voir l'annexe n° 12.

⁶²⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

une montée en puissance depuis le lancement d'un processus d'automatisation en 2012⁶²⁵ (voir l'encadré qui suit à propos des tarifs sociaux de l'énergie et de leur automatisation).

De manière générale, les difficultés chroniques rencontrées par les ménages concourent à interroger les aides et les tarifs sociaux mis en place pour tel ou tel bien ou service essentiel, ainsi que l'ensemble des dispositifs créés dans le cadre de la politique de lutte contre la précarité énergétique^{626 et 627}, car ces derniers ne suffisent pas à solvabiliser les ménages et à résoudre des difficultés plus globales (coûts des services, accès au logement et qualité des logements et des équipements)⁶²⁸.

Ces critiques constituent l'un des fers de lance des contestations formulées par les tenants du droit à l'énergie⁶²⁹, mais aussi du droit à l'eau et des droits aux services, qu'ils soient des acteurs mobilisés spécifiquement au sujet de l'eau (ou de l'énergie, du logement⁶³⁰, de la mobilité⁶³¹, des télécommunications⁶³²...) ou bien des associations de consommateurs, ou encore, des associations caritatives avec des revendications plus généralistes. Ces différents groupes d'acteurs portent diverses revendications en matière de droit à l'aide, de droits aux

⁶²⁵ Par croisement de données entre opérateurs d'énergie et CPAM, depuis le décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel. Voir notamment le rapport d'évaluation de l'ADEME, 2013, *op. cit.* et l'encadré qui suit.

⁶²⁶ Voir en annexe (n° 12) les nombreux dispositifs mis en place à ce jour, par des acteurs de nature diverse, et à différentes échelles territoriales. Nous renvoyons, entre autres, à Erard T., Chancel L., Saujot M. (2015), *op. cit.*

⁶²⁷ Notamment les dispositifs mis en place avec EDF : « en 2009, EDF a décidé d'augmenter sa contribution [au FSL] de 2 millions d'euros, la portant à 22 millions d'euros, notamment pour permettre aux collectivités locales de financer des actions de prévention de la précarité énergétique et de maîtrise de la demande énergétique dans l'habitat » (EDF, (2009), *Un groupe industriel engagé en faveur des clients vulnérables aux côtés des pouvoirs publics*, Dossier de presse, Novembre 2009, 14 p. Voir aussi EDF, (2012), « *La lutte contre la précarité énergétique, une priorité d'EDF* », dossier de presse, novembre 2012, 15 p. et EDF, (2014), « Lutter contre la précarité énergétique, c'est possible... », *EDF collectivités, Le Magazine*, mars 2014, n° 2, 24 p.

⁶²⁸ Parmi une littérature abondante, citons Lees, *op. cit.* ; Tocqué et Rivoalan, *op. cit.* ; Cacciari, *op. cit.* ; et Mazet (2008), *op. cit.*

⁶²⁹ Voir par exemple l'ouvrage militant de Frachon O., Vakaloulis M., (2002), *Le droit à l'énergie. Modernité d'une exigence démocratique*, collection « Le présent avenir », Paris, Editions Syllepse, 184 p. Olivier Frachon est ingénieur EDF et syndicaliste (dirigeant du comité d'entreprise EDF/CGT) et Michel Vakaloulis sociologue et politiste (ses recherches portent notamment sur les stratégies économiques des entreprises de service public, le syndicalisme et les politiques managériales).

⁶³⁰ Sur les évolutions récentes de la notion de droit au logement, de droit au logement opposable, les dispositifs mis en place et les mobilisations autour de ce droit, voir, entre autres, Weill (2013), *op. cit.* ; Péchu C., (2006), *op. cit.* ; Levy-Vroelant C., (2008), *op. cit.* ; Fee D., Nativel C. (dir.), (2008), *op. cit.* ; et Houard N. (2009) et (2012), *op. cit.*

⁶³¹ Voir par exemple les notes du CREDOC et du CERTU à ce sujet, ainsi que, entre autres, les travaux de Jean-Pierre Orfeuill (par exemple, Orfeuill, 2011), J.-P. Orfeuill avec Fabrice Ripoll (2015), Yves Jouffe (par exemple Jouffe, 2014), et Cécile Féré (2011 ; 2013).

⁶³² Pour les bénéficiaires du RSA, selon le site du CNLE, une offre sociale téléphone fixe et Internet été mise en place, en partenariat avec Orange (opérateur historique) : elle « inclut un accès illimité à Internet et à la téléphonie fixe pour moins de 23 euros, toutes taxes comprises, sans engagement de durée, sans caution ni frais d'activation et est disponible pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ». D'autres opérateurs de téléphonie mobile et d'accès Internet ont eux aussi mis en place des offres, ou bien insistent sur le prix très faible de l'offre commerciale ouverte à tous, assimilable pour eux à un tarif social.

services et de dispositifs d'aide adéquats pour les usagers⁶³³. La CLCV par exemple, comme d'autres acteurs, a demandé la revalorisation de l'ensemble du « forfait charges » pris en compte dans le calcul des allocations logement de la CAF⁶³⁴. D'autres demandent la création d'une allocation couvrant l'ensemble des dépenses incompressibles « essentielles » des ménages. Le rapport Saglio et Chosson⁶³⁵, remis au gouvernement en 2010, recommandait ainsi de créer un « dispositif global de solvabilisation des ménages, qui s'appliquerait à l'ensemble des services essentiels [...]. Ce mécanisme prendrait en considération les charges incompressibles du budget des ménages. On sortirait ainsi d'une logique de gestion service par service, ce qui simplifierait les démarches et permettrait de réaliser des économies d'échelle ».

Enfin, on observe que les revendications de ces groupes d'acteurs sont fréquemment appuyées sur la rhétorique des droits humains⁶³⁶, ce qui est aussi le cas de manière croissante dans le cas de l'eau, comme nous le verrons dans la partie 2 avec l'émergence du droit à l'eau et de la logique de l'eau sociale, qui constitue une nouvelle étape de la trajectoire du problème de l'accès à l'eau.

Encadré 17 – Tarifs sociaux de l'énergie (TPN, TSS), automatisation et chèques énergie

Les tarifs sociaux de l'énergie ont été mis en place dans le cadre de la libéralisation des services de l'électricité et du gaz, à l'instar du téléphone. Le tarif social de l'électricité a été mis en place par décret de 2004, et le tarif social du gaz en 2008.

⁶³³ Lucas Chancel expose les propositions portées par différents acteurs (cf. Chancel L., (2013), Quel bouclier social-énergétique ?, *Working papers*, n° 10, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), 20 p.).

⁶³⁴ Voir le communiqué de presse de la CLCV du 1^{er} juin 2009 relatif à l'accès à l'eau et à l'assainissement et à la tarification sociale.

⁶³⁵ Saglio P., Chosson A., (2010), *Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation, Rapport au Ministre d'État*, Paris, ATD-Quart-Monde et CLCV, février 2010, 37 p. Pierre Saglio est Président du mouvement ATD Quart Monde France et Alain Chosson est Vice-président de la CLCV.

⁶³⁶ Nous renvoyons notamment aux travaux de Diane Roman sur le traitement juridique de la pauvreté et la justiciabilité et l'opposabilité des droits sociaux (2002 ; 2012 ; 2013). Selon Julien Damon (2008b) in Strobel P., Castel R., Dauphin S., Mingasson L., & Sonnet M., (2008), *Penser les politiques sociales, Contre les inégalités : le principe de solidarité. Ecrits de Pierre Strobel*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, les « nouveaux fondements à la lutte contre la pauvreté [...] [consistent à] faire valoir les droits fondamentaux d'individus confrontés à la pauvreté. La mutation historique cruciale est celle des droits fondamentaux, attachés à une lecture nouvelle de la pauvreté, désormais inscrite dans le champ des droits de l'homme [...] ceux-ci allant de plus en plus vers des droits subjectifs consacrés [...] Les droits-créances, entre autres au nom de la de la dignité, ont été progressivement promus et consolidés, devenant justiciables et opposables en partie ». J. Damon précise que « cette inscription dans le champ des droits de l'homme n'a rien d'évident tant ces derniers, à l'origine, semblaient aux antipodes des droits sociaux. Ils étaient en effet d'abord érigés pour protéger des interventions de l'Etat [comme l'a montré] Mouly (2002) ». Voir aussi Colette Bec (2015), *De l'état social à l'état des droits de l'homme ?*, Presses universitaires de Rennes.

Le Tarif de Première Nécessité (TPN)

Ce tarif consiste en :

- une réduction sur la facture, qui peut atteindre 30 à 60 % du total de la facture (selon la composition familiale), appliquée sur les 100 premiers kWh consommés chaque mois et sur le coût de l'abonnement ; soit une baisse de la facture annuelle de 90 € en moyenne, ce qui représenterait un cinquième des dépenses moyennes des ménages en énergie.
- la gratuité de la mise en service ;
- une réduction de 80 % des frais de déplacement en cas d'impayé.

Signalons qu'un client bénéficiaire du TPN peut tout à fait se retrouver en situation d'impayé, voire être coupé si aucune solution de règlement n'est trouvée.

Le TPN est financé par l'ensemble des usagers, via une part de la CSPE (contribution au service public de l'électricité) : de fait, les opérateurs reçoivent une compensation de leur contribution au FSL au titre du financement du tarif social, qui est considéré comme une charge de service public⁶³⁷.

Le Tarif Spécial Solidarité pour le gaz (TSS)⁶³⁸

Le TSS permet d'obtenir une réduction de la facture réelle (abonnés) ou bien une réduction forfaitaire annuelle (cas du chauffage collectif). La baisse réalisée dépend de la consommation et de la composition familiale. La déduction annuelle est de 140 euros environ pour un couple avec deux enfants dans un logement chauffé au gaz.

Conditions d'éligibilité des tarifs sociaux TPN et TSS

Depuis l'automatisation, « les tarifs sont accordés pour un an et reductibles après validation annuelle des droits par les organismes d'assurance maladie. Sont bénéficiaires des tarifs sociaux les clients dont le quotient social est inférieur ou égal au plafond de ressources de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), soit par exemple 1 389 € (au 1er juillet 2012) par mois pour un couple avec deux enfants »⁶³⁹.

L'automatisation des tarifs sociaux de l'énergie

Elle a été mise en place par le décret en mars 2012 relatif. Selon le rapport d'audit des tarifs sociaux de l'énergie effectué par l'ADEME (2013, *op. cit.*), « la procédure [...] a permis de fortement accroître le nombre de bénéficiaires, en passant de 600 000 ménages à 1,3 million pour le TPN et de 300 000 à 450 000 ménages pour le TSS. La solution retenue par les fournisseurs de faire appel à un prestataire unique s'avère à la fois efficace et incontournable. [...] Le croisement des données reste

⁶³⁷ Voir notamment ADEME (2013), *op. cit.*

⁶³⁸ En habitat collectif, ce tarif social nécessite une coordination avec les gestionnaires de l'habitat, comme ceux envisagés pour l'eau (cf. chapitres 5 et 6). Voir par exemple Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEDDAT), (2008), *Tarif social du gaz naturel – rôle des syndicats et des bailleurs*, Guide, Direction de l'énergie, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 19 p.

⁶³⁹ Dossier de presse EDF (2012), *op. cit.*

intrinsèquement complexe et ne peut pas couvrir la diversité des situations dont notamment le suivi dans le temps des changements de situations. »

Les chèques énergie

Destinés à bénéficier à plus de quatre millions de ménages modestes, ils doivent remplacer les tarifs sociaux de l'énergie. Instaurés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁶⁴⁰ et expérimentés dans plusieurs départements depuis le printemps 2016, ils seront généralisés à l'ensemble du territoire à partir du 1^{er} janvier 2018.

D'après le site internet du gouvernement, « le montant du chèque [est fixé] en fonction du revenu fiscal de référence annuel du ménage et de la composition du foyer. Son montant est en moyenne de 150 euros par an, et peut aller jusqu'à 227 euros par an. Le chèque énergie pourra être utilisé :

- pour le paiement d'une facture d'énergie du logement (électricité, gaz naturel, GPL, fioul, bois...) ou d'une redevance en logement-foyer ;
- pour le paiement de travaux de rénovation énergétique du logement »⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ Avec le décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie.

⁶⁴¹ <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/experimentation-du-cheque-energie-dans-4-departements-4665>

Conclusion de la partie 1

A l'issue de cette première partie de la thèse, on constate que la question hydro-sociale s'est développée en suivant une trame plus générale, celle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Progressivement, après beaucoup de tâtonnements, elle a été intégrée dans les dispositifs d'action sociale qui se mettent alors en place.

Le chapitre 1 a ainsi permis de caractériser les conditions d'émergence, de problématisation et de prise en charge de nouveaux droits sociaux dans un contexte profondément marqué par la « nouvelle pauvreté ». On passe progressivement d'une approche réactive par des plans d'urgence à une approche plus globale tenant compte d'une fragilisation profonde et durable de la cohésion sociale. Une nouvelle action publique de lutte contre l'exclusion et la pauvreté prend naissance : elle déploie ses mesures spécifiques mais s'étend également en remodelant certaines politiques sectorielles, dont celle du logement au premier chef, où la question sociale acquiert progressivement une centralité plus affirmée.

On relève une logique dominante d'expérimentation, dans un cadre partenarial très ouvert et marqué en particulier par l'engagement des acteurs associatifs, réunis en collectifs, et des Conseils Généraux que les lois de décentralisation venaient d'ériger en acteurs majeurs de l'action sociale. Lois et circulaires sont des opérateurs majeurs de généralisation, mais ne peuvent aller très loin, au moins dans un premier temps, ni dans l'obligation de faire, ni dans le cadrage de dispositifs locaux qui restent de fait très hétérogènes. En effet, il revient aux acteurs départementaux, et au premier chef à l'Etat et au Département qui sont les co-pilotes de ces dispositifs, de les décliner opérationnellement et de définir les modalités d'octroi des aides ou des prêts, ainsi que les bénéficiaires. De ce fait, l'adaptation aux besoins et ressources locaux se paie d'une réelle disparité des pratiques, voire d'inégalités. Une tendance de fond se dessine cependant : globalement, les premiers dispositifs sont pensés pour résoudre sur un mode curatif des difficultés qu'on imagine ponctuelles et concernant des franges très spécifiques de la population ; ils reposent sur l'attribution d'aides financières sur demande et après instruction des services sociaux, avec engagement volontaire de l'opérateur sectoriel à la fois créancier des ménages en difficulté et contributeur aux fonds. Mais leur inscription

dans la durée appelle un élargissement progressif de leur ambition, qui va se formuler dans le langage de nouveaux droits sociaux que des acteurs vont s'efforcer de rendre de plus en plus universels et effectifs. Autant de traits qu'on retrouve tout au long du processus d'émergence du social de l'eau puis dans le passage à l'eau sociale.

Dans les chapitres 2 à 4, on observe une très lente progressivité de la contrainte, par sauts de puce à chaque fenêtre d'opportunité (1992, 1996, 1998, 2000...), qui signale sans doute la faiblesse relative de l'Etat face aux acteurs locaux et privés. Les acteurs se heurtent également à l'écueil de la visibilité du problème : ils se rabattent sur les indicateurs disponibles comme le nombre de coupures ou la consommation des enveloppes affectées, ce qui favorise globalement des positions assez conservatrices. Dans ce contexte, on voit le développement d'une logique d'action publique qui procède de manière assez cohérente par cycles d'exploration (on expérimente des dispositifs) puis de prescriptions (généralisation de certaines dispositions), scandés par des évaluations elles-mêmes menées sous la forme d'enquêtes assez larges. L'Etat exerce un rôle indispensable dans le pilotage de l'expérimentation, mais également dans la prise en charge d'une infrastructure minimale d'action collective permettant de diminuer les coûts de transaction (binôme DDASS-Département désignés comme chef de file, modèle type de convention de partenariat entre parties prenantes, clarification progressive du contenu et de la portée des droits...) de faciliter la circulation des expériences et d'homogénéiser les pratiques.

Tout au long de la période, les évolutions ne sont pas seulement techniques mais également politiques, au sens où on observe aussi un glissement progressif du cadrage du problème, et donc des solutions à mettre en œuvre : on constate de l'intérieur qu'il ne s'agit plus de régler ponctuellement des « accidents de la vie » mais de prendre en charge une situation chronique. Cette évolution interne est elle-même confortée par une critique politique qui monte en généralité au nom de droits essentiels à garantir. Il va ainsi s'opérer une convergence entre deux formes de critique de la configuration existante : une critique technique, au nom d'une saine rationalisation administrative gage d'efficacité ; et une critique politique plaidant pour une approche globale du problème, sous un pilotage unifié, consolidée autour du droit au logement et des « droits rattachés », à la place d'un découpage de la pauvreté « en tranches ». Ces logiques se heurtent à des intérêts stratégiques des firmes ou des communes, et également

à une autre théorie d'action, basée sur la proximité⁶⁴² et sur la robustesse, par la redondance des dispositifs et des arrangements locaux au cas par cas, qui s'oppose au couperet du guichet unique (plus d'alternative en cas de refus).

Après la décentralisation, le FSL nouvelle formule va s'inscrire durablement dans le paysage de l'action sociale. Il y a toutefois dans un premier temps une réelle continuité avec le dispositif conventionnel antérieur, qui continue à imprégner tant les pratiques que les postures des acteurs (abandon de créance, gestion sectorielle *de facto*...). On peut l'interpréter de différentes manières : temps long des réformes, difficulté classique pour un acteur central de contrôler et réguler une multitude d'acteurs périphériques, supériorité et/ou légitimité relative supérieure d'un dispositif négocié sur un dispositif imposé...

L'eau va *a priori* bénéficier de la fongibilité des fonds, mais, dans la pratique, certains acteurs conservent une sorte de comptabilité parallèle qui fait que la fongibilité demeure assez limitée (on le verra également dans certains cas exposés dans le chapitre 5). Plus largement, on observe que la fongibilité des fonds (et donc une forme de dé-sectorialisation/dé-segmentation de la pauvreté, clairement visée) a des effets ambivalents : d'un côté, elle promeut une approche globale et généralise l'accès à l'aide pour l'eau, même dans les départements qui antérieurement n'avaient pas mis en place un fonds eau dédié ; d'un autre côté, elle accroît la réticence des distributeurs à un versement volontaire dont ils ne peuvent plus en principe maîtriser l'affectation à leur bénéfice. De plus, cela peut tendre à tout focaliser autour de l'énergie qui est le volet le plus important tant au niveau amont des contributeurs qu'au niveau aval des aides versées.

Les diverses critiques portées à l'encontre du dispositif FSL fournissent l'occasion de cristalliser la tension dynamique entre les mesures dites curatives, reposant sur le versement d'aides au paiement des factures, et les mesures préventives qui permettent d'agir en amont, en aidant à maîtriser la consommation et/ou en renforçant la solvabilité des consommateurs. Les négociations et les différends entre acteurs à ce sujet portent non seulement sur les modalités présentes de fonctionnement et sur les justifications de l'action, mais aussi sur les visions du futur : l'aide a-t-elle en quelque sorte vocation à faire disparaître le besoin d'aide, via l'évolution des parts respectives des volets curatif et préventif ? Cela oriente les débats

⁶⁴² Lefebvre R., (2006), « L'action publique de proximité relève-t-elle du client-centrisme ? », *Politiques et management public*, vol. 24, n° 4, pp. 1-15.

vers des solutions préventives, en lien avec l'affirmation d'un droit à l'eau qui s'est inscrit à l'agenda politique et parlementaire au début des années 2000. Les interrogations sur les dimensions préventives et curatives des dispositifs vont d'ailleurs également alimenter les discussions relatives au « droit à l'eau », qui va se retrouver écartelé entre un « volet curatif » et un « volet préventif », comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Enfin, dans une perspective d'espace concurrentiel des problèmes publics⁶⁴³, la question de l'accès à l'eau peut être qualifiée de problème de second rang, pour deux raisons : d'une part, elle est souvent considérée, au mieux comme mineure, sinon comme non-fondée au regard du faible prix de l'eau ; d'autre part, quand elle est abordée, c'est d'abord comme un problème rattaché à un enjeu « supérieur », celui de la pauvreté, du logement ou de l'énergie. Ce rattachement (ou ce non-détachement de la question) n'est pas sans logique : les acteurs construisent et prennent progressivement en charge le problème de la « pauvreté » et ses incidences sectorielles, qu'ils traitent en sollicitant les acteurs du secteur concerné. Nous verrons dans la seconde partie de la thèse que des acteurs mobilisés autour du problème spécifique de l'accès à l'eau vont cependant lui faire acquérir une autonomie et une légitimité relative, notamment à travers le processus d'élaboration d'un « droit à l'eau ». L'adoption de ce droit va jouer le rôle de prise pour un certain nombre d'acteurs, en vue d'ancrer le problème social de l'accès à l'eau au cœur de la gestion sectorielle du service d'eau. En effet, les modalités imaginées pour mettre en œuvre le droit à l'eau vont solliciter les acteurs sectoriels de manière plus poussée et concourir à légitimer une internalisation de la question au sein du monde sociotechnique de l'eau. En pratique, cela donnera lieu à des formes diverses - et encore non stabilisées - de prise en charge des difficultés des ménages, sans présager par ailleurs de leurs effets sociaux.

⁶⁴³ Hilgartner S., Bosk C. L., (1988), *op. cit.*

Tableau 4 : Les principaux jalons du « social de l'eau » en France (1992-2016)

	Aide sociale – curative	Coupsures / lentillage
1992	Droit à une aide de la collectivité (loi RMI 2)	
1996	Charte Solidarité eau ⁶⁴⁴ ; principe du volontariat	
1999		<i>Interdiction des coupures au Royaume-Uni</i>
2000	Convention nationale Solidarité Eau ; Etat et entreprises chiffrent leur engagement	Accès à l'eau maintenu 3 mois si demande FSL en cours & interdiction coupures dans des cas très spécifiques ⁶⁴⁵
		CES demande interdiction et invoque « droit à l'eau » (voir chapitre 5)
2002		<i>Petite loi sur l'eau » 2001-2002 (abandonnée)</i> Interdiction des coupures avec possibilité lentillage (abandonnée) (voir chapitre 5)
2004	Décentralisation et fusion des FSL ; politiques départementales d'aide aux impayés	
2006		Trêve hivernale des coupures eau + énergie si aide FSL (loi ENL)
2007		Extension trêve des coupures d'eau toute l'année (loi DALO) si usager aidé par le FSL dans les 12 derniers mois
2008		Décret d'application du 13 août 2008 : procédure de recouvrement des impayés d'eau, d'énergie et de téléphone adaptée = les ménages identifiés comme « vulnérables » par un opérateur (déjà aidés auparavant par le FSL par exemple) bénéficient de délai de paiement étendus (15 jours supplémentaires à chaque étape de la procédure)
2011	Loi Cambon (déposée en 2009) votée : volet curatif du droit à l'eau ; renforcement du financement du FSL par les services d'eau (voir chapitre 5)	
2013	<i>Loi Brottes « tarification progressive énergie », expérimentation tarif social eau (voir chapitre 5) et mesures sur les coupures d'eau et d'énergie</i>	
	Renforcement du financement du FSL par les services d'eau dans le cadre de l'expérimentation Brottes (voir chapitre 5)	Interdiction totale des coupures d'eau dans la loi ? (voir chapitre 5)
2014		Décret d'application du 27 février 2014 (modifie le décret du 13 août 2008)
2015		Interdiction des coupures d'eau pour tous les usagers confirmée par Conseil Constitutionnel (voir chapitre 5)
2016		Jurisprudence condamne le lentillage (voir chapitre 5)

⁶⁴⁴ Pour rappel, la Charte est signée entre l'Etat, le syndicat des entreprises de l'eau, et deux associations de collectivités, l'AMF et la FNCCR. Seuls l'Etat et les entreprises adhérentes au syndicat sont réellement engagés dans la mise en œuvre. L'AMF et la FNCCR ne peuvent s'engager qu'à inciter les collectivités et régions publiques à adhérer au dispositif (voir le chapitre 3).

⁶⁴⁵ Familles avec nourrissons ou personnes âgées dépendantes (voir chapitre 3).

Partie 2 – Du social de l’eau à l’eau sociale (2000 – 2016)

Chapitre 5 – De l’affirmation d’un droit à l’eau à la difficile genèse de l’eau sociale (2000-2016)

Ce chapitre aborde une période clef de la trajectoire du problème de l’accès à l’eau, qui verra inscrire dans la loi le principe d’un « droit à l’eau pour tous », puis s’ouvrir un large débat sur sa « mise en œuvre effective ».

Alors que se mettaient en place des dispositifs d’aide pour accéder à plusieurs services en France à partir des années 1990 dans le cadre de la politique de lutte contre l’exclusion, comme nous l’avons vu dans les chapitres 1 à 4, l’Europe entreprenait de son côté de réorganiser l’économie générale de plusieurs grands services en réseaux. Ces réformes ont été l’occasion d’importer en France la notion de « service universel », au sens d’un service « de base » garanti à tous⁶⁴⁶. Dans ce contexte, comme nous l’avons évoqué précédemment, une loi de 1996 a instauré un « droit au téléphone » et un « tarif social »⁶⁴⁷, tandis que la loi de « modernisation du service public de l’électricité » a établi en 2000 un « droit à l’électricité » au nom du « concours à la cohésion sociale » que ce service public doit apporter, avec la mise en place d’un tarif social (« tarif de première nécessité », TPN) en 2004 (cf. fin du chapitre 4).

La question hydro-sociale va elle aussi être problématisée sous l’angle d’un droit sectoriel, avec l’instauration d’un « droit à l’eau » en France. La « mise en œuvre effective » de ce droit à l’eau va être âprement débattue et sera d’abord le fait d’initiatives isolées mais très médiatisées de certaines collectivités, comme Libourne et Dunkerque, avant d’être encadrée par une loi fixant les contours d’une expérimentation destinée à tester et évaluer diverses options, sous l’égide du Comité National de l’Eau (CNE). Tout au long de la période, des enjeux récurrents seront disputés entre les protagonistes, aussi bien sous l’angle des moyens à privilégier que des finalités : faut-il, et si oui comment, prendre appui sur l’outil tarifaire, via une tarification progressive ou sociale ? Est-il judicieux d’attribuer des mètres cubes gratuits à tous pour couvrir des « besoins essentiels » ? Comment parvenir à mettre en place des mesures préventives et non plus seulement curatives, c’est-à-dire destinées à aider au paiement des factures ? Indiquons dès à présent qu’en fin de période, soit en juin 2016, la question de la mise en œuvre effective du droit à l’eau est à nouveau inscrite à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale. On trouvera à la fin de ce chapitre un tableau récapitulatif des principales étapes ayant jalonné ces presque trois décennies de débats.

⁶⁴⁶ Gadrey, (1997), *op. cit.*

⁶⁴⁷ Coutard, (2000), *op. cit.*

1. Le lent cheminement du droit à l’eau (1998-2006)⁶⁴⁸

On retrace dans cette première partie le parcours législatif du « droit à l’eau » tel qu’il fut discuté d’abord dans le cadre de la « petite loi sur l’eau »⁶⁴⁹ de 2002, puis adopté par la loi sur l’eau et des milieux aquatiques en 2006.

1.1. Une « tarification spéciale » pour un « produit de première nécessité »

L’idée de garantir juridiquement un droit à l’eau, ou droit d’accès à l’eau⁶⁵⁰, est relativement ancienne au plan international. D’après H. Smets (2002 et 2006)⁶⁵¹, on peut la faire remonter à la première grande conférence des Nations-Unies sur l’eau, qui s’est tenue en 1977 à Mar del Plata en Argentine, au cours de laquelle fut adopté le principe suivant :

« Tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d’avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels ».

On notera que ce droit est reconnu globalement aux « peuples », et qu’il est circonscrit à des « besoins essentiels » non spécifiés. Quinze ans plus tard, la déclaration de Dublin (1992), adoptée dans le contexte de la préparation du sommet de Rio, reconnu comme « primordial de reconnaître le droit fondamental de l’homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable ». Entre les deux conférences, outre le passage d’un droit des peuples à un droit de l’homme, l’enjeu économique a fait son apparition avec ce qu’il sera désormais convenu de qualifier d’abordabilité. Cette évacuation de la gratuité est en phase avec le

⁶⁴⁸ Cette première partie a bénéficié du matériau d’analyse rassemblé par Marine Litou dans le cadre d’un stage volontaire effectué au sein de l’UMR GESTE de mai à juillet 2015.

⁶⁴⁹ On parle de « petite loi » pour un texte qui ne fut adopté que par l’Assemblée nationale puis fut abandonné suite au changement de majorité parlementaire.

⁶⁵⁰ Nous utiliserons indifféremment les deux expressions. Lorsqu’il s’agira plus spécifiquement d’accessibilité physique – comme pour les sans-abri par exemple – ou économique, nous le spécifierons.

⁶⁵¹ Voir également l’ouvrage tiré de la thèse de droit de Franck Duhautoy : (2015), *L’accès à l’eau, droit de l’Homme ou loi du marché*, Paris, Editions Johanet, 752 p.

nouveau paradigme « libéral » de gestion de l’eau qui se met en place à cette époque et qui fait précisément de l’eau un « bien économique », au nom de sa rareté et de la concurrence entre les différents usages.

Au plan interne, comme on a eu l’occasion de le voir, le problème de l’accès à l’eau s’est construit difficilement au cours des années quatre-vingt-dix, essentiellement comme un problème subsidiaire et par isomorphisme sectoriel avec l’enjeu de l’accès à l’énergie. Une « charte solidarité eau » a bien été adoptée en 1996 pour tenter de concrétiser le principe du « droit à une aide de la collectivité » énoncé en 1992 dans la loi de réforme du RMI, mais dès la fin de la décennie le constat d’un mauvais fonctionnement s’est imposé : trop lourde dans ses procédures, cette charte est de surcroît imprécise et non contraignante dans ses obligations. La réflexion sur l’accès à l’eau se poursuit dans le champ social à l’occasion des travaux préparatoires à la loi de lutte contre les exclusions, qui sera finalement adoptée en juillet 1998 et donnera naissance à la Convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000, tout aussi insatisfaisante que la Charte. C’est en fait, toujours en 1998, la mise en chantier d’une nouvelle loi sur l’eau par Dominique Voynet qui va aboutir à l’introduction du droit à l’eau dans l’arène législative.

La loi doit tout d’abord permettre à la France de sortir par le haut des critiques européennes concernant l’application insuffisante du principe pollueur-payeur et la dégradation de la qualité de l’eau. Mais la question sociale s’invite dès le démarrage de la phase de concertation avec les parties prenantes. S’exprimant début 1999 devant les associations de consommateurs, D. Voynet évoque ainsi les enjeux des coupures d’eau, de la tarification et d’une éventuelle péréquation territoriale permettant de limiter les inégalités entre communes voisines. Quelques mois plus tard, elle précise ses intentions lors du discours de clôture du colloque « Eau durable, eau citoyenne »⁶⁵² organisé à l’initiative de Daniel Marcovitch⁶⁵³ au mois de juin 2000 :

⁶⁵² Déclaration de Dominique Voynet sur les grandes orientations de la réforme de la politique de l’eau, Paris, le 26 juin 2000 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/003001647.html>

⁶⁵³ Daniel Marcovitch, dont nous avons déjà évoqué la figure dans le chapitre 3, est alors membre de la Commission de la production et des échanges. Il sera rapporteur de la commission sur le projet de loi portant réforme de la politique de l’eau en 2001. Il est Conseiller (PS) de Paris, maire adjoint du 19^e arrondissement, ancien député de Paris (1997-2002), actuellement vice-président du Comité National de l’Eau (CNE) et de l’ONEMA, et président de l’Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin depuis 2011. Il est l’un des acteurs français notables relativement à l’élaboration du droit à l’eau. Au cours d’une réunion du groupe de travail « Tarification » à Paris (cf. chapitre 6), il affirme ainsi avoir inséré en 2001 dans la « petite loi eau » une proposition visant à ce que les montants consacrés au paiement de l’eau par les ménages ne dépassent pas 3 % de leur budget, à partir des suggestions d’ATD Quart-Monde (voir *infra*). Cette proposition aurait été reprise ensuite en 2009 par l’OBUSASS avec la Fondation Abbé Pierre, puis dans la proposition de

- interdiction des dépôts de garantie⁶⁵⁴ et de tout ce qui est susceptible de « bloquer l’accès à l’eau avant que le premier mètre cube ait été consommé » ;
- encadrement de la part fixe (abonnement) du tarif, toujours pour supprimer ou diminuer les dépenses à engager avant toute consommation effective ;
- régulation des coupures ;
- amélioration éventuelle de la convention nationale Solidarité Eau.

Avant de prendre la forme d’un droit, c’est donc d’abord dans les termes d’une série d’obstacles à abolir que le problème de l’accès à l’eau est abordé. Plus globalement, Dominique Voynet annonce vouloir inscrire dans la loi le fait que la distribution d’eau et l’assainissement relèvent bien d’un service public, et donc qu’à ce titre il est nécessaire de préciser le concours à la cohésion sociale que cela représente, « parce que chacun, quels que soient ses revenus, doit pouvoir accéder à l’eau potable ».

Le 27 juin 2001, le projet de loi portant réforme de la politique de l’eau est adopté en Conseil des ministres. Ses articles 30 et 31 mettent en place les grands principes de facilitation de l’accès à l’eau. L’article 30 a vocation à garantir l’accès à l’eau aux usagers en situation de précarité dans le cadre général des aides au logement, et établit une interdiction de fait des coupures d’eau, tandis que l’article 31 prévoit diverses mesures d’encadrement de la tarification de l’eau. Le projet entame son parcours législatif en fin d’année, avec le travail en commission sous la houlette du rapporteur Daniel Marcovitch et avec Yves Cochet, qui a remplacé D. Voynet au ministère de l’écologie. Deux enjeux principaux structurent les débats sur les articles 30 et 31 :

- l’interdiction des coupures, avec la crainte exprimée par certains députés de l’opposition de ne plus disposer de moyens de pression sur les « mauvais payeurs » ;
- la nature du mécanisme d’aide à mettre en place : d’un côté, les députés communistes proposent d’instaurer, comme pour l’électricité, une tarification spéciale « produit de première nécessité » sur une certaine tranche de consommation ; de l’autre, le rapporteur suggère d’instaurer une aide permanente gérée dans le cadre du Fonds de Solidarité Logement - FSL.

volet préventif portée par le CNE en 2011, avec le concours de D. Marcovitch, vice-président du CNE (voir *infra*).

⁶⁵⁴ Somme exigée pour couvrir d’éventuels manquements de l’abonné.

C’est à l’occasion de ces débats en commission qu’est mentionnée pour la première fois, par Jean-Michel Marchand, député des Verts des Deux-Sèvres, la question d’un « droit à l’eau » en France. Comme on l’a vu, cette question n’est pas nouvelle au plan international. Le droit à l’eau tend à s’affirmer progressivement sous la forme d’un droit dérivé de droits plus généraux, tels ceux reconnus par le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, en particulier les droits à une nourriture suffisante, à un logement, et au « meilleur état de santé susceptible d’être atteint ». Par ailleurs, les Objectifs du millénaire pour le développement adoptés par l’ONU en 2000 comprennent une cible spécifique liée à l’eau : « Réduire de moitié, d’ici à 2015, le pourcentage de la population qui n’a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d’assainissement de base ». Il n’est donc pas étonnant que ce droit soit mentionné. Toutefois, le projet de loi discuté en séance plénière à l’Assemblée en janvier 2002 n’en fait pas mention. Dans son discours, le ministre met en avant les deux mesures destinées à « garantir l’accès à l’eau pour tous » :

- la suppression des dépôts de garantie et forfaits « par lesquels on commençait à payer avant même d’avoir consommé la première goutte d’eau », annoncée dès les prémisses du projet de loi par Dominique Voynet ;
- l’interdiction des coupures d’eau, arrivée plus tardivement suite aux concertations avec les différents acteurs de l’eau.

Comme en commission, le débat se polarise d’abord sur la question de l’interdiction des coupures, vigoureusement dénoncée par certains députés UMP et UDF au nom de son effet déresponsabilisant. La volonté de réglementer les parts respectives de l’abonnement (à plafonner) et de la part proportionnelle de la tarification, autre grande revendication des associations de consommateurs avec l’interdiction des coupures, est également critiquée par l’opposition : elle tendrait à favoriser les résidences secondaires et à défavoriser les familles nombreuses⁶⁵⁵, deux références récurrentes et antinomiques du débat sur la tarification de l’eau. Enfin, concernant le mécanisme de solidarité à mettre en place et son financement, plusieurs conceptions s’expriment :

⁶⁵⁵ Si on plafonne l’abonnement et qu’on fait peser les recettes majoritairement sur la consommation d’eau, l’habitant d’une résidence secondaire contribuera peu au financement du service puisqu’il consomme peu, alors qu’en fait le coût qu’il fait supporter au service n’est que faiblement inférieur à celui d’un résident permanent (on se rappelle que le coût de l’eau est essentiellement un coût de mise à disposition du service, autrement dit un coût fixe indépendant de la consommation).

- celle défendue par le rapporteur D. Marcovitch d’une aide permanente à la fourniture d’eau pour les ayants-droits de la CMU, sur le modèle des aides au logement, dans le cadre d’une solidarité organisée et financée à l’échelle nationale ;
- celle du renforcement des mécanismes locaux, motivée selon C. Gaillard (député UDI, président du comité de bassin Rhin-Meuse) par le refus de la « déresponsabilisation des échelons décentralisés et [le] manque de confiance envers les élus locaux » ;
- celle enfin d’une « tarification sociale », promue par le député communiste F. Leyzour, inspirée de la tarification « première nécessité » (TPN) déjà en place pour l’électricité⁶⁵⁶.

Ce député dépose en effet un amendement prévoyant la mise en place d’une « tarification sociale », liée aux revenus, pour une première tranche de consommation. Daniel Marcovitch admet que le député communiste soulève un problème important, « celui d’un droit à l’eau », mais Y. Cochet se déclare opposé à la tarification sociale : selon lui, compte tenu de l’impératif d’équilibre budgétaire du service, elle renchérirait nécessairement le coût des mètres cubes suivants, au détriment des familles nombreuses. L’enjeu de la tarification sociale est bien identifié : c’est celui du financement de l’accès social par une péréquation interne aux usagers de l’eau, mais comme on le voit l’argumentation se résume à quelques réflexions de sens commun autour de figures archétypiques d’usagers, en l’occurrence la « famille nombreuse ». Quoiqu’il en soit, l’amendement est tout de même adopté car il laisse une large marge de manœuvre au gouvernement pour fixer par décret les conditions d’application de la tarification sociale. Le texte adopté par l’Assemblée prévoira la possibilité d’instaurer, « pour les usagers dont les revenus sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond » et « pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale ‘produit de première nécessité’ ». Par contre, un amendement prévoyant un quota d’eau gratuite pour tous les abonnés sera refusé par le gouvernement et non adopté en raison de son caractère non discriminant (« cela profite à tout le monde »). Plusieurs amendements concernent ensuite les coupures ou mesures susceptibles d’être prises à l’encontre des mauvais payeurs. Les coupures sont bien interdites mais le service obtient la possibilité de mettre en place un débit minimum par « lentillage » selon des modalités qui seront à préciser dans le règlement de service.

⁶⁵⁶ Pour rappel, il s’agit du tarif social de l’électricité, instauré par décret en 2004 pour mettre en œuvre la loi relative à la modernisation du service public de l’électricité (2000). Il est financé par le prix de l’électricité, via une part de la CSPE (contribution au service public de l’électricité) (cf. chapitre 4).

Au terme de ces discussions, le projet de loi est adopté en première lecture par l’Assemblée nationale le 10 janvier 2002, puis transmis au Sénat le 15 janvier suivant. Néanmoins, suite aux élections de juin 2002, la majorité parlementaire change et le projet va être abandonné. Pour le droit à l’eau toutefois, 2002 marque encore une étape importante puisque le Conseil économique et social des Nations Unies affirme, dans son « Observation générale n° 15 », relative à la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels la nécessaire reconnaissance d’un droit à l’eau, dont il établit une définition :

« Le droit à l’eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d’une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. »

1.2. La reconnaissance du droit à l’eau

Roselyne Bachelot, nouveau ministre de l’écologie et du développement durable, hérite du dossier de la réforme de la politique de l’eau. Elle annonce l’abandon du projet de loi et le lancement d’une grande consultation nationale. Le droit à l’eau et plus largement la question sociale relative à l’eau ne figurent pas parmi les thèmes de débat. A l’issue de cette longue consultation, au cours de laquelle le ministère change à nouveau de tête (S. Lepeltier remplace R. Bachelot), un nouveau projet de loi est déposé devant le Sénat le 10 mars 2005⁶⁵⁷. Le volet social y est présent à travers la volonté de « facilit[er] l’accès à l’eau et à l’assainissement de tous les usagers, y compris les plus démunis ». Les mesures proposées à cet effet se limitent à l’interdiction des dépôts de garanties et cautions et à l’encadrement de la part fixe dans le prix de l’eau⁶⁵⁸. Les dispositions relatives aux interdictions de coupures d’eau, à l’encadrement du débit minimal d’eau, à la tarification sociale, etc. n’ont pas été reprises, pas davantage que la notion de « droit à l’eau ».

Les sénateurs du groupe Communiste Républicain et Citoyen qui reprennent l’initiative sur la question du « droit à l’eau » au cours de la discussion du projet de loi en première lecture, en avril 2005. Selon eux, ce droit, qui a « progressivement acquis une reconnaissance sur le plan international », s’impose pour permettre à tous de « vivre dans la dignité » et implique en

⁶⁵⁷ Le rapporteur de la loi au Sénat est Bruno Sido (UMP), membre du Comité national de l’eau (CNE).

⁶⁵⁸ Audition de Serge Lepeltier sur le projet de loi n° 240 (2004-2005) sur l’eau et les milieux aquatiques, le 23 mars 2005 : <http://www.senat.fr/commission/eco/eco050329.html#toc4>

particulier l’interdiction des coupures. Mais l’amendement qui vise à l’instaurer est refusé par le rapporteur comme par le ministre, qui invoquent pour leur part les mécanismes de solidarité déjà existants et plaident pour la « responsabilité totale de l’autorité de proximité », libre par exemple selon eux d’instaurer « une première tranche [de consommation] à un prix très bas ». Sur le volet social les débats se poursuivent autour de la tarification de l’eau (plafonnement de l’abonnement, possibilité de dégressivité ou de progressivité), avec pas moins de seize amendements sur le sujet⁶⁵⁹.

Le projet de loi est adopté par le Sénat en première lecture le 14 avril 2005, puis transmis à l’Assemblée où son examen ne démarre en commission qu’en mai 2006 en raison de l’encombrement du calendrier parlementaire, avec André Flajolet⁶⁶⁰, député UMP, en tant que rapporteur. Le travail en commission ne parvient pas à faire avancer la question du droit à l’eau, pas davantage que les premiers débats en séance plénière. Les députés J. Launay (PS) et A. Chassaigne (PC) déposent des amendements en vue d’obtenir un « texte fondateur, de promouvoir une approche nouvelle » pour faire de l’accès à l’eau un droit fondamental. Le rapporteur de la commission puis la ministre émettent des avis défavorables à ces amendements, et ce « malgré la sympathie » qu’ils leur inspirent. Cependant, la ministre se refuse à reconnaître un droit « d’une valeur normative difficile à évaluer » et rappelle que les plus défavorisés vont faire l’objet de nouvelles mesures de protection contre les coupures d’eau dans le cadre de la loi ENL – Engagement National pour le Logement, alors en discussion. Un amendement sera malgré tout encore déposé pour donner une définition du service public de l’eau et doter dans le même mouvement le droit à l’eau d’une certaine consistance au nom de son « concours à la cohésion sociale » :

« Le service public de l’eau a pour objet de garantir l’approvisionnement en eau potable sur l’ensemble du territoire national, dans le respect de l’intérêt général. Il concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l’eau pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire et dans le respect de l’environnement. »

L’amendement sera à nouveau refusé. Le projet de loi est finalement adopté en première lecture et repart au Sénat pour la deuxième lecture en juillet 2006.

⁶⁵⁹ Séance du 8 avril 2005 : <http://www.senat.fr/seances/s200504/s20050408/s20050408002.html#section1163>

⁶⁶⁰ Député UMP du Pas-de-Calais de 2002 à 2012, il est rapporteur pour la LEMA en 2006, président du Comité National de l’Eau de 2008 à 2012, président du Comité de bassin Artois-Picardie depuis 2014 (voir l’encadré récapitulatif des principales figures politiques des débats autour du droit à l’eau *infra*).

Entre temps, la situation a quelque peu changé : depuis le début de ce lent processus parlementaire est intervenu le Forum mondial de l'eau à Mexico, en mars 2006. Or, la question du droit à l'eau y a été particulièrement mise en avant et portée, en particulier, par le Partenariat français pour l'eau, une association regroupant des acteurs institutionnels, industriels, associatifs. Le rapporteur du projet au Sénat, Bruno Sido, participait à ce forum. Difficile par conséquent de continuer à refuser l'inscription de ce droit dans la réglementation française, d'autant que la loi dite Oudin-Santini⁶⁶¹, adoptée en février 2005, organisait pour sa part la solidarité pour l'accès à l'eau à l'échelle internationale en permettant aux collectivités de lui affecter une partie du budget de l'eau. Finalement, un sénateur UMP de la Manche, J.-F. Legrand, très investi dans les questions liées à l'eau, introduit un premier amendement relatif à la reconnaissance d'un droit à l'eau, plus précisément le droit de « pouvoir disposer d'eau potable à des conditions qui [lui] soient économiquement supportables ». Le gouvernement présente finalement son propre amendement, qui énonce :

« Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous, et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a droit d'accéder à l'eau potable à des conditions économiquement supportables. »

La gratuité de l'eau est refusée à nouveau pour son caractère déresponsabilisant et en raison du cadrage très spécifique que cela met en place selon la ministre : une logique de « pitié » et non de « justice envers ceux qui sont en difficulté ». Le rapporteur B. Sido se félicite pour sa part que le droit à l'eau fasse désormais partie intégrante des droits de l'homme et du droit à la santé, mais il rappelle également que :

« Bien social, l'eau est également un bien économique de grande valeur, et chacun reconnaît qu'elle ne saurait être gratuite, car elle ne peut être gaspillée. Mais cette approche économique ne s'apparente pas à une vision commerciale, car l'eau est tout sauf une simple marchandise qui pourrait être régulée par les seules forces du marché, puisqu'elle est essentielle à la vie humaine. »

Le projet de loi revient à l'Assemblée nationale pour la deuxième lecture en novembre. Lors de son discours, Nelly Olin fait part de son attachement à la reconnaissance du droit à l'eau dans le cadre législatif français. Néanmoins, les avancées présentées par la ministre ne sont

⁶⁶¹ Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement – dite « loi Oudin-Santini ».

pas jugées suffisantes, par le député PS Jean Launay notamment. Pour ce dernier, si le droit à l’eau a été retenu par le Sénat, il s’agit désormais pour l’Assemblée de « terminer le travail et dire comment mettre en œuvre ce droit à l’eau » et donc de « donner aux collectivités locales les moyens de faire vivre le droit à l’eau ». Il tente à nouveau, mais sans succès, de faire reconnaître le concours du service de l’eau à la cohésion sociale et la possibilité pour les collectivités de « prendre toutes les mesures (...) nécessaires pour mettre en œuvre le droit à l’eau », et en particulier la possibilité d’adopter des tarifications différenciées en fonction de « critères économiques, sociaux, environnementaux », autrement dit une tarification sociale au moins pour les premiers mètres cubes, « vingt litres d’eau minimum par jour et par personne ». On voit ici que le « besoin essentiel » est désormais spécifié, même si la question de l’acquisition par les gestionnaires des informations nécessaires à la mise en œuvre d’une telle mesure demeure pendante. André Flajolet s’oppose à la proposition en raison de la contradiction qu’il décèle entre gratuité et principe pollueur-payeur. Il laisse toutefois la porte ouverte à une discussion sur une « solidarité effective » qui devrait passer selon lui par un renforcement financier du Fonds de solidarité logement, via une contribution obligatoire et non plus facultative de tous les distributeurs d’eau publics ou privés. Mais cette piste n’aboutira pas, et pas davantage quelques années plus tard lorsque le même A. Flajolet tentera d’introduire un volet « préventif » du droit à l’eau. Par ailleurs, plusieurs députés tentent en vain d’obtenir l’interdiction des coupures d’eau pour les plus démunis toute l’année et non plus uniquement pendant la période de trêve hivernale, comme c’est désormais le cas depuis l’adoption de la loi ENL - Engagement National pour le Logement en juillet de la même année. Le projet de loi modifié en deuxième lecture par l’Assemblée nationale est néanmoins adopté sans ces modifications le 13 décembre 2006⁶⁶². La mesure emblématique pour le droit à l’eau figure dans son article premier :

« Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l’usage de l’eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d’accéder à l’eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »

On notera encore que la mention « dans des conditions économiquement acceptables par tous » a été rajoutée suite à un amendement du rapporteur, et que dans son esprit ce « tous » incluait les usagers mais également les collectivités : il s’agissait notamment d’éviter que des

⁶⁶² Projet de loi adopté avec modifications par l’Assemblée nationale en deuxième lecture, 13 décembre 2006 : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/ta/ta0632.asp>

particuliers puissent exiger le raccordement d’une habitation trop éloignée du réseau public et fasse ainsi peser sur le service la charge de la construction de kilomètres de canalisation.

Quoi qu’il en soit, la proclamation du droit à l’eau dans la LEMA ancre solidement cette problématique sociale au cœur de la gestion sectorielle de l’eau. Elle valide l’internalisation de l’enjeu et amorce un passage du « social de l’eau » à « l’eau sociale » proprement dite, au sens où ce sont désormais également les autorités organisatrices des services et leurs opérateurs qui vont se retrouver sinon dans l’obligation de faire, du moins en situation d’être potentiellement interpellés et invités à agir par leurs parties prenantes. D’un point de vue opérationnel, les choses vont toutefois d’abord évoluer à partir et dans le cadre plus général de la politique du logement. Comme on l’a vu, en cette même année 2006, la loi ENL portant engagement national pour le logement a instauré la trêve hivernale des coupures pour l’eau et l’énergie (électricité, chaleur, gaz) pour les personnes ayant bénéficié dans les douze derniers mois d’une décision favorable d’attribution d’aide du FSL. Cette interdiction sera étendue à toute l’année par la loi DALO (droit opposable au logement) en 2007, toujours pour les personnes ayant bénéficié d’une aide du FSL.

Quant à l’article 1 de la LEMA, commence désormais pour lui le temps de l’exégèse. S’il est à peu près clair qu’il n’impose rien de concret, la question se pose toutefois de savoir ce qu’il autorise, en particulier sur le plan tarifaire : peut-il en particulier ouvrir une brèche dans le sacro-saint principe d’égalité des usagers d’un service public, en donnant la possibilité de mettre en place une tarification sociale proprement dite, c’est-à-dire un tarif spécifique dédié à une catégorie d’usagers identifiés selon des critères sociaux ? Deux principes semblent ici s’opposer, celui ancien de l’égalité⁶⁶³ et celui tout neuf du droit à l’eau. Pour y voir plus clair, la fédération de collectivités FNCCR commande une étude à deux juristes de l’environnement, les professeurs Moreau et Billet, qui remettent leurs conclusions en juin 2007⁶⁶⁴. Pour eux, la LEMA n’autorise pas franchement de mettre en œuvre un tarif social de l’eau, contrairement aux cas de l’énergie et du transport où des textes de lois ont

⁶⁶³ Rappelons qu’il s’agit plutôt d’un principe d’équité : des discriminations tarifaires sont en effet possibles selon des critères objectifs en lien avec la nature et le fonctionnement du service ; dans le cas de l’eau, service industriel et commercial, le revenu n’est pas considéré comme critère pertinent au regard de l’objet du service ; c’est au consommateur d’adapter sa consommation à ses revenus.

⁶⁶⁴ Moreau J., Billet P., (2007), *Prix de l’eau : discrimination en fonction des catégories d’usagers et tarification sociale*, Note pour la FNCCR, juin 2007, 14 p. ; voir également Billet P., (2007), « La LEMA et la tarification sociale de l’eau », in « *La loi sur l’eau et les milieux aquatiques* », *Actes du Colloque du Groupe interdisciplinaire de droit de l’environnement, Faculté de droit de Dijon, 11 avril 2007* ; et Billet P., (2008), La tarification « sociale » de l’eau. Perspectives offertes par la LEMA du 30 décembre 2006, *Séminaire scientifique et technique de l’ENGEES, 22 janvier 2008*, Strasbourg.

explicitement autorisé/demandé la mise en place de tarifs sociaux⁶⁶⁵. Des « doutes » demeurent, des incertitudes subsistent, non seulement en termes de sécurité juridique, mais également de faisabilité technique : comme on le sait, le secteur de l’eau est caractérisé par la domination des compteurs collectifs et par l’impossibilité d’identifier les usagers « pauvres en eau », faute d’accès à un quelconque fichier renseignant le statut socioéconomique de l’usager. La situation n’avance guère, et en 2008, dans leur Rapport d’information sur la mise en application de la LEMA, les députés André Chassaigne (communiste) et André Flajolet (UMP) ne peuvent que soulever la question de la mise en œuvre de l’article 1 sur le droit à l’eau. A ce stade, en dehors des classiques échéanciers de paiement, les mesures sociales en faveur de l’eau demeurent cantonnées, d’une part, aux aides du volet eau du FSL pour les abonnés, et, d’autre part, à la possibilité réaffirmée par la LEMA de mettre en place une tarification progressive, avec une première tranche potentiellement à prix (très) réduit bénéficiant à tout le monde et supposant mécaniquement d’augmenter le prix des tranches de consommation supérieures, avec de possibles effets pervers ; il est également prévu dans ce cas de figure que les collectivités puissent définir « pour les immeubles collectifs d’habitation, un barème particulier tenant compte du nombre de logements ».

⁶⁶⁵ Pour l’électricité, la « tarification spéciale ‘produit de première nécessité’ » a été instaurée par le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004. Elle s’applique aux titulaires de la CMU-C qui en font la demande, et se heurte donc à la problématique générale du non-recours aux droits sociaux.

2. Un événement juridique en quête d’effets (2009-2012)

Le droit à l’eau offre une prise solide à ceux qui vont désormais pouvoir exiger sa « mise en œuvre effective ». Le débat va se structurer autour d’un schème classique des politiques sociales, et en particulier des débats relatifs aux mesures destinées à garantir l’accès de tous à l’énergie : l’articulation entre les mesures dites « préventives », qu’elles soient d’ordre financier (attribution d’une aide dédiée ou d’un tarif spécifique⁶⁶⁶) ou équipementier (aides à la rénovation de l’habitat), et les mesures curatives d’aide au paiement des charges.

Encadré 18 – Quelques données de cadrage

Difficultés d’accès à l’eau :

- 2 millions de personnes concernées en France [*source : Fondation Abbé Pierre, 2014, op. cit.*]
- « Une centaine de milliers de personnes ne disposent pas d’eau potable (...) et un million de ménages ont du mal à payer leur facture d’eau. [...] Le FSL ne touche qu’un nombre limité de personnes par rapport aux besoins réels. Il est estimé que plus de 50 % des personnes qui pourraient y prétendre ne font pas la demande. Sur 500 000 ménages bénéficiant d’un échéancier de paiement pour l’eau, seulement 70 000 seraient aidés par les FSL. » [*Michel Lesage, rapporteur de la proposition de loi relative à l’instauration du droit humain à l’eau*]

Aides attribuées par les FSL :

- 12 m€, dont 2,5 m€ à la charge des opérateurs sous forme d’abandons de créances [*source : J. Glavany, in Journ’eau n° 913, mars 2014 ; voir aussi le rapport Lesage sur la PPL Glavany, novembre 2015⁶⁶⁷*]
- 25 % de départements n’ont pas de volet eau dans leur FSL⁶⁶⁸ (Lesage (2015), *op. cit.* ; voir également chapitre 4)

⁶⁶⁶ Un tarif social de l’électricité a été mis en place en 2004, et en 2008 pour le gaz (cf. chapitre 4).

⁶⁶⁷ Lesage M., (2015), Rapport n° 3199, fait au nom de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, sur la proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l’eau potable et à l’assainissement (n° 2715 rectifié).

⁶⁶⁸ Selon les différents rapports parlementaires. Nous avons vu dans le chapitre 4 que ce chiffre se rapportait plus précisément au nombre de départements qui ont conventionné avec la FP2E : 75 % d’entre eux seulement ont pu effectivement passer une convention avec des opérateurs d’eau membres de la FP2E, mais cela ne signifie pas que les 25 % restants n’ont pas de volet eau du tout. En réalité, le nombre de FSL comptant un volet eau, ou qui dispense une aide au titre des impayés de facture d’eau, est supérieur.

2.1. Une mise en œuvre écartelée entre volet « curatif » et volet « préventif »

L’année 2009 est une année importante pour la question de l’accès à l’eau. En premier lieu, plusieurs initiatives de la société civile visent la « mise en œuvre effective » du droit à l’eau. La Coalition eau, une coalition associative qui regroupe 28 ONG françaises dont le Secours Catholique et le Secours Islamique, entame un travail de plaidoyer auprès des élus locaux afin qu’ils proposent des mesures concrètes pour satisfaire le droit à l’eau, et interdisent les coupures d’eau. De son côté, l’Obusass, l’Observatoire des Usagers de l’Assainissement en Ile-de-France, créé à l’initiative du grand syndicat francilien de l’assainissement, le SIAAP, historiquement dirigé par un élu communiste, en l’occurrence le maire d’Achères, rend public un « Manifeste pour la mise en œuvre du droit à l’eau » élaboré avec la CNL (Confédération nationale pour le logement), la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, l’UNAF (Union nationale des associations familiales) et la CLCV (Confédération Logement et Cadre de Vie) Paris Île-de-France, manifeste qui va être signé par plusieurs ONG. Ces initiatives s’inscrivent dans une dynamique plus ancienne de problématisation de la gestion de l’eau, dans laquelle la Fondation France Libertés a joué un rôle important, avec en particulier des actions régulières menées avec l’association de consommateurs UFC Que choisir.

En second lieu, le monde politique de l’eau se saisit effectivement de la question. Le sénateur UMP Christian Cambon, premier vice-président du SEDIF, le grand syndicat des eaux d’Ile-de-France et à ce titre très engagé dans les actions de solidarité internationale, dépose le 18 février une proposition de loi « relative à la solidarité des communes dans le domaine de l’alimentation en eau et de l’assainissement des particuliers ». Mettant en avant dans son exposé des motifs aussi bien les insuffisances du FSL pour rendre effectif le droit d’accès à l’eau potable pour les plus démunis que les effets pervers de la tarification progressive (« effet de seuil pour les familles nombreuses, revente de voisinage, recherche de source d’approvisionnement propre »), il propose de « replacer les communes au centre du dispositif de solidarité locale » et de les autoriser à ce titre à attribuer une partie des recettes du service – dans la limite de 1 % – « aux personnes en difficultés afin de payer en partie ou en totalité leurs factures d’eau et d’assainissement ». Ces aides pourraient être versées directement ou via les centres communaux d’action sociale. On est donc à ce stade dans une logique de solidarité entre usagers, locale et à finalité curative.

Le cheminement de cette proposition de loi va être particulièrement long. Elle ne sera d’abord examinée en commission puis adoptée en première lecture par le Sénat qu’un an plus tard, le 11 février 2010. Le travail en commission a abouti à une inflexion notable du texte adopté : il réinscrit le mécanisme d’aide dans le cadre des dispositifs existants, et donc conforte le rôle du FSL et du Conseil Général, au nom d’une solidarité entre communes qui ne sont pas toutes équipées pour agir à leur seul niveau ; ensuite, point essentiel, il étend concrètement le bénéfice des aides du FSL aux non abonnés, en renvoyant à un mode de calcul conventionnel de contribution aux charges d’eau en logement collectif ; enfin, il précise que l’ensemble des gestionnaires publics ou privés pourront verser des subventions au FSL⁶⁶⁹, tout en plafonnant le montant affecté aux aides à 0,5 % des recettes du service, au motif que cela paraît suffisant eu égard aux données disponibles sur les abandons de créances et qu’un dispositif préventif, en cours de discussion, devrait par ailleurs logiquement diminuer les besoins de prise en charge curative.

Depuis 2009 en effet, les discussions au sein de l’arène du droit à l’eau autour d’un volet préventif du droit d’accès à l’eau sont bien engagées et alimentent les débats. C’est d’abord le Conseil économique, social et environnemental, le CESE, qui en mai 2009 s’est penché avec son rapporteur Paul de Viguerie sur « Les usages domestiques de l’eau potable ». Concernant les mesures tarifaires en faveur de l’accès à l’eau potable, il a écarté le recours à une tarification sociale *stricto sensu*, jugée complexe et coûteuse en données, souligné le caractère inadapté de la tarification progressive pour les immeubles collectifs, et préconisé plutôt une exonération de tout ou partie de la part fixe. Il s’est prononcé par contre en faveur du versement au FSL d’une partie des recettes du service d’eau tel qu’envisagé dans le projet Cambon. De son côté, l’Obusass a rendu public en juin 2009 ses propositions : une allocation préventive pour l’eau, qui serait financée par un assez large ensemble d’acteurs publics et privés et versée par les Caisses d’allocation familiale.

Côté institutionnel, en novembre 2009, au salon des Maires, Chantal Jouanno, alors secrétaire d’Etat à l’écologie, demande au Comité National de l’Eau de proposer des solutions pour la mise en œuvre concrète du droit d’accès à l’eau. Le CNE, alors présidé par A. Flajolet, ancien rapporteur de la LEMA, travaillait sur le sujet depuis quelques mois et il est en mesure de rendre un avis dès le 15 décembre 2009. Dans cet avis, il constate le déficit d’application de

⁶⁶⁹ A cette époque, la contribution des délégataires au FSL telle que prévue par la Convention Solidarité Eau de 2000 se faisait sous la forme d’un plafond d’abandons de créances, alors établi à 3 millions d’euros (cf. chapitres 2 à 4).

l’article 1^{er} de la LEMA, rappelle que l’accès à l’eau est un droit, souligne à cet égard l’importance des actions de formation et d’information des usagers quant à leur consommation ainsi que les limites des mesures tarifaires. Il propose de renforcer le dispositif d’aide aux impayés tout en reconnaissant la nécessité de développer un mode d’intervention préventif, et attire l’attention sur la nécessaire cohérence entre les différents dispositifs d’aide pour l’accès aux services publics de l’eau, de l’électricité et du gaz. Il propose en fin de compte la création d’une allocation destinée aux ménages dont la part des ressources affectées au paiement des factures d’eau et d’assainissement dépasse 3 % de leur revenu. Cette allocation serait financée par la facture d’eau et éventuellement par une contribution des collectivités et des opérateurs publics ou privés, et elle serait versée par les caisses d’allocation familiale.

Ces propositions sont effectivement traduites par une proposition de loi déposée à l’Assemblée nationale par le même A. Flajolet un an plus tard, le 18 novembre 2010. L’exposé des motifs fait référence aux propositions de l’Obusass et au vœu unanime du Comité National de l’Eau demandant l’examen des modalités de mise en œuvre d’un dispositif préventif d’aides à l’accès à l’eau. Afin de « répondre en amont aux difficultés rencontrées par les ménages les plus démunis », le projet propose d’instaurer une « allocation de solidarité pour l’eau » destinée à « contribuer au paiement des charges liées aux consommations d’eau au titre de la résidence principal » pour des usagers définis sous conditions de ressources. Cette allocation serait financée par une nouvelle taxe intitulée « contribution au service public de l’eau », dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- les assujettis sont les services d’eau, mais ils peuvent en répercuter le montant sur les abonnés, déduction faite des contributions volontaires des délégataires et des collectivités sur leur budget général, ce qui donne la possibilité d’élargir la solidarité au-delà de la ‘communauté’ des abonnés de l’eau ;
- le taux de cette contribution est fixé à 0,5 % des recettes ;
- la taxe est perçue par les agences de l’eau, qui la reversent au Fonds national d’aide au logement, géré pour ce volet par les Caisses d’allocation familiale.

On retrouve ici une référence implicite à la « contribution au service public de l’électricité » (CSPE), mise en place en 2003. On note également la complémentarité avec le volet curatif alors porté par la proposition de loi Cambon, et le fait que l’addition des deux taux redonne

bien le 1 % qui avait été initialement proposé par le sénateur. Toutefois, la proposition Flajolet, examinée par la Commission des affaires économiques, ne va pas aboutir. Y contribue le fait que les caisses d’allocation familiale se sont montrées défavorables à leur implication dans la gestion de cette allocation, qui se serait traduite par un surcroît d’activité dans un contexte de restriction budgétaire, mais également le caractère inconstitutionnel d’une disposition d’origine parlementaire prévoyant « la création ou l’aggravation d’une dépense publique » (article 40 de la Constitution).

Finalement, la question de l’allocation préventive va être prise en charge dans le cadre de la proposition de loi portée par le sénateur Cambon, mais sous la forme d’un rapport sur la faisabilité d’une telle allocation à remettre par le gouvernement au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi, en vue de l’inclure dans la loi de finances de 2012 et de disposer ainsi d’un droit à l’eau en quelque sorte opérationnel dans la perspective du Forum mondial de l’eau qui doit se tenir à Marseille. La proposition Cambon, qui était en cours de discussion à l’Assemblée, est alors adoptée en première lecture le 1^{er} décembre 2010 avec un second article ainsi rédigé :

Art-2 : « Dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l’application d’une allocation de solidarité pour l’eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d’eau potable et d’assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d’eau au titre de la résidence principale. »

Le surlendemain, soit le 3 décembre 2010, plusieurs structures signataires du Manifeste, l’Obusass, la Fondation Abbé Pierre, l’UNAF (union nationale des associations familiales), la Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV) ainsi que la Confédération nationale du logement (CNL), diffusent un communiqué de presse dans lequel elles disent regretter « le report de la mise en place rapide d’un véritable système préventif permettant la mise en œuvre concrète du droit à l’eau, essentiel pour des milliers de familles en situation difficile ». Et les signataires de poursuivre :

« Nous ne cachons pas notre crainte des risques de voir ce projet finalement abandonné alors que des milliers de familles ne peuvent plus, en période de crise économique, supporter cette charge. Il en va de la garantie d’un droit fondamental inscrit dans la Loi depuis 2006 et non effectif à ce jour. Nous resterons donc vigilants et attentifs à l’évolution des

démarches et des travaux ministériels demandés par l’Assemblée Nationale, et mobilisés pour qu’enfin un véritable droit à l’eau soit instauré dans notre pays. »

La loi Cambon sera adoptée définitivement par le Sénat le 7 février 2011, avec ses deux articles⁶⁷⁰. Pour élaborer le rapport prévu par l’article 2, le gouvernement mobilise l’inspection générale des affaires sociales ainsi que le Conseil général de l’environnement et du développement durable, en la personne d’une magistrate, Isabelle Monteils, et d’un ingénieur des Ponts et Chaussées, Pierre Rathouis. Les deux rapporteurs rappellent les enjeux de l’accès physique à l’eau pour les sans-abri et les gens du voyage, relèvent les limites du FSL et invitent en particulier à rendre le volet « eau » obligatoire, estiment que la tarification progressive promue par la LEMA « a un effet social si elle est bien maîtrisée », et proposent la mise en place d’une allocation préventive : elle serait financée par la facture d’eau, collectée par le système des agences de l’eau puis redistribuée par les Conseils généraux. La cible identifiée est celle des titulaires de revenu de solidarité active (RSA) pour lesquels la facture d’eau représente plus de 3 % du revenu annuel. Ils proposent également une simulation financière qui aboutit au résultat suivant : « cette solution devrait permettre d’attribuer en moyenne une aide annuelle de l’ordre 60 € par bénéficiaire »⁶⁷¹. Un amendement à la loi de finances rectificative pour 2011 est alors proposé par Christian Cambon lors de la première lecture au Sénat, en vue de mettre en place un mécanisme préventif financé par les services d’eau et géré par les Conseils généraux ; concrètement, la contribution des services d’eau aux FSL serait rendue obligatoire et ces derniers seraient autorisés à intervenir sous forme préventive.

Là encore, le calendrier et ces propositions sont liés aux avancées du problème de l’accès à l’eau sur la scène internationale. D’abord, le 28 juillet 2010, l’assemblée générale des Nations Unies a officiellement adopté un projet de résolution présenté par la Bolivie et qui établit que « le droit à une eau potable salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l’homme ». Ensuite, comme on l’a indiqué, il s’agit aussi pour la France, qui accueille le Forum Mondial de l’eau à Marseille en mars 2012,

⁶⁷⁰ Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l’alimentation en eau et de l’assainissement, dite « loi Cambon ». Voir une analyse juridique du texte avec Billet P., (2011), Le renforcement de la solidarité en matière d’accès à l’eau. A propos de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l’alimentation en eau et de l’assainissement, *JCPA*, n° 2383.

⁶⁷¹ Rapport n° 007643-01 du CGEDD, « Accès à l’eau et à l’assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous », juillet 2011.

dit « Forum des solutions », d’avoir des éléments concrets à mettre en avant sur ce plan. Comme le dit Christian Cambon lors de son intervention au Sénat :

« Ces dispositions permettraient de mettre pleinement en œuvre le droit à l’eau, appliquant ainsi les recommandations du 5e Forum mondial de l’eau, organisé à Istanbul en 2009. Je rappelle que la France organisera le prochain Forum mondial de l’eau, qui se tiendra à Marseille en mars 2012. Les représentants des collectivités territoriales, des gestionnaires et des associations pourront ainsi présenter, lors de ce « forum des solutions », les outils nécessaires à une mise en œuvre effective du droit à l’eau. »

Malgré l’opposition du ministre des finances François Barouin, l’amendement est voté. Toutefois, le nouvel article sera rejeté par l’Assemblée nationale après que la commission des lois⁶⁷² a estimé que la création d’un mécanisme de type « allocation de solidarité pour l’eau » entraînerait des frais de gestion administrative élevés par rapport à l’aide limitée que recevraient les bénéficiaires (quelques dizaines d’euros par an d’aide au paiement des factures d’eau, dans la plupart des cas). Surtout, c’est l’opposition entre gestion locale et départementale de cette solidarité qui semble avoir joué. Comme l’indique dans les débats⁶⁷³ le rapporteur Gilles Carrez :

« Le Sénat souhaitait aller plus loin en mettant en place un fonds de prévention, alimenté par cette surtaxe de 0,5 % ; il aurait été géré par le biais des fonds de solidarité logement de chaque département. J’ai présenté cette proposition à la commission des finances de façon favorable mais mes collègues – de façon, je dois le dire, unanime – ont estimé que ces questions devaient continuer d’être traitées au niveau des centres communaux et intercommunaux d’action sociale, c’est-à-dire des communes, et que si on les faisait remonter au niveau des FSL départementaux, on introduisait de la complexité. Écoutant mes collègues, je me suis rallié à leur argumentation. »

Il aurait été suggéré de s’orienter plutôt vers un mécanisme... de tarification sociale dont, estime la commission, la gestion serait « nettement moins coûteuse, tout en reconnaissant qu’un tel mécanisme pose des problèmes d’équité entre les usagers d’un même service, qui ne sont pas simples à résoudre »⁶⁷⁴.

⁶⁷² D’après le rapport d’activité 2011 de la FNCCR.

⁶⁷³ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2011-2012/20120091.asp>

⁶⁷⁴ Information publiée dans le rapport annuel 2011 de la FNCCR.

Au terme de ce sinueux parcours parlementaire, le volet curatif du droit à l’eau a donc été renforcé, et avec lui le rôle du FSL géré par le Conseil général. De son côté, le volet préventif demeure en devenir, écartelé entre versement d’une allocation (mais à quel échelon, national, départemental ou local ?) et application de mesures tarifaires. C’est d’ailleurs ce dernier levier qui va ressortir des travaux du « laboratoire d’idées du parti socialiste » mis en place en vue des présidentielles de 2012, et qui se concrétise par un engagement du candidat F. Hollande à faire « adopter une nouvelle tarification progressive de l’eau, de l’électricité et du gaz ». Enfin, le ministère de l’écologie et l’association des maires de France firent paraître en mars 2012 un « Guide de bonnes pratiques pour l’accès à l’eau et à l’assainissement des plus démunis », qui recense neuf exemples de réalisations concrètes mises en œuvre par les collectivités : recenser les points d’eau ; réouvrir des fontaines publiques ; installer des points d’eau ; faire face à des situations d’urgence ; maintenir l’accès à l’eau dans les squats ; mettre en circulation un accueil ambulancier ; ouvrir des bains-douches ; distribuer des kits d’hygiène ; installer des toilettes automatiques⁶⁷⁵. On le voit, l’éventail des dispositifs présentés va bien au-delà des mesures discutées jusqu’alors au sein de l’arène publique.

Encadré 19 – Quelques figures du débat politique

André Flajolet : né en 1946, agrégé de philosophie, député UMP du Pas-de-Calais de 2002 à 2012, rapporteur de la LEMA de 2006, président du Comité National de l’Eau de 2008 à 2012, président du Comité de bassin Artois-Picardie depuis 2014.

Christian Cambon : né en 1948, chef d’entreprise, sénateur LR du Val-de-Marne depuis 2004, vice-président du SEDIF (Syndicat des eaux d’Ile-de-France) depuis 1983 et 1^{er} VP depuis 2008, Marianne d’or en 2008 pour ses actions de solidarité au sein du SEDIF, auteur de la proposition de loi dite Cambon.

Jean Launay : né en 1952, inspecteur du Trésor, député PS du Lot depuis 1998, membre du Comité de bassin et du Conseil d’Administration de l’Agence de l’Eau Adour-Garonne, président du CNE depuis 2012 et du Partenariat français pour l’eau depuis 2016.

⁶⁷⁵ Ministère de l’Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDTL), (2012), *Accès à l’eau et à l’assainissement pour les plus démunis. Exemples de bonnes pratiques*, 17 p.

2.2. Un foisonnement d’initiatives

L’arène publique nationale, à la fois politique et médiatique, n’est pas le seul lieu où se formalise la prise en charge de la question de l’accès à l’eau. On observe, parallèlement aux débats et avancées dont on vient de rendre compte, un foisonnement d’initiatives dans des services en gestion aussi bien publique que déléguée. Les situations sont très diverses : ici, c’est un directeur de l’eau qui prend l’initiative face à un dérapage des impayés et enrôle l’ensemble des acteurs, là il s’agit de rendre acceptables des hausses de tarifs ou de donner à l’approche d’une renégociation de contrat une coloration sociale à un mode de gestion en délégation très critiqué, ailleurs il s’agit pour des élus d’affirmer un projet politique innovant, sans forcément s’y intéresser de près comme l’explique en entretien un responsable de la FNCCR :

« Les élus veulent mettre des clauses sociales dans le contrat, enfin pour qu’il y ait la ‘tarification sociale’ entre guillemets. Quoi précisément ils ne savent pas, mais les élus veulent quelque chose de sociale de toute façon, que ça soit régie ou DSP. »

Le vocable de « tarification sociale » fonctionne comme un énoncé collectif qui désigne une grande variété de réalités empiriques au-delà de la tarification sociale au sens strict mais unies par une même référence à l’idée de « faire du social ». Ces innovations sont alors largement médiatisées dans le monde de l’eau et au-delà, elles sont présentées et promues par leurs initiateurs dans de nombreux colloques et rendez-vous professionnels et deviennent autant de références dont peuvent se prévaloir les acteurs mobilisés autour de la question de l’accès à l’eau pour faire avancer leur cause. S’il n’est pas possible dans le cadre de notre travail de passer en revue l’intégralité des initiatives qui émergent ici et là⁶⁷⁶, nous en proposons un panorama qui s’appuie sur six cas que nous considérons significatifs de la construction du problème de l’accès à l’eau à l’échelle locale⁶⁷⁷. Notre enquête de terrain a porté sur quatre d’entre eux : l’Eurométropole de Strasbourg (EMS), le Syndicat des Eaux du Vivier (SEV, qui dessert la ville de Niort et des communes du Sud Deux-Sèvres), le Syndicat des Eaux d’Ile-de-France (SEDIF) et la Communauté d’Agglomération d’Hénin-Carvin (CAHC). Nous

⁶⁷⁶ Sur la période allant de 2006 à 2013, c’est-à-dire avant l’ouverture de l’expérimentation dite « Brottes », on compte une trentaine d’expériences locales relatives à la question de l’accès social à l’eau. Notons que cinquante services d’eau et/ou d’assainissement participent actuellement à l’expérimentation ouverte par la loi Brottes.

⁶⁷⁷ Le septième cas présenté dans cette thèse (et enquêté), Paris, fait l’objet d’une monographie détaillée dans le chapitre 6.

présentons également les cas de Libourne et Dunkerque, en raison de leur caractère emblématique et de leur influence sur l’évolution de la trajectoire de l’eau sociale en France : nous avons aisément pu collecter des informations sur ces deux cas, en raison de leur forte médiatisation.

a. Une expérience pionnière de tarification progressive à visée sociale à Libourne

La construction du problème de l’accès social à l’eau à Libourne, 24 000 habitants et 11 000 abonnés, marque une rupture significative dans la trajectoire que prend sur le plan local la problématisation de l’accès à l’eau. Nous sommes à l’aube des débats sur la mise en œuvre de l’article 1^{er} de la LEMA relatif au droit à l’eau tandis que localement, l’on vient juste de sortir des élections municipales de 2008 et que Gilbert Mitterrand⁶⁷⁸ vient d’être réélu. La question de l’eau a été inscrite à l’agenda politique local, alors que se profile la fin du mandat du délégataire Lyonnaise des Eaux.

La démarche démarre par un débat public ouvert aux instances représentatives de la société civile. Le statut de l’eau et sa nature de bien commun revendiquée par le maire font l’objet d’un grand débat participatif en juin 2008, auquel sont conviés les élus municipaux de la majorité et de l’opposition, les associations de quartier, des experts qualifiés, des représentants associatifs et des acteurs socio-professionnels. En février 2009, il en résulte une « charte de l’eau » établissant son rôle environnemental et son rôle social. Cette charte de l’eau va être ensuite présentée lors d’une réunion en Mairie le 8 décembre 2009. Quoique Libourne soit considérée comme une des communes faisant partie du « couloir de la pauvreté » en Aquitaine⁶⁷⁹ et que son taux de pauvreté avoisine 15 % de la population⁶⁸⁰, l’argument de « pauvreté en eau » locale ne semble pas avoir été mobilisé par les acteurs.

⁶⁷⁸ Maire socialiste de Libourne, de 1989 à 2011 (suite à sa démission). Il est l’actuel président de la Fondation France Libertés-Fondation Danielle Mitterrand, du nom de sa mère, fondatrice. Cette fondation milite pour l’accès à l’eau de tous dans le monde et, plus récemment, pour l’interdiction des coupures d’eau et du lentillage en France, comme nous l’avons déjà évoqué quelques pages auparavant. Nous y reviendrons plus en détail dans la suite de ce chapitre. Enfin, Gilbert Mitterrand est également ancien député de la Gironde, ancien conseiller général, ancien conseiller régional d’Aquitaine, et fut président de la communauté d’agglomération du Libournais (2012-2014).

⁶⁷⁹ Selon un article du « Quatre pages », INSEE Aquitaine, n° 194, janvier 2011 », « Pauvreté en ville et à la campagne, plus intense de la pointe du Médoc à Agen », 8 p., à partir d’une étude d’un groupe de travail CAF-MSA-Insee mené en 2011.

⁶⁸⁰ Selon les données 2012 de l’Insee.

Une « tarification progressive à visée sociale » va être mise en place, et Libourne sera l’une des premières villes à distinguer l’eau en fonction de son caractère « vital » (jusqu’à 15 m³), tarifiée à un prix symbolique de 10 centimes d’euro le mètre cube, « utile » (de 16 à 120 m³) ou « de confort » (121 à 150m³). Le choix a été fait de rendre la première tranche quasi-gratuite pour tous, symboliquement, tandis que les autres paliers sont tarifés à un prix plus élevé (avec un seuil important entre la première tranche et les tranches suivantes). Même s’il reconnaîtra par la suite que la tarification progressive « n’a pas fait la preuve de son intérêt social »⁶⁸¹, Gilbert Mitterrand résume le projet et sa visée « universelle » en ces termes à l’époque de sa mise en place :

« La Charte de l’eau, adoptée en février 2009, institue une “tarification universelle” qui va plus loin qu’une “tarification sociale” : elle définit un statut de l’eau et considère que l’accès à l’eau est un droit attaché à la personne humaine, indépendamment de ses conditions économiques et sociales. La Lyonnaise des Eaux, consultée, a su y répondre. La quasi-gratuité pour une tranche d’eau “vitale” (15 premiers m³) est donc devenue effective pour tous et allège la facture de tous les usagers. »⁶⁸²

Tableau 5 : Tarif progressif mis en place à Libourne (2010)

Source : Nova7, (2011), *Étude exploratoire sur différentes structures tarifaires et sur les enjeux de la télérelève en vue d’enrichir la réflexion du Grand Lyon sur le prochain service public de l’eau potable*, 40 p.

Plage de consommation (m ³)	Prix par tranche tarifaire (€ HT/m ³)
<i>Ancien tarif</i>	
<i>Pas de différenciation 0-150 m³ et au-delà</i>	<i>0,71 €</i>
<i>Nouveau tarif</i>	
Vitale = 0-15 m ³	0,10 €

⁶⁸¹ D’après les propos de Daniel Marcovitch lors d’une réunion d’un groupe de travail « tarification » à Paris (cf. chapitre 6).

⁶⁸² Source : Lyonnaise des Eaux, *L’eau équitable*, Livrets 1 et 2, Méthodologie et fiches « collectivités », accessibles en ligne, <http://www.lyonnaise-des-eaux.com/Le-contrat-pour-la-sante-de-l-eau/PILIER-3>

Utile = 16-120 m ³	0,70 € ⁶⁸³
Confort = 121 à 150 m ³	0,75 €
Au-delà de 150 m ³	0,835 €

Les acteurs libournais se sont également penchés sur la difficile question des immeubles collectifs où la non individualisation du comptage ne permet pas de faire bénéficier les ménages en habitat collectif de la nouvelle tarification différenciée. La question est mise en chantier et un correctif est apporté à la tarification en prenant en compte le nombre de logements de l’immeuble dans la détermination des principes tarifaires, comme le permet la réglementation. Parmi les deux options étudiées, c’est l’option corrective la plus généreuse, celle qui atténue le plus le montant de la facture globale de l’immeuble, qui est retenue et appliquée en 2011. Enfin, le délégataire est tenu de reverser 1 % de son chiffre d’affaire sur un compte social destiné aux abonnés en difficulté, et sa rémunération est plafonnée.

La nouvelle tarification progressive est également supposée avoir un effet environnemental positif, dans la mesure où les gros consommateurs verront leur facture augmenter et devraient être incités à économiser leur consommation d’eau. De fait, les nouvelles tarifications sont qualifiées de vertueuses par leur caractère universel, incitatif, social et progressif qui permet de satisfaire à la fois les enjeux économiques, environnementaux et sociales de la gestion de l’eau. Une limite à cette « vertu » est, outre l’impact sur les familles nombreuses en difficulté financière, le débranchement de ces gros consommateurs qui pourraient avoir intérêt à s’approvisionner par eux-mêmes, ce qui conduirait au moins à court et moyen terme à mettre en difficulté l’équilibre économique du service. C’est déjà le cas de l’hôpital de la ville qui a réalisé un forage pour son propre approvisionnement. Par ailleurs, l’effet social et redistributif de cette tarification est remis en cause par certains acteurs, tant en raison de l’impact potentiel de la progressivité sur des foyers de grande taille, qu’en raison du maintien d’une part fixe⁶⁸⁴, qui masque en partie l’effet de la progressivité pour les usagers petits consommateurs.

Quoi qu’il en soit, ce cas pionnier va faire l’objet d’une très forte médiatisation et aura un impact important. La presse locale et nationale parle d’« une innovation tarifaire » ou de

⁶⁸³ Selon le cabinet Nova7, « avant la mise en place de ce nouveau tarif, le prix du m³ était uniformément de 0,71€/m³ [soit un tarif très proche des 2e et 3e tranches actuels]: sur la base d’une consommation de 120 m³ par an, une réduction de 3% de la facture (consommation d’eau potable, taxes d’assainissement et autres taxes incluses) est prévue (2,92 €/m³ au lieu de 3,02 €/m³) ».

⁶⁸⁴ La part fixe à Libourne est de 15 €HT pour l’eau et de 20 €HT pour l’assainissement.

« changement phare »⁶⁸⁵. Le délégataire du service d’eau de la ville de Libourne, la Lyonnaise des Eaux, saura également en tirer tous les enseignements utiles pour concevoir de nouvelles formules tarifaires dans certains contrats, et dans le cas de la ville de Dunkerque notamment (cf. *infra*).

b. Niort et le Sud Deux Sèvres : la mise en place d’un « bouclier social » de l’eau

Situé dans le département des Deux-Sèvres, le Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) dessert en régie publique un territoire composé de cinq communes, dont le chef-lieu Niort. Il comprend environ 75 000 habitants formant 35 000 abonnés : le taux d’individualisation des compteurs y est très élevé. L’émergence du problème de l’accès à l’eau au début des années 2000 trouve son origine dans l’augmentation constatée du nombre de factures d’eau impayées : leur nombre va être multiplié par cinq entre 2004 et 2009 jusqu’à atteindre un niveau de 15 % jugé intolérable par les élus de la ville et par le directeur du service de l’eau. Comme l’explique la présidente du Syndicat, par ailleurs adjointe au maire socialiste de Niort⁶⁸⁶ :

« Un service d’eau ne peut pas avoir à gérer autant d’impayés, ce sont des milliers d’euros qui sont en jeu ! Les impayés sont forcément payés par quelqu’un quelque part, pour l’instant, c’est le budget de l’eau ...et ce sont les autres usagers qui payent de toutes les manières. »

Outre l’effet sur le service, cette situation provoque un afflux inédit de demandes d’aides pour impayés d’eau auprès du Centre Communal d’Action Sociale (CCAS) de la ville de Niort. En effet, les usagers ne peuvent solliciter le FSL départemental qui, à l’époque, ne compte pas de volet eau et n’ont donc d’autre alternative que de compter sur les aides sociales facultatives locales⁶⁸⁷. Or, si dès le début des années 2000, on notait une augmentation continue de la prise en charge des impayés d’eau dans le budget d’aide facultative du CCAS, cette rubrique devient progressivement la dépense la plus importante. En 2009, la situation s’emballe : le

⁶⁸⁵ Voir par exemple *La Lettre du cadre territorial* n° 421 du 1^{er} mai 2011.

⁶⁸⁶ Geneviève Gaillard (PS), députée des Deux-Sèvres, a été maire de Niort de 2008 à 2014, ainsi que présidente de la communauté d’agglomération de Niort (CAN) de 2012 à 2014, soit lors de la première phase de notre enquête de terrain. Longtemps ancrée à gauche, la municipalité a changé de couleur politique lors des élections municipales de mars 2014, avec l’élection de Jérôme Baloge (Parti Radical, qui fait partie de l’UDI).

⁶⁸⁷ Nous renvoyons au chapitre 3 pour une définition de l’action sociale facultative. Voir aussi Havette S., Molière E., Moriceau C., *op. cit.*

CCAS a épuisé son enveloppe budgétaire au bout de seulement six mois en ayant aidé 338 ménages. Son directeur tire la sonnette d’alarme et alerte le directeur du SEV qui s’empare alors de la question et devient l’entrepreneur local de cette nouvelle cause, qu’il cherche d’emblée à étendre à l’assainissement en sachant pouvoir compter sur l’appui des deux élues référentes. C’est autour de l’idée d’un « bouclier social » de l’eau, à la fois préventif et curatif, qu’il mobilise les acteurs concernés : les acteurs de l’eau (le directeur du service public d’eau et la directrice du service public d’assainissement), les acteurs de l’action sociale locale (le directeur du CCAS), les acteurs politique (maire de Niort, présidente du SEV, adjointe déléguée au développement durable et aux questions de l’eau et des déchets, et les élus représentant la Communauté d’Agglomération de Niort), les bailleurs sociaux en charge de l’habitat social collectif, le trésorier public chargé du recouvrement des factures d’eau et de la gestion de la trésorerie des services municipaux (dont le SEV) et enfin le département par l’intermédiaire du FSL. Le contenu du droit local à l’eau qui s’élabore tout au long de trois années de discussions va se structurer de la manière suivante :

- Une composante préventive jouant sur la politique tarifaire : un tarif progressif est mis en place avec une première tranche universelle de 0 à 20 m³, ce qui correspond à un volume d’eau permettant de satisfaire les besoins essentiels estimés à 25 litres/jour/habitant d’une famille moyenne de 2,5 personnes, et tarifée à un prix bas. Le prix de cette tranche est fixé à 0,89 € le m³ en 2009 pour l’eau potable, ce qui représente 62 % du prix de l’eau de 2008 et 58 % du prix de la seconde tranche tarifaire de 2009. En assainissement, le « prix unitaire social » est à 1,12 €/m³, soit 64 % du prix payé en 2008 et 66 % du prix de la seconde tranche de 2009. La question du ciblage des publics pauvres est évoquée mais écartée en raison de l’impossibilité légale du service d’eau à faire usage des données à caractère social des abonnés d’eau.
- Une composante curative assise sur le renforcement en dotations budgétaires du dispositif communal d’aide aux impayés d’eau existant, notamment celui du CCAS, mais inscrite à terme dans une perspective territoriale faisant intervenir le FSL. L’implication du service de l’eau se fait au travers d’une contribution financière pouvant atteindre 1 % de ses recettes.

L’intervention du CCAS est censée récupérer en aval les situations de pauvreté en eau non résorbées dans le cadre du nouveau tarif. Il est convenu de proposer une aide à tout ménage dont la facture d’eau atteint le seuil de 3 % du revenu disponible mensuel (pour une consommation moyenne de 120 m³) afin d’éviter toute poursuite ou coupure. La saisine du

dispositif curatif intervient à la demande de l’usager en situation d’impayé et l’éligibilité à ce volet curatif s’effectue sur la base de critères restrictifs après une évaluation fine de la situation socio-économique du demandeur par les travailleurs sociaux. Il est par ailleurs décidé que ce « bouclier social » serait ajusté chaque année en fonction du prix de l’eau et du revenu des ménages.

Pour mettre en œuvre et suivre toute cette politique, le service se dote d’une cellule sociale avec un agent à temps complet. En fin de compte, au moment où l’idée de « bouclier social » de l’eau émerge à Niort, aucune disposition concrète légale de mise en application de la LEMA n’a été déclinée au niveau national. Le modèle niortais va devenir une référence qui alimentera les débats et discussions en cours au niveau national. Convié par différents cercles de réflexion et fédérations professionnelles de l’eau (Cercle de l’Eau, Académie de l’Eau, Forum Idées Neuves de la Lyonnaise des Eaux), le directeur du SEV endosse aussi un rôle de porte-parole de ce « bouclier social de l’eau » et de l’enjeu global du droit à l’eau.

c. L’eau sociale à grande échelle : le cas du Syndicat des Eaux d’Île de France (SEDIF)

Le SEDIF est le plus gros syndicat d’eau potable de France : il regroupe 149 communes réparties sur sept départements d’Île-de-France (hormis Paris) et dessert 4,5 millions d’usagers, regroupés en 567 000 abonnés. L’eau y est gérée en délégation par Veolia depuis 1962. Ce contrat représente la vitrine de son savoir-faire tandis que cette délégation est combattue par un certain nombre d’associations qui promeuvent au contraire un retour en régie.

Historiquement, il existe au SEDIF une tradition de coopération internationale en matière d’eau en faveur des pays du Sud mise en place dès 1986, avant même que la loi dite « Oudin-Santini »⁶⁸⁸ de 2005 n’en autorise le financement par le budget de l’eau⁶⁸⁹ et ⁶⁹⁰. Il faut noter

⁶⁸⁸ André Santini, l’un des auteurs de ce texte, est justement le président du SEDIF. Député-maire UDI (Union des Démocrates et Indépendants) d’Issy-les-Moulineaux, il est l’une des figures politiques du monde de l’eau, et – entre autres – président du SEDIF depuis 1983, vice-président du groupe d’étude sur les problèmes de l’eau et vice-président du groupe d’étude sur les voies d’eau et les voies navigables. Il a également été vice-président de l’Agence de l’eau Seine-Normandie en 1987 et a été président du Comité de bassin Seine-Normandie de 2005 à 2015 (voir également le chapitre 6 à propos de cet acteur).

⁶⁸⁹ Voir le début de ce chapitre où l’incidence de cette loi sur le débat relatif au droit à l’eau a été mentionnée.

⁶⁹⁰ Au SEDIF, en 2014, le prélèvement de 0,9 centime d’euros effectué sur chaque m³ d’eau vendu a permis de financer des actions de solidarité à l’international à hauteur de 2 millions d’euros.

par ailleurs que l’un des vice-présidents⁶⁹¹ du SEDIF, Christian Cambon (LR), précisément en charge de la coopération internationale, est l’auteur de la loi dite « Cambon » relative au renforcement du financement du FSL par le budget du service de l’eau (« volet curatif » de « la mise en œuvre droit à l’eau ») votée en 2011⁶⁹², comme on l’a vu dans les pages précédentes dans ce chapitre. Ces éléments façonnent un contexte politique plutôt favorable à l’émergence du problème de l’accès à l’eau sur ce vaste territoire.

Enfin, le délégataire Veolia abonde déjà depuis 2007 les volets eau des FSL des sept départements du territoire du SEDIF pour un montant de 55 000 €. Ces volets eau viennent en aide aux ménages abonnés, tandis que les volets logement des FSL en question prennent en charge de manière « masquée » les usagers non-abonnés en cas d’impayé de loyer, en fonction des critères d’éligibilité définis respectivement dans leurs règlements intérieurs, comme la plupart des FSL⁶⁹³.

La perspective de la renégociation du contrat de délégation, qui doit intervenir en 2010 dans un climat conflictuel compte tenu des mobilisations associatives, enclenche un ensemble de réflexions portant sur le mode de gestion mais aussi de manière plus spécifique sur la politique tarifaire du service⁶⁹⁴. La question de la tarification sociale est incluse à la demande express des élus. Une « commission tarification » composée de sept délégués et du président du SEDIF est créée en octobre 2008 pour suivre le dossier et réfléchir à la question. En parallèle, l’Observatoire des usagers de l’assainissement d’Île-de-France (OBUSSAS), créé en 2006 à l’initiative du Syndicat interdépartemental pour l’assainissement de l’agglomération parisienne (SIAAP)⁶⁹⁵, a publié une première étude en 2009 où est mise en avant l’idée innovante d’une allocation eau – sur suggestion notamment de Daniel Marcovitch⁶⁹⁶, qui était alors impliqué dans le débat « tarification sociale de l’eau » pour la Ville de Paris⁶⁹⁷ et avait

⁶⁹¹ Pour rappel (cf. encadré sur les figures du débat politique autour du droit à l’eau *supra*), Christian Cambon est vice-président du SEDIF depuis 1983 et premier vice-président depuis 2003. Né en 1948, chef d’entreprise, sénateur Les Républicains (LR) du Val-de-Marne depuis 2004, un Marianne d’or lui est attribué en 2008 pour ses actions de solidarité au sein du SEDIF. Il est l’auteur de la proposition de loi dite Cambon.

⁶⁹² Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l’alimentation en eau et de l’assainissement, dite « loi Cambon ».

⁶⁹³ Cf. chapitres 3 et 4.

⁶⁹⁴ Au sujet de cette renégociation, des nouvelles modalités choisies et de l’opération de relégitimation qu’elle a représenté, tant pour l’autorité organisatrice que le délégataire, voir Defeuilley C., (2014), *Légitimité de l’intervention privée dans un service public. Le renouvellement du contrat des eaux de la banlieue de Paris, Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n° 203, pp. 48-59.

⁶⁹⁵ Voir le chapitre 6 pour une présentation très succincte du SIAAP.

⁶⁹⁶ Voir le début de ce chapitre 5 et les chapitres 3 et 6, au sujet de son implication dans l’introduction d’un droit à l’eau en France et la mise en place de dispositifs d’accès social à l’eau à Paris ; ainsi que pour une présentation plus détaillée de cet élu, qui occupe plusieurs postes institutionnels importants dans le monde de l’eau.

⁶⁹⁷ Cf. chapitre 6.

interrogé à ce titre le SIAAP et l'OBUSASS sur la possibilité de mettre en place d'un tarif social de l'assainissement en complément.

Ce rapport, issu d'un groupe de travail auquel des élus du SEDIF avaient participé, va lancer le débat sur les volets curatif/préventif de la question de l'accès à l'eau parmi les élus du SEDIF :

« Il y avait l'OBUSSAS aussi qui était porteur d'une proposition d'aide financière d'ordre préventif. Il s'agissait d'une aide qui devait passer par le biais des CAF et qui serait automatiquement versée aux ménages qui recevaient le RSA. Cette proposition était aussi portée au sein de l'assemblée du SEDIF. Donc c'est vrai qu'il y avait cette prise de conscience du problème et des débats pour savoir ce qu'il fallait faire au niveau du SEDIF. Qu'est-ce qui était pertinent de mener? En sachant qu'effectivement il y avait des dispositifs plus curatifs qui étaient finalement ceux portés par Christian Cambon, et qui passaient par les FSL notamment ; et qu'il y avait aussi des dispositifs plus préventifs qui étaient portés par d'autres élus du syndicat ».

(Directeur général adjoint des services, SEDIF, entretien, septembre 2014)

Au-delà du débat entre les tenants d'une démarche curative et ceux d'une démarche préventive, la deuxième question qui focalise l'attention est d'ordre juridique et concerne la légalité du ciblage des usagers pauvres dans le cadre de la politique tarifaire. L'avis que donne le bureau d'étude à ce sujet confirme l'impossibilité juridique d'une tarification sociale. S'ajoute à cela le fait que les trois quarts des usagers résident en habitat collectif non individualisé, ce qui représente un obstacle technique majeur à la portée d'une solution tarifaire. Les élus vont alors orienter le volet social du cahier des charges vers des solutions curatives et laisser la main aux entreprises candidates.

L'entreprise Veolia est finalement reconduite en 2010. Le délégataire a inclus dans son offre un « pack social » qui va être entièrement repris par le syndicat, et qui repose sur un « programme Eau solidaire » alimenté par un « fonds sanctuarisé »⁶⁹⁸ de 2,3 millions d'euros :

« Une partie de notre chiffre d'affaires est sanctuarisé et bien sûr en concertation avec l'autorité organisatrice pour pouvoir faire face. Et donc, le 1 %, c'est le 1 % de notre chiffre

⁶⁹⁸ Expression utilisée par notre interlocuteur de Veolia-Ile de France lors de notre entretien pour désigner la dotation financière affectée aux dispositifs visant à assurer l'accès social à l'eau dans le cadre du nouveau contrat.

d'affaires, de Veolia qui est sanctuarisé et qui est fléchée vers le programme Eau Solidaire. C'est à peu près 2,3 millions d'euros par an. »

(Responsables du Programme Eau Solidaire de Veolia-Ile de France, entretien, septembre 2014)

Cette enveloppe financière couvre différents postes de dépense⁶⁹⁹ :

- le financement de « chèques eau »⁷⁰⁰ attribuées aux CCAS des 149 communes du SEDIF pour un peu plus d’un million d’euros, grâce auxquels les centres peuvent aider de manière curative ou préventive les abonnés à payer leurs factures. Là aussi, c’est la référence au seuil des 3 % qui gouverne le système puisque l’aide doit permettre de limiter à 3 % la part de la facture totale annuelle dans les ressources du foyer. Ces chèques ont différentes valeurs (10, 20 ou 30 €) et ne peuvent être utilisés que pour payer la facture d’eau. C’est le délégataire qui s’occupe de monter les conventions de chèque-eau avec chacun des CCAS.
- le financement des volets eau des FSL pour les usagers non abonnés ;
- des actions de sensibilisation aux économies d’eau des ménages et de réhabilitation d’installations sanitaires privatives en habitat précaire ;
- le coût des huit agents de Veolia Ile-de-France dédiés au programme Eau Solidaire.

De son côté, le SEDIF exige un compte-rendu annuel détaillé, technique et financier de l’ensemble des actions engagées par son délégataire. Pour les élus, ce rapport d’activité et notamment le suivi annuel de l’utilisation de l’enveloppe budgétaire du programme Eau Solidaire constitue un point crucial de l’action publique en cours d’élaboration.

En définitive, dans un contexte où la renégociation du contrat d’eau avec le délégataire constitue une fenêtre d’opportunité politique, l’antériorité de l’expérience de coopération internationale du SEDIF, le positionnement politique fort des élus sur ces questions sociales avec, notamment, l’implication d’un vice-président dans le travail législatif autour du problème de l’accès social à l’eau, et l’émulation entretenue sur le territoire francilien par les réflexions du SIAAP, de l’OBUSASS et de la Ville de Paris, le tout combiné à une solution

⁶⁹⁹ Dossier de presse « Lancement du programme eau solidaire », Veolia et SEDIF, 05/04/2011.

⁷⁰⁰ Notons que ce dispositif existe également ailleurs. Selon le rapport BIPE/FP2E (2015), en 2013, pour l’ensemble des entreprises privées adhérentes de la FP2E, 28 000 clients ont bénéficié de dispositifs « chèques eau » mis en place en partenariat entre opérateurs et « service social de proximité » (souvent un CCAS), ce qui représente une dépense de 3 millions d’euros au total.

« clé en main » d’un délégataire disposant de moyens dédiés, vont structurer le processus d’inscription à l’agenda de la question de l’accès à l’eau et donner de la substance à son opérationnalité.

d. D’un enjeu social à un programme d’action environnementale : le cas de l’Eurométropole de Strasbourg (EMS)

Sur ce territoire à l’habitat vertical majoritaire, le service d’eau estime ne desservir en direct que 30 000 foyers sur un peu plus de 215 000 ménages ; le reste des usagers (soit près de 85 %) ne reçoit pas de facture d’eau et est desservi par des bailleurs sociaux ou syndicats de copropriétés. Aussi, malgré l’importance de la pauvreté urbaine locale attestée par les statistiques⁷⁰¹, cette particularité contextuelle a pour conséquences une invisibilité des problèmes de pauvreté en eau, et une prise de position contre l’idée de tarification sociale que les responsables du service affichent dès le début des réflexions et qu’ils vont réaffirmer tout au long des discussions.

Ici, le déclencheur de la réflexion n’est ni une situation de crise, puisque le problème est invisible, ni une renégociation de contrat, car le service est en régie. La « tarification sociale de l’eau » s’introduit dans le cadre d’un projet politique global de la majorité métropolitaine de gauche, mené en concertation avec les citoyens, portant sur un projet de réforme des tarifs des services publics. A l’issue de cette concertation, il est finalement annoncé que « les prix de l’eau, des transports ou des cantines scolaires pourraient être ajustés en fonction des revenus des usagers »⁷⁰². La question du tarif de l’eau fait alors l’objet d’une commande politique adressée au directeur de services techniques de la communauté urbaine (devenue métropole en 2015). Au même moment, à l’échelle nationale, le débat sur la discrimination tarifaire dans le secteur de l’eau bat son plein et les propositions de loi Cambon et Flajolet laissent entrevoir l’arrivée de nouvelles dispositions législatives en matière de droit à l’eau. Aussi, les responsables du service décident-ils en 2011 de lancer une première étude comparative des principaux dispositifs de solidarité en eau existants sur le territoire français et

⁷⁰¹ Sur la zone urbaine de Strasbourg, le taux moyen de pauvreté au seuil de 60 % du revenu médian en 2012 est de 22 % (fourchette de 8 à 48 %) et concerne 28 370 ménages (sur 128 954 ménages) selon les données de l’INSEE de 2012.

⁷⁰² *La gazette des communes*, 25 janvier 2010. Cette consultation aboutit à la mise en place de tarifs sociaux pour les cantines scolaires et les transports publics fin 2010.

en Europe. Une seconde étude de diagnostic socio-territorial des problèmes d’accès à l’eau sur un échantillon de cinq communes volontaires est réalisée en 2014 pour préparer le dossier de demande d’expérimentation dans le cadre de la loi Brottes.

La trajectoire du problème de l’accès à l’eau entre 2011 et octobre 2015 sera ponctuée par des discussions et des débats réunissant essentiellement les responsables des services d’eau et d’assainissement et les élus de la Commission Eau et Assainissement. Les acteurs des politiques sociales qui ont été consultés lors du diagnostic de terrain ne participent pas au débat, pas davantage que les associations d’usagers représentées dans la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

Pour les responsables du service d’eau et des services urbains, l’accès à l’eau, problème au demeurant « invisible », rentre en concurrence avec d’autres dossiers prioritaires, qu’ils concernent la gestion technique ou les conséquences de la réforme des territoires de l’eau induite par les nouvelles lois MAPTAM et NOTRe⁷⁰³. Pour autant, sans devenir des porteurs de la cause de l’accès à l’eau, ils endossent le rôle de coordinateur du processus d’instruction politico-technique, en impulse le rythme et la dynamique d’ouverture des acteurs au débat. On reste toutefois dans le modèle traditionnel de gouvernance de l’eau par le haut propre à la gestion des « citadelles techniques » de l’eau où, en amont de la prise de décision publique, les questions à faire débattre et délibérer par les élus sont minutieusement préparées par les responsables de la régie. En particulier, il est entendu dès le début des discussions que le principe d’une tarification sociale est inadapté, compte tenu du contexte d’habitat.

Deux temps de débats entre élus de la Commission Eau et Assainissement sont organisés. Le premier a lieu en décembre 2011 et précède la décision à prendre quant à l’opportunité de se porter candidat à l’expérimentation « loi Brottes ». Le Conseil Communautaire, qui approuve le projet d’expérimentation – et notamment le principe d’une action curative, se prononce en faveur de son financement par le budget du service d’eau et d’assainissement pour un montant de 300 000 €/an. Le second débat entre élus a lieu en octobre 2015 pour décider des solutions à retenir et à mettre en œuvre concrètement dans le cadre de l’expérimentation. Parmi les sujets débattus lors de ces deux commissions d’élus, cinq questions centrales vont charpenter la problématisation locale de la question de l’accès à l’eau et l’élaboration des solutions :

⁷⁰³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles – dite « loi MAPTAM » ; et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite « loi NOTRe ».

- La légitimité du service public d’eau à internaliser les questions sociales dans son fonctionnement : pour une partie des élus, une politique sociale de l’eau reviendrait à se substituer aux services de l’action sociale locale, considérés comme les seuls habilités à traiter les problèmes de pauvreté. De même, si le débat gestion fragmentée *versus* gestion mutualisée de la solidarité est posé, il rentre en conflit avec les intérêts territoriaux des acteurs.
- L’antagonisme en termes de visibilité politique entre une action locale et une action départementale mutualisée dans le cadre du FSL, qui est un obstacle à la construction de solutions partenariales élargies.
- Le refus *a priori* des élus de mettre en place un véritable « droit » à l’eau, qui fait écho à l’argument des CCAS selon lequel « il ne faut surtout pas créer un nouveau droit ». Ce principe est justifié par la crainte d’effets pervers, le fait que l’eau n’est finalement pas chère sur le territoire communautaire, et l’adoption récente du principe d’interdiction des coupures d’eau aux ménages qui ne peuvent pas payer leur facture d’eau.
- L’importance accordée à la maîtrise de la consommation d’eau des ménages, via des actions de sensibilisation et d’éducation aux économies d’eau, pour des motifs environnementaux, mais également parce qu’elles seraient plus faciles à mettre en place et plus efficaces en fin de compte que le versement d’aides pour des ménages qui sont supposés avoir du mal à maîtriser leur budget.
- Le coût de gestion d’un dispositif de solidarité en eau. Un argument récurrent est avancé par les acteurs : les mesures mises en œuvre ne doivent pas faire peser de coûts financiers supplémentaires pour la collectivité locale. Cet élément du débat, qui fait également écho au décret d’application de la loi Brottes où le seul indicateur qu’il est recommandé de suivre renvoie au coût financier, va agir comme contrainte supplémentaire justifiant la décision de ne pas internaliser le social dans la gestion du service public d’eau.

Finalement, dans un contexte où l’accès à l’eau ne constitue pas un véritable enjeu politique sur le territoire en raison en partie de l’invisibilité sociale du phénomène de pauvreté en eau, les élus optent pour un programme de sensibilisation des ménages pauvres à l’usage économique de l’eau et pour l’octroi de subventions pour des travaux de réparation des fuites d’eau pour les ménages précaires. La tarification progressive de l’eau, mise en avant par un

élu écologique, doit faire l’objet d’une nouvelle étude. Le processus de problématisation de l’accès à l’eau aboutit à mettre en place un programme d’action environnementale auquel les acteurs du service ne s’attendaient pas. La construction du problème de l’accès à l’eau à Strasbourg illustre un cas de reformulation et de réorientation assez inédite d’un problème public, qui se fait ici par l’instance politique.

e. Le syndicat de l’Eau du Dunkerquois : « vitrine » française de la tarification sociale et de l’ingénierie sociale de la Lyonnaise des Eaux

L’expérience dunkerquoise marque l’avènement de la tarification sociale au sens propre du terme dans le monde de l’eau, où des contraintes à la fois juridiques, techniques, urbanistiques, logistiques semblaient jusque-là en faire une équation impossible à résoudre. Lorsqu’en septembre 2012, la presse locale et nationale annonce qu’un dispositif novateur de tarification sociale a été mis en place sur le territoire du Dunkerquois et de l’Audomarois par la Lyonnaise des Eaux, qui y gère l’eau depuis 1924, il est fait référence à juste titre à la première forme de tarification discriminante dans le secteur de l’eau d’un point de vue social. En l’occurrence, 8 600 ménages pauvres sont désormais bénéficiaires d’une tarification dédiée en raison de leur situation socio-économique.

Comment les acteurs y sont-ils parvenus ? Du côté de la collectivité⁷⁰⁴, les préoccupations sociales et environnementales sont étroitement mêlées. La nouvelle tarification est d’abord pensée en termes de progressivité et vise la réduction de la consommation d’eau et la préservation de la ressource. Comme le dira la directrice générale des services du syndicat, il s’agit « d’abord d’un tarif écologique ». Mais la préoccupation sociale ne saurait être absente d’un territoire marqué par une précarité bien documentée. En 2010, au moment où les négociations sur la question de l’accès à l’eau entre acteurs démarrent, les différents diagnostics socio-territoriaux de la pauvreté établis par les acteurs des politiques sociales (CCAS, CAF, FSL) font un état des lieux de la précarité pour le moins éloquent : la proportion de foyers pauvres au sens de la CAF (allocataires de prestations sociales vivant sous le seuil de pauvreté défini par l’INSEE) sur l’agglomération est de 20 % et concerne 16 500 ménages ; parmi ceux-ci, 10 000 ménages sont allocataires de minimas sociaux. En

⁷⁰⁴ Emmenée par son maire, Michel Delebarre (PS).

2010, le montant de la facture d’eau payée pour une consommation standard de 120 m³ est de 489,60 € et représente 4,9 % du revenu disponible d’un ménage sans ressources en couple avec 2 enfants et allocataire du RSA socle⁷⁰⁵, au-dessus du seuil conventionnel de pauvreté en eau établi à 3 %. La situation sociale se dégrade et l’enjeu de l’accès aux services essentiels devient plus aigu, notamment en matière d’énergie. Pour ce qui concerne en particulier le problème de la pauvreté en eau, il n’y a pas d’évaluation officielle de l’ampleur du problème sur le territoire. En 2012, le FSL départemental, qui est intervenu pour 210 ménages au total, a alloué 63 000 € d’aide aux impayés d’eau ; 260 000 € à l’électricité et le gaz ; 41 € au téléphone et 500 000 € au logement. Les CCAS, de leur côté, ont aidé 156 ménages pour leur factures d’eau, 361 ménages pour l’électricité et 277 ménages pour le gaz, pour des montants respectifs de 16 000 €, 41 000 € et 43 000 €⁷⁰⁶. Le montant moyen de l’aide pour les impayés de facture d’eau s’élève à 158 €/ménage aidé.

La dimension sociale va donc assez naturellement s’inviter dans le débat, d’autant que le sujet est très débattu sur la scène nationale. La question du maintien ou non de la part fixe (abonnement), souvent considérée comme injuste pour les petits consommateurs pauvres, semble avoir fait l’objet d’un vif débat avec les élus « qui ont fait le choix de maintenir la part fixe pour responsabiliser les usagers » témoignera la directrice du Syndicat d’eau Dunkerquois lors d’une intervention à la FNCCR en juin 2015. Le maintien de l’équilibre financier global et notamment le principe selon lequel « l’économie du marché devait rester la même » semble avoir joué dans les discussions autour du maintien de la part fixe.

Du côté de la Lyonnaise des Eaux, la période est celle d’un repositionnement stratégique d’ensemble. Face à la contestation de la délégation et la perte de certains marchés⁷⁰⁷, face à la montée en puissance de la revendication de « l’eau bien commun » et à l’affirmation aux plans international et national d’un droit à l’eau, l’entreprise entreprend de formuler un nouvel agenda stratégique autour du concept de responsabilité sociale des entreprises et de développement durable :

« L’expérience de gestion des services publics dans les quartiers marginaux des mégapoles de Buenos-Aires, les gros problèmes rencontrés en Argentine et en Bolivie, la campagne « stop-

⁷⁰⁵ Le montant annuel du RSA socle en 2010 alloué à une famille de 4 personnes (couple avec 2 enfants) étant de 9936 €.

⁷⁰⁶ Arrondis par l’auteure.

⁷⁰⁷ A l’étranger puis en France, avec plusieurs retours en régie. Pour le cas de Buenos Aires, avec le retrait de Lyonnaise des Eaux, voir De Gouvello B., (2014), La dé-légitimation d’un opérateur international. Retour sur la concession des services d’eau et d’assainissement de Buenos Aires, 1993-2006, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n° 203, pp. 16-29.

Suez » des altermondialistes, la remise en cause en Europe du modèle français de l’eau, le refus de continuer à pratiquer la politique de la chaise vide et d’accepter enfin d’affronter les débats contradictoires ont conduit la Lyonnaise des Eaux en 2008 à redéfinir son image et se positionner en acteur moteur du changement »

(Directeur de l’ingénierie sociétale de Suez Environnement, entretien, mars 2009⁷⁰⁸).

Aussi, la Lyonnaise des Eaux se lance dès 2009 dans l’organisation d’une campagne nationale d’auditions et de concertation intitulée « Idées Neuves sur l’Eau » avec pour programme « de réinventer collectivement le modèle de l’eau ». Elle entend rassembler l’ensemble des parties prenantes de l’eau et une multitude d’autres acteurs issue de tout horizon : politique, média, littérature, recherche, entreprises, agriculture... Pour le groupe, cette action d’envergure est vantée comme modèle de démarche participative innovante pour penser l’avenir de l’eau. Trois forums d’experts ayant respectivement pour thème le modèle économique de l’eau et de gouvernance à réinventer, les nouvelles technologies et les nouvelles tarifications d’une eau pour tous, sont ainsi organisés entre 2010 et 2012. En parallèle, le groupe auditionne sept cents élus pour recueillir leur avis sur les conclusions des différents forums et enfin, un site web est créé pour recueillir l’avis des internautes. Il résultera de cette vaste campagne un ensemble de douze engagements du groupe en faveur du développement durable. Ces engagements représentent une nouvelle stratégie du groupe, dénommée le « nouveau contrat pour la santé de l’eau », avec notamment un engagement visant à « rendre possible l’accès de tous à l’eau »⁷⁰⁹. A ce titre, l’un des « piliers » de ce « nouveau contrat » consiste à « promouvoir une économie vertueuse et concertée de l’eau » et propose notamment « d’imaginer des tarifications sociales et environnementales »⁷¹⁰.

L’élaboration d’une tarification éco-solidaire pour Dunkerque s’inscrit dans ce contexte de redéfinition de la stratégie de la Lyonnaise des Eaux. Lors de la table ronde sur la tarification

⁷⁰⁸ Entretien réalisé par Marie Tsanga Tabi en 2009.

⁷⁰⁹ Sources : Lyonnaise des Eaux, « L’eau pour tous, quelles nouvelles tarifications ? », *Les cahiers de l’eau, La revue du forum des Idées Neuves sur l’eau*, numéro 4, septembre 2012, 68 p. ; L’essentiel des Idées Neuves pour l’Eau, 2013, p 15, accessible en ligne :

http://www.lyonnaise-des-eaux.com/var/lde_admin/storage/original/application/74fd9b8e816c77fb10dd95e37ccc789d.pdf

⁷¹⁰ Les dispositifs tarifaires mis en place par la Lyonnaise en France et proposés en exemple aux élus sont présentés dans deux dépliants (2012) : le premier expose la méthodologie « eau équitable » pour rendre le droit à l’eau « effectif » et le second détaille huit cas de tarification mises en place pour des collectivités entre 2010 et 2012. Dunkerque est l’un des cas proposés en exemple, avec huit autres collectivités, dont Libourne. Les deux dépliants « Eau équitable » sont accessibles en ligne sur la page présentant le pilier n° 3 du « nouveau contrat pour la santé de l’eau » : <http://www.lyonnaise-des-eaux.com/Le-contrat-pour-la-sante-de-l-eau/PILIER-3>

progressive de l’eau qu’organise la Lyonnaise des Eaux le 25 novembre 2011 à Lille et qui réunit universitaires locaux, élus de la région du Nord, l’Académie de l’Eau, la FNCCR, des services d’eau et des chercheurs⁷¹¹, se dessinent les grandes orientations de l’architecture tarifaire du syndicat d’eau Dunkerquois : cibler les ménages en difficulté, réduire la part fixe du tarif quand cela est possible et différencier les usages de l’eau⁷¹².

Les négociations entre les autorités locales et l’entreprise se poursuivent et aboutissent à la signature d’un quatrième avenant au contrat en cours qui « introduit la tarification écosolidaire de l’eau tout en modernisant les clauses en matière de transparence et de gouvernance partagée » comme l’explique alors le vice-président de la Communauté urbaine. De son côté, dans un article du Monde le 21 septembre 2012⁷¹³, Philippe Maillard, patron de la Lyonnaise des Eaux déclare :

« Ce nouveau type de tarification, qui nous a demandé deux ans de mise au point, est bénéfique pour tout le monde : il va permettre à 80 % des foyers de voir leur facture baisser tout en maintenant un équilibre financier durable entre la collectivité et nous ».

La nouvelle tarification qui sera appliquée en septembre 2012 est donc bien progressive, et elle reprend les seuils (eau essentielle⁷¹⁴, eau utile et eau de confort) déjà mis en place sur le contrat de Libourne. Mais cette tarification est également « sociale », alors même que d’un point de vue juridique la loi ne l’autorise pas encore. En l’occurrence, les publics pauvres ciblés sont les bénéficiaires de la CMU-C : ces derniers bénéficient automatiquement⁷¹⁵ d’un tarif réduit pour la première tranche de consommation, en vertu d’un accord local avec la CPAM, validé par la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL). Nous

⁷¹¹ Table-ronde que nous avons pu notamment observer.

⁷¹² Voir le volet « perspectives » du document de compte-rendu de la table-ronde édité par Eaux du Nord, société locale du groupe Lyonnaise des Eaux : (2011), « *La tarification progressive de l’eau* », Compte-rendu de la table-ronde du 25 novembre 2011, organisée par Science Po Lille, Académie de l’eau, FNCCR, Eaux du Nord, et Lyonnaise des Eaux.

⁷¹³ *Le Monde*, « A Dunkerque, la Lyonnaise des eaux se lance dans la tarification progressive », 21 septembre 2012, accessible en ligne sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/09/21/a-dunkerque-la-lyonnaise-des-eaux-se-lance-dans-la-tarification-progressive_1763640_3234.html?xtmc=philippe_maillard_tarification_baisser&xtcr=2

⁷¹⁴ L’eau essentielle se substitue à la notion d’eau vitale testée quelques années auparavant à Libourne.

⁷¹⁵ Lorsqu’ils sont abonnés du service d’eau, ce qui est le cas d’un grand nombre d’usagers à Dunkerque, contrairement à la majorité des autres villes. En effet, comme nous l’avons dit dans l’introduction générale, Dunkerque se caractérise par une forte et atypique individualisation des compteurs d’eau, ce qui justifie l’activation du levier de la tarification sociale : 90 000 abonnés, dont 84 000 abonnés domestiques, pour une population de 220 000 habitants. Nous verrons dans le chapitre 6 que ce n’est pas le cas de Paris et que le projet de tarification sociale a rencontré de nombreux obstacles en raison de la configuration d’habitat collectif prédominante, à l’instar de nombreuses autres collectivités.

reproduisons ci-dessous le schéma tarifaire éco-solidaire dunkerquois, déjà exposé dans l’introduction générale⁷¹⁶.



Figure 5 : La tarification « éco-solidaire » mise en place par la Lyonnaise des Eaux pour le syndicat de l’eau du Dunkerquois : une tarification progressive ciblée pour les bénéficiaires de la CMU-C (2012)

Source : <http://slideplayer.fr/slide/2962880/#>

Le service d’eau ne dispose cependant pas de la composition familiale : une tarification sociale prenant en compte le quotient familial (QF) avait en effet été envisagée mais l’obtention de cette donnée n’a pas été possible⁷¹⁷. Pour éviter les effets pervers de la progressivité pour les familles nombreuses, non identifiables comme telles, ce tarif est complété par des chèques eau : ces chèques eau de 12 euros/par personne supplémentaire/an sont octroyés sur demande aux ménages, pour les familles de plus de cinq personnes⁷¹⁸.

Cependant, ce dispositif chèque eau complémentaire a connu une montée en charge assez lente dans les premières années de mise en place du dispositif, avec un fort taux de non-

⁷¹⁶ Voir également sur le site du syndicat du Dunkerquois : « la tarification éco-solidaire » <http://www.leaududunkerquois.fr/index.php?menu=9&page=page&pageID=6> ;

⁷¹⁷ Voir par exemple *La gazette des communes*, 15 juillet 2013, « La délicate mise en œuvre de la tarification sociale », 3 p.

⁷¹⁸ Voir sur le site du syndicat du Dunkerquois : « Familles nombreuses : vos aides pour l’eau. Faites-vous connaître auprès de votre service de l’eau pour bénéficier des 12 euros offerts sur votre facture d’eau chaque année ! Cette aide est attribuée à partir de la 6ème personne vivant au foyer sur présentation d’un justificatif (attestation CAF ou attestation d’assuré social). » <http://www.leaududunkerquois.fr/index.php?page=actu&refID=19> (billet du 07 janvier 2015)

recours: il n’est pas exclu toutefois que ce taux baisse, grâce aux opérations de communication réalisées auprès de divers acteurs (travailleurs sociaux et ménages notamment). Par ailleurs, comme pour les autres cas, les effets réels de la mise en place de cette tarification sur l’ensemble des usagers, ainsi que pour les usagers pauvres et pour les catégories ciblées, restent à évaluer. La question des éventuels effets de seuil, par passage d’une tranche tarifaire à une autre, se pose notamment puisque, à ce jour, cette formule tarifaire n’est pas indexée à la composition des ménages⁷¹⁹.

De manière plus générale, pour la Lyonnaise des Eaux, la mise en place de la tarification sociale à Dunkerque « s’inscrit dans une logique collaborative, qui vise à la clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes – collectivité locale, secteur privé, société civile⁷²⁰ », qu’elle vise à étendre à d’autres contrats, en phase avec son nouvel agenda stratégique construit en interne. Après l’expérience acquise par l’entreprise à l’international en matière de tarification de l’eau pour les pauvres⁷²¹ et la tentative à Libourne de combiner une tarification progressive environnementale à un objet social non calibré, ce premier tarif progressif et social de l’eau français est considéré comme une vitrine de l’ingénierie sociale du groupe et est abondamment diffusé à ce titre. La mise en place de ce tarif a également contribué à soutenir la piste d’une expérimentation nationale dans le cadre de la loi Brottes⁷²² : il s’agissait en effet, d’une part, de « régulariser » les tarifs déjà mis en place dans certains services d’eau, grâce à un nouveau cadre réglementaire dérogatoire permettant de surseoir au flou législatif latent, et, d’autre part, de nourrir un processus d’innovation tarifaire locale déjà bien amorcé, avec certains élus et opérateurs très volontaristes.

⁷¹⁹ Cela pourrait changer toutefois, avec l’expérimentation Brottes en cours, à laquelle participe le syndicat de l’eau du Dunkerquois (voir la liste des collectivités et services participant à l’expérimentation en annexe n° 11).

⁷²⁰ Présentation de l’expérience de la tarification éco-solidaire de Dunkerque sur le site du *World Forum for a responsible Economy* <http://www.bipiz.org/recherche-avancee/lyonnaise-des-eaux-une-tarification-eco-solidaire-de-leau-a-dunkerque.html>

⁷²¹ De fait, les tarifs progressifs ont d’abord été conçus et mis en place, parfois par des entreprises françaises et étrangères, pour des services d’eau et d’assainissement dans des pays en développement. Il s’agissait entre autres de concilier des objectifs sociaux, environnementaux et économiques. De nombreux travaux anglo-saxons ainsi que des notes de recherche de la Banque Mondiale portent sur la tarification progressive de l’eau et de l’assainissement (et d’autres services). Ces tarifs ont également été mis en place dans de nombreux pays pour des raisons environnementales (une littérature fournie existe sur ce sujet ; pour ne citer qu’un article, qui évoque ce sujet et quelques-unes de ces références, voir Barraqué B., (2009), *op. cit.*). Enfin, le principe de la gratuité d’une tranche d’eau « vitale » est également fréquemment débattu et discuté, notamment à partir du cas de l’Afrique du Sud : voir à ce sujet Smith J., (2012), Free water for all the world’s poor? A review of the strategy of South Africa’s free basic water policy, *Water Policy*, vol. 14, n° 6, pp. 937-956. On reviendra sur ce sujet dans le chapitre 6, dans le cas de Paris.

⁷²² Cf. chapitre 5. On relève des références fréquentes au cas de Dunkerque lors des débats parlementaires autour de la proposition de loi Brottes, ou dans des articles de presse à cette période.

f. Un fonds social complémentaire du FSL pour la Communauté d’Agglomération d’Hénin-Carvin (CAHC)

Le cas de la Communauté d’Agglomération d’Hénin-Carvin (CAHC), dans le département du Pas-de-Calais, est intéressant à plusieurs titres. Ce territoire de 125 000 habitants est d’abord marqué par une pauvreté et une précarité importantes. Quelques indicateurs en témoignent : le taux de chômage enregistré sur la CAHC en 2013 est ainsi de 17 %, largement supérieur à la moyenne nationale (10 %) ; le revenu annuel médian par unité de consommation en 2010 s’élève à 14 000 €, inférieur de 2000 € à la moyenne régionale et de 5000 € à la moyenne nationale. Comme dans d’autres régions touchées par une pauvreté durable, les services sociaux ont vu arriver ces dernières années des publics nouveaux, salariés ou retraités très modestes. Ensuite, en ce qui concerne plus spécifiquement la question de l’accès à l’eau, celle-ci y est rendue particulièrement sensible et visible par la conjugaison de plusieurs facteurs : un montant moyen annuel de la facture d’eau relativement élevé, 400 € TTC⁷²³, qui équivaut à une dépense journalière de 1,09 € et qui a fortement augmenté ces dernières années en raison d’investissements importants consécutifs à des affaissements miniers ; ensuite, une configuration d’habitat individuel qui concerne près de 80 % des abonnés du service d’eau, ce qui se traduit par une importante population de clients (55 000) en relation commerciale directe avec leur fournisseur, Veolia en l’occurrence, titulaire du marché depuis plus d’une centaine d’années.

Comment se présente la question de la pauvreté en eau ? Une évaluation largement reprise par les acteurs locaux est qu’elle touche *a minima* 10 % de la population du territoire, soit 12 500 personnes si l’on ne considère que les publics bénéficiaires du RSA socle dont le revenu mensuel est donc de 450 €. De fait, la question des difficultés de paiement et des impayés se pose de manière très nette sur le territoire de l’agglomération. Ces problèmes sont d’abord pris en charge de manière classique, directement au niveau du gestionnaire par la mise en place d’échéanciers de paiement : en moyenne, 4000 échéanciers sont accordés chaque année pour soulager les familles en difficulté malgré le système de facturation trimestriel et de mensualisation de la facture d’eau également mis en place. Interviennent ensuite les aides sociales obligatoire et facultative. Côté FSL, au moment de notre enquête et

⁷²³ Facture établie pour une consommation moyenne de 90 m³/an/abonné correspondant à la moyenne de consommation calculée sur le territoire de la CAHC et non pas sur la base de la norme nationale officielle de 120 m³ qui n’est plus pertinente aujourd’hui compte tenu du mouvement global de baisse des consommations d’eau constatée pour une majorité de services d’eau.

selon nos interlocuteurs, l’eau représente entre 150 et 250 dossiers par an pour le territoire de la CAHC, pour une aide moyenne de 300 euros, ce qui représente un budget de 40 000 à 60 000 euros par an. Le règlement intérieur du FSL conditionne l’octroi d’une aide d’une part, au paiement préalable de 20 % de la facture, ce qui peut se révéler problématique pour certains publics, et d’autre part au fait de ne pas avoir été bénéficiaire du FSL au cours de l’année écoulée. Comme on le verra, les CCAS peuvent intervenir dans le financement de ces 20 % mais tous ne le font pas. Notons par ailleurs que, dans un contexte financier contraint, les aides pour l’eau sont fortement concurrencées par les aides pour l’énergie. Même si en principe l’approche de la solidarité est globale et non sectorielle, en pratique, les acteurs sociaux ont tendance à privilégier la prise en charge des factures d’EDF, parce que cette entreprise est le plus important contributeur au fonds, et que les factures d’électricité sont également les plus importantes, en général deux à trois fois plus élevées que pour l’eau. Enfin, la gestion du FSL s’inscrit globalement dans une perspective de « responsabilisation » des bénéficiaires, comme l’explique sa responsable :

« [Il y a des gens qui] considèrent qu’ils ont droit à une aide par an, on le voit bien au niveau de nos tableaux : ils vont revenir à date fixe pour le dispositif... et qui n’auront quasiment rien réglé tout le restant du temps ! Pour ceux-là, quand on voit que ça fait la deuxième ou la troisième fois qu’ils reviennent sur le dispositif, et qu’il n’y a eu aucun effort de versement, on va mettre ce qu’on appelle dans le cadre du FSL « des mises à l’épreuve ». Avant d’attribuer une aide, on va leur demander de faire quelques versements mensuels sur un délai de trois ou six mois, pour les habituer quand même à refaire des versements. »

Du côté des CCAS et de l’aide sociale facultative, la politique varie d’un CCAS à un autre. Ainsi, sur la commune de Carvin, qui compte un peu plus de 17 000 habitants et où le taux de pauvreté atteint les 22 % et le taux de chômage 16,6 %⁷²⁴, le CCAS aide entre vingt et trente ménages par an pour l’eau, contre soixante à quatre-vingt-dix pour l’énergie (électricité, charbon). De manière générale, ce sont les publics en précarité extrême qui sont aidés pour l’eau. La philosophie d’action est là aussi très claire, comme l’explique le directeur du CCAS :

« L’aide vient en dernier recours quand il n’y a pas d’autres solutions. En fait, la personne va être reçue la plupart du temps par une conseillère en économie sociale et familiale. Elle va faire

⁷²⁴ Données INSEE 2012.

une étude complète de la situation budgétaire (charges, ressources, vérifier l’endettement), préconiser à la famille des possibilités d’optimiser le budget (par exemple, les enfants ont tous un téléphone portable avec un abonnement différent, on peut regrouper avec une formule qui permet de faire des économies). »

Sur la commune de Montigny-en-Gohelle, qui compte 10 300 habitants environ et qui fait partie avec celles de Libercourt et Rouvrois des communes les plus touchées par la pauvreté⁷²⁵, la prise en charge des impayés d’eau relève d’une toute autre approche. S’il est également question d’inviter à étaler et régler sa dette d’eau, la politique du CCAS consiste à avancer pour le compte du ménage les 20 % de la dette d’eau exigée par le FSL afin de permettre la prise en charge de leur dossier, et donc de les protéger contre une coupure d’eau⁷²⁶, qui était à l’époque encore autorisée. Comme l’indique là aussi le responsable de la structure :

« On essaye d’inciter les gens à la mensualisation. Il vaut mieux payer des petites factures que de ne rien payer et se trouver trois mois après avec une grosse facture qu’on ne pourra pas assumer. La politique, c’est ça. Après, la politique du CCAS aussi, c’est qu’on leur délivre des chèques [eau] pour justement pallier les 20 % que les familles doivent verser dans le cadre [d’une aide FSL]. »

Si la situation est très délicate pour ce type de public en raison d’un coût d’accès à l’aide légale qui peut déjà se révéler trop élevé, elle l’est également pour une autre catégorie, ceux que les acteurs locaux appellent les « publics hors barème » des politiques sociales légales, ou encore les « publics vulnérables qui ne rentrent dans aucun dispositif d’aide ». Comme l’explique le président de la CAHC :

« Nous avons décidé de créer une commission pour tous ceux qui sont refusés par l’aide sociale légale départementale, sur un montant autour de 10-15 % au-dessus des barèmes du RSA. Cela permet de répondre à des gens qui sont en quasi situation de ceux qui touchent le RSA mais qui n’y ont pas droit : ils n’ont ni RSA ni CMU etc., droit à rien. Donc, on s’est dit autant aider ces personnes... »

⁷²⁵ 28,3 % de pauvres et 23,4 % de personnes sans emploi, selon les données de l’INSEE de 2012.

⁷²⁶ Rappelons que l’octroi d’une aide par le FSL garantissait l’absence de coupure d’eau.

Un enjeu d’autant plus important qu’il était à l’origine d’un sentiment d’injustice susceptible de s’exprimer dans les permanences des élus :

« Et souvent dans nos permanences, nous recevions des gens qui nous disaient qu’ils étaient justes au niveau du barème du RSA et que la commission FSL les avait refusés parce qu’ils étaient 50 euros au-dessus du barème et ils ne le comprenaient pas, « je suis aux Assedic où j’essaie de trouver du boulot, je fais un peu d’intérim, mon voisin ne fout rien et il est au RSA, il redemande les aides du conseil général tous les ans et il les obtient... ! ». Bref, vu la situation politique du territoire, il fallait trouver des solutions. »

Concrètement, le projet de la mise en place d’un dispositif d’accès social à l’eau va être concrètement élaboré vers 2008-2009, lors des débats qui précèdent le renouvellement du contrat de délégation du service public d’eau avec Veolia, alors que se profilent les élections municipales de 2012. Voici comment le directeur du service d’eau de la CAHC explique le cheminement de la réflexion :

« On a commencé à vouloir le projet au moment où on s’est penché sur la remise en concurrence des contrats de délégation. Il y a d’abord eu toute une phase de débats sur les délégations, ce qui nous a déjà pas mal occupés. Puis quand ce débat a été tranché, on a commencé à regarder les évolutions potentielles, et le social est apparu comme un volet sur lequel les élus voulaient avancer. »

D’où vient cette volonté « d’avancer » sur « le social » ? Comme on l’a vu, le problème de l’accès à l’eau était présent et tangible sur le territoire, et certaines limites ou effets pervers des dispositifs sociaux étaient transformés en injustices. A ce premier facteur déclencheur, il faut ajouter la forte sensibilisation des acteurs locaux aux problèmes de pauvreté sur leur territoire. Du côté des élus : le président de la CAHC était acteur des politiques sociales légales dans ses fonctions passées au Conseil Général⁷²⁷, et le vice-président en charge de l’eau, communiste, éducateur de formation, était également très sensible à ces aspects. Du côté des fonctionnaires, le directeur du service public d’eau et d’assainissement a pris parti pour la question sociale de l’eau pour des raisons de « conviction personnelle ». Enfin, dans un contexte global de remise en cause des marges des délégataires, les responsables de l’agglomération avaient commencé en fin de contrat à faire pression sur Veolia, et il

⁷²⁷ Et notamment Président de la Commission Locale d’Insertion et Président de la Commission Fonds Solidarité Logement.

apparaissait normal d’une certaine manière qu’une partie de l’argent « récupéré » soit alloué à un projet d’accès à l’eau.

La politique élaborée en matière d’accès à l’eau se compose de deux volets. Le premier consiste en une refonte tarifaire. Celle-ci va se traduire en premier lieu par une réduction de 60 % de la part fixe, « pour favoriser les petits consommateurs, ou plutôt pour moins pénaliser ces petits consommateurs » explique le directeur de l’eau. En second lieu, une progressivité est introduite entre trois niveaux de consommation : eau de consommation essentielle jusqu’à 30 m³ par an, eau de consommation responsable de 30 à 120 m³ et eau de consommation de confort au-delà de 120 m³. Mais la progressivité est volontairement modérée – 10 % d’écart entre le tarif le plus bas et le plus haut – afin d’éviter des effets pervers, notamment la pénalisation des familles nombreuses.

Par ailleurs, effectuant une veille sur les évolutions réglementaires, le directeur du service avait été intéressé par la possibilité offerte au service d’eau par la loi Cambon⁷²⁸ de consacrer jusqu’à 0,5 % de son budget à des aides sociales :

« Quand on voit sortir un sujet comme la loi Cambon qui donne la possibilité au service de l’eau et de l’assainissement d’être plus solidaire, c’est un sujet que j’évoque lors de ces réunions [NB : réunions hebdomadaires avec l’ élu en charge de l’eau], puis je vois si l’ élu est preneur d’avancer dans cette direction ou pas. Et là assez rapidement, il était preneur de dire qu’il fallait qu’on se positionne et il m’a demandé d’être force de proposition par rapport à cet axe. Après, il a été fort. C’est-à-dire qu’il est parti voir le président là-haut et le chef de service avait le dossier sur son bureau dès le lendemain ! »

Il a alors été rapidement acté que la collectivité situerait son effort au plafond autorisé par la loi, ce qui s’est traduit par l’introduction d’une clause spécifique dans le cahier des charges de la délégation de service :

« On a donc écrit dans le cahier des charges de délégation qu’il y aurait une enveloppe de 85 000 euros, modifiable par la collectivité, qui serait affectée à des mesures sociales. On pré-identifiait certaines mesures sociales comme le FSL, la dotation au dispositif de solidarité aux personnes en difficulté pour payer leurs factures d’eau au-delà du FSL, puis également ouvrir la porte à ce que les candidats puissent faire des propositions. »

⁷²⁸ Loi Cambon n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à relative à la solidarité dans les domaines de l’alimentation en eau et de l’assainissement.

Une fois la délégation à nouveau conclue avec Veolia, demeurait la question de savoir comment concrétiser cette dimension sociale : Que faire de cet argent ? Le confier au FSL ? Le confier aux CCAS pour qu’ils distribuent des chèques eau ? Un autre enjeu est alors intervenu, celui de la visibilité politique :

« Leurs attendus [des élus], c’était également que l’image de l’agglomération soit bien visible. Quand je dis cela, je pense par exemple quand j’avais évoqué les possibilités des chèques eau, distribués par les CCAS, mais pour eux, il y avait un problème de visibilité d’image de l’agglomération, ils ne trouvaient pas cela complètement satisfaisant. »

Un fonds communautaire est alors élaboré. Il repose sur un montage partenarial effectué avec le délégataire et les acteurs de l’action sociale. En pratique, le repérage des ayants-droits à ce nouveau dispositif s’effectue lors du traitement des dossiers en commissions du FSL ou des CCAS et s’appuie sur un principe relativement simple : le demandeur d’une aide au FSL ou à l’un des CCAS du territoire qui se voit débouté est automatiquement intégré dans la liste des dossiers qui seront traités dans la commission du Fonds complémentaire. L’originalité du fonctionnement de ce fonds tient également à l’implication directe des élus dans la commission d’attribution des aides. En termes financiers, au démarrage en 2013, près des deux-tiers du financement autorisé de l’accès social à l’eau par la loi Cambon (0,5 % des recettes du service) a été affecté au dispositif local, le reste étant attribué au FSL, avec un plafond d’aide arrêté à 1,8 fois la facture moyenne annuelle d’un ménage du territoire.

Ce dispositif reste marqué par une logique d’action pensée en termes de réparation ponctuelle et curative des problèmes. Ce positionnement trouve une justification dans l’idée récurrente que nous retrouvons dans le discours des acteurs de l’action sociale *« qu’il ne faut surtout pas créer un nouveau droit »*. Aussi, la question de l’accès à l’eau se construit-elle en termes de droit à l’aide pensée dans une logique de résorption de difficultés conjoncturelles et non pas en termes de droit à l’eau, qui induirait une prise en charge permanente et dans la durée des problèmes d’accès à l’eau des populations pauvres. Que ce soit du côté du FSL, ou de celui des CCAS – les actions en faveur de l’accès à l’eau relevant historiquement du champ de l’action sociale facultative, la solution mise en œuvre *« va plutôt être là pour accompagner temporairement la difficulté, mais elle ne va pas permettre de la résoudre »*⁷²⁹.

⁷²⁹ Extrait de l’entretien avec le responsable du CCAS de Carvin.

Chercher, au contraire, à résoudre durablement la situation de difficulté des ménages : c’est tout l’enjeu des dispositifs préventifs qui vont être élaborés à l’échelon national à partir de 2013 et que plusieurs acteurs vont tenter de faire reconnaître juridiquement.

3. Les timides débuts du volet préventif du droit à l’eau (2013-...)

Comme on l’a vu, dans la foulée de l’adoption du droit à l’eau en 2006, le débat s’est structuré autour de sa mise en œuvre effective sous la forme de mesures curatives et/ou préventives. Seules les premières ont finalement été instituées par la réglementation, qui a renforcé le dispositif social de droit commun piloté par les Départements, le FSL. Mais des initiatives « préventives » sont également engagées de manière dispersée par certaines collectivités, à l’image de Dunkerque ou de Libourne dont les mesures tarifaires feront l’objet d’une couverture médiatique importante. La tarification « progressive » de l’énergie et de l’eau avait également fait l’objet d’une promesse du candidat F. Hollande. Suite aux élections présidentielle et législative de 2012, les députés vont être saisis d’un projet de loi, qui connaîtra plusieurs versions et ne résoudra toujours pas, aux yeux de certains, la question du droit à l’eau.

3.1. « Puisque ce foisonnement nous dépasse, feignons de l’encadrer »...

Le 6 septembre 2012, une proposition de loi « instaurant une tarification progressive de l’énergie » est présentée par les députés socialistes François Brottes et Bruno Le Roux⁷³⁰. La disposition principale de la loi, qui sera finalement censurée par le Conseil constitutionnel, porte sur la mise en place d’un système de bonus-malus sur les factures d’électricité et de gaz. La question de l’eau n’y est abordée qu’incidemment : il est simplement prévu dans l’article 2 que le Gouvernement remettra sous neuf mois au Parlement « un rapport étudiant les modalités suivant lesquelles la tarification progressive (...) pourrait être appliquée au secteur tertiaire, aux consommations énergétiques résidentielles autres que les énergies de réseaux et aux consommations d’eau ».

⁷³⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion0150.pdf>

Comme on le sait, la tarification progressive est suspectée d’être une « fausse bonne idée » : elle est en effet susceptible de favoriser les propriétaires de résidences secondaires, qui ne paieront que les premiers mètres cubes peu chers, et de défavoriser les familles nombreuses, qui elles auront à payer des mètres cubes relevant des tranches supérieures de consommation ; c’est ce qu’illustre l’exemple repris dans l’encadré ci-après. Afin d’éviter un tel effet pervers, explique R.-M. Simonnet⁷³¹, il faudrait mettre en place une gestion très fine des mètres cubes consommés pour « éviter de favoriser ceux qui ne viennent que pour les vacances ou les week-ends », et seuls des compteurs à télérelève⁷³² permettraient un tel suivi. Mais alors, estime cet observateur avisé du monde de l’eau, comme de nombreux services n’ont pas les moyens de s’équiper ni de gérer l’information récoltée, cela reviendrait à les « jeter dans les bras des délégataires ».

Encadré 20 – Un effet pervers de la tarification progressive⁷³³

R.-M. Simonnet compare l’effet de la nouvelle tarification progressive adoptée dans l’agglomération auxerroise à l’occasion du renouvellement de son contrat de délégation. Si l’ancien tarif comportait trois tranches, le nouveau en comprend quatre avec une première tranche très sociale de 15 m³ à 0,11 €/m³ (les derniers m³ sont facturés 0,76 €) ; simultanément, le coût de l’abonnement a été ramené de 40 € à 31 €/an. Se basant sur des niveaux moyens de consommation, l’auteur montre alors qu’un « couple aisé de Parisiens » qui possède une résidence secondaire sur ce territoire verra sa facture baisser de 26 %, tandis que celle d’une famille de six personnes ne bénéficiera que d’une baisse de 11 %.

Revenons à l’Assemblée. Les débats montrent bien que l’eau n’y occupe qu’une place subsidiaire. Dans les premiers débats en commission, le député UDI, Frank Reynier, relève ainsi que « le présent texte ne traite ni de l’eau ni du fioul » contrairement à l’engagement 42 du programme électoral de François Hollande, qui prévoyait la mise en œuvre d’une tarification progressive de l’eau. Yves Blein, pour le groupe Socialiste Républicain et Citoyen, souligne également que ce texte doit poser la question de la tarification de l’eau et indique que le groupe proposera lors de l’examen du texte des « premières indications de principes sur le sujet ». Le rapporteur F. Brottes remercie son collègue d’avoir « insisté » sur la question de l’eau et indique qu’il s’en remet sur ce sujet aux suggestions des députés, tout

⁷³¹ *Journ’eau*, la lettre des acteurs de l’eau, n° 842, 10/09/2012.

⁷³² Un compteur télérelevé transmet en permanence la consommation d’eau au gestionnaire, qui peut ainsi la suivre très finement.

⁷³³ D’après *Journ’eau*, la lettre des acteurs de l’eau, n° 849, 05/11/2012.

en soulignant qu’« il n’est pas question d’instaurer un système centralisé comme celui qui s’applique à la gestion de l’énergie ».

L’un des députés socialistes de la Seine-Saint-Denis, Razzy Hammadi, propose alors de recourir à l’expérimentation pour la question de l’eau. La suggestion est reprise par le gouvernement sous la forme d’un amendement déposé par Delphine Batho. La ministre explique que l’amendement « tend à mettre en œuvre une expérimentation nationale sur la tarification progressive, la tarification sociale et l’allocation de solidarité ». Après avoir évoqué la ville de Dunkerque, qui expérimente déjà une tarification sociale de l’eau, elle indique qu’il s’agit de « prévoir les dispositions législatives pour sécuriser ces expérimentations et en faciliter l’évaluation et le partage au plan national ».

La proposition de loi est discutée en première lecture à l’Assemblée nationale le 26 septembre 2012⁷³⁴. Delphine Batho présente la question de l’eau comme une « extension » des dispositions envisagées pour l’énergie. D’ailleurs, la tarification progressive est présentée comme un « bonus-malus sur l’eau ». La question des expérimentations est discutée au niveau des articles 13 et 14⁷³⁵. Pour Yves Blein, si le texte a le mérite de « poser le problème de l’eau et de sa tarification », il ne permet pas néanmoins de garantir l’accès à l’eau à tous. Jean Launay intervient pour sa part pour rappeler que la proposition de loi ne fait que « rattraper la réalité », à l’image de ce qui est engagé à Dijon (avec la Lyonnaise des Eaux) ou à Libourne (avec G. Mitterrand). La loi est adoptée en première lecture avec ses deux articles relatifs à l’eau :

- le premier donne explicitement aux collectivités la possibilité de définir un tarif spécifique pour les usagers domestiques tenant compte des revenus ou de la composition du foyer : ainsi est explicitement introduite la dérogation « sociale » au principe d’égalité des usagers de ce service industriel et commercial qu’est la distribution d’eau ;
- le second définit les contours de l’expérimentation engagée pour une période de cinq ans, qui porte sur le volet curatif (aides au paiement des factures) aussi bien que sur le volet préventif (tarification et versement d’aides à l’accès à l’eau).

⁷³⁴ http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2011-2012-extra2/20122010.asp#P392_75816

⁷³⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2012-2013/20130009.pdf>

Le projet arrive au Sénat où il est examiné en commission à partir du 17 octobre 2012. Le sénateur PS Michel Teston⁷³⁶ affirme que les articles 13 et 14 du projet de loi permettent la « mise en œuvre concrète du premier article de la loi sur l’eau et les milieux aquatiques de 2006, qui a consacré le droit d’accès à l’eau pour tous ». Il considère que les deux articles sur l’eau constituent une « avancée importante » :

« Nous avons jusqu’ici réparé a posteriori les inégalités d’accès à l’eau. Il y avait peu de dispositifs pour agir dès la facturation : cette lacune est désormais comblée, sans remise en cause de l’égalité des usagers devant le service public, puisque le système proposé prend en compte des situations de revenus diverses justifiant une tarification adaptée. L’objectif final est bien l’intérêt général, avec la mise en œuvre du droit à l’eau pour tous. La tarification sociale envisagée est combinée avec une tarification progressive dans l’optique d’une utilisation efficace et responsable de la ressource. Le recours à l’expérimentation me paraît en outre être une solution de sagesse, les spécificités locales des services publics de l’eau justifiant des traitements adaptés à chaque collectivité. Le texte laisse cinq ans pour analyser les solutions trouvées et décider de l’opportunité ou non de généraliser la tarification sociale à l’échelle nationale. »

Le texte va cependant faire l’objet d’une motion d’irrecevabilité votée par une majorité communiste et UMP, qui conteste la constitutionnalité de plusieurs de ses dispositions. Après échec de la conciliation menée en commission mixte paritaire, le texte revient à l’Assemblée nationale pour y être examinée en nouvelle lecture. Le travail parlementaire est l’occasion de consolider le cadre juridique de l’expérimentation⁷³⁷, et d’enrichir spécifiquement le volet relatif à l’eau au moyen de plusieurs dispositions nouvelles :

- le texte plafonne l’exercice de la solidarité entre usagers via les péréquations tarifaires : comme l’indique le rapporteur Michel Teston, il faut éviter que « certains [doivent] payer un surcoût considérable pour compenser les tarifs gratuits ou très bas appliqués aux plus démunis ». De fait, un tel surcoût fait peser le risque de déconnexion de certains gros consommateurs, mais aussi le développement sauvage d’approvisionnements alternatifs. La loi instaure à cet effet un plafonnement :

⁷³⁶ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121015/eco.html#toc3> Voir l’avis n° 51 : <http://www.senat.fr/rap/a12-051/a12-0511.pdf>

⁷³⁷ Selon R.-M. Simonnet, le Conseil d’Etat, consulté, avait jugé peu conforme à la constitution de moduler le tarif en fonction des revenus (*Journ’eau*, n° 858). La sécurité juridique du texte a donc été renforcée en circonscrivant cette mesure exclusivement à l’expérimentation.

« La progressivité du tarif, pour les services concernés par l’expérimentation, peut être modulée pour tenir compte des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer, le prix au mètre cube de la tranche de consommation supérieure ne pouvant toutefois excéder plus du double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté des ministres chargés de l’environnement et de la consommation. »

- le texte ouvre également aux communes la possibilité de financer par leur budget propre tout ou partie de l’aide versée par le service pour le paiement des factures d’eau des usagers en situation de précarité. Le législateur autorise donc l’exercice d’une solidarité globale et non plus uniquement sectorielle, mais il la restreint curieusement au volet curatif.

Après son adoption par l’Assemblée nationale, le texte revient donc pour nouvelle lecture au Sénat en février 2013. Les débats portent en particulier sur la question de la gratuité d’un certain nombre de mètres cubes. Christian Cambon explique pourquoi il y est opposé : outre l’effet d’aubaine dont vont bénéficier les ménages ayant parfaitement la capacité à payer leur facture d’eau, il se prévaut d’échanges « avec les organisations altermondialistes » pour activer l’argument classique de l’effet pervers selon lequel la mesure ne permettra pas d’atteindre le but recherché :

« En effet, un tel dispositif affaiblira les services d’eau, en raison de son coût évident, et il faudra bien que les maires responsables des syndicats des eaux répercutent cette dépense supplémentaire. »

Le député PS J. Glavany est également contre cette mesure « non ciblée » de l’eau gratuite⁷³⁸. Michel Teston, au nom de la commission, rappelle que la mise en place d’une première tranche gratuite « n’est qu’une possibilité offerte aux collectivités territoriales chargées de la gestion de l’eau, et non une obligation ». L’argument ne convainc pas Christian Cambon qui se dit à nouveau « persuadé que l’on fait fausse route, avec ces mètres cubes gratuits ». Il ajoute que « ces expérimentations vont susciter des tensions de communes à communes, entre celles où les premiers mètres cubes seront gratuits et celles où ils ne le seront pas, ce qui engendrera beaucoup d’incompréhension ».

⁷³⁸ Voir sa contribution dans *Journ’eau* n° 913, 24/03/2014.

La sénatrice Evelyne Didier (PC) soulève également le risque environnemental induit par cette mesure de gratuité (« Ce que je crains, c’est que, dans certains territoires où l’eau est abondante, on se montre un peu trop généreux, au mépris des impératifs de cette politique environnementale »), mais elle tente également de mettre un autre enjeu à l’agenda, celui de l’apurement des dettes d’eau : selon elle en effet, certaines personnes « se sont retrouvées très lourdement endettées, parce que l’organisme gestionnaire du service public de l’eau avait laissé filer leur dette sans les alerter sur la situation ». Elle enjoint la ministre à se saisir de cet enjeu, mais D. Batho se contente de lui assurer qu’elle lui communiquera « par écrit la liste des dispositions mises en œuvre pour permettre l’étalement du paiement des factures ». En fin de compte, la proposition de loi « *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l’eau et sur les éoliennes* » est adoptée en nouvelle lecture par le Sénat, le 14 février 2013, puis à l’Assemblée nationale le 11 mars 2013⁷³⁹. Ses principales dispositions sont finalement les suivantes :

- Tarification sociale : possibilité d’intégrer une dimension sociale au tarif progressif⁷⁴⁰, avec une première tranche de consommation gratuite, et une modulation possible en fonction des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer.
- Extension de la solidarité des usagers aux contribuables : l’aide attribuée au FSL pour le paiement des factures d’eau peut être financée en tout ou partie par le budget général au titre de l’aide sociale au moyen d’une subvention au service d’eau.
- Augmentation possible de l’effort de solidarité : la contribution des services au FSL pour l’eau peut aller jusqu’à 2 % au lieu de 0,5 %.
- Volet préventif : le service est fondé à verser des aides devant garantir l’accès à l’eau.

3.2. La loi interdit-elle les coupures ?

Après la promulgation de la loi, une de ses dispositions va rapidement être mise en question : interdit-elle ou non les coupures d’eau pour toute résidence principale, quelle que soit la

⁷³⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2012-2013/20130169.pdf>

⁷⁴⁰ Le tarif progressif étant en effet sujet à controverse sur le plan de ses effets redistributifs. Voir à ce sujet l’article de Bernard Barraqué, (2016), Effets redistributifs de la tarification progressive : le cas d’une ville moyenne, *Techniques Sciences Méthodes (TSM)*, n° 5, pp. 72-82.

situation économique de ses occupants ? Une disposition de la loi, introduite par l’article 19 modifiant le code de l’action sociale et des familles, va en effet faire l’objet d’interprétations divergentes pendant des mois entre 2013 et 2014. S’en tenant à la lettre de la rédaction, des personnalités comme Henri Smets par exemple estiment que l’interdiction générale des coupures est désormais bel et bien inscrite dans la loi. Des associations comme France Libertés vont de leur côté engager une démarche « alerte coupure ! » et soutenir des usagers qui engagent des procès visant à faire reconnaître l’illégalité des coupures. Des jugements sont rendus qui font alors émerger une jurisprudence centrée sur l’appréciation de la bonne ou mauvaise foi des non payeurs. Pour d’autres acteurs, qui se réfèrent plutôt à l’intention du législateur et aux débats parlementaires, qui ne mentionnent jamais le cas de l’eau quand il est question des coupures, le doute subsiste. C’est le cas des distributeurs privés, qui estiment alors qu’il y a une incertitude juridique. La FNCCR estime de son côté que cette interdiction générale ne concerne *a priori* que les personnes en situation de précarité, qu’elle leur est nécessaire et ils en accordent le crédit aux campagnes de France Libertés et de la Coalition Eau comme l’explique un responsable de l’association :

« Dans la plupart des cas, [la coupure] c’est un moyen de faire réagir les gens. Je dirais dans 90 % des cas, on coupe l’eau à quelqu’un, ben derrière la personne se manifeste, enfin on a un contact avec elle et ça permet aux services d’eau d’essayer de trouver une solution avec elle. »

En amont de la coupure, pour les personnes en précarité, l’enjeu est de parer au plus pressé et donc de ne se préoccuper d’eau qu’en cas d’absolue nécessité :

« Ce que disent les gens qui ont la pratique des personnes dans ces situations-là, enfin surtout les services sociaux, c’est que ce sont souvent des gens qui jonglent un peu avec leur budget, et qui en fait parent au plus pressé. C’est-à-dire s’ils ont du mal à payer leur loyer déjà, ils règlent en priorité le loyer pour ne pas être expulsés. Mais une fois qu’ils ont payé le loyer, ils n’ont peut-être plus d’argent pour payer la facture d’eau. Et puis la facture d’eau, tant qu’ils ont toujours l’eau, ils la rangent dans un coin. Mais effectivement le jour où ils reçoivent l’avis de coupure, ils se disent que c’est peut-être urgent, ça devient urgent de payer la facture d’eau. »

Une partie de l’enjeu vient du fait que parfois la coupure ne provoque même plus de réaction :

« Mais dans un certain nombre de cas, minoritaires, je ne saurais pas dire si c’est 5 % ou 10 % ou 15 % mais c’est un ordre de grandeur, les services d’eau constatent que l’on coupe l’eau, et derrière il ne se passe rien. Alors il se peut qu’en fait le logement soit vacant, l’abonné est parti

en oubliant de dire qu’il était parti. Ça je dirais c’est le cas pas grave. Mais il y a aussi des personnes qui sont dans un état tel que même si on leur coupe l’eau, il n’y a plus aucune réaction. Bon. Et donc les actions France Liberté Coalition Eau (...) ça agace un peu les élus, les collectivités, mais elles ne sont pas inutiles parce qu’elles ont permis de faire apparaître, ce qui n’était pas évident, que ce type de situation existe⁷⁴¹. »

On sait désormais⁷⁴² que « l’intention du législateur » dans l’article en cause était uniquement « d’étendre la trêve hivernale en matière de coupure de gaz naturel, d’électricité et de chaleur à l’ensemble des consommateurs ». Mais comme le reconnaît l’auteur de la loi, « la modification législative opérée a *in fine* conduit à interdire les coupures d’eau toute l’année pour l’ensemble des résidences principales, alors que cette interdiction était jusque-là réservée aux familles en difficultés bénéficiant ou ayant bénéficié du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ». De ce fait, la question des « mauvais payeurs » s’est invitée au débat, et avec elle le précédent anglais que ne manque pas d’évoquer F. Brottes. Dans le même registre, selon la fédération des entreprises de l’eau FP2E, une interdiction généralisée des coupures ferait peser sur les budgets des services et des agences de l’eau un risque d’impayés qui s’élèverait à 500 millions d’euros⁷⁴³, ce qui ne manquerait pas d’entraîner une hausse des recouvrements contentieux, des frais qui vont avec, des abandons de créance et des admissions en non-valeur⁷⁴⁴ pesant, *in fine*, sur la facture de l’ensemble des autres usagers. Autre argument mis en avant : l’interdiction de coupure peut donner une fausse impression de gratuité et conduire à la progression d’une dette d’eau susceptible de se révéler insoutenable pour certains usagers sans qu’ils en aient clairement conscience.

F. Brottes tente donc l’année suivante de réparer cette erreur et propose dans un amendement à la loi ALUR « d’interdire les coupures d’eau pour toutes les résidences principales pendant la trêve hivernale d’une part ; et d’interdire les coupures d’eau pour les familles en difficulté

⁷⁴¹ Entretien avec les responsables Eau de la FNCCR, novembre 2014.

⁷⁴² Grâce à l’amendement 361 au titre de l’article 10A le 10 janvier 2014 dans le cadre de la discussion de la loi ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové N° 1670), <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1670/AN/361.asp>

⁷⁴³ Chiffre indiqué dans *Aquae*, lettre de la FP2E, (2015), « Nos entreprises mobilisées pour améliorer l’accès à l’eau », La lettre de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l’Eau (FP2E), Paris, n° 61, février 2015, 4 p., disponible en ligne sur fp2e.org (citée *supra*).

⁷⁴⁴ Comme le note C. Meunier, du Ministère de l’Environnement, « pour les services en régie, l’impact risque d’être très important. En effet, le recouvrement contentieux doit être engagé par le comptable. Le délai de recours est limité à deux ans. De nombreuses agences comptables ne peuvent pas procéder, faute de moyens, aux recours dans les délais impartis et les sommes sont alors imputées en non-valeur sur l’ensemble des abonnés ‘bons payeurs’, augmentant d’autant leur facture », *in* « Les coupures d’eau en France : état du droit, évolutions et vigilances », *Bulletin de l’environnement industriel*, n° 59, 09/2015.

le reste de l’année, d’autre part ». Mais il retire finalement son amendement et le code de l’action sociale et des familles demeure inchangé.

La question ne sera définitivement tranchée qu’en 2015. Un distributeur privé (SAUR), poursuivi pour coupure d’eau illégale à Amiens, soulève une question prioritaire de constitutionnalité⁷⁴⁵ à propos de cette interdiction des coupures d’eau, au motif qu’elle porterait « atteinte excessive, d’une part, à la liberté contractuelle et à la liberté d’entreprendre et, d’autre part, aux principes d’égalité devant la loi et les charges publiques ». Le Conseil constitutionnel rend sa décision le 29 mai 2015. Il « écarte ces griefs » et rappelle que :

« En prévoyant l’interdiction critiquée, quelle que soit la situation des personnes et pendant l’année entière, le législateur a entendu s’assurer qu’aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d’eau. Les dispositions contestées, en garantissant dans ces conditions l’accès à l’eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, poursuivent ainsi l’objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent. »

Le Conseil estime donc que le moyen retenu, l’interdiction générale, n’est pas disproportionnée au regard de l’objectif poursuivi – s’assurer qu’aucune personne précaire ne soit privée d’eau. Par ailleurs, il ne fait pas expressément référence au droit à l’eau potable qui demeure, comme le fait remarquer R.-M. Simonnet, un « élément accessoire du droit au logement »⁷⁴⁶.

La question des moyens de pression nécessaires pour éviter l’augmentation des non payeurs de mauvaise foi va se déplacer alors sur le recours au lentillage, c’est-à-dire à la pose d’une lentille percée provoquant une réduction de débit à quelques litres par heure. Une telle mesure était en principe interdite par le décret 2008-780 « relatif à la procédure applicable en cas d’impayés des factures d’électricité, de gaz, de chaleur et d’eau », comme cela avait été confirmé par une réponse ministérielle en 2011⁷⁴⁷. Elle était toutefois pratiquée, sans qu’on dispose de statistiques globales. Elle fut ensuite brièvement introduite dans la réglementation par un amendement de F. Brottes à la loi sur la transition énergétique. Mais la décision du Conseil constitutionnel confirmant l’interdiction des coupures intervint alors que le texte sur la transition énergétique était discuté au Sénat, et S. Royal estima alors sur cette base que « la

⁷⁴⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-470-qpc/communique-de-presse.143833.html>

⁷⁴⁶ *Journ’eau*, n° 968, juin 2015.

⁷⁴⁷ Réponse au sénateur P. Raoult, publiée dans le JO du Sénat du 03/03/2011, citée par H. Smets dans un entretien paru dans *L’eau, l’industrie, les nuisances*, n° 385, octobre 2015.

mise en œuvre des coupures ou de la réduction du débit d’eau porterait atteinte à la dignité élémentaire de tout être humain et à son droit d’accéder à l’eau et donc à l’hygiène publique ». L’amendement fut retiré. Mais si le lentillage n’est pas expressément reconnu, est-il pour autant clairement interdit ? Comme on l’a vu, cela semble être le cas depuis au moins 2008, même si cette pratique demeure en vigueur⁷⁴⁸. Après la « bataille des coupures », France Libertés s’engagea dans une bataille du lentillage, et se porta partie civile dans plusieurs procès. Deux jugements rendus par des tribunaux de grande instance début 2016, celui de Limoges contre la Saur, et celui de Puteaux contre Veolia, confirment cette interdiction. Dans les deux cas, c’est l’atteinte au droit à un logement décent qui a justifié la décision, le juge de Puteaux estimant ainsi, sur la base de constatations d’huissiers, que le lentillage aboutissait aux mêmes conséquences qu’une coupure, notamment quant à la capacité à prendre une douche et à faire une lessive⁷⁴⁹.

3.3. Une mise en œuvre « effective » du droit à l’eau toujours en devenir ?

Pour certains acteurs, le droit à l’eau n’est toujours pas effectif. Une proposition de loi intergroupes visant précisément une « mise en œuvre effective du droit humain à l’eau potable et à l’assainissement » a été déposée le 18/09/2013 par le député PS J. Glavany. La démarche « s’appuie sur une dynamique engagée par la société civile depuis plusieurs années, coordonnée aujourd’hui par la Coalition Eau⁷⁵⁰ et la Fondation France Libertés »⁷⁵¹. L’enjeu est bien d’ériger le droit à l’eau en « droit de l’homme opposable », ce qui conduit les députés signataires à demander notamment l’installation de points d’eau potable, de toilettes et de douches publiques pour les personnes non raccordées au réseau (avec des seuils de taille de collectivités), mais également à créer un droit à une aide préventive qui serait financé par un

⁷⁴⁸ Dans l’article déjà cité, H. Smets mentionne que 1300 lentillages auraient été pratiqués à Lyon en 2013.

⁷⁴⁹ Voir le dernier ouvrage publié par H. Smets (2016) aux éditions Johanet à propos du recouvrement des factures d’eau dans un contexte où les coupures et lentillages sont désormais interdits.

⁷⁵⁰ Regroupement de « 28 ONG françaises engagées pour l’accès à l’eau et à l’assainissement pour tous ».

⁷⁵¹ Auxquelles s’adjoint, entre autres, l’Obusass. Cet Observatoire publie un nouveau document comportant des « propositions pour la mise en œuvre effective [du] droit fondamental » à l’eau, en mars 2013, alors même que la loi Brottes est sur le point d’être définitivement adoptée. L’Obusass propose une nouvelle fois la création d’une allocation eau, suggestion portée par la proposition de loi Glavany. Le document actualise également son étude des « inégalités territoriales du prix de l’eau » réalisée en 2009. Enfin, il revient sur le parcours du droit à l’eau, et l’implication de l’Obusass dans la mobilisation pour la mise en œuvre effective du droit à l’eau (Obusass, 2013).

« Fonds national de solidarité du droit à l’eau », lui-même abondé par une taxe sur les eaux embouteillées, et qui octroiera des dotations aux FSL départementaux. Un sondage réalisé pour le compte de la Coalition eau et de la Fondation France Libertés indique à cet égard qu’une large majorité de Français sont favorables à une action de solidarité financée par la taxe sur les eaux embouteillées. Cette loi, examinée en 2015 par la commission du développement durable de l’Assemblée nationale, avec Michel Lesage comme rapporteur, devrait être discutée en séance publique en juin 2016.

Enfin, la question plus globale du modèle économique des services d’eau est l’objet d’une mission d’expertise confiée par la ministre de l’environnement Ségolène Royal à un ensemble d’experts du Conseil Général de l’environnement et du développement durable sous la direction de Pierre-Alain Roche. En matière d’accès à l’eau, les propositions de la mission Roche sont les suivantes :

- cibler les aides apportées sous condition de ressources, en prenant comme point de départ le bénéfice de la CMU-C mais en évoluant vers le revenu fiscal pour permettre une évolution ;
- deux possibilités opérationnelles : mécanisme national d’extension du chèque énergie à un chèque eau/énergie ; encadrement national de dispositifs locaux chèque eau.

Pour conclure, et avant de passer au dernier chapitre où nous suivrons l’invention de l’eau sociale dans le cas parisien, on propose dans le tableau ci-après un récapitulatif des étapes majeures des débats relatifs aux quatre principaux enjeux abordés tout au long de ce chapitre.

Tableau 6 : Les principaux jalons de la trajectoire du problème de l’accès à l’eau en France

	Droit à l’eau (DE)	Tarifification sociale	Aide sociale <i>Curative et/ou préventive</i>	Coupures / lentillage
1992			Droit à une aide de la collectivité	
1996			Charte Solidarité eau ⁷⁵² ; principe du volontariat	

⁷⁵² Pour rappel, la Charte est signée entre l’Etat, le syndicat des entreprises de l’eau, et deux associations de collectivités, l’AMF et la FNCCR. Seuls l’Etat et les entreprises adhérentes au syndicat sont réellement engagés

	Droit à l’eau (DE)	Tarification sociale	Aide sociale Curative et/ou préventive	Coupures / lentillage
1997	Désignation Rapporteur spécial ONU « droit d’accès de tous »			
1999				Interdiction des coupures au Royaume-Uni
2000			Convention nationale Solidarité Eau ; Etat et entreprises chiffrent leur engagement	Accès maintenu 3 mois si demande FSL & interdiction coupures dans des cas très spécifiques ⁷⁵³
				Annonce d’une régulation (D. Voynet)
				CES demande interdiction et invoque « droit à l’eau »
2004			Décentralisation FSL	
<i>Mesures adoptées dans la « petite loi sur l’eau » 2001-2002 (abandonnées)</i>				
2002	Evoqué lors des débats	Option « tarif spécial produit 1 ^{ère} nécessité » initiative groupe PC		Interdiction avec possibilité lentillage
	DE Reconnu par CES ONU comme droit ‘dérivé’			
2006	En débat au forum mondial de Mexico			Trêve hivernale si aide FSL (loi ENL)
	Adopté par article 1 ^{er} LEMA	Demandée (en vain) par J. Launay (PS)		
2007				Extension trêve toute l’année (loi DALO) si aide FSL
2008	Rapport parlementaire PS et UMP questionne sa mise en œuvre			
2009			Rapport Obussas qui propose une allocation eau Dépôt PPL Cambon / volet curatif	
2010	Reconnu en tant que droit fondamental par Assemblée ONU		Dépôt PPL Flajolet / préventif – échec	
2011			Loi Cambon : renforce volet curatif FSL sur financement et ayants-droits	

dans la mise en œuvre. L’AMF et la FNCCR ne peuvent s’engager qu’à inciter les collectivités et régies publiques à adhérer au dispositif (voir le chapitre 3).

⁷⁵³ Familles avec nourrissons ou personnes âgées dépendantes (voir chapitre 3).

	Droit à l'eau (DE)	Tarifification sociale	Aide sociale Curative et/ou préventive	Coupures / lentillage
			Nouvel échec parlementaire volet préventif	
2012	Forum mondial de Marseille, « forum des solutions »	Promesse F Hollande tarif progressif		
2013	<i>Loi Brottes « tarification progressive énergie »</i>			
		Modulation tarifaire en fonction revenus et composition du foyer	Renforcement volet curatif et mise en place volet préventif	Interdiction ?
	Proposition de loi Glavany pour un « droit à l'eau effectif »			
2015	Examen de la PPL Glavany / rapport Lesage			Interdiction confirmée par Conseil Constitutionnel
2016	Discussion de la PPL Glavany à l'Assemblée nationale			Jurisprudence condamne le lentillage

**Chapitre 6 –L’invention de l’eau sociale à
l’épreuve du local. Le cas parisien : tours et
détours autour de la tarification sociale (2007-
2016)**

Décembre 2014. Le Conseil de Paris se prononce pour engager une « expérimentation dans le cadre de la loi Brottes, en vue de favoriser l'accès à l'eau ». Ce vote fait suite au rapport présenté par Célia Blauel, adjointe à la Maire de Paris en charge de l'eau⁷⁵⁴, qui propose que la Ville et son service d'eau, la régie Eau de Paris (EDP), adhèrent au processus expérimental ouvert par le législateur et explorent plusieurs pistes dans ce cadre, dont l'option d'une tarification sociale de l'eau.

Cette volonté de mise en œuvre d'un « accès social à l'eau à Paris » ne surgit pas *ex nihilo* dans le ciel parisien : elle trouve son origine dans une histoire bien plus étendue et étoffée, toujours en cours actuellement. Les propositions présentées devant le Conseil de Paris en décembre 2014 ont en effet été retenues après de multiples études et auditions. Celles-ci jalonnent à intervalles réguliers la période 2008-2014 et mobilisent plusieurs groupes de travail, constitués principalement d'élus, d'agents de la régie Eau de Paris et de la Ville, et d'intervenants extérieurs sollicités à titre d'experts. Cette histoire est ponctuée de débats réguliers autour de divers dispositifs d'aide et voit se succéder plusieurs prises de décisions. Au cœur du débat, l'idée d'une tarification sociale de l'eau chemine depuis le début, sans que le dispositif correspondant ne parvienne à être mis en place.

L'histoire débute fin 2007 à l'initiative de Bertrand Delanoë, maire de Paris, candidat pour un second mandat à la tête de la municipalité⁷⁵⁵. En pleine campagne électorale, le maire se prononce en faveur d'un retour du service de l'eau parisien en gestion publique et ouvre une phase de travail dont l'enjeu principal est la remunicipalisation.

Encadré 21 – La gestion de l'eau potable et de l'assainissement à Paris

Pendant plus d'un siècle, le service d'eau potable a été géré en régie directe⁷⁵⁶ par la Ville de Paris, excepté en ce qui concerne les activités de facturation, confiées à la Compagnie Générale des Eaux (CGE)⁷⁵⁷ dès 1860.

⁷⁵⁴ Sous la mandature d'Anne Hidalgo (candidate socialiste élue maire de Paris en 2014), Célia Blauel (tête de liste pour Europe Ecologie les Verts (EELV) dans le 14^e arrondissement), est élue conseillère de Paris et adjointe au maire, chargée de l'environnement, du développement durable, de l'eau, de la politique des canaux et du plan climat énergie territorial. Elle succède à Anne Le Strat à la tête de la régie Eau de Paris. Selon sa page personnelle et le site internet de la régie, elle est « diplômée de l'Institut d'études politiques de Strasbourg en 2003, élue en 2008 conseillère du 14^e arrondissement déléguée aux espaces verts et à la téléphonie mobile avant de rejoindre en 2014 l'équipe d'Anne Hidalgo en tant que Maire adjointe de Paris ». Voir <http://www.eaudeparis.fr/lespace-culture/actualites/actualite/news/le-nouveau-conseil-dadministration-deau-de-paris-designe-celia-blauel-presidente/> et <http://celia-blauel.eelv.fr/qui-suis-je/>

⁷⁵⁵ Bertrand Delanoë a été élu maire de Paris en mars 2001, grâce à la victoire des listes d'union de la gauche et des Verts. Pour la première fois depuis plus d'un siècle, la gauche remportait la capitale.

⁷⁵⁶ Voir Bauby et Smilie, 2013 et Le Strat, 2015 pour un bref historique ; se référer à Souriau, 2014 pour une analyse approfondie.

A partir de 1984, le service d'eau est géré en délégation. En effet, Jacques Chirac, alors maire de Paris, confie la distribution de l'eau potable à deux opérateurs privés pour une durée de 25 ans. On trouve en rive droite (soit pour les deux tiers du territoire), la « Compagnie des Eaux de Paris », filiale de Veolia ; et en rive gauche (soit le tiers restant), « Eau et Force - Parisienne des Eaux », une filiale de la Lyonnaise des Eaux. Une troisième société, la SAGEP (Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris), créée en 1987, prend en charge la production d'eau.

La remunicipalisation du service effectuée en 2010 a consisté à revenir en gestion publique, ainsi qu'à créer un opérateur unique, la régie Eau de Paris (EDP), pour prendre en charge l'ensemble des activités de production et de distribution de l'eau potable. Eau de Paris présente par ailleurs la particularité d'être une régie à personnalité morale et autonomie financière.

L'activité assainissement est quant à elle gérée séparément sur un territoire francilien plus étendu, par les communes (pour la collecte des eaux usées) et par le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération de Paris (SIAAP). Le SIAAP est un établissement public à caractère administratif assurant en régie directe le transport et le traitement des eaux usées des communes des quatre départements de la petite couronne⁷⁵⁸, ainsi que de 180 autres communes franciliennes⁷⁵⁹.

Au cours de sa campagne, le maire aborde également la question de la création d'un tarif social de l'eau, arguant qu'un dispositif de ce type permettrait de garantir « le droit à l'eau pour tous ». Bertrand Delanoë se situe alors dans le sillage des réflexions suscitées sur le territoire français par la proclamation de l'article 1 de la LEMA en 2006 (voir chapitre 5). Cependant, jugé impossible à mettre en place, le projet tarifaire social n'est finalement pas retenu et la Ville instaure un dispositif d'aide alternatif fin 2009. La remunicipalisation, quant à elle, a bien lieu, portée notamment par l'adjointe à l'eau du maire, Anne Le Strat⁷⁶⁰, qui en fait son cheval de bataille et pour laquelle le retour en régie fait office de véritable « victoire face aux multinationales »⁷⁶¹, en France mais aussi à l'international. Dans ce contexte particulier, la volonté d'assurer un droit à l'eau pour tous continue son chemin et se concrétise

⁷⁵⁷ Devenue par la suite Veolia Eau, au sein du groupe Veolia.

⁷⁵⁸ Départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

⁷⁵⁹ Voir le site du SIAAP <http://www.siaap.fr/siaap/>.

⁷⁶⁰ Anne Le Strat est tête de liste du parti écologiste parisien dans le 18^e arrondissement lors des élections municipales de 2001. Elle est désignée par Bertrand Delanoë pour occuper le poste de présidente de la SAGEP (Société de Gestion des Eaux de Paris, l'un des trois opérateurs en charge du service d'eau parisien à l'époque). Elle prend alors en main le dossier épineux des contrats de gestion du service d'eau et de leurs défaillances, dans une optique de reprise de contrôle du service par la municipalité (négociations d'avenants, création d'une équipe administrative et technique spécifique, audits, scénarii de changement de mode de gestion, etc.). Lors de la campagne municipale de 2007, Anne Le Strat fait le choix de quitter les Verts, rejoint les listes de Bertrand Delanoë et après la réélection de celui-ci, devient adjointe chargée de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des canaux (2008-2014). A ce titre, elle pilote le processus de remunicipalisation au cours de l'année 2009, avant de devenir la première présidente de la régie Eau de Paris nouvellement créée (2009-2014).

⁷⁶¹ Pour reprendre le titre de l'ouvrage qu'Anne Le Stat a publié à ce sujet en septembre 2015, une fois son poste de présidente d'Eau de Paris laissé à son successeur : « *Une victoire face aux multinationales. Ma bataille pour l'eau de Paris* », édition Les Petits matins, Paris. Au-delà du récit des tribulations du retour en régie, l'ouvrage vise à défendre le choix de la remunicipalisation et à montrer qu'il s'agit d'un projet politique réalisable.

dans les années qui suivent par diverses mesures mises en œuvre par la nouvelle régie Eau de Paris.

Ainsi, au printemps 2012, un groupe de travail est à nouveau chargé par l'exécutif parisien de réfléchir à la possibilité de mettre en place une tarification « intelligente » ayant une dimension sociale. Les auditions menées entre 2012 et 2013 conduisent alors à rouvrir le dossier de la tarification sociale : on envisage et on discute de multiples modalités tarifaires, sans parvenir ni à un consensus ni à un arbitrage. Il est vrai que l'entrée dans une nouvelle période électorale n'est guère favorable à une prise de décision immédiate.

Anne Hidalgo, fraîchement élue à la mairie de Paris en mars 2014⁷⁶², relance le débat en demandant la mise en place d'un tarif garantissant la gratuité des premiers mètres cubes d'eau pour les usagers démunis. Le Conseil de Paris vote en juin 2014 un nouveau vœu relatif à la gratuité des premiers mètres cubes d'eau « sous conditions de ressources » et le groupe de travail réuni en 2012 est réactivé. Parallèlement, la Ville de Paris décide de s'engager dans le cadre expérimental ouvert par la loi Brottes. Au final, tout un éventail de dispositifs d'accès social à l'eau sera mis en place sans que la tarification sociale ne parvienne à s'imposer.

Encadré 22 – Remunicipalisation et projet de « tarif social » de l'eau à Paris : principaux jalons

- 2006 : article 1^{er} de la LEMA, « droit à l'eau »
- 2008 : élection de Bertrand Delanoë (PS) ; a promis de remunicipaliser le service d'eau potable parisien et de mettre en place un tarif social de l'eau (TS) pour « mettre en œuvre le droit à l'eau »
- 2008-2009 : 1^{er} groupe de travail ; idée de TS abandonnée
- Fin 2009 : mise en place d'une aide eau intégrée à l'allocation Paris Logement à la place de la TS
- Janvier 2010 : retour en régie
- 2011-2012 : baisse du prix de l'eau de 8 % pour tous les usagers ; renforcement du financement du FSL et création d'un volet eau prévue ; lancement de la mise en place de « kits économiseurs » ; autres mesures d'accès à l'eau (*fontaines, gourdes pour personnes SDF, accord avec les squats, etc.*)
- 2012-2013 : 2^{ème} groupe de travail « tarification intelligente », projet de réforme tarifaire d'ensemble (équilibre économique du service) ; analyse de divers tarifs et TS ; réflexion suspendue par la campagne électorale municipale
- Mars 2014 : élection d'Anne Hidalgo (PS) ; promesse de mettre en place la « gratuité des premiers m³ d'eau sous conditions de ressource »

⁷⁶² Anne Hidalgo était la première adjointe de Bertrand Delanoë. Son élection à la tête de la municipalité parisienne permet à la gauche de conserver la Ville de Paris.

- *Juin 2014* : vœu relatif à la « gratuité des premiers m³ d'eau sous conditions de ressource » ;
- *2014-2016* : 3^{ème} groupe de travail ; nouvelle évaluation du projet tarifaire social et choix d'entrer dans l'expérimentation Brottes ; dispositifs retenus à ce jour : allocation Paris Logement étendue à d'autres publics, renforcement du dispositif kits économiseurs, création des fonctions de plombier social et d'ambassadeurs de l'eau.

1. Le projet emblématique de retour en régie et l'annonce en creux d'une tarification sociale (2007-2009)

En novembre 2007, en pleine campagne électorale pour les municipales du printemps 2008, Bertrand Delanoë, maire de Paris, annonce, à la surprise générale, qu'il optera pour un retour du service de l'eau parisien en gestion publique s'il est réélu pour un deuxième mandat. Le maire sortant s'engage par ailleurs à stabiliser le prix de l'eau et à mettre en place une tarification sociale. Il affirme en effet que le « regroupement [des différents opérateurs du service d'eau en une seule entité, la régie publique] sera source de gains de productivité dont bénéficieront directement les usagers parisiens et permettra de viser la stabilité du prix de l'eau pendant la prochaine mandature, ainsi que la mise en place d'une tarification sociale garantissant le droit à l'eau pour tous »⁷⁶³.

Le « droit à l'eau pour tous » et l'outil « tarification sociale » sont étroitement liés dans le discours. Ces deux éléments vont progressivement essaimer dans les débats, devenant ainsi des énoncés collectifs, c'est-à-dire des formules rhétoriques dans lesquelles tout le monde se reconnaît *a priori*, qui donc suscitent l'adhésion, en sachant toutefois que lorsque les débats en viennent à préciser ce qu'il faut entendre, par exemple, par « droit à l'eau pour tous », on s'aperçoit que les représentations et les objectifs de chacun peuvent être très différents, voire divergents.

Le droit à l'eau, dans le projet du maire, devrait se traduire par la mise en place d'une tarification sociale. Si, à l'époque où elle est annoncée, la tarification sociale semble encore être un dispositif relativement flou et imprécis, son élaboration à venir, dans le cadre d'un groupe de travail, s'articulera autour de l'idée de mise en place d'un prix différencié de l'eau en fonction de la situation socioéconomique de chaque usager. Selon cette première approche, la notion de droit à l'eau pour tous semble orientée par un souci d'équité.

Comment ce projet de tarification sociale, encore flou, va-t-il prendre forme ? Quel en est le contexte porteur ? Les acteurs relais ? Quels obstacles va-t-il rencontrer ? Comment cela le fera-t-il évoluer ? Ou pour le dire autrement, quel « cycle de vie » un tel engagement connaît-

⁷⁶³ Extrait du Projet 2008-2014 de la liste socialiste « Paris, un temps d'avance ».

il, une fois lancé sur la scène parisienne, aussi bien dans l'espace public que dans les arènes plus confinées constituées par les groupes d'acteurs et institutions enrôlés (élus, services de la Ville, service d'eau⁷⁶⁴, associations, bailleurs et syndics, Observatoire Parisien de l'Eau⁷⁶⁵, experts divers, etc.) ?

1.1. La remunicipalisation et ses vertus économiques et sociales.

La promesse de Bertrand Delanoë d'un retour en régie après 25 années de délégation répond à la critique adressée de longue date par certains élus et acteurs de la Ville à la gestion privée⁷⁶⁶ : forte hausse du prix de l'eau et autres dysfonctionnements. Les problèmes auraient notamment résulté d'un cadre contractuel jugé peu contraignant et de la perte d'expertise municipale, la Ville ne disposant plus d'une section eau au sein de ses services administratifs pour contrôler la marche du service délégué. A partir du début des années 2000 et tout au long de la première mandature de Delanoë, plusieurs rapports se succèdent (rapport de la Chambre Régionale des Comptes, de l'Inspection de la Ville de Paris, audit du bureau d'études Service Public 2000). Ces rapports épinglent la gestion privée du service d'eau parisien, au point de constituer pour certains militants du monde de l'eau une « nouvelle affaire de l'eau ». Selon l'un de nos interviewés, un véritable « bras de fer »⁷⁶⁷ s'engage dès l'arrivée de Delanoë à la mairie en 2001, notamment au sujet des provisions pour renouvellement. Après

⁷⁶⁴ Notons que le Conseil d'administration de la régie Eau de Paris est composé d'élus, de représentants du personnel de la régie, d'un membre de l'Observatoire Parisien de l'Eau, de représentants associatifs et enfin, de deux personnalités qualifiées en matière de gestion de l'eau et de gouvernance à titre d'expert (voix consultative). Au total, le CA d'EDP compte 20 membres, dont 13 représentants de la Ville de Paris. Les deux associations représentées sont UFC-Que Choisir et France Nature Environnement.

⁷⁶⁵ L'Observatoire Parisien de l'Eau (OPE) est une instance participative créée par la Ville et la régie lors de la remunicipalisation pour « accompagner la réflexion et la mise en œuvre de la politique de la Ville en matière d'eau ». L'OPE « informe ses membres sur les enjeux et les orientations du service public de l'eau et organise des consultations publiques afin d'avoir une gestion de l'eau plus transparente et équitable ». L'OPE regroupe des représentants de plusieurs catégories de parties prenantes : élus locaux, bailleurs sociaux, gestionnaires d'immeuble privés, associations de locataires et de consommateurs, associations environnementales, et universitaires. Voir le site de l'OPE <http://www.observatoireparisiendeleau.fr/> ; la communication de la Mairie de Paris, (2012), « *Le service public de l'eau à Paris : une gestion écologique, économe, globale et solidaire des ressources* », Direction de la propreté et de l'environnement (DPE), 13 p. ; et le rapport Ville de Paris – UNECE, (2013), « *Outils pour mesurer les progrès réalisés pour atteindre un accès équitable à l'eau et à l'assainissement dans la région paneuropéenne, Exercice pilote : Région Ile-de-France (France), Analyse de la situation existante* », 15 p.

⁷⁶⁶ Les élus socialistes et communistes avaient fortement critiqué le manque de transparence de la gestion du service à l'époque où la droite détenait la municipalité.

⁷⁶⁷ Terme employé par l'un des responsables de la régie en entretien en mai 2012.

négociation⁷⁶⁸, des avenants portant sur certaines clauses contractuelles sont signés en 2003, principalement en vue de dépenser à bon escient les fonds provisionnés en excès.

Encadré 23 – Un avenant significatif : la participation des délégataires à l'action sociale en matière d'aide aux charges d'eau impayées dans le cadre du Fonds Solidarité Logement (FSL) parisien

Source : Précisions fournies par nos enquêtés, cabinet d'Anne Le Strat (entretien, mai 2012)

L'un des avenants signés en 2003 impose aux délégataires de contribuer aux « actions de solidarité qui seraient décidées par la Ville de Paris » en matière d'accès à l'eau, pour un montant initial de 150 000 euros. Les actions de solidarité visées relèvent alors du Fonds Solidarité Logement (FSL) parisien⁷⁶⁹.

Or, en raison de la très faible proportion d'habitat individualisé à Paris, le volet « eau » du FSL parisien (aide aux *factures* d'eau impayées) n'existait pas encore⁷⁷⁰. Le FSL prenait toutefois déjà en charge l'aide aux *charges* d'eau impayées dans le cadre de son volet « logement », c'est-à-dire en cas de loyer impayé ou de rappel de charges locatives.

C'est à ce titre que les deux délégataires ont été invités à abonder le FSL de Paris à partir de 2003, ce qui en fait un cas assez unique en France où des délégataires ont accepté d'abonder le volet « logement » d'un FSL et non de procéder par abandon de créance dans le cadre d'un volet « eau ». L'abandon de créance n'était de toute façon pas pertinent du fait de la très faible proportion de factures individuelles et donc de la quasi-absence de factures d'eau impayées à Paris.

Pour notre récit autour de l'émergence de la question de l'accès social à l'eau pour la Ville et le Département de Paris, cet avenant est particulièrement significatif. En effet, d'une part il impose la mise en conformité avec les dispositions nationales en matière d'aide FSL à Paris, et d'autre part, il signe une première forme de reconnaissance et de prise en charge locales des difficultés de paiement de charges d'eau.

Signalons que nous n'avons pas obtenu de précision sur la manière dont les sommes versées ont été estimées à l'époque au regard des besoins. Les versements ont été effectués à partir de 2006 seulement, mais de manière rétroactive.

La déclaration de Bertrand Delanoë sur sa volonté de confier le service d'eau à un opérateur public unique intervient en 2007, soit deux ans avant l'échéance des contrats de délégation prévue fin décembre 2009. Une des chevilles ouvrières de la remunicipalisation est le chef de cabinet d'Anne Le Strat. A ce titre, il participe activement au processus de création de la régie Eau de Paris à partir de 2008, avant de devenir « directeur de la Stratégie » de la nouvelle

⁷⁶⁸ Selon Le Strat, *op. cit.*, les négociations ont porté sur « les montants des travaux, le calcul des provisions financières, la gestion de la facturation et le contrôle des activités des délégataires ».

⁷⁶⁹ Le FSL relève de la Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) du Département de Paris. En effet, en 2005, comme ailleurs en France, l'aide au paiement des factures d'eau a été intégralement confiée au Département de Paris suite à l'acte II de la décentralisation et (cf. chapitre 4).

⁷⁷⁰ Ce volet « eau » dédié aux *factures* impayées a été créé par la suite, en 2012.

régie en janvier 2011⁷⁷¹. Selon cet acteur, la réflexion lancée aboutit à la mise en place de la régie et a été menée de manière systématique et rationnelle, sans parti pris *a priori*.

« La réflexion de la Ville ne datait pas de la campagne électorale des municipales 2008, c'est dès 2005-2006 que, sentant la fin des contrats arriver, la Ville s'est dit : « la situation actuelle ne va pas, très clairement, il va falloir faire évoluer l'organisation du service ». Et donc dès 2005-2006, la Ville s'est commandée toute une série d'études nombreuses et lourdes sur à peu près tous les sujets et tous les paramètres du dossier – juridiques, économiques, techniques, sociaux [gestion du personnel] etc. – sur quelle nouvelle organisation possible pour le service. L'approche de Delanoë au départ était assez pragmatique d'ailleurs. Il voulait en tout cas bénéficier de tous les éléments d'analyse sur le dossier avant de trancher. Donc plusieurs scénarios lui avaient été proposés ».

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, entretien, mai 2012)

C'est à la suite de ce processus d'étude que Bertrand Delanoë prend sa décision. Son choix est fortement critiqué par certains élus de l'opposition qui le jugent « unilatéral et idéologique »⁷⁷², contestant l'absence de remise en concurrence et mettant en doute les effets positifs annoncés concernant le prix de l'eau, la qualité de service, le maintien des investissements ou la durabilité du modèle financier.

Toutefois, c'est une réelle fenêtre d'opportunité qui s'ouvre pour Bertrand Delanoë dans le cadre du calendrier électoral fin 2007 : porter un projet politique fort sur le sujet de l'eau, le placer au cœur de la campagne municipale avec une dimension symbolique significative attachée à la défense de la gestion publique, réclamée par ailleurs de longue date par les élus communistes. Un des enjeux qui sous-tend ce projet est de prouver que la gestion publique est aussi performante que la gestion privée. Un des marqueurs de la performance publique est l'annonce de la stabilisation du prix de l'eau au cours des cinq premières années de la régie, après de fortes hausses au cours des vingt dernières années. Au-delà de la performance, l'objectif annoncé d'une tarification sociale confère aussi une dimension sociale à la gestion publique, vraisemblablement sensée la distinguer du privé et ancrer le projet relatif à l'eau à gauche de l'échiquier politique.

⁷⁷¹ Chef de cabinet d'Anne Le Strat, il bascule dans la régie Eau de Paris après la remunicipalisation. Il devient le directeur « de la Stratégie, des relations institutionnelles et de la communication » de la régie en janvier 2011. Son poste porte désormais l'intitulé de Directeur des Relations Extérieures et du Développement d'Eau de Paris.

⁷⁷² Comme en témoignent les débats au Conseil Municipal de Paris entre les élus des différents bords, aussi bien avant qu'après la remunicipalisation, et encore récemment.

« Bertrand Delanoë, quand il a été candidat à sa propre succession, a dit qu'entre autres gros dossiers de son second mandat, il porterait la question de l'eau, avec en réalité deux mesures fortes, deux mesures phares : 1) le retour en gestion publique : il y a 25 ans de gestion déléguée à Paris qui a globalement dysfonctionné, en tout cas le système n'était clairement pas le plus efficace et le plus transparent pour les usagers parisiens, donc "j'y mets fin, les contrats arrivent à échéance, j'y mets fin et de je crée la gestion publique de l'eau et je ferai la démonstration que la gestion publique est au moins aussi performante que la gestion privée", et 2), c'était évidemment beaucoup moins visible et beaucoup moins spectaculaire mais il avait annoncé par ailleurs, "je mettrai en place une tarification sociale de l'eau à Paris" ».

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, entretien, mai 2012)

Au final, les vertus du projet apparaissent d'autant plus saillantes qu'il est en rupture avec le passé : gestion publique, avec un prix stable et des considérations sociales, contre gestion privée, avec de fortes hausses du prix de l'eau et un timide investissement en matière d'aide sociale. Cette rupture est portée par un discours sous-tendu par un véritable système de valeurs.

1.2. Un discours citoyen pour un projet se voulant exemplaire

a. Le foisonnement du discours citoyen

Pour justifier leurs choix, les acteurs se réfèrent dans leurs discours aux valeurs qui les animent. Dans le cas parisien, il est question, comme nous l'avons déjà vu, de recherche de performance, façon de légitimer le projet d'un point de vue économique. A ce premier critère de justification du choix de remunicipalisation, s'ajoute une logique de légitimation fondée sur le principe de la solidarité sociale et environnementale. Ici, ce qui est visé, c'est une forme de justice citoyenne.

Il est ainsi fait référence dans les discours au « droit à l'eau », à « l'accès social à l'eau », à « l'eau bien commun » et à « l'eau essentielle ». L'ensemble de ces formules revient à considérer que la gestion de l'eau doit s'inscrire dans la sphère de légitimité citoyenne, loin

sans doute des préoccupations marchandes. Dans les supports de communication de la régie on peut ainsi lire que le « choix [du retour en régie] était porté par la conviction forte que la gestion de l'eau doit obéir à l'intérêt public : l'eau est un bien commun essentiel, une ressource qui doit être exploitée et préservée par une gestion solidaire et responsable »⁷⁷³. Ou encore, dans un ouvrage publié sous l'égide de la régie⁷⁷⁴, il est dit que « le passage en régie, placé sous le signe de l'intérêt général, s'illustre par la création d'une valeur ajoutée citoyenne » tout en soulignant que « l'heure n'est plus à l'engouement pour la privatisation de cette ressource vitale, bien commun par excellence ».

On aurait pu faire la genèse des expressions apparaissant de façon récurrente dans les discours, mais ceci dépasse le cadre de ce travail de thèse. Il nous semble de surcroît que ces formules toutes faites fonctionnent moins par leur contenu précis que par le fait qu'elles agissent comme discours mobilisateur autour de l'idée générale que l'eau est un besoin d'intérêt général justifiant d'un accès garanti à tous. On peut enfin suggérer que le foisonnement d'expressions pour signifier des choses souvent approchantes est une façon pour le discours de s'auto-renforcer.

En définitive, c'est en investissant à la fois la sphère citoyenne et le champ économique, que se construit un discours politique fort. Pour preuve de ce volontarisme, signalons la position défendue par le directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, qui a pu considérer que le passage en gestion publique doit être opéré « par principe », comme si la remunicipalisation était une question morale ayant force de loi.

b. Remunicipalisation et recherche d'exemplarité

L'investissement fort du projet de retour en régie en termes de valeurs, ou si l'on préfère, la politisation explicite du projet, revient à en faire un des emblèmes de la politique municipale parisienne. Ainsi, selon le discours véhiculé par la régie, le passage en gestion publique reflète les « exigences sociales et démocratiques qui structurent le principe même de l'action

⁷⁷³ Mairie de Paris-Eau de Paris, (2012), « Le service public de l'eau parisien. Offrir une eau de la meilleure qualité au meilleur coût », dossier de presse, 13 p. ; voir également les textes divers mis en ligne sur le site internet de la régie <http://www.eaudeparis.fr/> pour présenter l'entreprise publique et définir son identité.

⁷⁷⁴ *L'eau à Paris, retour vers le public* (2014, 1ère éd. 2013), édité par Eau de Paris. Son auteur est Anne Sinaï, présentée comme journaliste environnementale, auteure et maître de conférences à Sciences Po.

municipale »⁷⁷⁵. En somme, la remunicipalisation se veut exemplaire de l'esprit politique de la municipalité.

Cette recherche d'exemplarité se retrouve à une autre échelle, celui du territoire national, voire de l'international. En effet, du fait de son envergure, le projet parisien fonctionne comme un lieu d'expérimentation exemplaire en matière de remunicipalisation, construit comme tel par les acteurs⁷⁷⁶. La « prétention » à l'exemplarité de la mise en régie est d'ailleurs en adéquation avec l'avant-gardisme revendiqué du projet du maire, comme le veut le slogan de campagne : « Paris, un temps d'avance ». Significatif de la prétention à l'exemplarité, est l'ouvrage publié sous l'égide de la régie, pour retracer les étapes et les embûches du processus de remunicipalisation et ainsi apparaître en quelque sorte comme un cas d'école⁷⁷⁷. On trouve dans le même registre le livre récemment publié par Anne Le Strat⁷⁷⁸. Elle y fait le récit des « coulisses » de cette réforme mouvementée, présentée comme une « victoire face aux multinationales ». Outre la restitution des vicissitudes de cette « bataille », il s'agit aussi de fournir un *vade-mecum* d'une mise en œuvre réussie, érigée en véritable vitrine du retour en gestion publique. De fait, Anne Le Strat, devenue l'une des têtes de proue des partisans du retour en régie des services d'eau, préside désormais le réseau européen Aqua Publica Europea (APE), qu'elle a co-fondé en mars 2009. Ce réseau, tout comme l'association France Eau Publique (FEP) qui peut être considérée comme son antenne en France, regroupe des opérateurs publics et des collectivités dont le service est géré en régie. Ses adhérents militent pour le retour des services d'eau en gestion publique et visent à construire une véritable expertise en la matière, appuyée sur les expériences de ses membres. Cité en exemple parmi d'autres cas de retour en régie dans le monde⁷⁷⁹, la réforme parisienne y fait figure de modèle emblématique, du fait de son succès et de son fort retentissement.

⁷⁷⁵ Mairie de Paris-Eau de Paris (2012), *op. cit.* et Mairie de Paris (2012), communication de la DPE, *op. cit.*

⁷⁷⁶ Si plusieurs retours en régie ont eu lieu en France entre 2010 et 2015, y compris pour des villes importantes, dans un contexte favorable au retour en régie suite à plusieurs « affaires de l'eau » et à la faveur de l'arrêt Olivet (obligation de remettre en concurrence des contrats devenus caducs), leur nombre demeurait encore anecdotique en 2007-2008. La remunicipalisation de Paris représente de ce fait l'une des premières du genre et a particulièrement marqué les esprits, en France et dans le monde.

⁷⁷⁷ Sinaï, *op. cit.*

⁷⁷⁸ Le Strat, *op. cit.*

⁷⁷⁹ Voir par exemple Coutard O., Jeannot G., (2015), *Revenir au service public ?*, Paris, La Documentation française, 152 p. ; nous renvoyons aussi à l'ouvrage collectif *Our public water future : The global experience with remunicipalisation* paru en avril 2015 (« Eau publique, eau d'avenir. L'expérience mondiale de la remunicipalisation » pour la version française de l'ouvrage), sous la direction de Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina et Olivier Petitjean. L'ouvrage a été publié conjointement par différentes structures, dont la plupart sont connues pour leur investissement en faveur du retour en gestion publique des services collectifs : le Transnational Institute (TNI) et le Municipal Services Project (MSP) (deux thinks-tanks), l'Observatoire des

1.3. Le problème de l'eau sociale et de la tarification sociale vu par les responsables de la régie

a. Lorsque les acteurs de terrain détricotent la pertinence de la question de l'eau sociale

Si, du point de vue politique, la mise en œuvre d'une approche sociale de l'eau constitue un enjeu, sur le terrain les acteurs tendent à relativiser l'importance de la question. Ils notent tout d'abord que le service de l'eau n'est pas en position d'appréhender les situations d'utilisateurs en difficultés financières, n'ayant dans une majorité de cas pas de relation directe avec eux. Ils considèrent par ailleurs que, comparé à d'autres biens de première nécessité, l'eau est une ressource peu onéreuse et, à ce titre, ne pose pas de difficulté.

Le problème des difficultés de paiement est donc en premier lieu masqué par l'absence de relation directe entre le service d'eau et l'utilisateur-consommateur⁷⁸⁰. En effet, pour une large majorité d'utilisateurs, la consommation d'eau ne fait pas l'objet d'une facture qui serait directement envoyée par le service d'eau, mais est comprise dans les charges du logement. Cette situation découle de la configuration de l'habitat parisien, majoritairement vertical et collectif, avec un mode de comptage collectif, en pied d'immeuble et un seul abonnement attribué au gestionnaire de l'immeuble. La population des abonnés est donc principalement composée par les bailleurs sociaux et les syndicats de copropriété. Ce sont eux qui paient la facture d'eau, tout en en répercutant le montant dans les charges des habitants de l'immeuble. L'utilisateur paie ses charges d'eau auprès du gestionnaire d'immeuble, et c'est avec ce dernier qu'il doit, s'il y a lieu, gérer les problèmes de difficultés financières. Quant au service d'eau, tant qu'il est payé par le gestionnaire d'immeuble, c'est-à-dire par l'utilisateur collectif, la question des difficultés financières de l'utilisateur individuel ne se pose pas pour lui.

multinationales (outil d'information sur les multinationales de l'association Alter-médias), la Public Services International Research Unit (PSIRU) (unité de recherche britannique qui publie de longue date des travaux à ce sujet), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), ainsi que France Eau Publique et Aqua Publica Europea.

⁷⁸⁰ Même si Eau de Paris élabore de multiples actions pour instaurer une réelle relation avec ses utilisateurs, notamment en leur qualité de consommateurs d'eau, à travers la mise en place d'un groupe de consommateurs témoins et la réalisation d'enquêtes de satisfaction. Le service d'eau peut ainsi mieux comprendre le rapport entretenu par ses utilisateurs avec l'eau. A ce sujet, voir Bernard-Sylvestre A., Euzen A., (2013), « Témoignage : L'eau à Paris : quelles perceptions en ont les utilisateurs ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 10, pp. 36-41.

« On n'a quasiment pas d'impayés... [...] C'est l'avantage de l'abonnement collectif. [...] Comment ces problèmes de pauvreté sont rendus visibles ? [...] Si on n'avait pas envie d'aller les chercher, on ne les verrait pas. [...] Il n'y a pas de problème d'eau en la matière. Si on s'en tient à ce qui est visible, il n'y a pas de problème d'eau. [...] En tout cas à notre niveau à nous, il n'y a pas de problème de pauvreté. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale⁷⁸¹, EDP, entretien, mai 2012)

Même si le problème des impayés ne se pose pas directement pour le service d'eau, la question a été étudiée dans le cadre de la réflexion sur la tarification sociale. Les chiffres produits tendent à confirmer la faible acuité du problème.

Encadré 24 – Les impayés d'eau et l'accès social à l'eau : un problème à Paris ?

Source : Extrait de la note de contexte sur l'accès social à l'eau adressée aux membres de l'Observatoire Parisien de l'Eau (OPE) en vue de la réunion plénière de décembre 2010⁷⁸².

« Les impayés d'eau ne constituent pas un enjeu social majeur à Paris : l'eau à Paris reste peu chère par rapport aux départements voisins et ce poste de dépense n'est pas déterminant dans le budget des ménages défavorisés par rapport aux dépenses d'énergie notamment. Toutefois les études statistiques tendent à prouver que l'effort financier n'est pas le même selon le niveau de vie des ménages. Les dépenses liées à l'eau correspondent en moyenne à 0,8 % du revenu brut des ménages. Mais il représente environ 3 % du budget des ménages parisiens du premier décile.

Ces foyers se composent de 60% de personnes seules, plutôt jeunes ou retraités, de 8 % de familles de plus de trois d'enfants, à 75 % de locataires, majoritairement (53 %) du parc privé, et sont principalement situés dans le quart nord-est de Paris.

Le taux d'impayés à Paris reste cependant faible avec 0,22 %. Il concerne principalement des commerces. En effet, dans le parc de logement privé, la facture est en général honorée par le gestionnaire de l'immeuble, qui se retourne ensuite vers l'usager n'ayant pas acquitté ses charges locatives, parmi lesquelles figure l'eau. Quant aux bailleurs sociaux, ils ne signalent pas d'impayés spécifiques concernant l'eau, sauf en cas de régularisation. Ces situations surviennent le plus souvent suite à des dysfonctionnements : compteurs mal étalonnés, erreurs de relevés, fuites ou encore surconsommation ».

⁷⁸¹ Cet entretien a été réalisé avec deux enquêtés : le Directeur de la Stratégie d'EDP et le Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale à EDP. Ce dernier est chargé de la convention EDP/bailleurs sociaux pour des équipements hydroéconomiques aux habitants de HLM. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet dans la suite de ce chapitre.

⁷⁸² Note interne fournie par les personnes enquêtées, cabinet d'Anne Le Strat, « L'accès social à l'eau à Paris », 3 p.

Si le problème des impayés d'eau est invisible pour le service d'eau, ce dernier pourrait toutefois considérer qu'il s'agit d'une vraie question méritant d'être traitée en tant que telle. Or, les acteurs parisiens tendent à relativiser sa pertinence.

« Globalement à Paris, l'eau ne coûte pas très cher. Elle ne pèse pas très lourd dans le budget des ménages et de toute façon on ne peut pas l'observer puisqu'ils nous paient tous – apparemment. Si on voulait ne développer aucune action à caractère social, on pourrait s'en tenir à ce constat. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

La relativisation se fait par comparaison avec d'autres biens de première nécessité, dont l'accès pose de réelles difficultés, que l'on ne rencontre pas dans le cas de l'eau. Ainsi, plusieurs acteurs ont-ils pu suggérer que du point de vue de la nécessité d'un traitement social les « vrais sujets »⁷⁸³ sont ailleurs, à savoir dans le domaine de l'énergie et du logement. La facture d'électricité et le loyer pèsent en effet lourdement sur le budget des ménages. Ils sont de fait davantage susceptibles de faire l'objet d'impayés et, contrairement à ce qui se passe dans le domaine de l'eau, exposent les usagers à un risque de coupure et d'expulsion.

« L'aide pour la fourniture d'énergie est une vraie problématique. Autant l'eau pour moi n'est pas une vraie problématique. [...] L'énergie est très chère. Et malgré toutes les aides données, les personnes n'arrivent pas à faire face. À Paris, il y a un bâti qui fuit, un bâti qui est vieux et vétuste. Une personne seule au RMI, comment peut-elle consommer 100 euros d'électricité par mois ? [...] Elle peut avoir l'aide curative et l'aide préventive [du FSL pour le paiement des factures d'énergie] si elle est dans des situations d'exclusion grave, ce qui fait 400 [euros d'aide pour l'année]. [...] Le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) [...] attribue peut-être une aide [exceptionnelle] [...] ou bien la CAF. Mais [le ménage] va se retrouver quand même avec des factures [à payer]. [...] Souvent il y a des personnes, alors qu'elles ont bénéficié de toutes les aides possibles et imaginables de la collectivité parisienne, se retrouvent avec 3 000 euros d'énergie de factures impayées, parce qu'elles ne peuvent pas. [...] Il ne reste plus que la commission de surendettement pour supprimer. Ce n'est pas évident, c'est vraiment une grosse problématique. Voilà pourquoi pour nous l'eau à côté, ce n'est rien, même si on a une obligation légale de prendre en compte. »

⁷⁸³ Termes employés par le Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et le Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale (Eau de Paris), et l'enquêtrice chargée du FSL à la DASES, en entretien.

(Chargée du FSL, Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) du
Département de Paris⁷⁸⁴, entretien, mai 2012)

Si les acteurs relativisent la pertinence de la question de l'eau sociale, ils signalent cependant la dimension parfois problématique de la régularisation des charges. Ces régularisations peuvent se traduire par des rappels de charges, très généralement dus à l'eau.

« Après une étude, on s'est rendu compte que c'est majoritairement pour l'eau qu'il y a des rappels importants [...], c'est vraiment l'eau qui remonte et qui augmente les charges. [...] Le travailleur social nous dit : Madame a toujours payé son loyer, juste en juin elle a reçu l'appel de charges, et après vérification auprès du bailleur c'est à 99 % l'eau ou à 100 %. Ça fait 2 000 euros parce qu'il y a une consommation ou bien il y a une fuite d'eau. Souvent il y a des problèmes de fuite d'eau [...]. [Ou alors] il y a eu des personnes en plus, le bailleur ne savait pas, souvent, [...] c'est comme ça, ça fait partie de la vie et des coutumes, on ne peut pas refuser une cousine dans la rue. On ne va pas l'envoyer aux services sociaux. Il faut connaître aussi les tenants et aboutissants de la culture de ces personnes. »

(Chargée du FSL à la DASES, entretien, mai 2012)

Pour les acteurs de terrain, ces situations sont très spécifiques et restent ponctuelles, de sorte qu'elles ne justifient pas une montée en généralité du problème, mais un traitement sur le mode de l'action sociale au cas par cas, qui existait déjà.

« Financièrement est-ce que cela vaut le coup quand il n'y a pas de problématique vraiment prégnante d'accès à l'eau à Paris ? [...] Qu'il n'y a pas de problématique d'impayé réel ? [...] Le FSL prenait déjà, et prend toujours en charge [les] dettes de rappel [...] dont l'eau [...] ponctuellement. [...] Est-ce qu'il faut créer un besoin ? Est-ce que cet argent ne doit pas plutôt aller dans la problématique globale de prévention des expulsions ou d'autres prises en charge comme par exemple les SDF etc., au lieu de mettre dans l'eau ? Avec tout ce qui est mis en place par la commune de Paris, il n'y a pas de problématique d'exclusion. On ne coupe pas l'eau à Paris, même quand le distributeur d'eau va jusqu'au bout de sa procédure⁷⁸⁵. Au moment de

⁷⁸⁴ Selon le site de la mairie de Paris, « la DASES exerce l'ensemble des compétences départementales et certaines compétences municipales dans le domaine social, médico-social et de santé. Elle intervient sur un vaste domaine : autonomie, protection de l'enfance, santé publique, solidarité, insertion et lutte contre les exclusions ».

⁷⁸⁵ C'était déjà le cas avant la remunicipalisation, sans qu'il n'y ait pour autant d'arrêté municipal anti-coupures. Le nombre de coupures est extrêmement faible. Une note interne de la mairie de Paris de 2010 portant sur l'accès social à l'eau à Paris (*op. cit.*) souligne ainsi que le service d'eau « essaie, autant que possible, d'éviter les coupures d'eau. Les 112 fermetures répertoriées depuis 2006 l'ont été dans des logements inoccupés ».

couper, il doit demander l'avis des élus chargés de la solidarité et de l'eau. Et ils ont carrément dit : « on ne coupe pas l'eau à Paris » [...]. À tel point que même les squats arrivent à discuter ».

(Chargée du FSL à la DASES, entretien, mai 2012)

Comme on le voit, la question spécifique de l'eau sociale se dissout dans le problème plus large de la pauvreté et de l'exclusion. Pour certains acteurs, c'est clairement à partir des dispositifs de traitement de la pauvreté qu'il faut agir. Dans cette perspective, le projet de tarification sociale est largement remis en question. Il s'agit alors, pour les acteurs chargés de la mise en œuvre du projet, de convaincre les élus de renoncer à l'idée de la tarification sociale.

b. Prises de position en défaveur de la tarification sociale

Nous avons vu que le problème de l'eau sociale a fait l'objet d'un travail de déconstruction. Qu'en est-il dans ces conditions du dispositif de tarification sociale souhaité par Bertrand Delanoë ?

Pour y réfléchir, un groupe de travail comprenant des agents de la Ville et de la future régie ainsi que des élus des différents groupes politiques, est constitué en mars 2008. Ce groupe de travail auditionne un certain nombre d'acteurs extérieurs : divers experts, des acteurs de l'action sociale parisienne (FSL notamment) et les bailleurs sociaux. Très vite, les arguments disqualifiant le dispositif de tarification sociale se multiplient.

L'obstacle matériel de l'habitat collectif et la question de l'individualisation

La principale objection est d'ordre matériel : les différentes parties prenantes s'accordent pour considérer l'habitat collectif comme un écueil rédhibitoire à l'instauration d'un tarif social. Dans cette configuration d'habitat en effet, la mise en place d'une tarification sociale s'avère complexe, voire impossible, pour les ménages non-abonnés, pourtant majoritaires à Paris. Le projet se révélerait donc peu pertinent et de surcroît inégalitaire, s'il venait à ne concerner que les ménages abonnés.

« Nous avons en revanche convaincu Bertrand Delanoë, et les collaborateurs et les élus qui étaient autour de lui, que sa deuxième idée, c'est-à-dire celle d'une tarification sociale, était une

mauvaise idée, parce qu'elle était relativement inapplicable à Paris compte tenu du fait que nous sommes en habitat et en abonnement collectif. On a convaincu quand même après de nombreux mois d'instruction du dossier. En soi, une tarification sociale paraissait extrêmement compliquée. On a mis en place un groupe de travail à l'époque, on a auditionné des tas de gens, que vous connaissez forcément certainement, des acteurs divers et variés mais aussi des universitaires. On a conclu qu'une tarification sociale était, si ce n'est une usine à gaz, voire même quelque chose de totalement inapplicable à Paris, avec d'ailleurs un gain social potentiellement nul. On ne voyait pas très bien comment s'en sortir ».

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, EDP, entretien, mai 2012)

Faut-il alors encourager l'individualisation des compteurs ? Pour les protagonistes, ce type d'opération paraît largement infaisable, pour des résultats peu convaincants.

Ainsi, ni la Ville ni la régie ne peuvent contraindre les gestionnaires d'immeubles à individualiser les logements : seule une décision prise à l'unanimité au sein d'une copropriété fait autorité. Par ailleurs, au début des années 2000⁷⁸⁶, tant à Paris qu'au niveau national, si l'individualisation a pu être promue par les gestionnaires d'immeuble et par des associations de consommateurs et de locataires pour des raisons environnementales, consuméristes⁷⁸⁷ et gestionnaires⁷⁸⁸, un certain nombre de ses partisans ont changé leur position, suite à plusieurs études et expériences peu concluantes⁷⁸⁹. L'un des experts auditionnés par le groupe de travail « tarification sociale », Bernard Barraqué⁷⁹⁰, a déjà mené quelques années auparavant une étude fouillée sur le sujet pour le compte de la Ville de Paris⁷⁹¹.

Dans cette étude, Bernard Barraqué se porte contre l'individualisation sur la base d'un argumentaire fourni, selon lequel le coût de ce type d'opération est dissuasif pour tous

⁷⁸⁶ Introduction de la possibilité d'individualiser les logements anciens dans la loi SRU (2000), sous la pression des bailleurs sociaux notamment. Les logements neufs comportent systématiquement des compteurs individuels.

⁷⁸⁷ De nombreuses associations de consommateurs et de locataires demandent que les compteurs soient individualisés afin que « chacun paie ce qu'il consomme », ce qui serait plus « juste » : ces arguments relèvent d'une logique de justice consumériste et individualiste.

⁷⁸⁸ Souhait des gestionnaires d'immeuble d'éviter les contestations des locataires lors de la répartition des charges, et volonté de reporter le coût de la gestion des impayés de charges d'eau sur les services d'eau.

⁷⁸⁹ Voir Maresca B., Poquet G., (2005), « Les services distribués en réseau. Faut-il généraliser les compteurs individuels dans la distribution de l'eau? », *Cahier de recherche CREDOC*, n° 212, novembre 2005. Ainsi que Barraqué (2009, *op. cit.*) et (2013, *op. cit.*).

⁷⁹⁰ Personnalité influente du débat autour de l'accès à l'eau et de la gestion durable des services à l'échelle nationale et sur la scène parisienne, universitaire reconnu en ce domaine. Il est intervenu sur la scène parisienne où il a mené un long travail destiné aux élus parisiens visant à mettre en lumière les effets pervers de l'individualisation. Il continue cette entreprise auprès des participants du groupe de travail « Tarification sociale » et auprès des membres de l'Observatoire Parisien de l'Eau (OPE) dont il est membre permanent (2012-2016).

⁷⁹¹ Barraqué B., Botton S., Coutard O., Necessian A. et Rutherford J., (2007), *Recherche sur les effets redistributifs de divers systèmes tarifaires pour les services des eaux*, rapport pour la Mairie de Paris et l'Agence de l'Eau Seine Normandie, *op. cit.*

(service d'eau, gestionnaires d'immeuble et usagers), sans pour autant que les gains pour l'utilisateur soient réels.

Encadré 25 – L'individualisation : des gains minimes pour des coûts importants

Les coûts

- Pour le service d'eau : l'individualisation, en multipliant considérablement le nombre d'abonnés du service, représenterait un surcroît de charge de travail, ainsi qu'une augmentation des coûts de relève des compteurs, de facturation et de gestion des impayés.
- Pour les gestionnaires d'immeuble : coût des travaux préalables.
- Pour l'utilisateur : coûts de pose, de location et d'entretien des compteurs individuels ; coûts des relevés de consommation et de facturation effectués par le service d'eau. Ces coûts fixes ne sont plus répartis sur l'ensemble des ménages d'un immeuble collectif.

Les gains

- Pour l'utilisateur : On estime les réductions de consommation post-individualisation à 8 % en moyenne alors qu'il faudrait qu'un ménage diminue sa consommation d'eau de 20 % pour couvrir les frais imposés par l'individualisation (coût initial et coûts annuels). Après individualisation, certains ménages sont « gagnants » tandis que d'autres sont « perdants ». Selon Barraqué et al. (2007) *op. cit.*, « le passage d'une répartition surfacique à une répartition par compteurs a des effets redistributifs défavorables aux familles nombreuses et aux habitants des petits logements ».

Du côté des bailleurs parisiens, on considère que l'individualisation de la facture d'eau entraîne automatiquement une diminution du montant de l'allocation logement octroyée par la CAF et donc une baisse de pouvoir d'achat pour leurs locataires. En effet, pour établir le montant des allocations logement, la CAF s'appuie sur le montant « *loyer + charges locatives* ». Or, en cas d'individualisation, l'eau n'est plus comprise dans les charges mais fait l'objet d'une facturation distincte par le service d'eau. Par conséquent, le montant « *loyer + charges locatives* » est moindre et l'allocation logement versée par la CAF diminue d'autant. Du coup, le risque d'impayé de loyer et de facture serait dans ce cas accru. Or, les bailleurs parisiens veulent à tout prix éviter d'accroître les difficultés de paiement de leurs locataires.

Au final, Bernard Barraqué considère que, dans tout contexte d'habitat collectif, une aide tarifaire dédiée serait complexe et inadaptée, avec des situations qui restent marginales, avec un enjeu minime pour l'utilisateur (la facture d'eau reste peu élevée en moyenne, contrairement à ce qui se passe pour l'énergie, comme nous l'avons vu précédemment) pour élaborer un dispositif d'aide coûteux (coûts de gestion). Pour lui, l'aide aux ménages parisiens en

difficulté ne doit pas reposer sur une tarification sociale, mais sur le système d'aide sociale existant.

« Nous devons arrêter de chercher des solutions dans ce domaine [autour de l'individualisation et de la tarification individuelle et sociale] [...]. Nous n'arriverons pas à trouver un système de comptabilisation qui revienne moins cher. Nous avons l'exemple d'Amiens : la facture collective reste la moins chère. Nous ne devons pas travailler sur une baisse de la facture mais sur une aide différente. Nous devons remettre les choses à plat. Nous avons fait beaucoup de chemin par rapport à cette idéologie voulant donner des compteurs individuels à chaque famille [...] ».

(Bernard Barraqué, séance de l'OPE du 15 septembre 2009)

L'accès aux données socioéconomiques

Les acteurs de la Ville et de la régie soulignent que le service d'eau n'a pas accès à certaines données sociales indispensables, comme la composition des ménages et leurs conditions de ressources. Certes, un certain nombre d'organismes sociaux disposent de ces données (CAF, CPAM, Direction Générale des Finances Publiques) mais le principe de la protection des libertés et des informations à caractère personnel empêche *a priori* leur transmission au service d'eau, sauf dérogation, telle que celle accordée à Dunkerque pour l'accès au fichier des bénéficiaires de la CMU-C. Ce qui fait défaut en réalité, c'est une disposition législative instaurant et outillant le principe de la tarification sociale, préalable nécessaire à la définition et l'organisation d'une procédure d'accès aux données personnelles. Le domaine de l'énergie bénéficie précisément de cette reconnaissance législative, ce qui a permis l'adoption d'une décision gouvernementale permettant le croisement des données entre opérateurs d'énergie et organismes sociaux.

La critique de l'individualisation et les difficultés d'accès aux données sociales, donc la remise en cause du principe de la tarification sociale, conduisent finalement à l'adoption d'une solution de substitution : l'allocation « Paris Logement ».

c. Une solution de repli : l'allocation « Paris logement »

Si les positions en défaveur de la tarification sociale finissent par l'emporter, il n'est cependant pas question d'abandonner l'idée d'une approche sociale de l'eau, même si, comme nous l'avons vu, certains acteurs doutent de la pertinence d'une problématisation en la matière. L'enjeu est désormais de construire un dispositif de gestion sociale de l'eau simple et lisible, relevant de la catégorie des aides. Dans cette perspective, le « droit à l'eau pour tous » témoigne moins d'un souci d'équité que d'un souci correctif : en amont, le tarif est identique pour tous ; en aval, on tient compte de la capacité effective à payer et lorsque cette dernière est limitée, on corrige la situation par l'attribution d'une allocation.

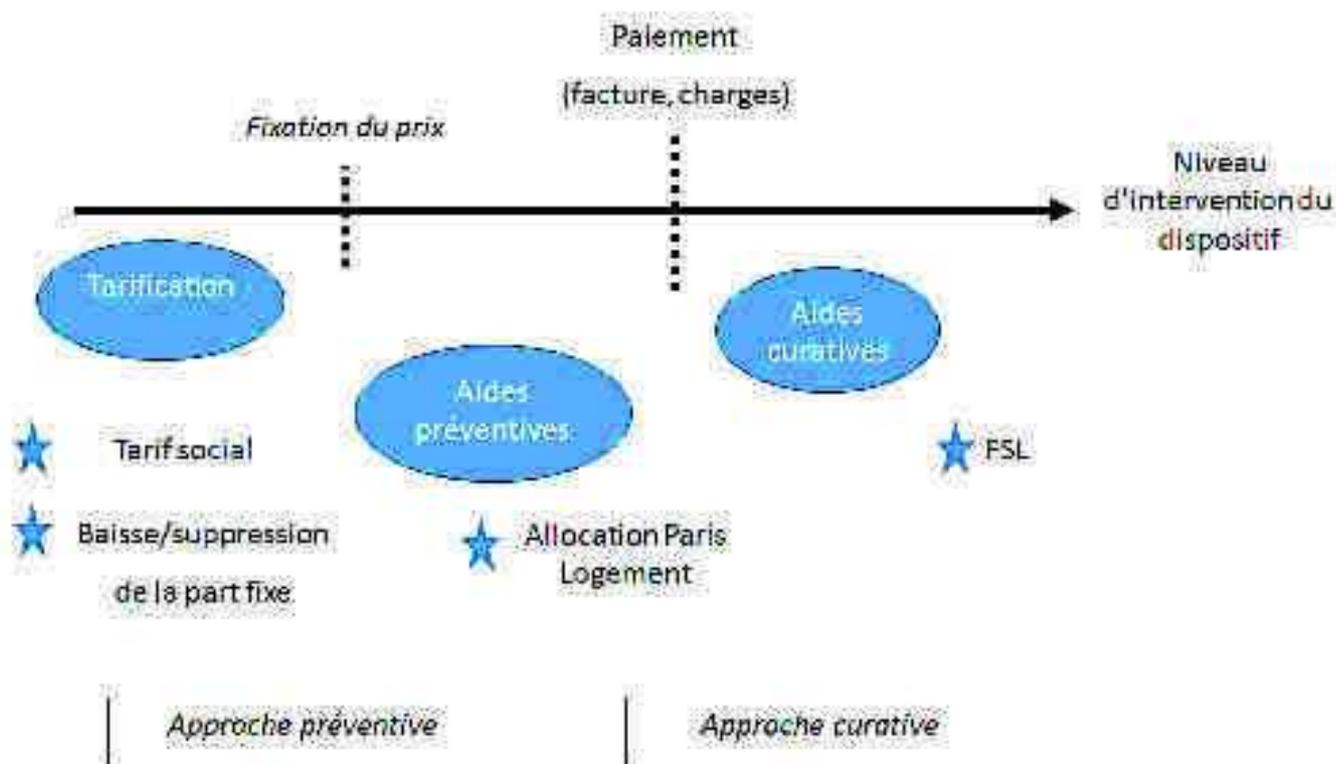


Figure 6 : Modes préventif et curatif de prise en charge des difficultés de paiement des usagers étudiés dans le cas parisien

Au moment même où est exploré le champ des possible en matière d'aide à l'eau, la Ville et le Département de Paris⁷⁹² se sont lancés dans la mise en place d'une nouvelle aide au logement, complémentaire aux allocations de la CAF.

« Comme dans le même temps (second mandat de Delanoë), celui-ci avait promis la mise en place d'une aide sociale en matière de logement – une aide annoncée qui s'appelait « Paris Logement » – , on s'est dit qu'on allait faire beaucoup plus simple, en s'adossant à ce nouveau système d'aide mis en place par le Département et on va considérer que dans le nouveau dispositif Paris Logement, une partie de l'allocation servirait à solvabiliser une partie des charges d'eau. Puisqu'on crée une nouvelle allocation logement, on va l'abonder de manière complémentaire pour qu'une partie de cette allocation serve à payer la facture d'eau. [...] Ça ne concerne que les allocataires de Paris Logement. [...] C'était à peu près 40 000 allocataires l'année dernière et la moyenne, de mémoire, au titre de l'eau était de 80 euros. [...] Ça vous fait 3 millions. [...] J'étais à la Ville, on s'était dit qu'au doigt mouillé, ça allait nous coûter 5 millions ».

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, EDP, entretien, mai 2012)

Objectifs et caractéristiques de l'allocation Paris Logement

En-dessous d'un certain seuil de ressource, certaines catégories d'usagers (et non pas tous – voir ci-dessous) peuvent bénéficier d'une aide dont le montant est fixe (forfait). Dès lors que la demande a été faite, et à supposer qu'elle réponde aux critères d'éligibilité, l'allocation est attribuée systématiquement en vue « d'améliorer le pouvoir d'achat » des usagers, et d'éviter ainsi les impayés. L'aide a donc un caractère préventif. En intervenant en amont des difficultés concrètes de paiement, l'allocation incarne un droit, là où les aides curatives ne sont actionnées que pour permettre à l'utilisateur de remplir son devoir de paiement.

Encadré 26 – Les aides au logement facultatives de la Ville et du Département de Paris

Sources : Informations communiquées par nos enquêtés, cabinet d'Anne Le Strat, juin 2012 ; sites Internet de la Ville de Paris et de la Régie Immobilière de la Ville de Paris (RIVP), l'un des principaux bailleurs sociaux parisiens.

⁷⁹² C'est le Conseil de Paris qui siège alternativement en formation de conseil municipal ou de conseil départemental, Paris étant à la fois Ville et Département.

Les aides complémentaires au logement des communes, mises en place selon la politique décidée par chaque commune, sont facultatives et ne relèvent d'aucune réglementation nationale⁷⁹³. Dans le cadre de leur politique d'aide sociale facultative, la Ville et le Département de Paris proposent de nombreuses aides financières et prestations, dont plusieurs aides complémentaires au logement dites « Paris Logement ». Préventives et forfaitaires, ces aides sont attribuées sous conditions de ressources et sous conditions de résidence à Paris (3 ans ; durée qui peut être réduite à 1 an en cas de mutation professionnelle imposée par l'employeur).

Le dispositif Paris Logement repose sur plusieurs aides catégorielles, adaptées aux différentes situations des ménages modestes. Il a été progressivement étendu à de nouvelles catégories au cours des deux mandatures de Delanoë, notamment dans le but de prendre en compte les difficultés socioéconomiques des ménages suite à la crise de 2009 :

- Paris Logement Familles Monoparentales (créée en 2002)
- Paris Logement Familles, ouverte aux familles de deux enfants ou plus, ou ayant un enfant handicapé (2005)
- Paris Logement pour les personnes seules et les couples avec ou sans enfants (2009)
- Paris Logement Senior (2011)
- Paris Logement pour les Personnes en situation de Handicap (2011)
- l'Allocation Logement complémentaire de la Ville de Paris pour les bénéficiaires du RSA avec contrat d'insertion. .

L'aide Paris Logement comporte désormais une part complémentaire labellisée « allocation préventive de solidarité pour l'eau ». La Ville signale que cette partie de l'allocation est destinée à soutenir tout ou partie du paiement des charges d'eau des ménages.

Les chiffres de l'application de la mesure

Près de 50 000⁷⁹⁴ ménages parisiens bénéficient des allocations « Paris Logement » en 2014⁷⁹⁵. Le montant de l'aide eau « intégrée » à ces allocations est estimé à environ 70-80 € par an par ménage⁷⁹⁶. Cela revient à dire que plus d'un quart de la dépense moyenne des ménages pour l'eau potable est pris en charge : en effet, à Paris, la facture annuelle moyenne

⁷⁹³ Nous renvoyons au chapitre 3 pour une définition de l'action sociale facultative. Voir aussi Havette S., Molière E., Moriceau C., *op. cit.*

⁷⁹⁴ Pendant les trois premières années, 40 000 à 45 000 ménages étaient concernés. Une montée en charge s'est produite en raison de l'extension de l'octroi de l'aide Paris Logement à de nouveaux publics.

⁷⁹⁵ En 2010, on estimait que le Département versait près de 70 m€ d'aides au titre de l'aide Paris Logement, dont environ 5 m€ pour l'eau.

⁷⁹⁶ Cela revient à dire que pour une aide Paris Logement *mensuelle* de 100 € pour un ménage, l'aide pour l'eau représente approximativement 6 €.

s'élève à 300 € environ, pour une consommation moyenne de 100 m³. Pour donner un ordre de grandeur, cela équivaut en moyenne à 30 m³ « gratuits » pour un ménage, c'est-à-dire 20 L d'eau gratuits par jour par personne. Pour la Ville, le budget consacré au financement de cette part eau préventive adossée au système Paris Logement est en définitive de près de 3 millions d'euros.

d. L'allocation Paris Logement : un dispositif préventif, mais non financé par le prix de l'eau

La difficulté pour mettre en œuvre une tarification sociale et le scepticisme des acteurs sont suffisamment marqués pour saisir l'occasion qu'offre l'allocation Paris Logement de traiter autrement la question de l'eau sociale. Si on compare la tarification sociale et l'allocation Paris Logement, les deux dispositifs se rejoignent sur un point essentiel : leur caractère préventif, fortement souhaité par les décideurs. D'abord, parce que le volet curatif existe déjà, sous la forme du FSL. Ensuite, parce que les avancées en matière d'action sociale suggèrent que l'aide curative, comme dispositif de dernier recours, ne répond pas à l'exigence émancipatrice de sécurisation des situations de précarité financière.

Reste qu'avec l'allocation Paris Logement financée par la Ville, le souhait des décideurs d'impliquer directement la régie dans la gestion d'une aide à l'eau n'a pas abouti. Ce souhait tient notamment à la disponibilité d'une somme conséquente correspondant au retour dans les caisses publiques des marges des délégataires, mais aussi aux gains de productivité attendus⁷⁹⁷. Il fallait trouver comment utiliser cet argent d'une manière qui soit cohérente avec les objectifs politiques fixés par la Ville. Or, l'un des objectifs était de mettre en place un dispositif de gestion sociale de l'eau à Paris. De plus, d'un point de vue politique, le caractère que l'on voulait exemplaire de la régie explique sans doute la volonté d'internaliser la

⁷⁹⁷ « Les gains annuels générés par le passage en gestion publique sont estimés à 35 millions d'euros. Ils proviennent essentiellement de la récupération des bénéfices liée à l'absence de rémunération des actionnaires en régie et d'une exploitation du service optimisée avec, à qualité égale, des coûts d'entretien du réseau, de facturation et de la relation clientèle nettement moindres que ceux pratiqués précédemment. Le reste des gains s'explique par une fiscalité plus avantageuse pour les établissements publics que les sociétés de droit commercial » (extrait du dossier de presse Mairie de Paris-Eau de Paris, (2011), « Baisse du prix de l'eau potable à Paris et mesures associées en faveur des plus démunis », 22 mars 2011, 9 p.).

question de l'eau sociale au sein du service. Il paraissait donc tout à fait naturel et cohérent d'employer cette somme de cette manière-là.

Cependant, le principe gestionnaire et juridique de « l'eau paie l'eau » interdit au service d'eau de financer par ses recettes des mesures qui ne relèvent pas directement de son objet. Pour cette raison, la manne des marges des délégataires, qui offrait une opportunité certaine, n'a pas pu être exploitée pour financer l'allocation Paris Logement.

2. Mettre en œuvre le droit à l'eau à Paris, sans tarif social : les actions de la régie (2010-2012)

L'allocation Paris Logement mise en place fin 2009 n'est qu'un premier pas dans le cours de la mise en œuvre du droit à l'eau. Comme on le sait, la tarification sociale a, elle, été battue en brèche ; mais cela ne sera que provisoire. En attendant, la réflexion continue et se traduit par la mise en place de divers dispositifs entre 2010 et 2012. Le tissu des mesures confectionnées par les acteurs semble devoir couvrir toutes les situations où le droit à l'eau risque de ne pas être respecté. En somme, la régie et la Ville s'attachent à « rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement pour tous »⁷⁹⁸ à travers des dispositions destinées soit à tous les usagers, soit aux publics en difficulté. Ces multiples dispositions permettent de marquer les orientations prises par les acteurs parisiens autour de la thématique de l'accès à l'eau : il faut un prix « juste » et « abordable » pour tous ; et pour les plus défavorisés, on prévoit une « politique sociale d'accès à l'eau »⁷⁹⁹ avec des moyens dédiés.

L'orientation politique ainsi donnée est favorisée par ce qui se joue au même moment au plan national et international, comme nous l'avons vu de manière plus approfondie dans le chapitre 5 :

- déclaration de l'ONU relative au droit à l'eau en 2010 ;
- discussions de propositions de lois diverses en France concernant la « mise en œuvre effective du droit à l'eau » entre 2009 et 2012 (propositions de lois Cambon et Flajolet notamment) ;
- prise de position des délégataires privés en faveur de l'eau sociale, à l'échelle du groupe et à l'échelle locale, à l'occasion de la signature ou du renouvellement de certains contrats (par exemple à Libourne, cas cité par nos interlocuteurs parisiens) ;

⁷⁹⁸ Mairie de Paris-Eau de Paris (2011), dossier de presse, *op. cit.* ; Mairie de Paris, (2012), communication, *op. cit.* ; rapport Ville de Paris-UNECE (2013), *op. cit.*

⁷⁹⁹ Dossier de presse Ville de Paris – EDP (2011), *op. cit.* et Le Strat, *op. cit.*

- avancées du côté des régies (notamment, mise en place d'une tarification progressive à Niort et instauration d'une part gratuite à Viry-Châtillon⁸⁰⁰, également évoqués par les acteurs parisiens, comme exemple à suivre éventuellement) ;
- sur le territoire francilien, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF), géré en délégation par Veolia, met lui aussi en œuvre une politique d'accès social à l'eau à partir d'avril 2011, dans le cadre du renouvellement de son contrat de délégation. Or, le SEDIF constitue à la fois un partenaire obligé et un « concurrent » symbolique direct d'Eau de Paris. Les deux services représentent des acteurs emblématiques à l'échelle nationale, l'un comme le plus grand service d'eau français et contrat délégué « vitrine » de Veolia, l'autre comme référent des collectivités tentées par le retour en régie. Les tensions entre les deux acteurs sont avivées depuis la remunicipalisation et se cristallisent notamment autour de la question du mode de gestion et du prix de l'eau⁸⁰¹. Dans ce contexte particulier, les mesures mises en œuvre en matière d'accès social à l'eau constituent un facteur de comparaison supplémentaire entre ces deux acteurs.

C'est dans ce contexte stimulant que les décideurs parisiens vont déployer un éventail de mesures ayant vocation à mettre en œuvre le droit à l'eau. Dans un premier temps, nous donnerons un aperçu de l'ensemble des mesures que l'on peut regrouper sous l'égide de la mise en œuvre du droit à l'eau à Paris entre 2010 et 2012. Dans un second temps, nous nous pencherons de manière plus approfondie sur trois d'entre elles : la baisse du prix de l'eau, l'accroissement de l'abondement d'Eau de Paris au FSL et la mise en place de kits économiseurs. Les trois mesures en question sont instaurées et financées par la régie.

⁸⁰⁰ Il s'agit de la régie des eaux des lacs de l'Essonne, créé par le maire communiste Gabriel Amard. La régie a mis en place un tarif progressif pour ses abonnés domestiques et a instauré une part gratuite au moyen d'une remise uniforme de 2,7 % de la consommation d'eau pour tous les abonnés. Cette part gratuite correspond, selon les acteurs de la régie, au volume d'eau vital (eau de boisson, soit 3L/jour/personne, soit 2,7 % de l'ensemble de la consommation des abonnés domestiques). D'autres catégories d'usager ont été distinguées et des tarifs divers appliqués : résidences secondaires, administrations et personnes morales à but non lucratif, et professionnels (Nova7, *op. cit.*).

⁸⁰¹ Ces tensions font suite à la remunicipalisation du service d'eau parisien. Elles se sont traduites par divers conflits relatifs au débat gestion en régie/délégation de service public: par exemple, autour du choix des neuf communes du syndicat Est Ensemble de ré-adhérer ou non au SEDIF, ou encore, à l'occasion de la présidence du comité de bassin Seine-Normandie, position cruciale, disputée à l'automne 2011 entre Anne Le Strat et André Santini, président du SEDIF et député-maire UDI (Union des Démocrates et Indépendants) d'Issy-les-Moulineaux, avec à la clé l'élection controversée d'André Santini. Pour rappel, André Santini, une des figures politiques du monde de l'eau, est – entre autres – président du SEDIF depuis 1983, vice-président du groupe d'étude sur les problèmes de l'eau et vice-président du groupe d'étude sur les voies d'eau et les voies navigables. Il a également été vice-président de l'Agence de l'eau Seine-Normandie en 1987 et a donc été président du Comité de bassin Seine-Normandie de 2005 à 2015 (nous renvoyons également chapitre 5, où sa figure est évoquée à propos de la loi Oudin-Santini et pour le cas du SEDIF).

2.1. Un patchwork de mesures pour « rendre effectif le droit à l'eau »

Entre 2010 et 2012, la Ville et la régie développent diverses mesures à visée sociale. Certaines d'entre elles étaient déjà prévues de longue date dans le cadre du projet de remunicipalisation, faisant suite aux promesses de Bertrand Delanoë. On peut classer les mesures prises à cette période en trois catégories. On reconnaît ainsi des dispositions préventives, des mesures curatives, et des actions adoptées en faveur des publics en grande difficulté⁸⁰². Si ces mesures sont parfois créées et gérées en concertation avec d'autres acteurs, notons qu'elles sont majoritairement mises en place à l'initiative de la régie et relèvent de son financement.

- Les dispositions préventives sont destinées à atténuer le poids de la facture d'eau par divers moyens : baisse du prix de l'eau pour tous ; mise en place de kits économiseurs d'eau dans des logements du parc social, et de manière plus balbutiante dans le parc privé ; signatures de chartes avec les bailleurs sociaux parisiens et de nombreux gestionnaires de l'habitat privé, en vue de promouvoir les bonnes pratiques en matière de gestion des consommations, des fuites, des équipements et des impayés.
- Les mesures plutôt curatives sont vouées à prendre en charge les situations d'impayés de charges et de factures : abondement accru au FSL ; création d'un volet eau au sein du FSL pour prendre en charge les *factures* d'eau impayées ; mise en place d'un correspondant précarité au sein de la régie ; possibilité de report d'échéance, d'échelonnement et de remise de dette (abandon de créances) pour les abonnés.
- Enfin, d'autres dispositions visent les publics marginalisés :
 - Des commodités diverses ont été mises à disposition dans un contexte général attentif aux besoins des personnes dites « sans domicile identifié »⁸⁰³ :

⁸⁰² Personnes qualifiées de vulnérables, marginalisées ou encore de mal-logées, c'est-à-dire principalement les personnes sans-abri et les personnes occupant illégalement des logements.

⁸⁰³ Si Paris constitue une collectivité pionnière en la matière, de nombreux acteurs à l'échelle locale et nationale se sont emparés du problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement des personnes « sans domicile identifié », et plus globalement de l'ensemble des usagers dans l'espace public (cf. chapitre 5). Pour rappel, la question a fait l'objet de travaux du CNE en 2010 et les « bonnes pratiques » locales ont été recensées dans un rapport du Ministère de l'Écologie. Le rapport donne des exemples de mesures prises par certaines villes, telles que : installer et recenser des points d'eau ; maintenir l'accès à l'eau dans les squats ; mettre en circulation un accueil ambulancier ; ouvrir des bains-douches ; distribuer des kits d'hygiène ; installer des toilettes automatiques, etc. (voir chapitre 5 et Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

accroissement du nombre de fontaines ; maintien de certains points d'eau pendant l'hiver ; contributions aux maraudes assurées par des associations l'été, avec distribution de jerrycans, de gourdes et de cartes permettant de localiser les fontaines ; augmentation du nombre de sanisettes et gratuité de l'accès ; ouverture de bains-douches supplémentaires⁸⁰⁴.

- Concernant les personnes occupant illégalement des logements (squats), la Ville et la régie appliquent de façon volontariste à ces situations sa politique générale de non-coupure dans les immeubles d'habitation parisiens. Précisons que cette politique de non-coupure n'est pas explicitée comme règle ou principe d'action ; elle reste largement informelle. L'idée est que l'on évite la coupure au « maximum » et « dans la mesure du possible ». De fait, il n'y a quasiment pas de coupure à Paris. Alors même que la politique en matière de coupure n'est pas formalisée, la régie passe avec les squatteurs un accord pour garantir le maintien de la fourniture en eau sous conditions de paiement.

Précisons que le volontarisme dont fait preuve Paris en matière de prise en considération des situations marginales tient pour partie au contexte, avec une pauvreté plus forte que dans beaucoup d'autres villes et une crise du logement sans équivalent. Avant même de développer des mesures dédiées aux publics en difficulté, la régie prend une disposition dont elle revendique clairement le caractère social, à savoir la baisse du prix de l'eau.

(MEDTL), (2012), *Accès à l'eau et à l'assainissement pour les plus démunis. Exemples de bonnes pratiques*, *op. cit.*).

⁸⁰⁴ La Ville de Paris met à disposition du public 1200 points d'eau potable (fontaines et bornes accessibles dans les rues, jardins et cimetières de la ville), une quarantaine d'entre eux restant ouverts l'hiver ; plus de 400 toilettes publiques (« sanisettes ») et 17 bains-douches. L'eau consommée est intégralement payée par la Ville de Paris (note interne, 2010, *op. cit.* ; Mairie de Paris (2012), communication, *op. cit.* ; rapport Ville de Paris-UNECE (2013), *op. cit.*).

2.2. La baisse du prix de l'eau : une mesure « pour tous »

a. Pourquoi baisser le prix de l'eau ?

En janvier 2010, la régie entame une première année d'exercice pendant laquelle elle affiche un prix de l'eau stabilisé, conformément aux engagements de mandature pris par Bertrand Delanoë pour les cinq années suivantes. La stabilisation du prix de l'eau représente une promesse politique phare du maire et de son équipe dans le cadre du processus de remunicipalisation. La stabilité du prix est également présentée comme un moyen de respecter l'article 1 de la LEMA. En effet, si pour la collectivité le premier objectif est de stopper la hausse continue du prix de l'eau, il s'agit aussi de rechercher l'exemplarité par rapport à la loi définissant le droit à l'eau. Alors que le texte législatif parle de « conditions économiquement acceptables par tous », les acteurs parisiens s'appuient dans le contrat d'objectifs de 2009 sur la notion plus explicite de prix stabilisé.

« La mise en place d'un prix stabilisé ou d'un dispositif social n'est pas libellée comme un objectif mais il figure dans le préambule. [...] Le concept de prix « stabilisé » paraît rigoureux et exigeant même si la loi parle de prix « abordable ». Sur la mandature, le prix de l'eau est stabilisé pour l'usager. Pour nos responsabilités sur l'eau, nous devons stabiliser le prix sur son niveau actuel. Nous ne voulons pas bafouer la loi sur le prix « abordable [...] ».

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, séance de l'OPE du 15 septembre 2009)

En 2011, au terme d'une année de fonctionnement, la Ville et la régie décident d'aller au-delà et de baisser le prix⁸⁰⁵ de la part eau⁸⁰⁶ de 8 %.

⁸⁰⁵ Le prix de l'eau potable à Paris est ainsi passé de 1,0464 € HT/m³ à 0,9627 € HT/m³ en juillet 2011. Notons qu'il s'agit du prix de l'eau au mètre cube, hors taxes et hors abonnement. Aux dires de la régie, Paris est « l'une des villes où le prix de l'eau est l'un des moins chers de France » (Dossier de presse Mairie de Paris – EDP (2011), *op. cit.*). Pour rappel et pour comparaison, à l'échelle nationale, au 1^{er} janvier 2013, le prix moyen de la part eau potable était de 2,00 € TTC/m³. En revanche, ce montant est « donné toutes charges comprises » : il comprend « l'abonnement annuel, la TVA et les autres taxes et redevances incluses sur la base de la consommation de référence de 120 m³ définie par l'INSEE » (source : rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement « Panorama des services et leurs performance en 2012 », Onema, 2015, accessible en ligne : http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2012_201507.pdf)

⁸⁰⁶ Cette baisse s'applique à la seule part « eau » de la facture, la régie ne détenant que la compétence eau potable. En 2011, à Paris, la part eau représentait 34,71 % du prix global de l'eau (eau, assainissement, taxes et redevances). Source : dossier de presse Mairie de Paris- EDP (2011), *op. cit.* ; voir également le site internet de la régie : <http://www.eaudeparis.fr/leau-au-quotidien/une-eau-au-juste-prix/> et <http://www.eaudeparis.fr/nc/lespace-culture/actualites/actualite/news/le-prix-de-leau-evolue-en-2015-toutes-les-explications/>

« Comme les comptes étaient un peu opaques, on ne s'est pas engagé au départ. On a dit on verra. On a juste dit on stabilisera le prix de l'eau (qui avait globalement flambé). Et là on a baissé après une année d'exercice, on a observé quelle était la cagnotte qu'on avait récupérée des distributeurs privés. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale , EDP, entretien, mai 2012)

Cette mesure emblématique est annoncée à l'occasion de la Journée Mondiale de l'Eau, le 22 mars 2011. En même temps, la Ville et la régie communiquent sur les « mesures en faveur des plus démunis » associées à cette baisse générale du prix de l'eau. L'ensemble de ces mesures a été financé avec les gains générés par la remunicipalisation⁸⁰⁷.

Aux dires des décideurs parisiens, la baisse du prix de la part eau potable représente d'abord une mesure fortement attendue par les usagers, en réaction à l'augmentation jugée conséquente du prix de l'eau au cours des vingt-cinq dernières années⁸⁰⁸. La Ville et la régie évoquent ainsi un « juste prix » et une « ambition de la collectivité parisienne d'offrir la meilleure eau au meilleur coût à ses usagers », qui a pu se concrétiser au bout d'un an à peine, grâce à une « gestion rigoureuse »⁸⁰⁹.

La baisse du prix de l'eau comporte également un caractère social. En effet, la régie qualifie cette baisse de moyen de « faire du social pour tout le monde »⁸¹⁰. En ce sens, la baisse du prix de l'eau fait figure de mesure sociale immédiate, d'acte de justice sociale à visée universelle. D'autant plus que pour le service, il s'agit aussi d'affirmer qu'il restitue directement aux usagers une partie des gains du retour en régie⁸¹¹. De ce point de vue, la baisse du prix de l'eau est une manière de légitimer le retour en régie vis-à-vis des Parisiens.

« Le tarif de l'eau à Paris est peu élevé. [...] C'est une question de principe : retour à la gestion publique, on observe qu'il y a tant dans les caisses donc ça retourne à l'usager. C'est comme ça d'ailleurs qu'on a pu boucler la boucle en disant « on pense qu'on a pris la bonne décision, et on en a confirmation aujourd'hui puisque pour la collectivité c'est beaucoup plus de contrôle sur le

⁸⁰⁷ Dossier de presse Mairie de Paris – EDP (2011), *op. cit.*

⁸⁰⁸ 174 % d'augmentation depuis 1985 (hors inflation), soit une moyenne de 7 % par an selon Le Strat, *op. cit.*

⁸⁰⁹ Dossier de presse Mairie de Paris – EDP (2011), *op. cit.*

⁸¹⁰ Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, EDP, entretien de mai 2012.

⁸¹¹ La baisse du prix de l'eau équivaut à restituer 76 millions d'euros aux usagers sur cinq ans.

service. [...] Et un gain pour l'utilisateur auquel on a dit : on vous restitue tant de fric au bout d'une année. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

b. La baisse du prix de l'eau passée au crible de la critique

A ce souci de légitimation répond la critique de certains élus parisiens, tant au sein de la majorité que de l'opposition. De façon attendue, la critique de l'opposition de droite se situe sur le plan économique. Au sein de la majorité, la critique des élus du groupe des Verts se construit autour de considérations sociales, alors même que la mesure est largement soutenue sur ce plan par les élus du Front de Gauche⁸¹², qui y voient en outre une preuve du bien-fondé de la remunicipalisation qu'ils réclamaient de longue date.

La critique à visée économique se fonde pour l'essentiel sur la mise en exergue de « l'effet ciseau » susceptible de mettre en danger l'équilibre financier de la régie. L'effet ciseau, qui affecte la plupart des services d'eau et d'assainissement européens, désigne le phénomène suivant : les dépenses du service sont fixes ou ont tendance à augmenter, tandis que les recettes diminuent du fait de la baisse des consommations constatée depuis quelques années⁸¹³. Il en résulte un risque de déséquilibre financier. Dans le cas de Paris, la baisse du prix de l'eau pourrait alimenter cette situation de déséquilibre. Est ainsi posée la question de la « soutenabilité » et « durabilité » des services d'eau en général⁸¹⁴ et du service d'eau parisien⁸¹⁵ en particulier. L'enjeu d'un service d'eau « durable » est le suivant : dans une situation d'autofinancement (« l'eau paie l'eau »), il s'agit d'être capable d'assurer à tous un

⁸¹² Communiqué de Ian Brossat, élu du groupe Front de Gauche – Communistes à Paris, et membre du Conseil d'administration de Paris : « Baisse de 8 % du prix de l'eau à Paris - Vive le service public ! » <http://www.communiste-frontdegauche-paris.org/22-03-11-Communique-de-Ian-Brossat>

⁸¹³ Ce que nous avons évoqué dans l'introduction générale. Au sein d'une littérature abondante, voir par exemple Poquet, G., (2003), La baisse de la consommation d'eau dans les grandes villes : moins d'usines et des économies de gestion - L'exemple de l'Ile-de-France, CREDOC, *Consommation et modes de vie*, n° 170, 4 p. ; Poquet G., Maresca B., (2006), « La consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes », CREDOC, *Consommations et modes de vie*, n° 192 (op. cit.).

⁸¹⁴ Voir à ce propos Barraqué B., Isnard L., Montginoul M., Rinaudo J. D., Souriau J., (2011), « Baisse des consommations d'eau potable et développement durable », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 3, n° 63, pp. 102-108.

⁸¹⁵ Sur le cas parisien, nous renvoyons à la thèse de Julien Souriau : *Stratégies durables pour un service public d'eau à Paris. Analyser et gérer les politiques d'hier, d'aujourd'hui et de demain*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, Paris, AgroParisTech, novembre 2014, 461 p.

accès à l'eau à un prix abordable, tout en réalisant les investissements nécessaires au bon fonctionnement du service et tout en garantissant la préservation de la qualité de l'eau. En tenant compte de l'effet ciseau et de la question de la durabilité, les opposants en viennent à laisser entendre que la politique tarifaire de la régie est une action anti-sociale dans la mesure où elle entraînera à court terme une hausse du prix, sans doute plus forte que ne l'était la baisse.

Différemment, mais fortement, la dimension sociale est au cœur de la critique des élus du groupe des Verts. Ces derniers critiquent le fait de baisser le prix de l'eau pour tous, alors que tous n'en ont pas besoin. C'est dire que pour eux, la justice sociale ne réside pas dans le principe d'égalité mais dans celui d'équité. Autrement dit, il faut d'abord et avant tout aider les usagers démunis. De ce point de vue, la baisse du prix pour tous, donc aussi pour les gros consommateurs, pose question pour les élus écologistes. Cette mesure favorise les gros consommateurs, car plus la consommation est importante, plus le dégrèvement est conséquent. Or, les gros consommateurs, c'est-à-dire essentiellement les usagers professionnels, ne font généralement pas partie de la catégorie des usagers ayant des difficultés financières. En cohérence avec la critique formulée, les Verts plaident en faveur d'une tarification progressive et sociale, sachant que les publics modestes seraient ainsi favorisés selon eux. Les élus écologistes aimeraient voir ce mécanisme complété par la mise en place de kits économiseurs.

La critique interne se réapproprie des éléments de discours de la critique externe pour construire une politique de l'eau se voulant raisonnable et responsable. A ce propos, les décideurs de la régie et de la Ville considèrent que la viabilité économique du service est assurée à 5 ans. Ceci étant, au-delà, ils ont conscience que l'effet ciseau peut jouer en leur défaveur.

« On a dit on baisse le prix de l'eau de 8 % après en plus un débat interne assez intéressant – un débat d'ailleurs aussi mené avec la Ville, puisque même si nous sommes autonomes, le maire de Paris ne peut pas se désintéresser totalement sur ce type de sujet, il est quand même considéré comme juridiquement responsable du service mais politiquement aussi responsable. Donc la baisse du prix de l'eau de 8 %, peut-être qu'on aurait pu aller au-delà, mais la difficulté qui est la nôtre et sur laquelle butent tous les services d'eau, c'est que nos consommations baissent, nos recettes baissent. À Paris, la tendance est continue depuis 25-30 ans, à peu près au rythme de

2 % par an. L'année dernière on était même au-delà de 3 %. On a quand même des consommations qui baissent, donc des recettes qui baissent à due proportion. Et on a des charges qui, comme tout le monde, sont plutôt une tendance à la hausse. Donc un effet ciseau contre lequel de toute façon il faudra bien qu'on trouve une solution à terme. [...] C'est le problème du financement des services d'eau en France notamment. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, EDP, entretien, mai 2012)

Or, les recherches sur les conditions de soutenabilité des services d'eau ne permettent pas de donner une réponse univoque à ce jour en matière de gestion durable des services⁸¹⁶. Pour les acteurs parisiens, il n'est pas possible de définir de manière immédiate et définitive une politique tarifaire qui garantirait l'équilibre financier à long terme. Dans ces conditions, les décideurs ont pris le parti de baisser le prix de l'eau, tout en sachant qu'à l'avenir, le modèle financier sera peut-être à revoir.

« On a dit : « on maintient [le taux d'investissement] et ensuite on verra si on a besoin de maintenir autant ». Donc on est à 70 millions annuels, ce qui est objectivement beaucoup, alors même que notre outil productif a été modernisé dans les années 2000. [...] Il y a une petite piste quand même, c'est qu'on ne regarde pas l'évolution de la productivité dans le secteur de l'eau. On met toujours dans une courbe de baisse de consommation d'eau en disant « catastrophe », la question est que vous avez plein de secteurs qui vont jouer sur la productivité. Nous, en réalité, c'est le cas, parce que, justement, on est arrivé à baisser le prix et à financer un certain nombre d'actions et assumer des baisses de consommation, sans qu'il n'y ait eu aucun licenciement ni de baisse de salaire, bien au contraire. En fait, on a pris sur la marge des délégataires, c'est déjà une forme de gain de productivité. Quelle sera l'évolution de notre productivité à dix ans ? Elle sera peut-être positive. Il n'y a rien de mécanique. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

En conclusion, notons que l'objectif de mise en œuvre du droit à l'eau apparaît dans les débats comme un objet consensuel. Toutefois, selon l'obédience politique, la conception du droit à l'eau varie. Ainsi, à droite de l'échiquier politique, le droit à l'eau ne saurait être garanti sans tenir compte des impératifs économiques de gestion d'un service d'eau. A défaut, la politique menée ne pourrait être viable, y compris socialement.

⁸¹⁶ Barraqué et al. (2011), *op. cit.*

Du côté des Verts, le droit à l'eau doit d'abord et avant tout se concrétiser par des mesures destinées aux ménages modestes : la justice sociale est celle qui concentre ses efforts sur les publics menacés de difficultés de paiement. Les Verts préconisent à cet effet la mise en place d'une politique préventive, à savoir la tarification progressive et des kits économiseurs d'eau.

Le principe de la tarification a été, on le sait, écartée une première fois par les décideurs parisiens. Avant qu'elle ne soit remise sur l'agenda de la collectivité, d'autres mesures, pour certaines à vocation curative, pour d'autres à vocation préventive, vont être mises en place ; en l'occurrence, la contribution au FSL sera renforcée et des kits économiseurs d'eau seront installés dans l'habitat social.

2.3. Le renforcement de l'action curative : la régie investit le Fonds Solidarité Logement

a. Les modalités d'une participation généreuse

On se souvient que dès avant la remunicipalisation, la Ville avait exigé de ses délégataires, à l'occasion de la passation des avenants aux contrats de délégation en 2003, de contribuer au FSL. Lors de la remunicipalisation en 2010, les décideurs parisiens ont pris le parti de pratiquer désormais un abondement supérieur à ceux versés par les deux délégataires. La contribution du service passe du même coup de 160 000 à 250 000 euros. Cet effort est renforcé en 2011, lorsque la régie décide de doubler sa participation financière pour la porter à 500 000 euros.

« L'année dernière, [...] parallèlement à la baisse de 8 % qui consistait à dire qu'on « fait du social pour tout le monde, on baisse la facture pour tout le monde », on a dit également : « on développe quand même quelques actions à caractères sociales », et il y en avait notamment deux. Un, le doublement de notre contribution au FSL. Compte tenu de ce que la Ville observait en termes de besoins sur le FSL, il a été décidé d'abonder de manière supérieure le FSL. Là pour le coup, c'est une contribution d'Eau de Paris au FSL. [...] On est passé de 250 à 500 000, sachant qu'en réalité on va probablement, en donnant 500 000 euros au FSL, au-delà de ce que

ce sont les besoins recensés par les services sociaux dans le cadre du FSL pour la partie eau. C'est une contribution au FSL qui est « abondante » entre guillemets, ou généreuse. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Concernant le montant de la contribution de la régie au FSL, Anne Le Strat, adjointe au maire et présidente d'Eau de Paris, prône la générosité. Il faut néanmoins justifier ce montant conséquent. Le montant de la contribution au FSL est, de fait, fondé sur une estimation des besoins, après renseignements pris auprès des gestionnaires du fonds qui disposent des statistiques de demande d'aide. On pose par ailleurs le principe que dans le montant du loyer, charges incluses, la part eau représente 5 %, chiffre établi à partir des informations fournies par les bailleurs. Le calcul de la contribution de la régie est finalement établi à partir de ces deux éléments.

Par-delà l'estimation des besoins, Anne Le Strat exige que la contribution de la régie au FSL soit proportionnée au montant des diverses aides versées par la Ville et le Département pour favoriser le maintien dans le logement et l'accès à l'eau. Anne Le Strat va ainsi au-delà de ce que l'on exige d'un service d'eau en matière de contribution à l'action sociale. Signalons qu'au même moment, le mode de calcul appliqué par le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération de Paris (SIAAP) pour définir sa contribution au FSL aboutit à un montant moindre.

En termes cette fois d'aide effectivement distribuée par le FSL, le montant concerné s'établit à 400 000 euros⁸¹⁷, ce qui est donc inférieur à l'abondement de 500 000 euros versé par la régie. Ce différentiel avec les besoins avérés, ainsi que la largesse de l'aide de la régie, a fait l'objet de critiques tant de la part de certains administrateurs d'EDP que de certains élus.

« En 2010, quand Eau de Paris à la fin de l'année a pris la décision de mettre 500 000 euros, si on reprend les mêmes calculs de 5 %, FSL maintien dans les lieux (ce n'est pas spécifiquement l'eau mais les charges), on arrive à 400 000. Et donc des administrateurs ont dit « on va mettre 500 000 euros en 2011 alors qu'on se rend compte que les besoins ne sont que 400 000 ». Eau de Paris a expliqué « oui, mais on sent qu'il y a une tendance à la hausse des besoins ». D'ailleurs on

⁸¹⁷ En 2013, 4 780 ménages ont été aidés par le FSL dans le cadre du maintien dans les lieux, avec un montant d'aide aux charges d'eau impayées de 87 euros en moyenne par ménage.

voit que cela a augmenté. Le souci est que c'est une estimation. Mais on peut dire qu'aujourd'hui, Eau de Paris avec le SIAAP, mettent au FSL plus que ce qui est nécessaire. »

(Directrice du cabinet d'Anne Le Strat, Ville de Paris, entretien, mai 2012)

Au-delà de la question du montant de l'aide, la contribution du service au FSL est d'autant plus légitime qu'elle est légale⁸¹⁸. Dans le cas parisien, elle correspond également à une politique volontariste d'élargissement du rôle de la régie : acteur de l'eau, la régie devient également au fil du déploiement des dispositifs d'aide à l'eau, acteur social, renforçant ainsi la dimension solidariste de la régie liée à son statut de service public.

b. Les publics concernés

Lorsque l'on examine comment l'aide curative du FSL est distribuée, on s'aperçoit que les locataires du parc social sont avantagés par rapport à ceux qui résident dans le privé. Ainsi, pour l'ensemble des aides curatives du FSL, selon les chiffres collectés par le cabinet d'Anne Le Strat « en 2010, sur un montant total de 8,3 millions d'euros, 6,2 millions d'euros (74 %) ont été versées aux bailleurs sociaux contre 2 millions d'euros (26 %) pour les bailleurs privés ». Or, d'après les éléments émergeant des débats en matière de développement d'une politique d'accès à l'eau à Paris, il apparaît qu'une proportion significative de la population pauvre réside dans le parc privé.

« Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale : Il ne faut quand même pas oublier que pas loin des 80 % du premier ou du deuxième décile parisien ne vivent pas en HLM. Mais ce n'est pas une spécificité parisienne. Effectivement, quand on est social, on pense toujours bailleur. Pour nous c'est normal parce que c'est plus simple ; on est face à des acteurs qu'on connaît bien, il y a presque une dimension industrielle. Mais il ne faut pas oublier quand même que la majorité est dans le parc privé. C'est donc le futur chantier qu'on a et qui est plus dur.

Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris : Il faut trouver des intermédiaires pour toucher les foyers modestes du parc privé. [...]

⁸¹⁸ Depuis les signatures de la charte et de la convention Solidarité-Eau, suite aux lois Besson et RMI 2. Les lois dites « Cambon » (2011) et « Brottes » (2013) ont renforcé les possibilités ouvertes aux services d'eau et d'assainissement en matière de contribution au financement du FSL. Nous renvoyons aux chapitres 1 à 5 à ce sujet.

Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale : *Le problème qu'on a – c'est le biais qui est assumé (on le sait, au niveau du FSL) – je crois que sur les ménages pris en charges par le FSL, une petite moitié est prise en logement social. Or, le logement social n'abrite que 22 ou 23 % des pauvres parisiens. Mais vous avez ça partout. L'encadrement socio-institutionnel est beaucoup plus fort. Le gros problème, qui est assez parisien du coup en plus, c'est d'aller chercher le ménage (en plus, la personne qui vit en HLM connaît ses droits, il y a plein de choses), c'est d'aller chercher le ménage pauvre de la Goutte d'or. En plus, ils ont une rotation, ça bouge beaucoup. À la fois, ça peut être des jeunes, ça peut être des jeunes étudiants, jeunes travailleurs, français ou non. Et pour aller les chercher, c'est l'enfer. Vous voyez ce que je veux dire ? Ils passent au travers de tout : ils n'ont pas d'aide FSL, on ne sait pas trop comment leur mettre des kits, je ne pense pas qu'ils regardent beaucoup leur ballon d'eau chaude. En plus, ils paient leur loyer plein pot parce qu'ils sont en parc privé a priori. Mais à la Ville de Paris, on en est conscient. D'ailleurs, dès qu'on a fait le partenariat avec Paris Habitat, le réflexe a été de dire on ne fera pas que le HLM. On est très content de le faire, c'est une excellente chose, mais on doit s'attaquer au parc privé. »*

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris et Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Finalement, la régie est face à une triple équation :

- elle doit trouver par quelle voie accéder au public non abonné qui lui est inconnu ;
- elle doit parvenir à toucher les locataires du parc privé ;
- elle doit atteindre les personnes en besoin d'aide qui ne font pas de leur propre chef les démarches nécessaires à l'obtention d'un secours et qui, de plus, ne sont pas connues des services sociaux (phénomène de non-recours⁸¹⁹).

Si les acteurs parisiens ne savent pas encore comment toucher les publics pauvres du parc immobilier privé, il a en revanche été plus facile de concevoir une modalité d'aide spécifique aux usagers abonnés, ces derniers étant connus du service. Cette aide a pris la forme en 2012 de l'ajout d'un volet « eau » (dédié aux abonnés) au volet « logement » du FSL (destiné quant à lui aux non-abonnés). En effet, le volet logement du FSL a uniquement pour vocation de

⁸¹⁹ A ce sujet, nous renvoyons aux travaux de Philippe Warin et de l'équipe de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE). Notamment Warin P. (2009), Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux, *Lien social et Politiques*, n° 61.

régler les difficultés de paiement de la partie eau comprise dans les charges du logement. Bref, le FSL ne concernait pas jusqu'ici les usagers directement abonnés au service d'eau. Que se passait-il alors en cas de facture impayée ? Ces situations rares faisaient l'objet d'un traitement au cas par cas mobilisant les services sociaux. Autrement dit, on était alors complètement dans une logique d'externalisation du traitement des difficultés sociales liées à l'eau. Le fait est que la prise en charge devait passer par un circuit lourd, d'aide exceptionnelle, sans possibilité de recourir à une aide dédiée au paiement des factures d'eau, qui aurait été visible, lisible et invocable. Autant d'éléments *a priori* permettant de légitimer l'élaboration d'une aide spécifique pour l'eau.

Toutefois, la consistance du problème des impayés de factures des usagers individuels abonnés pose question : on dénombre seulement 600 abonnés individuels à Paris⁸²⁰ et en 2013, seules 6 demandes d'aide ont été adressées au FSL. On peut du même coup se demander si la création du volet eau ne correspond pas davantage à une action de principe dans l'optique de la mise en œuvre rigoureuse du droit à l'eau, qu'à une nécessité. Il faut rappeler à ce propos que l'instauration d'un volet eau au sein du FSL était une obligation réglementaire. Henri Smets⁸²¹ dans le cadre de son rapport sur la mise en œuvre du droit à l'eau à Paris⁸²², considérait l'inexistence du volet eau au sein du FSL parisien comme un manque certain, malgré l'existence d'autres aides, notamment l'allocation Paris Logement. Mais il est vrai que loin d'être substituables l'une à l'autre, l'allocation Paris Logement et l'aide FSL sont complémentaires.

c. FSL versus allocation Paris Logement

Pour mieux cerner les logiques caractérisant la mise en œuvre du droit à l'eau à Paris, il peut être intéressant de comparer le dispositif d'aide FSL à l'allocation Paris Logement.

⁸²⁰ En 2012, on comptait seulement une trentaine d'immeubles parisiens comportant des logements individualisés.

⁸²¹ Henri Smets, économiste, ancien haut fonctionnaire de l'OCDE, peut être considéré comme un véritable entrepreneur du droit à l'eau en France. Il a notamment promu la notion de prix abordable et la tarification progressive dans de multiples travaux menés sous l'égide de l'Académie de l'Eau. Il est le fondateur et le président de l'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement (ADEDE) et à ce titre, il intervient pour promouvoir le droit à l'eau en France et à l'international. Il fait également partie de la Coalition Eau. Sur la scène parisienne, il est membre de l'Observatoire Parisien de l'Eau.

⁸²² Smets H. (2010), *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Académie de l'Eau.

Notons d'abord que la contribution de la Ville pour financer la part eau de l'allocation Paris Logement (3 à 5 millions d'euros) est dix fois supérieure à celle versée par la régie pour la part eau des impayés pris en charge par le FSL (500 000 euros). Si l'on considère cette fois le nombre de ménages aidés par le FSL (4 780) et le nombre de ménages bénéficiaires de l'aide eau intégrée à l'allocation Paris Logement (44 000 ménages), il est indéniable que le public touché n'a pas la même envergure. L'aide eau versée via l'allocation Paris Logement concerne dix fois plus de ménages que l'aide FSL, pour un montant d'aide octroyé par ménage sensiblement identique.

Surtout, les deux aides se caractérisent par des objectifs et des modalités de mise en œuvre différents : agir préventivement pour soutenir le pouvoir d'achat pour la première, grâce à un système d'allocation catégoriel visant des publics susceptibles de rencontrer des difficultés pour payer leur logement à Paris ; pour la seconde, agir curativement en cas d'impayé par le biais d'un traitement au cas par cas. Comparé à l'allocation Paris Logement, le FSL ne cible que des publics très pauvres en appliquant des conditions d'éligibilité serrées.

« Ce sont les demandeurs d'emploi, les personnes au RSA, les personnes handicapées. C'est une typologie de public très fragile que l'on prend en charge [...]. Le plafond des ressources est très bas [...] : c'est 650 euros par unité de consommation [...]. Notre aide énergie est vraiment pour les plus faibles. Sinon on aiderait tout Paris, mais ce n'est pas possible financièrement et le fonds n'y survivrait pas. [...] Mais ça ne va pas chercher loin non plus, ce qui fait qu'on exclue quand même une grande partie de la population. Mais on ne peut pas [...] c'est énorme ! »

(Chargée du FSL à la DASES, entretien, mai 2012)

La Ville viendrait alors en quelque sorte suppléer aux limites de l'intervention du FSL en apportant un soutien financier en amont à de nombreux ménages parisiens qui, sans être forcément dans des situations de grande pauvreté, disposent de revenus modestes. Touchant un public plus large, il n'est pas étonnant que les montants mobilisés par l'allocation Paris Logement soient plus substantiels que ceux du FSL. Réciproquement, la participation au FSL vient compléter la couverture sociale mise en place par les responsables parisiens en offrant un filet de dernier recours aux usagers.

Au final, tout se passe comme si les décideurs parisiens souhaitaient couvrir toutes les situations sociales tendues, que les difficultés soient potentielles du fait de revenus modestes (action préventive), ou effectives lorsqu'il y a impayé (action curative). Cette approche

globale est en cohérence avec le dessein poursuivi par les promoteurs du droit à l'eau (élaborer une politique sociale d'accès à l'eau exhaustive) et avec le volontarisme affiché par les décideurs parisiens, dans une ville où le coût de la vie est très élevé. Dans cette perspective, la Ville et la régie vont poursuivre la confection d'un tissu continu d'aides en introduisant cette fois dans le jeu les kits économiseurs d'eau. Ce nouveau dispositif s'inscrit dans le droit fil de la montée en puissance de l'intervention de la régie en matière d'actions à caractère social.

2.4. De l'introduction des kits économiseurs au projet d'optimisation des équipements

a. En quoi consistent les kits ?

L'opération « kits » repose sur la mise en place d'un équipement technique permettant une réduction mécanique de la consommation d'eau : le kit en question est tout simplement constitué de trois mousseurs⁸²³. Le succès du dispositif repose sur l'instrument et non sur le comportement des utilisateurs, dont l'efficacité reste relative et incertaine. Il existe certes des dispositifs qui mobilisent activement l'usager en l'incitant à consommer moins pour lui et pour l'environnement : ces dispositifs se fondent généralement sur des actions de sensibilisation parfois portées par des ambassadeurs de l'eau chargés de promouvoir des « éco-gestes ». Mais ces actions supposent un temps d'appropriation par les usagers. *A contrario*, le principe des kits économiseurs est d'être efficace immédiatement, sans qu'il n'y ait d'action volontariste sur le comportement des consommateurs et sans pour autant exclure dans un second temps des mesures de sensibilisation.

Les kits économiseurs rencontrent un succès certain en France, mais aussi ailleurs. A l'origine, cette démarche relève généralement d'une approche environnementale de gestion de la demande. Si ces programmes sont *a priori* destinés à tous, les distributeurs d'eau les

⁸²³ Installés sur les robinets de l'évier, du lavabo et de la douche. D'autres kits plus fournis existent et proposent par exemple des poches d'eau à remplir et à déposer dans sa chasse d'eau pour en diminuer le volume disponible ou encore des « stop-douche » (minuteurs).

appliquent prioritairement aux publics en difficulté, considérant que pour cette catégorie de population, l'adoption de gestes économes est d'un intérêt évident. Par ailleurs, les promoteurs de ce type de démarches semblent considérer que, plus que la moyenne, les usagers en difficulté disposent de marges d'économie d'eau importantes, suggérant par-là que ces publics sont davantage enclins au gaspillage que les autres⁸²⁴. On sous-entend alors qu'il y aurait un défaut d'apprentissage des bons gestes en matière de consommation d'eau, sans tenir compte du fait que ces ménages sont souvent dotés d'équipements de faible performance énergétique, qui plus est souvent vétustes. Selon cette façon de voir, les gestes devraient alors être inculqués par des travailleurs sociaux et des conseillers en économie sociale et familiale dans le cadre d'accompagnements sociaux mis en place à l'occasion de la détection d'impayés répétés ou de surconsommations.

Contrairement à cette logique socio-environnementale contrainte, le projet parisien s'inscrit clairement dans une optique sociale tablant sur l'efficacité technicienne des kits et de ce fait, sur l'automatisme des baisses de consommation.

b. Les modalités de mise en œuvre des kits

On l'aura compris, les kits sont des équipements à installer dans le logement de l'utilisateur. Les questions sont alors les suivantes : est-il juridiquement possible pour l'opérateur d'eau d'intervenir directement chez l'utilisateur ? Comment toucher l'utilisateur individuel, avec lequel la régie n'a *a priori* jamais d'occasion de contact ? Et de plus, comment identifier et atteindre la part du public pauvre qui réside dans le parc privé ? Jusque ces dernières années, la régie n'a jamais déployé de relation avec ses usagers à proprement parler, le contact sur le terrain se limitant à la relève des compteurs collectifs. En ce sens, la mise en place de kits économiseurs représente une véritable « révolution culturelle » pour le service, aux yeux de l'un des responsables de la régie.

« Déjà, le fait de mettre des kits, de mettre un pied dans l'habitat, nous, Eau de Paris, c'est un peu une révolution culturelle... La culture d'entreprise, c'est on va jusqu'au compteur collectif

⁸²⁴ Voir par exemple Tsanga (2009), *op. cit.* et (2015), La figure de consommateur-éco-responsable du bénéficiaire du droit à l'eau : l'impératif écologique confronté aux droits humains fondamentaux en France, *Revue Française des Affaires Sociales*, vol.1, n° 1-2, 19 p.

qui est la fin du parc public ! Après il peut y avoir dix morts et personne... Et je peux vous dire que pour l'histoire des kits il a fallu jouer... »

(Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Les dilemmes soulevés n'ont été résolus qu'en partie, par le biais d'un partenariat avec Paris Habitat, principal bailleur social parisien, le déploiement des kits dans le parc privé étant inscrit à l'ordre du jour, sans pour autant avoir pu être traité pour le moment. Il s'avère en effet, de façon heureuse, que l'agenda de la régie coïncidait avec celui de Paris Habitat, qui venait justement de tester le dispositif des kits dans certains logements de son parc.

« La première action très concrète qu'on a lancée c'est avec Paris Habitat. Mais l'idée évidemment est de le faire, non seulement avec Paris Habitat, mais avec d'autres bailleurs, y compris avec des bailleurs privés. [...] On est allé les voir en leur disant on veut mener des actions à caractère social, est-ce que par exemple l'équipement de vos logements en kits d'économiseur est quelque chose qui vous intéresse ? Paris Habitat était d'autant plus intéressé qu'il commençait seulement à se lancer dans l'installation de ce type d'équipement. Cela faisait 2-3 ans seulement qu'ils commençaient à le faire, ils avaient quelques premiers retours d'expérience, ils avaient essayé de mesurer l'impact (ils avaient notamment une cité test dans le 19e, la cité Curial). Pendant plus d'une année, ils ont fait une action de sensibilisation en amont pour prévenir leurs locataires qu'on allait installer des kits sur les douches, etc. Ensuite, ils ont fait un suivi pendant un an et à échéance d'un an, ils ont fait une mesure très concrète de l'effet sur les consommations des gens. Ils ont mesuré (échantillon test) qu'au bout d'un an la consommation pour ces ménages (une centaine de familles) avait baissé de 15 % et donc une facture d'eau qui avait baissé à due proportion, mais surtout une facture de l'électricité qui avait baissé de manière importante, puisque, comme l'a rappelé François tout à l'heure, pour moitié l'eau que nous consommons, est de l'eau chaude, de l'eau chauffée. Et pour les familles en question, Paris Habitat avait mesuré que l'économie annuelle tournait autour de 100 euros. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, EDP, entretien, mai 2012)

A l'issue de son opération test, Paris Habitat a pu constater une baisse de 15 % de la consommation d'eau, soit une économie annuelle de 100 euros pour les ménages⁸²⁵. Ultérieurement, après un plus large déploiement des kits en partenariat avec Paris Habitat et

⁸²⁵ Comme le soulignent les personnes enquêtées, les ménages parviennent à économiser 100 euros au total avec les kits, grâce à la réduction de leur consommation en eau mais surtout grâce à la baisse de leur consommation en énergie : en effet, comme les usagers consomment moins d'eau chaude, ils consomment également moins d'énergie. En définitive, il faut additionner la baisse observée sur la facture d'eau et celle constatée sur la facture d'énergie pour aboutir au gain total de 100 euros par ménage et par an indiqué par Paris Habitat.

l'obtention de résultats plus conséquents, EDP évoquera plutôt une baisse de l'ordre de 8 %, donc un gain moindre pour les ménages. Ajoutons que des actions de sensibilisation des ménages concernés doivent renforcer les effets du dispositif, tant sociaux qu'environnementaux.

Pour l'opération menée en partenariat avec Paris Habitat, EDP a financé sa part avec les marges historiques récupérées au moment de la remunicipalisation. L'achat et la pose des kits ont été cofinancés avec le bailleur social. Le programme a coûté 75 000 euros à chacun des deux partenaires pour équiper 15 000 familles⁸²⁶ (soit environ 10€ le kit posé⁸²⁷). En toute rigueur, un coût additionnel pour la régie doit être pris en compte selon les enquêtés eux-mêmes : celui imputable à la baisse de consommation, qui se traduit par un déficit de recettes estimé à 250 000 euros ; en fin de compte, le coût total du programme s'élèverait à 325 000 euros pour la régie⁸²⁸.

c. Les raisons du choix des kits économiseurs

Si l'on s'interroge sur les raisons du choix des kits économiseurs, la question du coût pour la régie et du gain pour l'utilisateur est indéniablement en ligne de compte. Les chiffres indiqués précédemment montrent ainsi que le coût que représente pour la régie l'introduction de kits économiseurs chez l'utilisateur est moindre que celui des dispositifs d'aides financières dédiés à l'eau mis en place par ailleurs (allocation Paris Logement⁸²⁹, FSL⁸³⁰)⁸³¹. Par ailleurs, les acteurs de la régie insistent sur le fait que le montant économisé par les ménages suite à la

⁸²⁶ Entre 2011 et 2013, 20 000 kits ont été posés au total.

⁸²⁷ Les responsables de la régie tempèrent le propos en soulignant que la pose des kits dans l'habitat privé coûtera vraisemblablement plus cher.

⁸²⁸ Soit 75 000 euros (la moitié du coût du projet, puisqu'il est cofinancé à part égale par Paris Habitat et Eau de Paris), additionnés à 250 000 euros (estimation des baisses de recettes pour la régie).

⁸²⁹ Le montant de la part de l'allocation Paris Logement dédiée à l'eau, financée par la Ville de Paris s'élève à environ 3 millions d'euros en 2011, pour 44 000 ménages bénéficiaires, ce qui revient à 1,2 millions d'euros pour 15 000 ménages.

⁸³⁰ Le montant de la part dédiée à l'eau du volet logement du FSL, financée par la régie, s'élève à 500 000 euros, pour 5000 ménages bénéficiaires.

⁸³¹ D'autant plus si on le rapporte au nombre de ménages aidés dans le cadre du FSL et dans le cadre de l'allocation Paris Logement. Le montant consacré à chaque type d'aide est alors bien plus conséquent dans le cas de l'allocation Paris Logement et du FSL que dans le cas des kits. Naturellement, ces aides ne sont pas à strictement parler comparables, puisqu'elles ne visent pas nécessairement les mêmes publics et que leurs objectifs ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, ces différents aides (allocation Paris Logement, FSL, kits) sont mises en place de manière complémentaire plutôt que de manière concurrentielle.

mise en place d'un kit est comparable au montant reçu par les bénéficiaires de l'allocation Paris Logement⁸³² ou du FSL⁸³³.

Mais c'est plus encore le rapport coût/gain pour l'utilisateur qui en fait un dispositif intelligent. Entre ici en ligne de compte ce que certains enquêtés appellent « l'effet de levier ». La logique de cet effet est le suivant : dans le cas par exemple de l'allocation Paris Logement, 100 euros dépensés équivalent à 100 euros reçus par l'utilisateur ; dans le cas des kits économiseurs, 10 euros dépensés ne génèrent pas 10 euros reçus, mais 100. Avec les kits, il n'y a pas équivalence entre ce qui est donné et ce qui est reçu, mais démultiplication. On comprend que l'effet de levier est porté par le médiateur technique qu'est le kit économiseur.

« Après, la question c'est plutôt de trouver les bons leviers. Paris Habitat ne coûte pas cher mais s'il y a effectivement 15 % de baisse de conso pour pas grand-chose, l'air de rien, on aura un effet. Vous voyez ce que je veux dire ? Au bout d'un moment il y a une question d'effet de levier. Par exemple, vous donnez une allocation, ça vous coûte 100 et vous donnez 100. En supposant que ça baisse de 15 % (ce qui n'est pas sûr), vous dépensez tant et l'économie induite est beaucoup plus importante. Il y a un effet de levier. Donc à la limite, ce qui va être le plus important ce sont les gains générés pas forcément ce qu'on dépense. Je ne dis pas ça pour être rapiat, mais à la limite c'est de chercher les bons effets de levier. Et on voit bien qu'une fois sorti de l'allocation FSL et des allocations classiques, on est dans une problématique qui sera plus de trouver les bons effets de levier. »

(Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Aux yeux des décideurs de la régie, ces divers éléments font du projet « kits » un dispositif potentiellement aussi intéressant pour l'ensemble des protagonistes qu'une aide sociale dédiée à l'eau⁸³⁴. A ce propos, Bernard Barraqué considère que « l'eau ne coûte pas assez cher » pour chercher à mettre en œuvre un système d'aide coûteux et complexe, le risque étant que le système d'aide coûte plus cher que la somme accordée au ménage.

⁸³² Environ 80 euros.

⁸³³ 87 euros en moyenne.

⁸³⁴ Il faut souligner à ce propos que notre enquête de terrain se déroulait en mai 2012, soit deux mois après le vote par le Conseil de Paris d'un nouveau vœu relatif à la mise à l'étude d'une tarification sociale, comme nous le verrons dans les pages qui suivent. La nouvelle mise à l'étude d'un tarif social suscitait la réticence de nos enquêtés d'Eau de Paris, qui se prononçaient plutôt en faveur d'un renforcement du déploiement des kits économiseurs.

Une des autres motivations de la démarche des kits économiseurs est qu'elle permet à la régie de devenir un intervenant direct du traitement de la question sociale. Comme nous l'avons dit, la régie est en capacité de mobiliser les sommes conséquentes dégagées par la récupération des marges des délégataires et l'optimisation de la gestion du service. Ces marges générées par la remunicipalisation ont déjà été mobilisées pour baisser le prix de l'eau et pour dégager une contribution conséquente au FSL. Ces marges auraient aussi pu être mobilisées pour financer une tarification sociale mais on le sait, les principaux responsables de la Ville et de la régie ne sont pas favorables pour diverses raisons à ce dispositif, qualifié de « tuyauterie tarifaire » et « d'usine à gaz ». La régie témoigne certes d'une volonté affirmée d'intervenir en propre dans la gestion sociale de l'eau, mais pas à n'importe quel prix. C'est pourquoi les kits économiseurs sont nettement préférés à la tarification sociale, de par leur simplicité et leur efficacité certaine.

d. Partir des kits pour au final interroger la performance des équipements des usagers

Avec les kits, c'est finalement l'efficacité des solutions techniques qui est démontrée, selon une vision ingénieuriste de l'intervention sociale. S'ouvre alors un champ de réflexion visant à améliorer la performance économique des équipements des usagers, à commencer par les ballons d'eau chaude dont il faudrait optimiser le fonctionnement pour agir à un double niveau : réaliser des économies d'énergie en plus des économies d'eau. En effet, selon l'un des responsables de la régie, vu le coût de l'énergie, l'enjeu n'est pas tant d'économiser l'eau froide que d'agir sur la consommation d'eau chaude.

« Entre nous, je reviens sur mon truc de l'eau chaude parce que c'est ce qui coûte le plus. Tant qu'à optimiser, c'est l'optimisation des ballons. Justement ce que dit l'ADEME, pour des raisons sociologiques qui restent à expliquer, c'est que dans la rénovation énergétique française des logements, le ballon reste un des trous. C'est-à-dire que l'isolation, on en parle et on en fait ; le chauffage on en parle et on en fait, surtout que maintenant il y a des certificats d'énergie, et tout un tas d'autres choses. Mais le ballon d'eau chaude est une espèce de truc ... [...] Par exemple à Paris on n'a aucune idée, mais on suppose que ce sont des vieux ballons qui ont un

rendement énergétique [médiocre]... Et quand on parle de 17 euros au mètre cube⁸³⁵, si on prend le vrai rendement, c'est probablement beaucoup plus. »

(Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Il est notable que les débats d'acteurs autour de l'eau sociale évoquent rarement ce type de solution. Peut-être l'efficacité de l'option est-elle masquée par sa simplicité et son prosaïsme. Par-delà l'optimisation des ballons, il est plus largement question dans les entretiens du développement d'une politique d'aide à la maintenance et au remplacement des équipements. Toutes ces politiques préventives relatives aux équipements reposent sur la logique suivante : « rien ne sert de subventionner un usager par une aide (curative ou préventive) pour payer sa facture, si celle-ci continue à augmenter parce que ses équipements sont fuyards ou présentent un mauvais rendement énergétique ». Au-delà du principe, cette approche achoppe sur un point essentiel : la faible capacité d'investissement des ménages modestes.

« C'est rationnel de réparer une fuite. Vous l'amortissez sur 1, 2 ou 3 ans (les calculs sont simples). Mais quand vous n'avez pas de sou, vous n'allez pas sortir 100 euros pour le plombier. Parce que ces 100 euros, vous en avez besoin pour remplir le frigo. Et pourtant vous y perdez en fait [...]. »

(Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Par cette approche technique de l'eau sociale, se dessine une reformulation du rôle d'acteur du service d'eau : de gestionnaire de dispositifs sociaux, il deviendrait expérimentateur, c'est-à-dire initiateur d'innovations. Orientées vers l'économie de la ressource, ces innovations à visée sociale connaissent aussi une dimension environnementale, ce qui permettrait, au-delà de la phase d'expérimentation, de mobiliser les acteurs du champ de la protection de l'environnement. L'enjeu est ici d'établir les limites entre ce qui relève du service d'eau et ce qui doit être financé par les partenaires.

De fait, se joue la définition de la frontière entre ce que peut ou ne peut pas faire la régie. C'est notamment dans le cadre de la politique de rénovation énergétique des logements que l'action de la régie peut recouper celle de la « planète habitat », de sorte que le rôle de chacun est peut-être appelé à se reconfigurer. L'un des responsables de la régie considère par exemple que les actions d'optimisation de l'état des canalisations et des équipements intérieurs de l'habitat collectif relève du champ d'action des bailleurs-syndics et des acteurs de l'habitat.

⁸³⁵ L'enquêté évoque ici le prix, élevé, de l'eau chaude.

S'agit-il alors de déléguer, de ré-externaliser le rôle d'acteur social ? Ou plus sûrement, de poser des limites à ce rôle ? La question est ouverte.

Quoi qu'il en soit, la réflexion autour de l'intervention sociale de la régie se poursuit. Les interrogations foisonnent : est-ce aller « trop loin » ou pas ? Cela relève-t-il du « fantasme », faut-il se « l'interdire » ? La régie peut-elle financer seule ce genre de projets ? Est-ce « un nouveau métier » ? Est-ce trop coûteux, trop complexe, pas assez mûr ?

« À ce stade, on s'est interdit de vouloir aller plus loin, c'est-à-dire faire comme les Américains à savoir un rabais sur une liste d'équipements économes sur des lave-linge etc. D'abord, ils ont un cofinancement fédéral. C'est le « rebate » américain qui nous a inspiré cela. Là, ça serait aller un peu loin. [...] Par contre, on a une idée (ce n'est pas une idée parce que là aussi on l'a pompée sur d'autres, sur les Américains) c'est la « plomberie sociale ». On part de deux constats, on dit d'abord que les histoires de plomberie, c'est rationnel de réparer une fuite [...]. Donc il y aurait une vraie logique à faire de la plomberie sociale. Mais là je vous dis, on est au stade du fantasme pour l'instant, on se disait en plus, si on pouvait sur l'autre aspect insertion, c'est-à-dire que les plombiers sociaux [relèvent de] programmes d'insertion. [...] Là, ça coûte plus cher, c'est autre chose qu'un kit. Ce serait pour certains types de ménages, on vous répare les fuites simples (ce qu'on appelle la plomberie classique), ça pourrait être ça. On aimerait avoir par exemple des associations de lutte contre l'exclusion qui auraient une attache. On a rencontré Emmaüs qui sont intéressés. Ce serait payé par Eau de Paris, la Ville, ces acteurs-là. Les plombiers sociaux, je pense que ce ne serait pas inintéressant qu'ils [connaissent] des évolutions professionnelles à Eau de Paris, car je pense qu'il peut y avoir des changements de métier. De plus en plus, le métier d'un opérateur sera peut-être ça. C'est un peu difficile mais ça pourrait être des gens de chantiers d'insertion, des compagnons d'Emmaüs. On serait sur le grand chelem en terme social. Mais ce n'est pas mûr pour l'instant, on y réfléchit. C'est dans notre partenariat avec l'Agence Parisienne du Climat, le mot y est mais on n'a pas trouvé le business model. C'est un peu plus compliqué que le kit. »

(Responsable du pôle Prospective sociale et environnementale, EDP, entretien, mai 2012)

Toutes ces « bonnes idées » d'action sociale par les équipements n'ont pas forcément été mises en œuvre. En définitive, le foisonnement des idées témoigne de la créativité mais aussi de l'engagement des acteurs, qui a permis de produire un triptyque social alliant les interventions financières curatives (FSL) et préventives (allocation Paris Logement) avec une action sur la baisse des consommations (kits économiseurs). Précisons encore à ce propos que 20 000 kits économiseurs ont été installés entre 2011 et 2013. Cette opération se poursuit

toujours et elle constitue l'un des objectifs de réalisation fixés pour la nouvelle mandature par Anne Hidalgo à Célia Blauel⁸³⁶, son adjointe et présidente d'Eau de Paris.

⁸³⁶ Pour rappel, sous la mandature d'Anne Hidalgo (2014-2020), Célia Blauel, conseillère de Paris, est chargée de l'environnement, du développement durable, de l'eau, de la politique des canaux et du plan climat énergie territorial. Elle a succédé à Anne Le Strat à la tête de la régie Eau de Paris.

3. Le retour de la tarification sociale ? (2010-2013)

On se souvient que la piste de la tarification sociale a été totalement abandonnée fin 2009, au profit d'une aide financière étiquetée « eau », intégrée à l'allocation Paris logement. Cette aide s'est vue complétée au fur et à mesure par d'autres dispositifs, tissant une large couverture sociale, de sorte que la Ville et la Régie pouvaient *a priori* se prévaloir de l'effectivité du droit à l'eau à Paris. Les différents acteurs de la scène parisienne ne partageaient toutefois pas tous ce point de vue. Et c'est à cet endroit que la tarification sociale entre à nouveau en jeu, en tant qu'elle constitue pour certains un point de passage obligé pour la concrétisation du droit à l'eau. Bref, sans tarification sociale, point de droit à l'eau, et ce malgré la richesse des aides mises en place. Tel est notamment le point de vue du groupe des Verts.

3.1. Lorsque l'échiquier politique s'empare de la tarification sociale (2010)

a. Les Verts relancent le débat

Au moment de l'annonce de la tarification sociale par Bertrand Delanoë, le groupe des Verts n'a pas caché son enthousiasme. Pour eux, la tarification sociale - selon un modèle qui reste à définir⁸³⁷ - semble être l'alpha et l'oméga du droit à l'eau, et la conséquence nécessaire de la remunicipalisation. Ainsi, en novembre 2008⁸³⁸, Yves Contassot (groupe des Verts), s'exprimant sur divers points à l'ordre du jour dans le cadre du projet de remunicipalisation, salue la volonté « affirmée » de l'exécutif de mettre en place une tarification sociale de l'eau. Il ajoute que les Verts souhaitent que cette mise en œuvre soit accélérée, car les factures d'eau et d'énergie « s'envolent » Quelques mois plus tard, en avril 2009, à l'occasion du vote d'une

⁸³⁷ A cette époque, la notion de tarification sociale était utilisée comme un énoncé collectif permettant de signifier les préoccupations sociales des acteurs, comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction de la thèse, dans le chapitre 5 et dans ce chapitre.

⁸³⁸ Séance du lundi 24 novembre 2008 au Conseil de Paris, délibération sur la remunicipalisation du service d'eau.

délibération relative à la remunicipalisation, Yves Contassot insiste sur l'importance de la question « de l'évolution du prix de l'eau, des aspects sociaux de cette municipalisation et évidemment des questions environnementales », « capitales » pour les membres de son groupe. Il rappelle que les membres de son groupe attendent les prochaines étapes du processus de remunicipalisation, avec la définition définitive du contrat et des « modalités de tarification sociale », saluant au passage le « travail de consultations et d'auditions mené sur ce dernier point » (auquel il participe). Lorsqu'Yves Contassot tient ces propos, l'option d'une tarification sociale n'a pas encore été écartée. Cependant, peu après, le groupe de travail chargé d'étudier la mise en œuvre d'une gestion sociale de l'eau va conclure à la non-faisabilité de la tarification sociale. Comme on le sait, l'allocation Paris logement va, de fait, se substituer à l'option initiale.

Devant l'importance symbolique prise par la tarification sociale qui, pour certains, est la seule voie possible pour garantir le droit à l'eau, les responsables politiques et gestionnaires de la Ville et de la Régie en viennent à ouvrir la boîte noire du dispositif. Qu'est-ce que la tarification sociale, sinon l'octroi d'un volume d'eau gratuit aux ménages modestes ? Dans ce cas, l'allocation Paris logement, en tant qu'aide préventive versée aux ménages modestes, ne revient-elle pas à payer une partie de la consommation de ces ménages, c'est-à-dire *in fine* à leur offrir un volume d'eau gratuit ? L'équivalence ainsi établit ne suffit toutefois pas à susciter l'adhésion. La critique court, se traduisant notamment, à l'occasion du Conseil municipal des 15 et 16 novembre 2010, par la formulation d'un vœu⁸³⁹ présenté, pour le groupe des Verts par Yves Contassot. Le vœu qui, comme on le verra, cherche à rouvrir le débat relatif à l'individualisation des compteurs, s'adresse à la Ville de Paris en tant que propriétaire d'une large part du parc immobilier parisien, aux bailleurs sociaux et à Eau de Paris.

Encadré 27 – Vœu relatif à la tarification sociale de l'eau déposé par les Verts au Conseil de Paris les 15-16 novembre 2010.

Source : site « Les Verts au Conseil de Paris – archives 2001-2013 ».

⁸³⁹ Le conseil municipal peut émettre des vœux sur toute question d'intérêt local échappant à sa compétence, par lesquels il demande à une autre autorité (préfet, maire, etc.) de prendre une mesure de sa compétence.

« Vu la résolution de l'ONU relative au droit fondamental à l'eau et à l'assainissement du 26 juillet 2010, déclarant que :

« Le droit à une eau potable salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ».

Vu la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui introduit le droit à l'eau dans le code de l'environnement (art. L210-1) :

« Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »

Vu l'article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles qui prévoit des aides au maintien du logement :

« (...) toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement. »

Vu l'article 93 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui permet la mise en œuvre de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau :

« 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 à usage principal d'habitation et des ensembles immobiliers de logements dès lors que le propriétaire en fait la demande. »

Considérant le rapport de l'Obusass (Observatoire des usagers de l'Assainissement d'Île-de-France) de juin 2009, qui recommande que le seuil du poids de la charge d'eau n'excède pas 3 % du budget des foyers, conformément aux recommandations et études de l'OCDE⁸⁴⁰ et du PNUD ;

Considérant qu'à Paris 125 000 ménages dépendent des minima sociaux, et que pour ces personnes le poids de la charge d'eau peut atteindre jusqu'à 5 % du budget du foyer ;

Considérant que les immeubles collectifs parisiens disposent rarement de compteurs individuels pour chaque logement et que le coût de l'eau est le plus souvent intégré aux charges locatives ;

Considérant que le dispositif d'aides curatives (CCAS et FSL) et préventives (aides au logement et aide sociale) à Paris est, d'une part, mal identifié et peu connu des bénéficiaires potentiels, et, d'autre part, opaque quant à son objectif et sa mise en œuvre en ce qui concerne l'aide pour l'eau ;

Considérant que 5 400 personnes ont bénéficié du FSL et 44 000 des aides au logement à Paris en 2009, ce qui est insuffisant au regard des besoins ;

Considérant que la procédure d'individualisation de compteurs d'eau lancée en 2005 n'a abouti qu'à l'individualisation de 21 immeubles, représentant 394 logements à Paris – cet échec étant imputable au coût et à la complexité des démarches pour les bailleurs et les copropriétés ;

⁸⁴⁰ Voir à ce sujet OCDE (2003), *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services* (Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau), OCDE.

Considérant la délibération 2008 DPE 90, relative à la réorganisation de la gestion du service public de l'eau à Paris, qui annonce la mise en place d'une « tarification sociale adaptée » ;

Considérant que la remunicipalisation du service de l'eau, via Eau de Paris, donne toute latitude à la Ville de Paris pour instaurer une tarification sociale de l'eau ;

Considérant que la Ville de Paris et ses bailleurs sociaux sont propriétaires de très nombreux immeubles tant à Paris qu'en proche couronne ;

Considérant qu'à ce titre ils peuvent décider de l'installation de compteurs individuels ;

Considérant que le coût d'installation est évalué à 25/70€ et le coût de location à 10/30€ par an ;

Considérant qu'il faut sortir de la logique « l'eau paie l'eau » ;

Considérant la nécessité de ne pas attendre les demandes des personnes précaires ou à faible ressources mais aller au-devant d'elles ;

Considérant que bon nombre de ces personnes habitent dans le parc social ;

Aussi, sur proposition d'Yves CONTASSOT, Danielle FOURNIER et des élu-e-s du groupe Les Verts, **le Conseil de Paris émet le vœu que :**

- La Ville de Paris et ses bailleurs sociaux s'engagent dans le processus d'installation de compteurs d'eau individuels [...]; [et] prennent en charge l'installation et l'entretien des compteurs individuels pour les personnes en situation de précarité ;

- Eau de Paris mette en place un système de tarification sociale et progressive de l'eau potable pour les personnes en situation de précarité ;

- La Ville de Paris et Eau de Paris communiquent largement sur les dispositifs d'aide sous toutes leurs formes pour que le nombre de bénéficiaires réels soit le plus proche possible du nombre de bénéficiaires potentiels. »

Par référence à un certain nombre de textes fondateurs, les dépositaires du vœu manifestent clairement leur volonté de voir mis en œuvre le droit à l'eau. Concernant les actions menées en ce sens par la Ville et la Régie, une phrase permet de comprendre la limite qu'y voient les Verts : « considérant la nécessité de ne pas attendre les demandes des personnes précaires ou à faible ressources mais aller au-devant d'elles ». Autrement dit, les aides mises en place par les responsables parisiens supposent que les bénéficiaires en fassent la demande, là où la tarification sociale s'enclenche sans qu'une volonté quelconque n'ait besoin de s'exprimer. Pour les Verts, la nécessité de la demande, qui suppose une démarche, est en quelque sorte en contradiction avec l'affirmation d'un droit, qui s'applique automatiquement. De plus l'efficacité sociale des dispositifs d'aide est doublement critiquée. D'une part, parce que la communication, qui est le ressort de ce type de dispositif, ne parvient pas à toucher l'ensemble des bénéficiaires potentiels. D'autre part, parce que le nombre des usagers

bénéficiaires de ces aides s'avère moins important que celui des ménages dépendants des minimas sociaux.

Forts de ces arguments, les Verts se prononcent pour une tarification qu'ils qualifient de « sociale et progressive ». Ils demandent que soit mis en place à cet effet des compteurs individuels dans les immeubles parisiens. La mise en œuvre de la tarification sociale suppose en effet que le bénéficiaire du service soit facturé directement. Or, on se rappelle que les immeubles parisiens sont en grande majorité dotés de compteurs collectifs, de sorte que la prestation n'est pas directement facturée à l'usager, mais au gestionnaire de l'immeuble. On se rappelle également que cette réalité matérielle a largement contribué à l'abandon de l'option tarifaire sociale en décembre 2009. Pourtant, notent les Verts, la solution au problème de l'individualisation est largement entre les mains des décideurs parisiens, puisque « la Ville de Paris et ses bailleurs sociaux sont propriétaires de très nombreux immeubles tant à Paris qu'en proche couronne ». Cette considération laisse dans l'ombre le cas de l'habitat privé, dans lequel, comme nous l'avons vu, les problèmes de pauvreté sont d'autant plus criants qu'ils sont difficiles à identifier et donc à prendre en charge. La proposition des Verts n'offre ainsi qu'une solution très partielle au problème de l'individualisation. On peut faire l'hypothèse que l'efficacité, voire la faisabilité, de la proposition compte moins que l'affirmation d'une certaine philosophie d'action sociale et environnementale. Cette philosophie combine à la fois un souci d'équité, c'est-à-dire un souci de rendre justice à la situation particulière de chacun ou au moins à des catégories d'utilisateurs placés dans des situations socioéconomiques comparables, et une logique de responsabilisation des personnes. L'individualisation permet en effet la connaissance et donc la maîtrise des consommations. Dans cette optique, chacun paie ce qu'il consomme en connaissance de cause.

D'une manière qu'ils espèrent peut être plus décisive, les rédacteurs du vœu rappellent encore la résolution de l'exécutif parisien prise par délibération en 2008, de mettre en place « une tarification sociale adaptée ». Pour eux, la remunicipalisation offre une opportunité d'action qu'il faut saisir : tout se passe comme si le passage en régie devait s'accompagner d'un volontarisme social, dont la tarification sociale serait l'expression la plus parfaite. En somme, les rédacteurs du vœu considèrent que les décideurs parisiens sont liés par une promesse. Concernant les moyens de sa réalisation, peu d'éléments novateurs sont néanmoins avancés : il s'agirait pour l'essentiel de renforcer l'engagement financier de la Ville et des bailleurs sociaux, qui prendraient « en charge l'installation et l'entretien des compteurs individuels

pour les personnes en situation de précarité » ; il s'agirait en outre de sortir de la logique « l'eau paie l'eau », sans doute dans l'optique de mettre en œuvre une péréquation tarifaire. Or, cette modalité de financement est un sujet de controverse et d'incertitude juridique en France, sans pour autant être formellement interdite. Le premier groupe de travail mobilisé en 2008-2009 autour de la mise en place d'une approche sociale de l'eau, avait rejeté le tarif social notamment en raison de cette incertitude juridique.

Peut-être est-ce précisément parce que le vœu ne fait que soulever à nouveau des questions déjà examinées et butte ainsi sur les mêmes écueils, qu'il ne parvient pas, finalement, à susciter le débat. Toujours est-il que, à la demande d'Anne Le Strat, Yves Contassot et le groupe des Verts – qui, rappelons-le, fait partie de la majorité – acceptent, sans autre forme de procès, de retirer leur vœu au profit du vœu de l'exécutif.

b. Ecarter la tarification sociale pour consolider les dispositifs de gestion sociale de l'eau existants

Alors que la séance des 15 et 16 novembre 2010 a suscité des débats nourris sur les sujets relatifs à l'eau, le vœu des Verts a directement et sans débat fait place au contre-vœu de l'exécutif.

Encadré 28 – Extrait du vœu relatif à l'accès à l'eau des personnes en difficulté, déposé par l'exécutif, sur proposition de M. Contassot et du groupe des Verts à Paris, voté au Conseil de Paris les 15-16 novembre 2010.

Source : site « Les Verts au Conseil de Paris – archives 2001-2013 » ; site de la Ville de Paris.

« [...] Considérant que le parc d'immeubles parisiens repose sur un système d'abonnements collectifs au service d'eau qui rend impossible l'individualisation des consommations et des facturations en fonction de situations sociales et familiales particulières ;

[...] Considérant l'engagement de la Ville de Paris de garantir l'accès à l'eau de tous en stabilisant son prix et en mettant en place un dispositif de gestion sociale de l'eau visant à réduire de moitié la facture moyenne des usagers les plus démunis ;

Considérant que dans un rapport indépendant rendu par l'Académie de l'eau en mai 2010, la collectivité parisienne est montrée en exemple pour son action en la matière ; [...]

Le Conseil de Paris émet le vœu que :

- A l'issue de la première année d'exploitation de la régie Eau de Paris et du dispositif de gestion sociale de l'eau mis en place par la Ville de Paris dans le cadre de Paris Logement, un bilan précis et

rigoureux soit tiré pour identifier d'éventuelles améliorations à apporter ; à cet égard, Eau de Paris poursuivra les études afin de mieux cerner les outils et moyens à mettre en œuvre pour informer et responsabiliser les usagers vis-à-vis de leur consommation.

- La Ville de Paris engage avec ses bailleurs sociaux un travail partenarial, consigné sous forme de charte, visant à développer un corpus de bonnes pratiques pour la promotion d'une gestion équilibrée et solidaire de l'eau dans les immeubles qu'ils gèrent ; plus précisément, il s'agit de favoriser les bonnes relations avec leurs locataires dans le domaine de l'eau, à améliorer l'information de ces derniers, à répertorier les démarches et modes d'intervention permettant de maîtriser leurs consommations d'eau et de réduire les surconsommations.

- La Ville de Paris et Eau de Paris communiquent largement sur les dispositifs d'aide sous toutes leurs formes pour que le nombre de bénéficiaires réels soit le plus proche possible du nombre de bénéficiaires potentiels.

Le vœu de l'exécutif, porté par Anne Le Strat, se fonde, entre autre, sur l'effet d'exemplarité.

« Yves Contassot [a] rappelé, même si évidemment nous avons toujours à améliorer notre service, que la Ville de Paris est citée en exemple en matière d'aide sociale à l'eau. Un dernier rapport, réalisé par Henri Smets, de l'Académie de l'eau⁸⁴¹, a montré que nous étions tant sur le volet préventif que sur le volet curatif, la première collectivité sur le plan national à avoir une politique aussi ambitieuse d'aide sociale à l'eau et à vouloir réellement concrétiser le droit à l'eau. C'est un thème que nous entendons de plus en plus. Un projet gouvernemental⁸⁴² [...] va être évoqué prochainement pour une aide sociale à l'eau. Il se trouve que des collectivités, et notamment Paris, là aussi, ont décidé de le faire, de rendre effectif ce droit à l'eau ».

(Anne Le Strat, débat au Conseil municipal de Paris, novembre 2010)

Tel est le propos qui ouvre la courte réponse d'Anne Le Strat à Yves Contassot. On se rappelle que la politique parisienne en matière d'eau sociale est investie par les responsables de la ville et de la régie comme un objet d'exemplarité. Ce qui se traduit par exemple en 2009 par la publication sous la direction d'Anne Le Strat, du livre *Manifestes pour l'eau publique*⁸⁴³. Mais évidemment, les analyses externes et indépendantes, réalisées par des experts de renom (Henri Smets⁸⁴⁴, par exemple) pour des institutions de référence (Académie de l'Eau⁸⁴⁵), sont

⁸⁴¹ Smets (2010), *op. cit.*

⁸⁴² Anne Le Strat fait ici référence au projet porté par André Flajolet. Pour rappel, suite à la loi Cambon qui renforçait le volet curatif de l'aide aux impayés d'eau (FSL) et qui a été débattue entre 2009 et 2011, une seconde proposition de loi « visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau » a été portée par le député André Flajolet en vue d'élaborer un « volet préventif » du droit à l'eau. Ce volet a été finalement rejeté en janvier 2012 (voir chapitre 5).

⁸⁴³ Anne Le Strat (dir.), *Manifestes pour l'eau publique*, Éditions Syllepse, coll. « Document de la fondation Copernic », 2009.

⁸⁴⁴ Voir la note de bas de page consacrée à Henri Smets, *supra*.

des leviers de construction de la vocation d'exemplarité de la politique parisienne encore bien plus précieux. Elles suffisent à Anne Le Strat pour signifier la pertinence et l'efficacité de la politique d'aide mise en place à Paris et critiquée par Yves Contassot. En tout cas, elle semble considérer qu'avant d'être mise en cause, cette politique mérite un bilan.

D'une manière générale et tout en précisant que l'individualisation du comptage à Paris « est impossible », le vœu de l'exécutif se veut conciliant. A côté du bilan, qui suggère que le processus de décision reste ouvert, le vœu reprend à son compte la thématique de l'information, qui, conformément au souhait des Verts, est considérée comme devant être développée. Rejoignant les Verts, qui plaident pour une politique de conscientisation des usagers dans une optique d'auto-maîtrise de la consommation, le vœu de l'exécutif évoque la mise en œuvre par la régie d'outils et de moyens pour « responsabiliser les usagers vis-à-vis de leur consommation ». Le vœu de l'exécutif se prononce enfin en faveur d'un partenariat entre la Ville de Paris et ses bailleurs sociaux visant à améliorer l'information des usagers, qui doivent par ailleurs être incités à maîtriser leur consommation et à réduire les surconsommations. Il s'agit clairement ici de concilier des objectifs sociaux et environnementaux.

Tout en s'ouvrant aux problématiques des Verts et en donnant ainsi à la politique parisienne une dimension environnementale plus affirmée, le vœu de l'exécutif permet d'abord de consolider l'existant. Aucun nouveau dispositif n'est appelé à être mis en place, la charte entre la Ville de Paris et ses bailleurs sociaux étant déjà en cours d'élaboration dans les coulisses, dans le cadre de l'opération « kits économiseurs » à venir. Quant à la question de la tarification sociale, elle est totalement absente du texte. Le vœu sera pourtant adopté à l'unanimité, les Verts se contentant vraisemblablement des avancées en matière d'information et de sensibilisation-responsabilisation des usagers. La manière dont les responsables parisiens ont investi l'énoncé collectif que constitue le droit à l'eau, dont la nécessité est reconnue par tous, semble donc plébiscitée. Comme le montre le vœu déposé par les Verts, la

⁸⁴⁵ L'Académie de l'Eau « a été créée en 1993 à l'initiative du Ministère de l'Environnement et des six Comités de bassins français. Association sans but lucratif [...], c'est une structure de réflexion et de proposition pluridisciplinaire, intersectorielle et prospective sur les divers aspects de la gestion des ressources et des multiples usages de l'eau, en France, en Europe et à l'international ». Elle contribue notamment « à la prise de décision en matière d'eau, par l'organisation de colloques, par l'initiative et l'encadrement d'études, par des recommandations générales ». Elle compte plus de 200 membres : spécialistes de diverses disciplines, représentants d'organismes publics, de la société civile et du monde socioéconomique (source : site de l'Académie de l'Eau <http://academie-eau.org/fr/presentation-50.html>).

voie ainsi tracée n'est toutefois pas à l'abri de la critique. De fait, en mars 2012, la question du tarif social est une nouvelle fois soulevée, dans le cadre d'un vœu déposé cette fois par les élus du groupe Communiste et du Front de Gauche. En convoquant alors un nouveau groupe de travail, l'exécutif parisien et la régie finissent par admettre que le sujet n'est pas clos. Il ne s'agit pas pour autant de s'engager à mettre en place une tarification sociale, mais seulement de mettre à l'étude cette option dans le cadre de l'examen de « nouveaux modes de tarification de l'eau » permettant d'intégrer des exigences économiques, environnementales et sociales.

3.2. Un nouvel appel d'air pour la tarification sociale (2012)

a. *Lorsque le jeu des vœux aboutit à la mise à l'étude de la question tarifaire*

En mars 2012, un an et demi après le rejet de la demande des Verts d'établir une tarification sociale et progressive, un nouveau vœu est déposé lors d'un débat au Conseil de Paris, cette fois-ci par Danielle Simonnet⁸⁴⁶, au nom du groupe Communiste-Front de Gauche⁸⁴⁷. Y est demandé « que soit créée une commission pour étudier la mise en place à Paris d'une gratuité des premiers m³ d'eau indispensables à la vie ». Plus précisément, est exprimé le souhait de voir étudiées « les possibilités d'instaurer une tarification progressive et de renforcer la tarification de l'eau des consommations et surconsommations des entreprises ».

Sur les sujets relatifs à la gestion de l'eau, la séance du Conseil de Paris des 19 et 20 mars a été plutôt animée. Ce n'est toutefois pas le vœu relatif à la tarification sociale qui a fait débat. En réalité, c'est le bilan sur la gestion du service public de l'eau à Paris depuis la remunicipalisation⁸⁴⁸, communiqué par le Maire lors de cette séance, qui a suscité le plus de

⁸⁴⁶ Danielle Simonnet, « élue adjointe au maire du 20^{ème} arrondissement de Paris en 2001 », a participé « à la fondation du Parti de Gauche (PG) aux côtés de Jean-Luc Mélenchon », après avoir quitté le parti socialiste en 2008. En mars 2008, elle est élue au Conseil de Paris (d'après sa biographie disponible sur son site www.daniellesimonnet.fr).

⁸⁴⁷ Le Front de gauche correspond à une coalition de partis politiques français (Parti communiste français (PCF), Parti de gauche (PG) et Gauche unitaire (GU)), formée à l'occasion des élections européennes de 2009.

⁸⁴⁸ Mairie de Paris (2012), communication, *op. cit.*

réactions : la question de la pertinence de la remunicipalisation et de certaines décisions prises par la régie, notamment concernant le prix de l'eau et les investissements a, une nouvelle fois, été soulevée. Le sujet de la tarification sociale reste donc à la périphérie de ce qui fait alors débat, de sorte qu'il semble devoir demeurer sans suite. D'ailleurs Anne Le Strat dépose, au nom de l'exécutif, un « contre-vœu » où il n'est question ni de gratuité d'un volume d'eau, ni de tarification progressive. Mais grande est la surprise lorsque l'adjointe à l'eau affirme que le vœu de l'exécutif reprendra « la demande forte [de la création] d'un groupe de travail sur la tarification de l'eau ». De fait, l'exécutif propose d'élargir « aux Conseillers de Paris qui le souhaitent » un groupe de travail déjà existant, constitué de membres de la régie. Ce groupe a déjà « engagé la réflexion sur d'éventuels nouveaux modes de tarification de l'eau (gratuité des premiers mètres cubes, tarification sociale, progressive, différenciée, etc.) ». Il a été mis en place pour répondre au risque de déséquilibre financier que fait encourir l'effet ciseau⁸⁴⁹. Ses membres sont chargés de passer en revue divers modèles tarifaires en vue d'éventuellement adapter ou changer le système existant, qualifié par l'un des responsables de la régie de « sophistication tarifaire minimale » : il s'agit de revoir le modèle selon lequel « tout le monde paie le même prix tout le temps, quelle que soit sa situation et quelle que soit sa consommation ».

Le vœu de l'exécutif conclue en précisant qu'une « information complète sur les résultats de [ces] travaux sera fournie d'ici la fin de l'année aux membres de la 4e Commission⁸⁵⁰ avant toute décision ». Si l'exécutif entend passer par la voie de l'étude et de l'expertise avant de trancher, il accepte bel et bien néanmoins de rouvrir un débat qui semblait clos. Comment en est-on arrivé là ?

⁸⁴⁹ Pour rappel, l'effet ciseau est abordé dans la partie consacrée à la baisse du prix de l'eau.

⁸⁵⁰ C'est-à-dire la Commission « Action sociale - Santé - Petite enfance », en charge notamment des questions de solidarité et de lutte contre les exclusions. « Les 7 commissions du Conseil de Paris, tant en formation de conseil municipal que de conseil départemental, ont pour vocation d'informer les conseillers de Paris et d'effectuer un travail préparatoire sur les dossiers avant leur présentation devant le Conseil de Paris en formation plénière. Elles sont aussi un lieu de propositions avec notamment le dépôt des propositions d'amendements et de vœux » (source : site de la Ville de Paris, Fonctionnement du Conseil de Paris : <http://www.paris.fr/municipalite/le-conseil-de-paris/fonctionnement-du-conseil-de-paris-216>)

b. *Un contexte fortement incitatif*⁸⁵¹

L'effervescence des actions et réflexions relatives au droit à l'eau tant au plan international que national entre 2009 et 2012 a préparé un terrain favorable à la poursuite de la recherche des dispositifs d'accès à l'eau les plus performants. Aucun des textes publiés au cours de cette période n'institutionnalise le principe de la tarification sociale, mais le foisonnement des initiatives peut laisser penser aux acteurs que ce dispositif, auquel il est souvent fait référence comme l'instrument idéal du droit à l'eau, finira par avoir une existence juridique.

En France, la LEMA (2006) dont les acteurs évoquent régulièrement la nécessité d'une mise en œuvre effective, continue de faire référence de manière forte en 2012. En effet, dans la continuité de cette loi, le volet curatif du droit à l'eau, c'est-à-dire le FSL, a été renforcé par la loi Cambon en 2011. Par ailleurs, dans une logique de complémentarité, une aide préventive sous la forme d'une allocation eau devait être mise en place dans le cadre de la proposition de loi Flajolet, mais cette dernière a été abandonnée. Le vide législatif creusé par le projet de loi avorté laisse la place à des initiatives locales, en sachant que la tarification sociale est aux yeux de nombreux acteurs l'outil préventif par excellence. Et pourquoi ne pas s'attendre à une innovation législative à l'échelle nationale ? On sait que François Hollande a annoncé en janvier 2012 dans son programme électoral qu'il mettrait en place une tarification progressive de l'énergie et de l'eau dans une perspective environnementale et sociale⁸⁵².

« Depuis 2008, le contexte a un tout petit peu évolué : d'abord une nouvelle disposition réglementaire au 1er janvier 2010. Au-delà de ce qui s'appelle une tarification sociale, est désormais possible la mise en place d'une tarification dite progressive, c'est-à-dire une tarification qui évolue en fonction de la consommation du ménage : le mètre cube coûte d'autant plus cher qu'on en consomme. Bien sûr, selon le dispositif retenu, c'est une répartition par tranches avec un minimum vital, une consommation moyenne puis dite superflue, excessive, ou ostentatoire. Alors que ce système existe depuis plusieurs années à l'étranger, on a vu qu'en France un certain nombre de municipalités mettaient en réflexion, voire lançaient en mode opérationnel, des dispositifs de ce type. Peu de municipalités en France y sont parvenues, en

⁸⁵¹ Nous renvoyons au chapitre 5 pour une analyse plus approfondie de l'évolution du débat international et national au sujet du droit à l'eau, de sa mise en œuvre, et de la tarification sociale de l'eau. Nous évoquerons uniquement les éléments mobilisés par les acteurs parisiens.

⁸⁵² Engagement n° 42 de François Hollande : « Je ferai adopter une nouvelle tarification progressive de l'eau, de l'électricité et du gaz afin de garantir l'accès de tous à ces biens essentiels et d'inciter à une consommation responsable. Elle permettra de faire sortir de la précarité énergétique 8 millions de Français. »

particulier en milieu urbain où des difficultés se posent – on verra lesquelles. Mais celles qui ont commencé à les mettre en place ont évidemment peu de recul et de retours d'expérience. Le candidat qui est devenu aujourd'hui Président de la République a annoncé qu'il mettrait en place lui-même une tarification sociale ou progressive de l'eau et de l'énergie ».

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, verbatim de la 1ère réunion du groupe de travail
« Tarification », 22 mai 2012)

En termes d'incitation à l'innovation tarifaire, la concurrence avec les opérateurs privés joue également un rôle important. Il ne faut pas oublier en effet que la remunicipalisation vise notamment à démontrer que la gestion publique est plus efficace que la gestion privée. Ce qui suppose de garder une longueur d'avance dans la prise en compte des questions stratégiques telles que celle de l'accès social à l'eau. Or, dans le cadre des nombreuses renégociations de contrats arrivant à échéance⁸⁵³, les grands groupes privés élaborent et proposent de plus en plus souvent aux élus de mettre en place des tarifications dites sociales et des systèmes d'aide divers (chèques eau, partenariat avec des CCAS, gestes économes)⁸⁵⁴.

« Au-delà des institutionnels installés, il se trouve que les opérateurs privés eux-mêmes valorisent de plus en plus, à l'occasion de reconductions de contrat, les initiatives de tarification sociale ou progressive. Jean-Louis CHAUSSADE (Suez Environnement) a dit à plusieurs reprises tout le bien qu'il pensait de ce type de dispositifs et le valorise notamment dans ses contrats récents, par exemple à Dijon. Veolia, avec le tarif multi-habitat proposé aux abonnés du SEDIF, n'est pas en reste. A côté des entreprises privées, un certain nombre d'acteurs, associatifs ou autres, ont aussi fait la promotion de ce dispositif. Je pense notamment à l'association France Libertés qui s'est associée à « 60 Millions de Consommateurs » récemment et qui, dans une conférence de presse du 22 mars dernier et la publication d'un numéro spécial de « 60 Millions de Consommateurs », a aussi fait la promotion de la tarification progressive comme étant la réponse à retenir pour avancer en matière de transparence et de justice sociale dans le domaine de l'eau. Voilà pour le contexte. »

(Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris, verbatim de la 1ère réunion du groupe de travail
« Tarification », 22 mai 2012)

⁸⁵³ Notamment du fait de l'arrêt « Commune d'Olivet » du Conseil d'Etat, paru en avril 2009. Cet arrêt stipule que, désormais, tout contrat de délégation de service public conclu avant 1995 dont la durée excède 20 ans, deviendra caduc à compter du 5 février 2015 (CE, ass. 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux et commune d'Olivet n° 271737).

⁸⁵⁴ Cf. chapitres précédents.

Outre de signaler le volontarisme des opérateurs privés en matière d'innovation tarifaire, le Directeur de la Stratégie d'Eau de Paris évoque un dernier élément potentiellement décisif pour le développement de la tarification sociale : l'automatisation des tarifs sociaux de l'énergie, annoncée par le gouvernement fin 2011⁸⁵⁵. L'automatisation des tarifs a pour objectif d'éviter aux usagers de faire des démarches administratives pour bénéficier d'une réduction tarifaire. Concrètement, le dispositif consiste pour EDF et GDF à mobiliser les données sociales dont disposent les CPAM pour attribuer les tarifs sociaux à leurs usagers ayants-droits. Si ce système était à l'avenir transposé dans le domaine de l'eau, un frein important à l'adoption d'une tarification sociale serait supprimé. Sans faire tomber tous les obstacles, ce système crée de fait un appel d'air en faveur de l'innovation tarifaire. De manière générale, l'automatisation des tarifs sociaux de l'énergie représente un signal fort pour les acteurs de l'eau : d'une part, elle pave la voie, dans un futur plus ou moins proche, à un possible croisement de fichiers entre institutions, étendu à l'ensemble des services essentiels ; d'autre part, elle souligne le rôle des tarifs sociaux comme instruments d'action publique légitimés par décision gouvernementale. Dans ce contexte multi-incitatif, il semble que la question du modèle tarifaire devient de plus en plus incontournable pour Paris.

3.3. Le groupe de travail « Tarification »

Suite à la séance du Conseil de Paris des 19 et 20 mars 2012 et conformément à la parole donnée, un groupe de travail est constitué pour étudier les tarifications de l'eau dans toute leur diversité. A Paris, un changement de structure tarifaire à caractère social a été une première fois envisagé, puis rejeté fin 2009. Cette fois, la tarification doit faire l'objet d'un examen plus vaste, dans la mesure où il s'agira d'articuler différents objectifs : la pérennisation de l'équilibre économique, l'accès social à l'eau et la préservation de la ressource. Selon Anne Le Strat, deux voies peuvent être ouvertes pour l'avenir : soit la tarification pratiquée par la régie parisienne reste inchangée et dans ce cas, le prix de l'eau sera amené à progresser dans les années à venir de manière identique pour tous les usagers, quelle que soit leur situation socioéconomique ; soit le schéma tarifaire est modifié, avec certes une augmentation du prix de l'eau, mais sur un mode différencié, c'est-à-dire avec des prix qui varient en fonction de

⁸⁵⁵ Avec un décret pris quelques mois plus tard : le décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel. Voir chapitre 4.

critères sociaux ou environnementaux. Bref, pour tenir l'équilibre économique, la facture d'eau semble devoir forcément augmenter, de sorte qu'il est encore plus urgent d'un point de vue social d'élaborer une grille tarifaire différenciée, afin que les plus démunis n'aient pas à supporter le renchérissement du prix de l'eau. S'inscrivant dans cette seconde perspective, et sans s'engager en termes de résultat, Anne Le Strat insiste sur la nécessité de s'engager dans une réflexion nourrie.

a. La tarification progressive : quelle place pour le social ?

Profitant de l'opportunité offerte par la logique d'étude souhaitée par l'exécutif parisien, les Verts, par la voix d'Yves Contassot, remettent à l'ordre du jour la tarification progressive qui, comme on s'en souvient, suppose une individualisation des compteurs. Ce qui intéresse par conséquent les Verts, c'est d'abord la faisabilité de l'individualisation, qu'ils proposent de remettre à l'étude. La dimension sociale de la tarification progressive n'est pas évoquée explicitement ; elle n'est pas questionnée ; tout se passe comme si elle était intrinsèque au dispositif : les premiers mètres cubes, considérés comme essentiels, sont tarifés à un prix modique ; ce prix profite à tout le monde, donc aussi aux usagers démunis. Ce simple constat suffit à considérer que le caractère social de la tarification progressive est acquis et qu'il est inutile de problématiser cet aspect de la question.

Dans une logique qui est davantage celle de la proposition que de l'étude, Yves Contassot propose encore de supprimer la part fixe de la facture. Cette suppression aurait deux conséquences positives pour la mise en œuvre d'une tarification progressive : avec une part fixe en effet, la tarification progressive est difficilement lisible par l'utilisateur et défavorise les petits consommateurs ; de plus, la suppression de cette part fixe reviendrait à rendre gratuit l'usage des compteurs.

Si les Verts ne soulèvent pas en tant que telle la question sociale, les élus du Front de Gauche, en revanche, placent d'entrée de jeu le curseur à cet endroit.

« Le problème est qu'il faut aussi avoir un accord sur le principe politique de départ. [...] Nous considérons que l'eau n'est pas une marchandise mais un bien universel qui est un recours à la vie. La question de la gratuité ne s'aborde pas simplement sous l'angle d'un tarif à progressivité sociale mais vraiment en tant que gratuité au premier mètre cube indispensable à la vie. Nous

sommes d'accord avec la tarification sociale, qui est un moindre mal, mais qui induit, pour les Parisiens en situation sociale difficile, de conduire quelque part à quémander une aide sociale, alors qu'une fois qu'on a posé le principe de la gratuité d'un bien universel, ce droit à l'eau qui commence par les trois premiers mètres cubes indispensables à la vie, puis étendre aux quinze premiers mètres cubes d'eau par an, tels que définis par les Nations Unies , tels qu'indispensables à la vie et pas seulement à la survie – ce qui inclut des questions d'hygiène. [...] La suppression de la part fixe pour ne pas faire payer l'accès à la première goutte d'eau aux foyers parisiens, est vraiment un principe politique et qui change complètement le rapport à ce bien universel, qui n'est pas une marchandise. Il ne faut pas limiter ou déformer ce concept de la gratuité via la tarification sociale, qui est dans un autre rapport à ce bien universel. »

(Danielle Simonnet, élue du groupe Communiste – Parti de Gauche, verbatim de la 1ère réunion du groupe de travail « Tarification », 22 mai 2012)

Dans son propos, Danielle Simonnet place d'emblée le débat sur un plan idéologique, au sens de système cohérent de valeurs, selon lequel la justice sociale va de pair avec le principe de l'égalité. De fait, pour elle, c'est le principe d'égalité qui doit prévaloir, celui-ci étant incompatible avec la logique de différenciation des tarifs, y compris en fonction de critères socioéconomiques. Celle-ci aurait pour conséquence inévitable de stigmatiser les usagers, auxquels elle est sensée pourtant profiter. D'où la formule « quémander une aide sociale ». Le système de valeurs du Front de Gauche, tel qu'il se déploie ici, se structure autour de trois pôles : l'égalité, valeur canonique de la gauche radicale ; la notion de bien universel, c'est-à-dire opposée à celle de bien marchand et supposant un accès égal pour tous ; le droit à l'eau, c'est-à-dire l'accès aux premiers mètres cubes considérés comme vitaux. Se dessine ainsi les contours d'une vision sociale par défaut, rejoignant l'approche des Verts : on se préoccupe de mettre en place une gratuité universelle qui, si elle ne leur est pas spécifiquement dédiée, profitera également aux plus démunis. Comme les Verts, Danielle Simonnet propose en outre la suppression de la part fixe. Le manque à gagner pourrait être financé par les professionnels, dans la mesure où leur consommation « concoure à un chiffre d'affaire ».

Mais le principe de l'indifférenciation prôné par les élus du Front de Gauche et la tarification progressive voulue par les Verts peuvent-ils être le gage d'une tarification sociale ?

b. Retour de la tarification sociale différenciée ?

Devant le succès rencontré par la tarification progressive au plan national, et pour répondre à Yves Contassot, Daniel Marcovitch⁸⁵⁶, Conseiller de Paris, rappelle que la réflexion doit être guidée par un objectif social, à savoir alléger la facture d'eau pour les plus démunis. Pour Daniel Marcovitch, Paris doit viser une aide préventive. Cette aide doit être différenciée, c'est-à-dire accordée sur critères : il s'agit bien d'aider « ceux qui ont des problèmes à payer » et « pas tout le monde ». Dans cette optique, le tarif progressif n'est acceptable qu'à condition d'appliquer une différenciation selon la composition familiale et/ou la situation socioéconomique. A la question de comment connaître la composition familiale et la situation socioéconomique des ménages, la réponse est qu'il faut utiliser les données des CAF, solution proposée notamment par le CNE et l'Obusass à l'échelle nationale. Le fait est, selon Daniel Marcovitch, que les expériences de tarification progressive ne s'inscrivent pas dans cette perspective, de sorte que le tarif progressif, « n'a pas fait la preuve de son intérêt social », et ceci, de « l'aveu » même de Gilbert Mitterand, maire de Libourne, qui l'avait mise en place de manière fortement médiatisée en 2010⁸⁵⁷. La tarification progressive, telle qu'elle est généralement appliquée, c'est-à-dire non amendée par des critères sociaux, touche tout le monde et n'avantage que ceux qui consomment peu. Il faut donc casser le mythe selon lequel le tarif progressif aurait un caractère social⁸⁵⁸.

c. Examiner d'autres formules tarifaires ?

Face à la tournure que prend le débat, le directeur de la régie, conformément au souhait d'Anne Le Strat de mettre à l'étude un large éventail de modèles tarifaires, évoque, à côté des formules tarifaires déjà citées, le dispositif tarifaire saisonnier. Comme pour faire part de ses doutes, il enchaîne en posant une série de questions qui reviennent à s'interroger sur les objectifs du groupe de travail. Faut-il que la régie et la Ville examinent tout type de

⁸⁵⁶ Voir les chapitres 3 et 5 pour une présentation détaillée de Daniel Marcovitch et de son implication dans le débat autour du droit à l'eau, aussi à l'échelle nationale que locale, et tant dans l'arène parlementaire, qu'institutionnelle ou municipale.

⁸⁵⁷ Cf. le cas de Libourne traité dans le chapitre 5.

⁸⁵⁸ Sur cette question controversée, voir l'article de Bernard Barraqué (2016), *op. cit.*

tarification, y compris par exemple les tarifs saisonniers, dont l'objectif est environnemental et non social ?

Les questions soulevées par le directeur de la régie semblent finalement devoir mettre en doute la pertinence de l'outil « tarification sociale ». On retrouve ainsi la position tenue par les acteurs de la régie dans le cadre du premier groupe de travail (2008-2009). Pour le directeur de la régie, il s'agirait d'abord, avant de développer de nouveaux instruments, d'évaluer les dispositifs d'aide déjà en place. Avant de mettre en place des mesures complémentaires, il faudrait aussi s'interroger sur la réalité de leur valeur ajoutée.

d. Une issue indéterminée : du foisonnement des pistes à la suspension de la réflexion (février 2013)

En février 2013, après plusieurs réunions et auditions⁸⁵⁹, la régie présente le résultat des réflexions du groupe de travail aux membres de l'Observatoire Parisien de l'Eau. Pour les acteurs de la régie, le choix est loin d'être arrêté, d'autant plus que les pistes tarifaires étudiées présentent des inconvénients qui doivent être pris en compte en toute connaissance de cause.

- La tarification progressive : cette option, qui ne cible pas spécifiquement la catégorie des usagers démunis, introduit un volume « essentiel » tarifé à un prix modique, ce qui suppose une péréquation tarifaire, les tranches « utile » et « confort » venant corriger le manque à gagner. Vu la configuration parisienne⁸⁶⁰, les acteurs de la régie restent dubitatifs quant à la possibilité d'atteindre un équilibre économique grâce à la péréquation.
- Concernant la suppression de la part fixe, la question est d'abord celle du financement du manque à gagner et, donc, de l'impact de l'augmentation de la part variable sur les ménages. Cette option avantage surtout les petits consommateurs, sans toucher spécifiquement la catégorie des usagers démunis.

⁸⁵⁹ Plusieurs auditions d'acteurs extérieurs au groupe de travail ont eu lieu, à savoir : audition des acteurs sociaux ; des représentants ministériels, experts et spécialistes ; des acteurs du monde économique (notamment parce qu'ils sont concernés par la piste de la tarification différenciée professionnels-domestiques) ; et autres parties prenantes locales. Par ailleurs, des expériences françaises et étrangères de collectivités et de distributeurs ont été abordées au cours de deux réunions supplémentaires.

⁸⁶⁰ A Paris, la part des usages domestiques dits de « confort » est très faible (peu de jardins privatifs, de golfs, de piscines privées).

- La piste de la tarification différenciée professionnels-domestiques, qui vise à établir une péréquation en faveur des ménages, présente elle aussi des freins majeurs : on note d'abord qu'à Paris, les entreprises fortement consommatrices en eau sont peu nombreuses. De plus, la base de données « clients » de la régie est loin de permettre de différencier systématiquement les usages professionnels des usagers domestiques. On peut par ailleurs s'interroger sur l'intérêt social de ce type de tarification.
- Le tarif saisonnier : ce tarif est le seul d'un point de vue pratique à avoir fait la preuve de sa faisabilité, mais le dispositif ne présente aucun caractère social et peut même désavantager les ménages démunis qui représentent une forte part des publics contraints de demeurer à Paris l'été.
- Le tarif social, comme son nom l'indique, présente le grand avantage de cibler les populations les plus défavorisées ; d'un point de vue pratique et juridique en revanche, cette solution semble difficile à développer, en sachant toutefois que l'évolution actuelle du contexte législatif pourrait résoudre certaines des difficultés⁸⁶¹.

Au-delà des limites que présentent les outils, le projet parisien devra aussi se débrouiller avec des obstacles plus globaux.

- Le plus massif est peut-être celui qui résulte de la prédominance de l'habitat collectif, la perspective de l'individualisation étant depuis le début rejetée par les responsables de la régie.
- La faible élasticité prix-consommation pose aussi question : toutes les études menées sur l'impact d'une variation du prix de l'eau sur la consommation montrent que les deux facteurs sont quasi indépendants. En effet, l'eau est un besoin indispensable, dont les usages sont largement incompressibles. De sorte que l'augmentation du prix de l'eau n'agit que très faiblement sur le niveau de consommation.
- Quel que soit le dispositif retenu, l'impact sera limité sur la facture globale qui comporte un volet assainissement, ainsi que des taxes et redevances : on peut certes chercher à diminuer le prix de l'eau potable pour les personnes démunies, mais il faut garder à l'esprit que les autres parts de la facture sont susceptibles d'augmenter dans les années à venir.

⁸⁶¹ Voir chapitre 5.

Devant ces obstacles et inconvénients identifiés par les différents groupes de travail, la piste tarifaire, qu'elle soit sociale ou non, n'a toujours pas abouti. Il reste que l'adhésion au principe de la tarification persiste, avec une ambition forte qui est de construire une tarification « intelligente » adaptée aux spécificités du contexte parisien et sachant combiner divers objectifs, dont l'équilibre économique et la lutte contre la pauvreté en eau. Peut-être est-ce cette exigence même qui explique que la prise de décision est une nouvelle fois reportée. Quoi qu'il en soit, les élections municipales approchant, la réflexion est officiellement suspendue. On sait en effet, qu'en période électorale, les services municipaux se doivent de ne pas se prononcer sur les questions potentiellement sensibles politiquement. Or, la question du modèle tarifaire et financier de la régie, et celle du prix de l'eau, ont eu le temps depuis 2008 de prendre une place importante, y compris sur le plan politique. Il n'est ainsi pas étonnant qu'Anne Hidalgo ait inscrit la gratuité des premiers mètres cubes pour les plus fragiles dans son programme électoral, ce qui, une fois les élections passées, n'a pas manqué de relancer le débat.

Episode conclusif (2014-2016)

Le récit du dernier épisode du cas parisien fera office de conclusion tant les thématiques et logiques d'action qui s'y sont exprimées sont significatives de ce qui s'est joué depuis la remunicipalisation du service d'eau.

Tout démarre avec la promesse faite par Anne Hidalgo à l'occasion de sa campagne pour les élections municipales de mars 2014. La candidate annonce qu'elle mettra en place, si elle est élue, la « gratuité des premiers mètres cubes pour les plus fragiles ». Une tarification progressive et sociale donc, placée sous « conditions de ressources ». Confirmant la volonté initiale de l'exécutif et les orientations données au deuxième groupe de travail (2012-2013), Anne Hidalgo réaffirme la dimension sociale que doit avoir la réflexion parisienne relative à l'établissement d'un nouveau modèle tarifaire. Si le principe de la tarification est largement accepté, y compris par les responsables de la régie, on sait que les obstacles pratiques auxquels se heurte la version progressive et sociale du dispositif n'ont pas été levés. Qu'en est-il alors des réactions des différents types d'acteurs ?

Du côté des élus, on se souvient que les Verts n'ont cessé de défendre la logique de la tarification progressive. Le principe a été repris par le groupe Communiste-Front de Gauche, dans l'optique que soit instaurée « la gratuité des premiers mètres cubes pour tous », proposition que les élus de ce groupe complèteront ultérieurement par la demande d'un tarif progressif établi en fonction de critères sociaux. On note donc une certaine convergence autour de la tarification progressive, avec toutefois des habillages différents qui ne permettent pas le consensus immédiat. Par ailleurs, quant aux moyens, les Verts persistent à vouloir développer l'individualisation des compteurs, solution vis-à-vis de laquelle les responsables de la régie ont régulièrement marqué leur scepticisme. Le groupe Communiste-Front de Gauche énonce quant à lui les principes politiques qui orientent leurs propositions, sans se référer aux conditions de mise en œuvre. Très logiquement, Anne Hidalgo laisse son administration trouver les moyens de réaliser sa promesse.

Se pose alors la question de la faisabilité effective du dispositif progressif et social. Si la piste du croisement de données entre le service d'eau et les organismes sociaux (CPAM, CAF)

pourrait être explorée, cette option ne soulèverait-elle pas nécessairement à nouveau la question de l'individualisation ? Or, c'est précisément à l'égard de l'individualisation comme moyen de mettre en œuvre une tarification sociale, que se dresse la critique experte de Bernard Barraqué (Observatoire Parisien de l'Eau). Conformément à la position qui est la sienne depuis le début, il met en garde contre la tentation de « se donner bonne conscience » en cherchant à mettre en place une aide « automatique » pour les pauvres. Par aide automatique, il fait référence à l'éventuelle utilisation des données dont disposent les organismes sociaux, en sachant que cette solution a été mise en œuvre dans le domaine de l'énergie par décision gouvernementale et qu'elle est envisageable sous forme de mesure dérogatoire dans le cadre de l'expérimentation ouverte par la loi Brottes⁸⁶². L'automatisation, et l'individualisation qui semble devoir en découler, aurait, selon Bernard Barraqué, un coût rédhibitoire pour un gain minime. D'une manière générale, les acteurs intervenant dans le cadre de l'Observatoire Parisien de l'Eau interrogent la question de l'individualisation - véritable serpent de mer - certains y semblant favorables, d'autres non, mais tous paraissant d'accord avec le fait qu'un arbitrage est nécessaire, car il conditionne la possibilité même de développer une tarification sociale. Henri Smets, membre de l'OPE, propose de désamorcer la question de l'individualisation, en développant une solution hybride : cette solution intègre le tarif social pour les usagers déjà individualisés, certes très minoritaires à Paris ; le second volet de sa proposition concerne donc tous les usagers démunis non abonnés, qui se verraient remis des chèques eau selon une logique préventive.

Toutes ces réflexions menées depuis 2008 et toujours en cours en 2014 sont évidemment connues des responsables de la régie, mais ne peuvent de but en blanc venir interroger la promesse de leur tutelle. Cependant, les responsables vont être amenés à avoir à nouveau une position active, suite à la demande de Danielle Simonnet et des élus du groupe Communiste-Front de Gauche de mettre en œuvre la loi Brottes, à laquelle l'exécutif parisien répond favorablement. Il s'agit cette fois pour le groupe de travail d'établir les « principes d'une expérimentation conforme aux dispositions de la loi Brottes et aux engagements de la majorité municipale, visant à garantir un juste accès à l'eau, pour tous les Parisiens, quelle que soit leur situation économique et sociale, à travers notamment la gratuité des premiers mètres cubes consommés, sous condition de ressources ».

⁸⁶² Pour rappel, la loi Brottes a été promulguée en avril 2013.

La loi Brottes propose aux collectivités qui le souhaitent d'expérimenter pour une durée de cinq années⁸⁶³ un dispositif favorisant l'accès à l'eau et qui peut prendre diverses formes : tarif social, aide au paiement des factures d'eau, abondement accru au FSL, etc.⁸⁶⁴ Pour entrer dans ce cadre expérimental, les collectivités doivent constituer un dossier dans lequel est notamment précisé quels seront les dispositifs testés. Postuler à une expérimentation « Brottes » suppose donc d'opter au préalable pour un ou plusieurs dispositifs d'accès social à l'eau, d'où la nécessité pour les acteurs parisiens de réactiver le groupe de travail convoqué en 2012. Les évolutions du contexte national viennent ainsi une nouvelle fois s'exprimer sur la scène parisienne, non seulement, cette fois, comme facteur incitatif, mais aussi comme possible élément de cadrage.

Au-delà de ce cadrage national, l'expérimentation Brottes menée à Paris est largement nourrie par les débats et réflexions menés par les différents groupes de travail. Les questions posées et les thématiques soulevées à l'occasion de cette expérimentation constituent comme un état des lieux de l'ensemble des positionnements et des arguments qui se sont exprimés depuis 2008. Il est utile, pour mettre en perspective le cas parisien, de revenir sur les considérations les plus marquantes qui, depuis la promesse de Bertrand Delanoë jusqu'à l'inscription dans le cadre de la loi Brottes, ont émaillé les débats.

- Le rapport droit à l'eau/ droit à l'aide est ainsi un des sujets structurants des débats des différents groupes de travail. Le droit à l'eau est mis en exergue par tous les acteurs comme la valeur fondamentale et première, mais quand il s'agit de la traduire et de la concrétiser à travers la proposition de dispositifs dédiés, les approches sont loin d'être toujours les mêmes. Ainsi, comme nous l'avons constaté, le droit à l'eau peut répondre à au moins trois logiques pour les différents groupes d'acteurs parisiens :
 - o La mise en œuvre de ce droit peut répondre à un souci d'équité, au sens de justice rendue en tenant compte de la spécificité des situations en fonction de critères, tel le revenu par exemple, ce qui permet d'appréhender la pauvreté sur un mode ciblé. La tarification sociale s'inscrit clairement dans la perspective

⁸⁶³ A compter de la promulgation de la loi, ce qui correspond à la période avril 2013-avril 2018 ; la date limite du dépôt des dossiers de candidature a été fixée au 31 décembre 2014, pour que les nouvelles équipes municipales puissent s'investir dans l'expérimentation.

⁸⁶⁴ Voir l'article 28 de la loi Brottes, ainsi que l'instruction gouvernementale relative à l'expérimentation parue en mars 2014.

d'une justice équitable, qui vise à traiter la pauvreté après avoir déterminé et identifié des publics cibles. Mais les difficultés pratiques posées par le ciblage et l'identification des publics, ainsi que par les modalités de versement de l'aide aux publics ciblés, expliquent que le stade du principe n'ait jamais été dépassé, même s'il a souvent fait référence.

- Les défenseurs du principe d'égalité, tels que les élus du Front de gauche, se focalisent précisément sur la question du ciblage, en remettant en cause ce qu'ils considèrent être une approche intrinsèquement stigmatisante. La logique du traitement différenciée des usagers est rejetée, ce qui amène notamment le Front de gauche à préconiser la gratuité des premiers mètres cubes pour tous.
 - Pour certains acteurs, une troisième manière de rendre effectif le droit à l'eau repose sur un principe correctif. Comme pour les autres logiques, le principe correctif n'est pas nécessairement explicité dans les discours, mais il a pu être mis en lumière car mis en œuvre, non sans cohérence, par les responsables de la régie, notamment dans le cadre du premier groupe de travail. Il consiste à délaissier toute tarification, pour intervenir en aval de celle-ci par la mise en place d'aides qui peuvent s'appliquer en l'absence d'impayé (approche préventive) ou en situation de difficulté avérée (approche curative). Précisément, les contradicteurs de cette manière de traiter la question de l'eau sociale soutiennent que le choix de la logique corrective revient à passer du droit à l'eau au droit à l'aide. Tout se passe alors comme si on considérait que le droit à l'eau est immédiatement accessible aux usagers, tandis que le droit à l'aide suppose des démarches stigmatisantes et coûteuses. La position des dirigeants de la Ville à cet égard est ambivalente : on souhaite un dispositif tarifaire, mais c'est un outil non-tarifaire qui, au final, après chacune des phases de réflexion, est mis en place. Le processus de réflexion/décision est en réalité, depuis le début, caractérisé par un hiatus, entre la logique politique déclarative, avec une volonté d'affichage et d'exemplarité, et la logique de terrain, confrontée aux contraintes de réalisation.
- Un autre sujet récurrent mérite d'être signalé car il a constitué un véritable enjeu pour les responsables de la Ville et de la régie, notamment à l'époque du premier groupe de travail (2008-2009) : il s'agit de la question du rôle de la régie par rapport au traitement de

l'accès social à l'eau. Au moment de l'élaboration du dossier de candidature pour entrer dans l'expérimentation « Brottes », ce rôle a été questionné, certains considérant qu'il n'était pas légitime que la régie intervienne directement dans le domaine, qui devait rester une prérogative de l'action sociale de la Ville. Or, les décideurs parisiens ont fait preuve d'un volontarisme sans faille pour élargir le rôle du service d'eau, depuis sa fonction traditionnelle de technicien-ingénieur de l'eau à celle de gestionnaire de dispositifs sociaux. De fait, on est passé d'une logique stricte de traitement social de l'eau, selon laquelle la question sociale est externalisée, c'est-à-dire prise en charge par des organismes sociaux, à une forme d'internalisation progressive, tant sur le plan financier que pratique. Il est vrai qu'en raison d'incertitudes juridiques, ce rôle social n'a pas pu être développé autant que souhaité ; des dispositifs techniques caractérisés par leur simplicité ont pu toutefois être mis en place par la régie elle-même. Avec la loi Brottes, la régie crée une nouvelle fonction, celle de « plombier social », qui consiste à réaliser des diagnostics des installations privées et à réparer les équipements des usagers modestes en cas de besoin. L'esprit est ici le même que celui d'un autre dispositif porté par la régie, celui des kits économiseurs.

- Le cas parisien est significatif d'une autre question, celle du rapport entre curatif et préventif. Alors même que la loi Cambon renforçait le FSL, un dispositif curatif, les députés ont souhaité que soit mis en place au niveau national un volet préventif, comme pour donner une nouvelle orientation sociale au droit à l'eau : permettre à chacun d'avoir les moyens de payer son eau, de sorte à éviter les impayés, mettant l'utilisateur en position de demande vis-à-vis du service. Cette orientation est également celle que les acteurs parisiens souhaitent le plus développer. Peut-être est-ce précisément du fait du contexte national, en constante évolution, que les responsables politiques, sans cesse en recherche d'exemplarité, souhaitent se positionner sur ce front. Ou alors les responsables sont-ils convaincus, tout au long du processus de réflexion/décision, que l'approche préventive en matière de prise en compte des difficultés des usagers démunis est plus respectueuse de la personne. Pour la personne en difficulté de paiement, on comprend bien que la démarche à réaliser pour bénéficier d'une aide est plus coûteuse psychologiquement que dans le cas où elle doit certes accomplir une démarche, mais cette fois pour se voir attribuer une aide, qui est un droit, sans qu'il soit nécessaire d'exposer une situation personnelle et de justifier de difficultés.

Concrètement, hormis le FSL, tous les dispositifs mis en place par la Ville et la régie ont un caractère préventif. Dans le cadre de l'expérimentation Brottes, d'autres dispositions, elles aussi à visée préventive ont été finalement retenues: l'extension de l'allocation Paris Logement à des publics modestes jusqu'ici non touchés ; les plombiers sociaux ; et les ambassadeurs de l'eau chargés de sensibiliser les usagers en matière d'économie d'eau.

Notons que la tarification sociale répond à l'exigence préventive qui semble être celle, depuis le début, des responsables parisiens. Si elle ne parvient pas à s'imposer, c'est bien, comme nous l'avons vu, parce qu'elle est trop coûteuse, financièrement et d'un point de vue gestionnaire. Dans la délibération des 15, 16 et 17 février 2016, sont adoptées les mesures d'aide à l'eau sociale citées ci-dessus. Pas de tarification sociale donc, malgré ce qu'annonce l'intitulé de la délibération. Sans doute le mésusage de la formule « tarification sociale » dans le texte témoigne de l'importance politique et stratégique que les élus attribuent à cet outil. Peut-être, aussi, cela résulte-t-il de la banalisation de la notion de tarification sociale qui semble, au vu du cas parisien, être amenée à désigner tout dispositif à caractère social. Cette hypothèse semble confirmée par ce qui se passe au plan national : pour exemple, citons le cas de la loi Brottes qui, pour désigner un certain nombre de dispositifs d'accès social à l'eau, utilise dans un sens générique la formule « tarification sociale ». La tarification sociale est décidément, pour les élus, l'emblème du droit à l'eau.

Encadré 29 – La boucle préventive et le désir d'une tarification sociale

- 2008-2009 - 1^{er} groupe de travail : tarification sociale voulue mais abandonnée, au profit d'un dispositif non-tarifaire (allocation Paris Logement), caractérisé par une approche préventive.
- 2012-2013 – 2^{ème} groupe de travail : à nouveau, on envisage le dispositif tarifaire social, cette fois-ci dans le cadre d'une réforme tarifaire souhaitée par les responsables de la régie pour pérenniser l'équilibre économique du service.
- 2014-2016 – 3^{ème} groupe de travail : dans le cadre de l'expérimentation Brottes, une fois encore, une tarification sociale est envisagée ; mais finalement, on boucle sur des solutions non-tarifaires à caractère préventif (allocation Paris Logement, renforcement du dispositif kits économiseurs, création des fonctions de plombier social et d'ambassadeurs de l'eau).

Conclusion générale

Cette thèse retrace et analyse la trajectoire du problème public de l'accès à l'eau potable pour tous en France, sur environ trois décennies. Elle montre comment un ensemble de faits, de principes, de dispositifs, de financements ont été articulés par divers acteurs afin de définir et régler ce qu'on peut également appeler la question hydro-sociale : avec l'apparition depuis les années 1980 d'une nouvelle forme de pauvreté, l'accès à l'eau ne se joue plus seulement et principalement en termes techniques de raccordement au réseau d'eau, mais en termes de capacité des usagers à payer le service rendu, c'est-à-dire d'accessibilité sociale.

Plus précisément, on a montré que le problème de l'accès social à l'eau i) émerge secondairement comme un problème rattaché à un enjeu plus englobant, le droit au logement, dans un contexte dit de « nouvelle pauvreté », puis ii) évolue en interaction constante et ambivalente avec le problème de l'accès à l'énergie dans le cadre d'une politique d'assistance qui va mettre une petite quinzaine d'années à trouver sa forme stabilisée, avant iii) de conquérir une autonomie relative grâce à l'action d'entrepreneurs spécifiques, des pouvoirs publics, de la société civile et des opérateurs des services d'eau, et à la proclamation d'un droit à l'eau par la loi, dans le contexte d'une internationalisation de la problématique, iv) droit qui offre alors une prise solide pour en réclamer une « mise en œuvre (toujours plus) effective » au nom d'un impératif de solidarité.

Nous allons revenir sur ce récit, pour en dégager ensuite quelques traits saillants.

1. D'une problématisation à l'autre

A l'origine de l'émergence des problèmes, que ce soit pour le logement, l'énergie ou l'eau, il y a l'apparition de ce que certains ont appelé la « nouvelle pauvreté ». Face aux difficultés éprouvées de manière criante par une frange précarisée de la population, lors de l'hiver rigoureux de 1984, l'Etat, interpellé par des élus locaux et les acteurs du tissu associatif sanitaire, social et caritatif, met en place un plan « pauvreté-précarité ». Ce plan prévoit notamment des mesures ponctuelles et temporaires destinées à aider les familles à payer leur loyer et leurs charges d'énergie, à travers la mise en place de fonds d'aide dans les départements. Cette logique d'action correspond à celle de l'assistance, qui va perdurer dans un contexte marqué par la lenteur des changements, qu'ils soient initiés par les acteurs territoriaux, par l'Etat ou par le législateur. Significative de ce point de vue est l'institutionnalisation très progressive, à partir de fonds d'aide expérimentaux et éclatés par secteur, du Fonds Solidarité Logement (FSL) s'inscrivant dans le cadre de l'action sociale légale. La loi de 1988 qui institue le revenu minimum d'insertion (RMI) constitue un premier moment charnière dans l'institutionnalisation de la politique publique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle marque le passage d'une logique d'assistance discrétionnaire à une logique de solidarité basée sur des droits sociaux indexés à une exigence de dignité de chaque individu, que l'on retrouvera dans le domaine de l'eau avec la construction là aussi laborieuse, au gré de fenêtres d'opportunité saisies par une diversité d'entrepreneurs, d'un droit à l'eau.

L'histoire du « social de l'eau » proprement dit démarre avec la reconnaissance en 1992 du « droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau et d'énergie ». Dans les années 90, alors qu'apparaît la notion politique de « fracture sociale » dans un contexte d'aggravation de la pauvreté, la question du prix de l'eau s'est imposée à l'attention publique pour deux raisons : d'une part, des « affaires » jettent un trouble sur son contenu, suspecté de payer des dépenses qui n'ont rien à voir avec le service rendu ; d'autre part, des réformes sectorielles conduisent à des hausses significativement plus élevées que l'inflation, renforçant localement les questions d'accès au service. En résulte notamment la signature, en 1996, de la charte solidarité-eau qui inaugure l'engagement financier des distributeurs d'eau à des fonds départementaux dédiés : ces fonds sont destinés à faire face

aux impossibilités temporaires de paiement des ménages au moyen d'abandon de créance, et fonctionnent en parallèle des FSL et des fonds énergie. Ce dispositif « eau » est doublement asymétrique : d'une part, entre abonnés et non-abonnés qui n'ont pas de facture et ne peuvent donc être aidés ; d'autre part, entre abonnés de distributeurs ayant conventionné, et les autres. C'est aussi dans ce cadre que se pose pour la première fois une question importante, celle des coupures d'eau, qui sont suspendues le temps de l'instruction de la demande d'aide et sont interdites pour certaines catégories de familles « vulnérables ».

A partir de 2000, on passe de la charte, dont la mise en place reposait sur le volontariat, à une convention, qui rend obligatoire les fonds eau en plus des fonds énergie. Il est notable que l'engagement des acteurs demeure asymétrique, car ni les régies ni les collectivités ne sont tenues de participer au dispositif au nom du respect de la libre administration. Malgré les incitations, on constate que la charte et même la convention ont été d'application très laborieuse. La politique sociale de l'accès à l'eau ne va parvenir à sa forme mature que dans le cadre de la loi de décentralisation de 2004. Pour le logement et les services afférents énergie, eau et téléphone, la solution retenue conjugue décentralisation, fusion des fonds et fongibilité des contributions. Désormais le Département est l'unique chef de file et principal financeur d'un budget manœuvrable, disponible et prévisible ; tous les usagers peuvent bénéficier d'une aide et non plus seulement ceux dont le distributeur a signé la convention. Ce FSL nouvelle formule va s'inscrire durablement dans le paysage de l'action sociale.

Parallèlement, à l'échelle internationale, apparaît dès 1977, lors de la première conférence des Nations-Unies sur l'eau, l'affirmation du « droit d'avoir accès à une eau potable ». D'autres moments importants à l'échelle internationale vont constituer des jalons pour la problématique de l'accès à l'eau, jusqu'à la promulgation en 2010 du droit à l'eau comme droit fondamental, toujours par les Nations-Unies. Dans ce contexte, une impulsion décisive pour la scène française est donnée par le Forum Mondial de l'Eau de Mexico en 2006, qui se traduit par l'adoption du droit à l'eau dans la loi. Il serait cependant simpliste de laisser entendre que l'adoption de ce droit en France n'est que le résultat des évolutions du contexte international : le terrain a en réalité été préparé au niveau national par l'autonomisation, dans les années 2000, du problème de l'accès à l'eau par rapport au problème plus global de la pauvreté et son inscription à l'agenda dans le cadre d'une législation « eau ».

L'adoption d'un droit à l'eau en France ancre solidement cette problématique sociale au cœur du monde sociotechnique de l'eau, en offrant une prise pour une gestion sectorielle de la question. Elle amorce un passage du « social de l'eau » à « l'eau sociale », au sens où les

autorités organisatrices des services et leurs opérateurs sont désormais sinon dans l'obligation de faire, du moins en situation d'être potentiellement interpellés et invités à agir par leurs parties prenantes. Malgré tout, l'inexistence de mesures concrètes d'application interroge sur l'effectivité de ce droit et ouvre un nouveau cycle de débats et de revendications, qui se caractérise par le foisonnement, d'une part de textes législatifs, écartelés entre volets curatif et préventif, d'autre part d'expérimentations locales, menées aussi bien par des opérateurs publics que privés, d'abord en l'absence de cadre législatif, puis dans le cadre de la loi Brottes.

A travers ces différentes initiatives, dont les motivations sont très diverses (impayés croissants, renégociation de contrat à laquelle on veut donner une coloration « sociale », projet politique des élus), un outil s'impose : celui de la « tarification sociale », à l'instar des tarifs sociaux mis en place par le législateur et les opérateurs pour l'énergie et le téléphone. Dans le cas de l'eau, le vocable fonctionne comme un énoncé collectif désignant une grande variété de réalités empiriques au-delà de la notion de tarification sociale au sens strict, toutes unies cependant par une même référence à l'idée de « faire du social ». Le cas parisien illustre en particulier l'importance que peut prendre cet outil : en 2007, sous l'impulsion de Bertrand Delanoë, dans le contexte de la remunicipalisation du service d'eau parisien, est initiée l'idée de mettre en place une tarification sociale. Néanmoins, à l'épreuve de la réalité, les acteurs vont être contraints de développer toute une série de dispositifs alternatifs, sans jamais toutefois abandonner complètement l'idée initiale.

A travers la réflexion sociohistorique que nous avons menée dans la thèse et les études de cas que nous avons conduites, on voit que le problème de l'accès social à l'eau a longtemps été considéré comme un non-problème car, entre autres, masqué par des questions concurrentes, celles de l'accès au logement et à l'énergie. L'énergie, notamment, apparaît longtemps comme un enjeu plus important que l'eau, aussi bien à l'échelle nationale que locale. Les raisons de ce traitement asymétrique sont nombreuses : les factures d'énergie sont plus lourdes, l'abonnement et la facture individuels y sont la norme contrairement à l'eau dont le coût est souvent inclus dans les charges et donc moins visible, et il est relativement facile pour l'Etat de conventionner avec l'opérateur national pour mettre en place un dispositif d'aide aux impayés tandis que l'eau reste une affaire profondément locale, éclatée entre des milliers de services.

L'histoire de la question hydro-sociale nous permet ainsi de mettre en évidence une trajectoire originale de problème public, en tant que problème annexe rattaché à un problème plus général, dans une relation qui est à la fois bénéfique (il bénéficie de la mise à l'agenda notamment par une sorte d'effet de bord), et problématique dès lors que les mesures le concernant sont incomplètes, mal adaptées voire inexistantes. On peut le reformuler dans les termes d'un isomorphisme sectoriel hiérarchisé : le problème sectoriel de l'eau est d'abord construit en référence à un autre problème sectoriel dominant, celui de l'énergie en l'occurrence, avant de prendre une autonomie progressive. Cette trajectoire est par ailleurs tout sauf linéaire, comme l'a amplement montré le jeu des ouvertures ou fermetures de fenêtres d'opportunité. Mais cette contingence est en partie neutralisée par une « capacité stratégique » portée individuellement ou collectivement par quelques acteurs tout au long de ces années, qui progressent avec leurs alliés prise après prise, comme l'illustre bien ce qui se joue autour de la revendication à la « mise en œuvre effective » du droit à l'eau dès que celui-ci est adopté.

On voit également que cette question hydro-sociale évolue pendant toute la période selon deux cheminements entrecroisés : le premier est celui du « social de l'eau », dominé par l'implication du monde de l'action sociale ; le second est celui de « l'eau sociale », qui vise l'internalisation de la dimension sociale au sein même du monde sociotechnique de l'eau. Chronologiquement, nous avons fait remonter l'émergence de la catégorie « eau sociale » aux années 2000, en sachant que si la notion de « social de l'eau » s'impose pour désigner les modalités d'action publique avant 2000, elle ne disparaît pas en tant que telle après. Les termes « social de l'eau » et « eau sociale » que nous avons proposés pour qualifier les logiques d'action publique peuvent être définis en quelques mots, de la manière suivante :

- Le social de l'eau est un mode de prise en charge du problème de l'accès social à l'eau qui consiste à externaliser la gestion de l'aide : les acteurs qui interviennent pour gérer les impayés sont extérieurs au service d'eau, ils sont dans un premier temps issus majoritairement de l'action sociale facultative, puis de l'action sociale légale à partir des années 2000. L'articulation avec le monde de l'eau se joue à deux niveaux : opérationnel, avec un enjeu de transmission d'information parfois pris en charge par un acteur désigné pour être le relais avec le monde social ; financier, avec la contribution éventuelle versée par le service à l'organisme à vocation sociale : c'est par exemple le cas du FSL. Le « social de l'eau » répond en outre à des logiques de droit à l'aide et

d'action curative, il se caractérise par un mode de prise en charge ponctuelle d'une difficulté conjoncturelle.

- L'eau sociale se définit terme à terme par opposition au social de l'eau : à l'externalisation répond une logique d'internalisation de la question sociale dans les services d'eau, au sens où la prise en charge des difficultés des usagers est directement financée et organisée par les opérateurs, qui en conservent également le bénéfice politique. Du même coup, le service d'eau deviendrait, pour tout ou partie, organisateur et/ou financeur de dispositifs d'accès social à l'eau. Les services d'eau accèdent ainsi à un véritable rôle social, qui réalimente et conforte la dimension solidariste traditionnelle du service public. Au droit à l'aide de la première logique d'action, répond le droit à l'eau, et à la dimension curative, une dimension préventive de la gestion des problèmes, dans une logique de traitement de la pauvreté en eau qui se veut structurelle.

Figure 7 : Les deux logiques d'action « social de l'eau » et « eau sociale »



En pratique, on constate que se dessine une image composite des modes de traitement du problème de l'accès social à l'eau, avec un panachage du social de l'eau et de l'eau sociale, qui manifestent d'une part, la diversité du paysage institutionnel dans lequel puisent les acteurs, d'autre part, les tensions et les controverses entre logiques, valeurs et stratégies différentielles des acteurs. La thèse montre ainsi comment est construit et instrumenté un problème qui établit progressivement de nouveaux découpages entre action sociale et monde de l'eau, ainsi que de nouveaux rapports entre deux dimensions historiques du service de l'eau, dans la lignée de la conception française du service public : son activité marchande et son caractère de vecteur d'intégration sociale.

A travers ce cheminement entrecroisé entre social de l'eau et eau sociale, on observe que les notions de « droit à une aide » ou de « droit à l'eau » fonctionnent largement pour le moment comme des énoncés collectifs, notion que nous avons explicitée à plusieurs reprises et dont

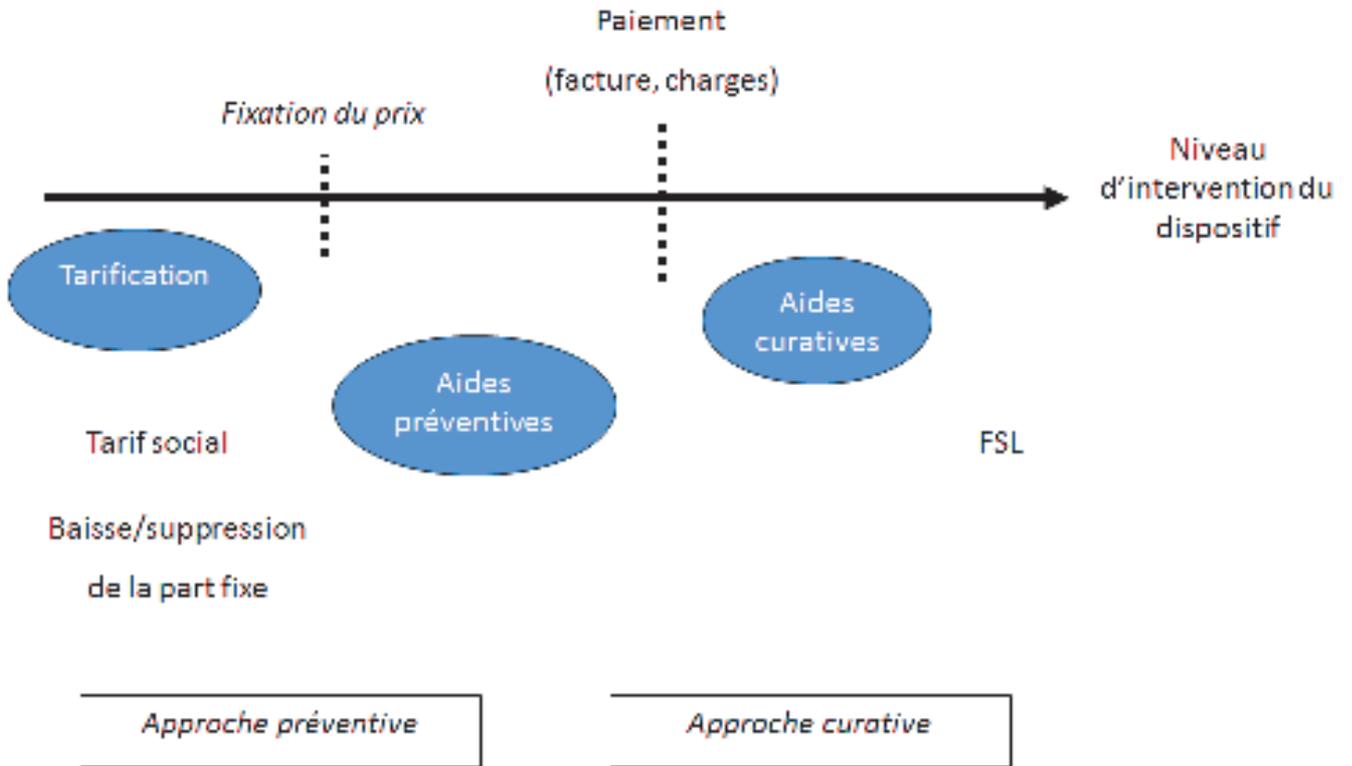
nous pouvons donner une dernière définition : « [...] un énoncé collectif [peut être considéré] comme une formule abstraite et concise résumant des aspirations communément partagées, formule qui oriente l'action des personnes, tout en leur laissant le choix des significations précises qu'elles souhaitent lui donner »⁸⁶⁵. Nous avons vu dans le cas parisien en particulier que les notions de « droit à l'eau » et de « tarification sociale », telles qu'elles sont mobilisées par les acteurs, peuvent se traduire par trois principes d'action différents en matière sociale :

- celui de l'équité, c'est-à-dire d'une intervention qui tient compte de la spécificité des situations des individus en fonction de certains critères, tel le revenu par exemple, ce qui permet d'appréhender la pauvreté sur un mode ciblé ;
- celui de l'égalité, c'est-à-dire d'un mode de prise en charge par les services publics qui soit le même pour tous les usagers ;
- un principe correctif enfin, qui consiste dans la mise en place d'aides qui peuvent s'appliquer en l'absence d'impayé (approche préventive) ou en situation de difficulté avérée (approche curative).

De manière générale, les notions d'action curative et préventive constituent, comme on l'a vu, un incontournable de la réflexion et de l'action des acteurs en matière de prise en charge de la pauvreté tout au long de la thèse. On peut définir la logique curative comme ayant pour objet de régler les situations d'impayés. L'approche préventive, elle, consiste à éviter que ces situations d'impayés ne surviennent, à partir de la prise en compte de la situation socioéconomique des usagers. Le schéma ci-dessous permet de situer les approches curative et préventive du problème de l'eau en fonction du niveau d'intervention des dispositifs d'accès social à l'eau. Comme on l'a montré tout au long de la thèse, la tarification constitue un des modes d'action préventifs que les acteurs, considèrent généralement comme l'outil social préventif par excellence, mais dont la mise en œuvre se révèle particulièrement problématique.

⁸⁶⁵ Waechter V., *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur*, Thèse de doctorat de sociologie, décembre 2003, Université de Strasbourg, p. 644.

Figure 8 : Modes préventif et curatif de prise en charge des difficultés de paiement des usagers⁸⁶⁶



2. Enseignements en matière d'action publique

Cette histoire montre d'abord comment la temporalité de l'action publique est étroitement liée à l'agenda politique plus large dans lequel elle s'inscrit. On a vu à plusieurs reprises comment les aléas électoraux ainsi que les hasards de la programmation des événements internationaux, comme les Forums mondiaux de l'eau, étaient intervenus de manière décisive dans la trajectoire du problème et des solutions proposées.

Elle montre également que l'action publique procède d'une logique de cycles d'exploration – plus ou moins contrôlée – et de prescriptions sélectives et plus ou moins contraignantes, dans un cadre partenarial très ouvert et tenant compte aussi bien des rapports de force entre acteurs

⁸⁶⁶ Voir le chapitre 6 pour une déclinaison de ce schéma dans le cas parisien.

que de l'indétermination quant aux effets prévisibles de certaines mesures⁸⁶⁷. Ces cycles ont été ponctués par des rapports qui ont permis de réduire progressivement les incertitudes concernant les cibles potentielles et les problèmes, d'affiner les mécanismes opérationnels, de mettre en débat les cadres normatifs de l'action, de préparer les compromis acceptables.

Elle rappelle enfin l'importance des contextes sectoriels. Ainsi, la trajectoire du problème de l'accès à l'eau est marquée par la dualité des modes de gestion de ce service, qui a fourni un climat d'émulation plutôt favorable à la question hydro-sociale. En effet, la période de construction de la question hydro-sociale coïncide largement avec la crise de légitimité de la gestion privée à partir des années 90, et la recherche du repositionnement commercial des opérateurs privés. La situation commercialement très délicate qui en a résulté pour ces derniers peut les avoir poussés à se repositionner sur le marché de l'eau, tant sur le plan de la stratégie de groupe qu'à l'échelle locale, en construisant des offres sur mesure intégrant une dimension sociale qui s'imposait de plus en plus comme un incontournable de la gestion de l'eau. Pour les régies, et en particulier dans le cas parisien, la remunicipalisation avait pour enjeu de démontrer que la gestion publique pouvait être plus performante que la gestion privée sur le plan économique et, sur le plan social, de raviver un solidarisme que les opérateurs privés sont soupçonnés de ne jamais avoir porté. A Paris, les responsables de la régie vont jusqu'à vouloir jouer le rôle de chef de file des collectivités locales en matière de mise en œuvre du droit à l'eau. Tout se passe comme si les acteurs souhaitaient voir l'intégration du rôle social à l'échelle des services accéder au statut de marque de fabrique des régies, sur fond de repolitisation du sujet « eau », tant sur le plan du choix du mode de gestion que sur le plan de la question de l'accès social. Un autre enjeu qui est apparu dans le cadre de l'analyse du cas parisien est celui de la construction d'une notoriété, notamment dans une logique de concurrence avec le privé, ce que l'on retrouve aussi dans d'autres cas locaux. Cette logique concurrentielle est, dans plusieurs cas, doublé du jeu classique de la comparaison entre collectivités.

⁸⁶⁷ Voir Barbier R., (2011), « Vers un modèle d'agir collectif autonome », in M. Akrich, Y. Barthe et al. (dir.), *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*, Paris, Presses des Mines, pp. 9-12.

3. Points de discussion et perspectives

Au vu du compte-rendu des apports analytiques de notre travail, nous aimerions revenir sur deux questions générales, et en premier lieu sur la notion de « droit à ».

On peut d'abord apporter quelques commentaires complémentaires sur les deux droits que nous avons contrastés. Le droit à l'aide, formulé pour le moment en termes de « droit à une aide », est un droit quérable : il ne peut bénéficier qu'à ceux qui en font la demande, ce qui renvoie à toute la problématique du non-recours. Le droit à l'eau semble davantage ouvrir la porte à une obligation générale de rendre accessible un service, au nom d'un impératif supérieur de « contribution à la cohésion sociale » selon une formule évoquée par plusieurs acteurs. Plus que le droit à l'aide, le droit à l'eau, dont les contours sont cependant encore flous, semble receler une plus grande opérativité juridique, au sens où on peut l'invoquer efficacement pour faire reconnaître un tort. Ces considérations juridiques n'ont pas été abordées telles quelles dans la thèse et mériteraient d'être approfondies.

Sans avoir en tant que tel traité la notion de « droit à » dans la thèse donc, mais en guise d'ouverture et de références à des travaux existants, nous souhaiterions rappeler que les « droits à » sont généralement considérés sur le plan juridique comme des « droits-créances ». Rappelons ici brièvement la définition qu'en donne Raymond Aron : il s'agit des « droits d'obtenir de l'Etat par les lois sociales, le minimum de ressources qui rend possible une vie décente, au niveau que tolère la richesse collective »⁸⁶⁸. On constate une expansion de l'affirmation de droits-créances, à la fois comme horizon que se donne l'action publique et comme façon de légitimer cette même action publique.

En tant qu'horizon d'action, on peut s'interroger, au vu des retours d'expérience concernant notamment l'application du droit au logement, sur l'effectivité de ces droits-créances, autrement dit sur leur force contraignante. Qu'en est-il dans ces conditions du droit à l'eau, un droit récent, dont le contenu, comme nous y avons insisté à plusieurs reprises, est flou et imprécis, et ne peut donc être mis en œuvre que sur le mode de l'expérimentation dépendant du bon vouloir des acteurs locaux ?

⁸⁶⁸ Cité par Dominique Schnapper in Paugam S. *La disqualification sociale*, p. XXXI, Paris, PUF, 2009 (1ère éd. 1991).

Concernant la légitimation, nous faisons référence à la dimension symbolique de l'affirmation de droits. La référence aux droits de l'Homme est ici évidemment implicite, comme une source indépassable de légitimité. Pourtant, comme nous l'avons vu, leur mise en œuvre est très relative, de sorte que l'on peut se demander, quitte à utiliser un terme fort, s'il ne s'agit pas d'une quasi-perversion du principe d'affirmation de droits : ne risque-t-on pas de les vider de leur sens à force de les proclamer et de constater leur faible effectivité ? On se contentera de se demander, sans évidemment imaginer une stratégie organisée, si les pouvoirs publics et le législateur souhaitent ainsi réhabiliter l'action publique dont on sait que la légitimité est fragilisée.

En second lieu, parallèlement à la multiplication et à l'institutionnalisation de droits-créances, on assiste à l'empilement d'aides sectorielles, découpant l'action publique en tranches. Il nous semble que cette approche est liée à l'épuisement du principe de redistribution de l'Etat-providence, dont on sait qu'il est depuis longtemps maintenant en crise. Ainsi, la question de la pauvreté n'a-t-elle jamais réellement été appréhendée globalement. Cet élément pose au moins une question, celle de la complexité gestionnaire et organisationnelle de l'action sociale en « mille-feuille » et donc, de son efficacité. A ce titre, la question de l'empilement des tarifs sociaux et des autres dispositifs d'aides mis en place sectoriellement par les opérateurs et les pouvoirs publics doit également être posée.

Dans le même ordre d'idée, on peut s'interroger sur les conséquences de la qualification des questions d'accès à l'eau et à l'énergie en problèmes publics sectoriels, avec la prise en charge de situations de pauvreté à travers tout un éventail de mesures par des acteurs publics et privés. De fait, on constate que la trajectoire du problème public de l'accès à l'eau et celle de l'accès à l'énergie ont progressivement divergé, tout en continuant à s'alimenter réciproquement et à nourrir un certain mimétisme. La question de l'accès à l'énergie, d'abord portée par une revendication latente en faveur d'un « droit à l'énergie », a été majoritairement requalifiée sous la forme du problème public de la « précarité énergétique », qui s'est progressivement imposé sur l'agenda politique, tandis que des tarifs sociaux ont été mis en place dans le cadre de la libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz. Ces tarifs sont aujourd'hui remis en cause au profit de chèques énergie jugés plus pertinents, auxquels on pense d'ailleurs à adjoindre l'eau⁸⁶⁹. Cependant, les divers dispositifs de lutte contre la

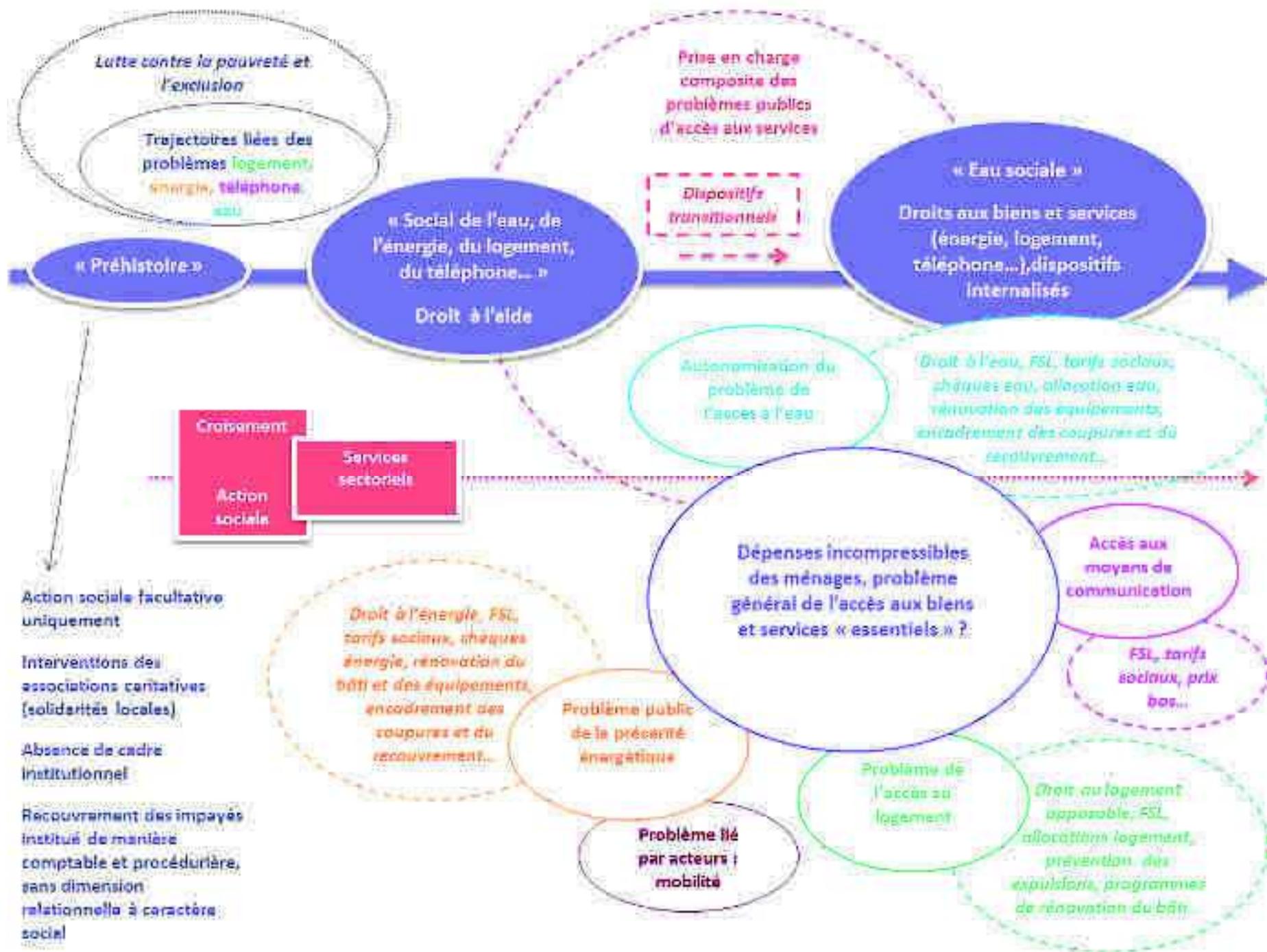
⁸⁶⁹ Voir par exemple le rapport CGEDD-IGA (2016), *op. cit.*

précarité énergétique mis en œuvre peinent à soulager les nombreux ménages ciblés, dont les difficultés relèvent en grande partie de problématiques plus larges, entre pauvreté, inégalités sociales, inégalités d'accès au logement, usages d'équipements énergivores, et coûts croissants du logement, de l'énergie et d'autres biens et services.

En ce sens, le problème de la précarité énergétique et celui de l'accès à l'eau correspondent tous deux à des problèmes publics désormais constitués et autonomes, dont la légitimation et la prise en charge ont contribué à mettre en place des droits, des protections et des dispositifs spécifiques en matière d'énergie et de logement. Ces mesures permettent de compléter une action sociale de lutte contre la pauvreté plus générale, en traitant des problèmes précis qui contribuent à précariser les ménages. Ceux-ci consacrent en effet une grande partie de leurs ressources à ces dépenses qui pourraient être évitées (cas des personnes résidant dans des logements qualifiés de « passoire thermique » par exemple). On peut ainsi juger positive la création de ces mesures appropriées aux difficultés particulières rencontrées par des « précaires énergétiques / en eau » (aménagement du traitement des impayés, encadrement des coupures, tarifs sociaux, équipements économes, programmes de rénovation des logements, etc.). Cependant, ces solutions restent limitées au regard des besoins, voire ponctuelles. Surtout, elles concernent finalement, de manière générale, des ménages pauvres, précarisés par des trajectoires socioprofessionnelles fragiles et par l'augmentation des dépenses incompressibles que ces multiples aides sectorielles (nous pensons aux tarifs sociaux de l'énergie par exemple), mises en place en complément des prestations sociales, ne suffisent pas à solvabiliser⁸⁷⁰. Cette réflexion nous amène à interroger les modalités, les effets et la pertinence d'une action publique, conçue en termes de lutte contre la précarité énergétique ou sous l'égide d'un droit à l'eau, qui traite la pauvreté de manière segmentée, émiettée et en aval. On peut également s'interroger sur l'évolution des rôles respectifs des différents acteurs, publics et privés, ou encore, Etat, collectivités et autres partenaires, en la matière.

Figure 9 : Emergence de problèmes publics et évolution des modes de traitement des questions d'accès aux services essentiels

⁸⁷⁰ Voir par exemple Lees, *op. cit.* qui s'interroge sur la précarité énergétique en tant que catégorie d'action publique contribuant à une « euphémisation » des problèmes sociaux. Voir également les questions soulevées par Tocqué et Rivoalan, *op. cit.*, Chancel, *op. cit.* et Cacciari, *op. cit.*



Comme perspective de recherche, nous proposons tout d'abord de revenir sur la question, partiellement traitée dans la thèse, de l'équilibre financier des services d'eau dans le contexte de l'apparition d'une logique d'internalisation de la dimension sociale par les opérateurs. Comme point de départ, rappelons que l'un des principes de la gestion contemporaine de l'eau est celui selon lequel « l'eau paie l'eau », ce qui signifie deux choses : d'une part, que l'eau ne peut payer que l'eau, c'est-à-dire que les recettes du service ne peuvent venir abonder le budget de la commune ; d'autre part, que le budget général ne peut, sauf exception⁸⁷¹, venir abonder le budget de l'eau. Autrement dit, ce qui caractérise d'abord économiquement le service d'eau, c'est l'autonomisation des flux financiers. La question que nous pouvons alors poser, à la suite de nombreux spécialistes du domaine de l'eau et d'acteurs du secteur, est celle du maintien de l'équilibre financier, dès lors que l'on cherche à internaliser de nouveaux coûts liés à la prise en compte des dimensions sociale et environnementale de l'eau. Réciproquement, dans un contexte où des hausses du prix de l'eau sont prévues à moyen terme, on peut s'interroger sur les moyens mis en œuvre par les acteurs publics et privés pour continuer à garantir l'accès à un service défini comme un service public, marchand et essentiel.

La question de l'équilibre financier se pose par exemple avec acuité dans le cas parisien (chapitre 6). En effet, à l'occasion de la baisse du prix de l'eau pour tous et de la prise en charge par le service de dispositifs à caractère social, un certain nombre d'acteurs ont mis le doigt sur la précarité de l'équilibre financier de la régie. Les critiques de ces acteurs peuvent être résumées par la notion d'effet ciseau, comme nous l'avons vu : les dépenses du service sont fixes ou ont tendance à augmenter, tandis que les recettes diminuent du fait de la baisse des consommations constatée depuis quelques années. Plus largement, la question de l'équilibre financier peut être reformulée en termes de « soutenabilité » ou de « durabilité » des services d'eau : dans une situation d'autofinancement, il s'agit pour les acteurs de l'eau d'être capables d'assurer à tous un accès à l'eau à un prix abordable, tout en réalisant les investissements nécessaires au bon fonctionnement du service et en garantissant la préservation de la qualité de l'eau. Dans cette perspective, l'élaboration des politiques des services d'eau et des dispositifs d'accès social à l'eau offrira certainement un angle de vue

⁸⁷¹ Une exception notable à ce principe doit être rappelée, celle justement introduite de manière dérogatoire par la loi Brottes (cf. chapitre 5) : elle consiste d'une part, à permettre au service d'eau de financer des mesures d'accès social à l'eau, et d'autre part, à autoriser le budget communal à abonder le service d'eau pour soutenir la mise en œuvre d'une action à caractère social.

intéressant pour étudier *in concreto* les choix faits par les acteurs au regard d'enjeux qui nous paraissent en tension (voir la figure récapitulative page suivante).

Du point de vue plus strictement social, nous avons indiqué dans la thèse, sans nous y attarder, la création, à travers l'instauration de tarifications progressives locales, de trois catégories de prix associés à des volumes définis de la manière suivante :

- eau « vitale / essentielle » ;
- eau « utile » ;
- eau « confort ».

Le prix le plus faible est celui de l'eau essentielle, l'idée étant que les volumes d'eau consommés au-delà soient tarifés plus chers. Cette logique nous paraît en rapport avec la notion de service « minimum » ou « universel ». Comme nous l'avons évoqué brièvement dans l'introduction de cette thèse, cette notion a été définie à l'échelle de l'Union Européenne, dans le contexte de mise en concurrence de certains services marchands en réseaux assurant des missions dites d'intérêt général : par exemple, les transports, l'énergie et les télécommunications. Ces services peuvent déroger aux règles concurrentielles afin d'assumer des obligations spécifiques de service public, qui prennent la forme d'un « service universel ». Ce service universel correspond à un service de « base », « minimum », qui doit rester accessible et abordable pour tous les usagers, qualificatifs que l'on retrouve régulièrement évoqués autour du droit à l'eau. Au cours de notre travail, nous avons également rencontré la notion de service minimum avec un autre sens (quoique lié à la définition précédente), à travers l'exemple de l'électricité, où cette notion se traduit par des services très restreints permettant *in fine* de réguler les situations de coupure suite à des impayés. La mise en place d'un service minimum dans ce cas permet d'assurer aux ménages une fourniture « vitale » réduite, tout en évitant la suspension totale d'énergie. Dans le domaine de l'eau, comme nous l'avons vu, cette situation existe également, avec la pratique controversée du lentillage.

Sans aller jusqu'à assimiler les deux pratiques, on peut ainsi se demander si la notion d'« eau essentielle » liée à la tarification progressive ne conduit pas à faire évoluer l'offre en eau, pour les plus défavorisés, vers un rôle restrictif de filet de sécurité. La question reste, là aussi, ouverte. Notons qu'elle nous semble potentiellement en tension avec la promulgation d'un droit à l'eau.

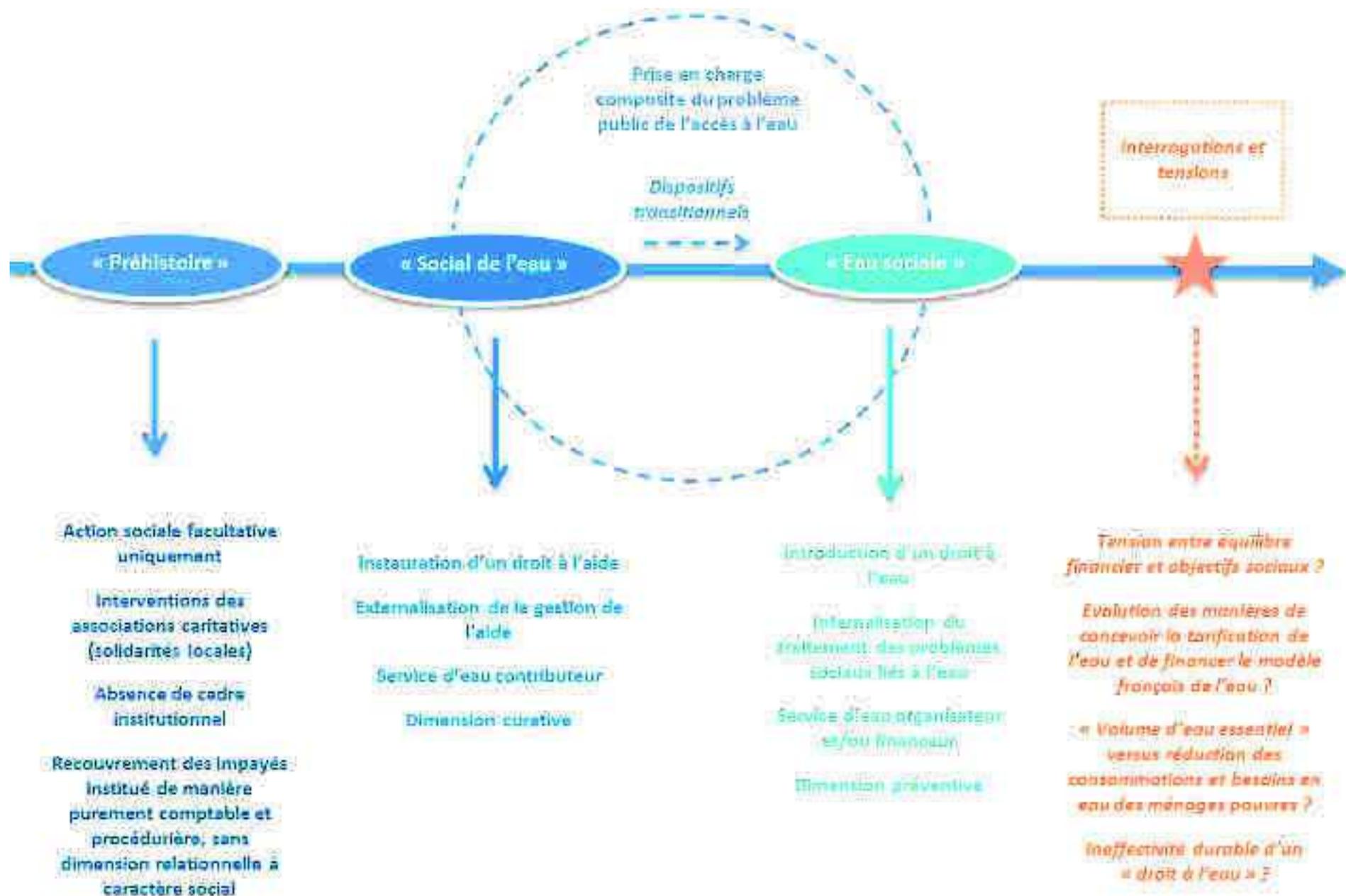


Figure 10 : Evolution des modes d'action publique en matière d'accès social à l'eau et tensions dans la gestion du service

Bibliographie

Les références renvoyant à des articles de presse, des sites internet, des débats et questions parlementaires, des débats municipaux, des sources documentaires qui ne figureraient pas dans cette bibliographie, sont indiquées en notes de bas de page dans chaque chapitre.

ADEME, (2013), *Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie*, 35 p.

ANIL, (2014), *Bailleurs et locataires face à l'impayé, Activité de conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions*, Noémie Wagner, Nicole Maury, Maxime Chodorge, ANIL, novembre 2014, 27 p.

Aquae, (2015), « Nos entreprises mobilisées pour améliorer l'accès à l'eau », *Aquae, La lettre de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)*, Paris, n° 61, février 2015, 4 p., disponible en ligne sur fp2e.org

Astier I., (2000), *Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations*, *Droit et société*, n° 44-45, pp. 143-155.

Astier I., (2009), *Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale*, *Informations sociales*, vol. 2, n° 152, pp. 52-58.

Avenel C., Thibault F., (dir.), *Précarités et insécurité sociale, Problèmes politiques et sociaux*, n° 921, Paris, La Documentation française, 120 p.

- Bafoil F., Fodor F., Le Roux D., (2014), *Accès à l'énergie en Europe, Les précaires invisibles*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 400 p.
- Bakker K., (2001), Paying for water: water pricing and equity in England and Wales, *Royal Geographical Society, Transnational Institute of British Geographers*, n° 26, pp. 143-164.
- Ballain R., (1993), Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées, *Recherches et Prévisions*, n°33, pp. 27-39.
- Ballain R., (2000), Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés, *Recherches et Prévisions*, n°62, pp. 3-11.
- Ballain R., Glasman D. et Raymond R., (dir.), (2005), *Entre protection et compassion, Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUG.
- Ballain R., Sauvayre A., (2008), *La place du Fonds de solidarité logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), document de travail n° 74.
- Barbier J.-C., (2005), La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale, *Revue française de sociologie*, vol. 46, n° 2, pp. 351-371.
- Barbier R., (2011), « Vers un modèle d'agir collectif autonome », in M. Akrich, Y. Barthe et al. (dir.), *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*, Paris, Presses des Mines, pp. 9-12.
- Barraqué B., (1995), (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte.
- Barraqué B., (2005), « Chapitre 8. Sociologie du compteur d'eau », in Mathieu N., Guermont Y., *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles Cedex, Editions Quæ, « Indisciplines », 2005, 286 p.
- Barraqué B., (2009), Abonnements individuels à l'eau en appartements à Paris : éclairages international et national, *Flux*, vol. 2, n° 76-77, pp. 82-93.
- Barraqué B., (2013), Le compteur d'eau : enjeux passés et actuels, *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 10, pp. 98-105.
- Barraqué B., (2016), Effets redistributifs de la tarification progressive : le cas d'une ville moyenne, *Techniques Sciences Méthodes (TSM)*, n° 5, pp. 72-82.

- Barraqué B., Botton S., Coutard O., Nercessian A., Rutherford J., (2007), *Recherche sur les effets redistributifs de divers systèmes tarifaires pour les services des eaux*, rapport pour la Mairie de Paris et l'Agence de l'Eau Seine Normandie, 115 p.
- Barraqué B., Isnard L., Montginoul M., Rinaudo J. D., Souriau J., (2011), Baisse des consommations d'eau potable et développement durable, *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 3, n° 63, pp. 102-108.
- Bauby P., Smilie M., (2013), *La remunicipalisation de l'eau à Paris - Etude de cas*, CIRIEC Working Papers, n° 1302, CIRIEC - Université de Liège.
- Baumgartner F. R., Jones B. D., (1993), *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bec C., (2015), *De l'Etat social à l'Etat des droits de l'homme ?*, Presses universitaires de Rennes, 240 p.
- Becker H., (1963), *Outsiders*, Metaillié, 1985, (1^{re} Ed The free press of Glencoe).
- Belaidi N., Euzen A., (2009), De la chose commune au patrimoine commun. Regards croisés sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau, *Mondes en développement*, vol. 1, n° 145, pp. 55-72.
- Belorgey J.-M., (1988), Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 146 relatif au revenu minimum d'insertion (RMI).
- Bernard-Sylvestre A., Euzen A., (2013), Témoignage : L'eau à Paris : quelles perceptions en ont les usagers ?, *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 10, pp. 36-41.
- Bérourd S., (2005), *Les Robins des Bois de l'Energie*, Paris, Le Cherche Midi, 189 p.
- Bertrand L., (2008), *La définition de la règle dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris, 353 p.
- Bertrand L., (2012), Situations et problématiques: le travail d'une magistrature sociale par ses mots, *Droit et société*, n° 82, pp. 603-620.
- BIPE/FP2E, (2006), *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et techniques*, 2ème édition, octobre 2006.
- BIPE/FP2E, (2008), *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et environnementales*, 3ème édition, 49 p.

- BIPE/FP2E, (2010), *Les services publics d'eau et d'assainissement, Données économiques, sociales et environnementales*, 4ème édition, mars 2010, 59 p.
- BIPE/FP2E, (2012), *Les services publics d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et environnementales*, 5ème édition, 88 p.
- BIPE/FP2E, (2015), *Les services publics d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et environnementales*, 6ème édition, octobre 2015, 108 p.
- Billet P., (2007), « La LEMA et la tarification sociale de l'eau », in « *La loi sur l'eau et les milieux aquatiques* », *Actes du Colloque du Groupe interdisciplinaire de droit de l'environnement, Faculté de droit de Dijon, 11 avril 2007*.
- Billet P., (2008), « La tarification « sociale » de l'eau. Perspectives offertes par la LEMA du 30 décembre 2006 », *Séminaire scientifique et technique de l'ENGEES du 22 janvier 2008, Strasbourg*.
- Billet P., (2011), Le renforcement de la solidarité en matière d'accès à l'eau. A propos de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, *JCPA, La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 2383.
- Blumer H., (1971), Social Problems as Collective Behavior, *Social Problems*, vol. 18, pp. 298-306.
- Boardman B., (1991), *Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth*, Londres, éd. Behaven Press.
- Boardman B., (2010), *Fixing fuel poverty, Challenges and Solutions*, Londres, Routledge, 256 p., (1ère éd. 2009).
- Borgetto M., (2000), L'irrésistible ascension des " droits à "..., *Informations sociales*, n° 81, pp. 4-16.
- Borgetto M., Chauvière M., Frotiée B. et Renard D. (en collaboration avec Poulain M.), (2004), *Les débats sur l'accès aux droits sociaux: entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, Dossier d'études n° 60, rapport pour la Cnaf, Paris, Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa), 77p.
- Borgetto M., Lafore R., (2007), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Précis Domat, Montchrestien, LGDJ, 6e éd., 591 p.

- Borgetto M., Lafore R., (2007b), Le droit de l'aide et de l'action sociale à l'épreuve de « l'acte II de la décentralisation », *Recherches et Prévisions*, n° 87, 8 p.
- Bouillon F., De Cheveigné S., Lees J., Musso S., (2011), « Rapport final sur le projet : Réseau Régional "Énergie et Précarité" », PUCA-ANAH-ADEME, 206 p.
- Boulot F., (2013), Énergie : quand le Secours catholique paie la facture, *Revue Projet*, vol. 3, n° 334, pp. 17-20.
- Boulot F., Favard O., Saniez T., (2013), Explosion des impayés : que faire ?, *Revue Projet*, vol. 3, n° 334, pp. 32-37.
- Boureau A. (1992), L'adage vox populi, vox dei et l'invention de la nation anglaise (VIIIe-XIIIe siècle), *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, n° 4-5, pp. 1071-1089.
- Boureau M.-H., (2001), Factures et coupures, *Quart Monde*, revue d'ATD Quart Monde, n° 180.
- Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bresson M., (2012), *Sociologie de la précarité*, 2e édition, Paris, Armand Colin (1ère éd. 2007).
- Bulletin de l'environnement industriel*, « Les coupures d'eau en France : état du droit, évolutions et vigilances », n° 59, septembre 2015.
- Cacciari J., (2016), De la « précarité énergétique » aux inégalités sociales en matière de consommation d'énergie, *Sciences et actions sociales* [en ligne], n° 3, mis en ligne le 29 janvier 2016, consulté le 03 février 2016, URL : <http://sas-revue.org/index.php/26-n-3/articles-n-3/54-de-la-precarite-energetique-aux-inegalites-sociales-en-matiere-de-consommation-d-energie>
- Cacciari J., Petit A., (2016), Vous avez dit « précarité » ?, *Sciences et actions sociales* [en ligne], n°3, mis en ligne le 29 janvier 2016, consulté le 03 février 2016, URL : <http://www.sas-revue.org/index.php/26-n-3/articles-n-3/51-vous-avez-dit-precarite>
- Castel R., (1999), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard (1ère éd. 1995).
- Castel R., (2009), *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil.

- CE, (2009), *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, Paris, La Documentation française.
- Cefaï D., (1996), La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, vol. 14, n°75, pp. 43-66.
- CES, (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport au Conseil économique et social (dit « Rapport Wresinski »).
- CES, (2000), *La Réforme de la politique de l'eau*, Conseil Economique et Social et Environnemental (CESE), Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social.
- CESE, (2009), *Les usages domestiques de l'eau potable*, Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental, mai 2009, 162 p.
- CESE, (2010), *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, n° 15181, rapporteurs Henri Feltz et Frédéric Pascal.
- CERTU, (2008), *La mobilité pour tous, un enjeu de cohésion sociale*, Fiche « Politique de la ville et de déplacements ».
- CERTU, (2011), *La tarification sociale dans les réseaux de transports collectifs urbains de province. Un éclairage sur une réalité difficile à saisir*, Mobilité et transports, fiche n° 22.
- CGEDD (2011), « Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous », Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1er de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), juillet 2011, 33 p.
- CGEDD-IGA (2016), « Eau potable et assainissement: à quel prix ? », Rapport Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) n° 010151-01, Inspection Générale de l'Administration (IGA) n° 16006-15010-01, établi par M.-L. SIMONI, F. GUERBER, J.-P. NICOL, A. TUAL, et P.-A. ROCHE (coordonnateur), février 2016, 560 p.
- Chancel L., (2013), Quel bouclier social-énergétique ?, *Working papers*, n° 10, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), 20 p.

- Chancel L., Érard T., Saujot M., (2015), Quelle stratégie de lutte contre la précarité énergétique ? Propositions pour une politique de transition écologique et sociale, *Policy Briefs*, n°02, Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales), 4 p.
- Charrier O., Goutorbe M., Le Clainche C., Legros M., (1991), *Les abonnés de France Télécom en rupture de paiement*, Rapport du Credoc pour France Télécom.
- Châtel V., Soulet M.-H., (2001), L'exclusion, la vitalité d'une thématique usée, *Sociologie et sociétés*, vol. 33, n° 2, pp. 175-202.
- Chevallier J., (2010), *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), « Que sais-je ? », (8^e éd.), 128 p.
- Cingolani P., (2005), *La précarité*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ».
- CLCV, (2009), « Accès à l'eau et à l'assainissement. De la tarification sociale », Communiqué de presse du 1er juin 2009, 2 p.
- CNAF (1992), *Les dettes d'EDF-GDF*, Etude CAF-CNAF, novembre, 21 p.
- Cobb R. W., Elder C. D., (1972), *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*, Boston (MA), Allyn and Bacon.
- Conférence de consensus « Sortir de la rue. Les sans-abri », (2007), « La construction et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile. Revue des plans et programmes annoncés », Fiche n° 6, in Conférence de consensus « Sortir de la rue. Les sans-abri », Paris, 29 et 30 novembre 2007, 7 p.
- Cour des comptes, (1997), *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, Rapport public particulier, janvier.
- Coutard, O., (1998), « Le "droit" à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes », in May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T. (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, pp. 143-157.
- Coutard O., (1999), L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne, *Flux*, n° 36-37, pp. 7-15.
- Coutard O., (2000), La concurrence, le téléphone et les pauvres, *Flux*, n° 41, pp. 64-68.

- Coutard, O., 2000b, *Le service public de l'eau face aux inégalités sociales. Comparaison France, Grande-Bretagne, Allemagne*, Rapport pour l'Agence de l'eau Seine-Normandie, LATTS, Marne-la-Vallée, janvier.
- Coutard O., (2003), « La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de l'eau en Europe », in Schneier-Madanes G. et de Gouvello B., (dir.), *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, La Documentation Française, 2003, 352 p.
- Coutard O., (2006), Fragmentation urbaine ?, *Courrier de la Planète*, Numéro spécial « Eau, énergie, transports, déchets : des services universels ? », n° 77, pp. 22-27.
- Coutard O., Jeannot G., (2015), *Revenir au service public ?*, Paris, La Documentation française, 152 p.
- Coutard O., May N., Veltz P., (dir.), (1996), *La Ville éclatée : enjeux, logiques et modalités d'une régulation économique, sociale et territoriale : séminaire de prospective*, Ecole nationale des Ponts et Chaussées, Laboratoire technique, territoires et sociétés (LATTS), Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, décembre 1996, 162 p.
- Coutard O., Pflieger G., (2002), Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services en réseaux en France, *Entreprises et Histoire*, ESKA, vol. 3, n° 30, pp. 136-152.
- Damon J. (coord.), (2000), « Le droit à ... De l'émergence à l'effectivité », *Informations sociales*, n° 81.
- Damon J., (2001), *La question SDF : ciblage et bricolages*, Thèse pour le doctorat en Sciences sociales et Sciences de la connaissance, Université de Paris 4.
- Damon J., (2008), *L'exclusion*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 126 p.
- Damon J., (2008b), « Commentaire. Un gourmet des sciences sociales : illustration à partir de la pauvreté », in Strobel P., Castel R., Dauphin S., Mingasson L., & Sonnet M., (2008), *Penser les politiques sociales, Contre les inégalités : le principe de solidarité. Ecrits de Pierre Strobel*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Damon J., (2011), Journée « *Tarifification des services et politiques sociales : universalisme, adaptation ou tarifs sociaux* », 13 décembre 2011, Formation Continue Sciences Po, Cycle "Actualité des politiques sociales", Paris.

- Damon J., (2012), *La Question SDF, Critique d'une action publique*, Paris, Puf, « Le lien social », (1ère éd. 2002), 277 p.
- De Gaulle-Anthonioz G., (1995), *La grande pauvreté : Evaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté*, Conseil Economique et Social (CES(E)), Paris.
- De Gouvello B., (2014), La dé-légitimation d'un opérateur international. Retour sur la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires, 1993-2006, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n° 203, pp. 16-29.
- Decreton S. (dir.), (1999), *Service public et lien social*, L'Harmattan, 425 p.
- Defeuilley C., (2014), Légitimité de l'intervention privée dans un service public. Le renouvellement du contrat des eaux de la banlieue de Paris, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n° 203, pp. 48-59.
- Destremau B., et Messu M., (2008), Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local, *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 5, pp. 713-742.
- Devalière I., (2004), Pratiques différenciées des agents EDF face aux impayés. Éléments d'analyse, *Flux*, n° 58, p.61-70.
- Devalière I., (2007), Comment prévenir la précarité énergétique ? Situation actuelle et risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 103, pp. 147-153.
- Devalière I., (2008), Au-delà des impayés d'énergie, comment appréhender la précarité énergétique ?, *Espaces Populations Sociétés*, vol. 1, pp. 191-201.
- Devalière I., (2009), De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres, *Informations sociales*, n° 155, pp. 90-98.
- Devalière I., (2011), La précarité énergétique, retour sur la genèse d'une préoccupation, *Métropolitiques*, 3 juin 2011, accessible en ligne : <http://www.metropolitiques.eu/La-precarite-energetique-retour.html>
- Devalière I., (2012), L'inconfort thermique au cœur des inégalités entre les ménages. Appui sur l'Enquête Nationale Logement 2006, *Flux*, vol. 3, n° 89-90, pp. 58-66.

- Devalière I., (2013), Du règlement des impayés d'énergie aux services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie, (r)évolutions des modes de traitement de la précarité énergétique, *URBIA, Les Cahiers du Développement urbain durable. Mutation écologique et transition énergétique. Vers la ville intelligente ?*, n° 15, pp. 61-72.
- Devalière et al., (2011), La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer, *Insee Première*, n° 1351, mai 2011.
- DGCCRF, (1996), Enquête sur le prix de l'eau 1991-1996, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Ministère de l'Economie et des Finances.
- DGHUC, (1999), *Du droit au logement à la lutte contre les exclusions*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 20 p.
- DGHUC, (2004), *La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions*, Rapport au Conseil national de l'habitat 1999-2002, direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGHUC), « Les rapports », novembre 2004, 108 p.
- DGHUC-DAS, (2004), *Hébergement d'urgence et logement temporaire*, Les dossiers, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction/Direction des affaires sociales (DGHUC/DAS), 42 p.
- DHUP-ADF, (2014), *Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives. Rendu intermédiaire. Synthèse*, Rapport de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et de l'Assemblée des Départements de France (ADF), Septembre 2014, 15 p.
- DHUP-ADF, (2015), *Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives. Rapport final*, Rapport de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et de l'Assemblée des Départements de France (ADF), Juin 2015, 156 p.
- Di Maggio P. J., Powell, W. W., (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, pp. 147-160.

- Doutreligne P., (2010), Genèse du droit au logement opposable, *Informations sociales*, vol. 1, n° 157, pp. 104-112.
- Drakeford M., (1997), The poverty of privatisation: poorest customers of the privatised gas, water and electricity industries, *Critical Social Policy*, vol. 17, pp.115-132.
- DREES, (2003), L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants, *Etudes et résultats*, n° 271, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, novembre 2003, 8 p.
- DREES, (2004), L'action sociale des communes de 5 000 à moins de 200 000 habitants, *Etudes et résultats*, n° 307, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, avril 2004, 12 p.
- DREES, (2008), Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées, *Études et résultats*, n°670, Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES), Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, novembre 2008.
- Driant J.-C., (2009), *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française, collection Les Etudes, 183 p.
- Dubois V., (1998), Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales, *Lien social et politique*, n° 40, pp. 67-74.
- Dubois V., (2001), *Action publique et processus d'institutionnalisation : sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, coord. R. Lenoir, Université de Paris I, 2001, 273 p.
- Dubois V., (2009), « L'action publique », in Cohen A., Lacroix B., Riutort P., (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 2009, pp. 311-325.
- Dubois V., (2010a), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica (1^{ère} édition 1999).
- Dubois V., (2010b), « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Borraz O., Guiraudon V., (dir.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 316 p.

- Duhautoy F., (2015), *L'accès à l'eau, droit de l'Homme ou loi du marché*, Paris, Editions Johanet, 752 p.
- EDF, (2005), *Un groupe industriel engagé en faveur des clients en situation de précarité aux côtés des pouvoirs publics*, Dossier de presse, Décembre 2005, 10 p.
- EDF, (2009), *Un groupe industriel engagé en faveur des clients vulnérables aux côtés des pouvoirs publics*, Dossier de presse, Novembre 2009, 14 p.
- EDF, (2010a), *Un groupe industriel engagé en faveur des clients vulnérables aux côtés des pouvoirs publics*, Dossier de presse, Mars 2010, 14 p.
- EDF, (2010b), « *Agir sur le terrain aux côtés des acteurs de la solidarité et des bailleurs sociaux* », support de communication EDF, Paris, septembre 2010, 36 p.
- EDF, (2012), « *La lutte contre la précarité énergétique, une priorité d'EDF* », dossier de presse, novembre 2012, 15 p.
- EDF, (2014), « *Lutter contre la précarité énergétique, c'est possible...* », *EDF collectivités, Le Magazine*, mars 2014, n° 2, 24 p.
- Erard T., Chancel L., Saujot M., (2015), *La précarité énergétique face au défi des données*, *Study*, n° 01, Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales), 80 p.
- Fauquez-Avon S., (2006), *L'accès à l'eau pour tous : un impératif social*, *TSM (Techniques Sciences Méthodes)*, n° 1, pp. 79-84.
- Felstiner W., Abel R., Sarat A., (1981), *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*, *Law and Society Review*, vol. 15, n° 3-4, pp. 631-654 (traduit en français dans *Politix*, n° 16, 1991, pp. 41-54).
- Féré C., (2011), *Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université Lyon 2, 445 p.
- Féré C., (2013), *Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines*, *Flux*, vol. 1, n° 91, pp. 9-20.

- Fitch M., Price H., (2002), Water poverty in England and Wales, *Chartered Institute of Environmental Health*.
- Flux, (2003), « Eau : le temps d'un bilan », vol. 2, n° 52-53, 142 p.
- FNCCR, (2012), *Rapport annuel 2011*, Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR).
- Fondation Abbé Pierre, (2014), *19e rapport sur l'état du Mal-Logement en France*, janvier 2014, 312 p.
- Fourcade M., Jeske V., Naves P., (2004), *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, IGAS, rapport n° 2004-054, mai 2004, Paris, 337 p.
- Frachon O., Vakaloulis M., (2002), *Le droit à l'énergie. Modernité d'une exigence démocratique*, collection « Le présent avenir », Paris, Editions Syllepse, 184 p.
- Franceys R., Gerlach E., (2009), *Regulating Water and Sanitation for the Poor, Economic regulation for Public and Private Partnerships*, Londres, Earthscan.
- Frigoli G., (2010), Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion, *Informations sociales*, vol. 6, n° 162, pp. 76-84.
- Gallicher D., (2007), Document interne, Les aides des FSL pour les ménages défavorisés en situation d'impayé de facture d'eau, DGALN / DHUP (Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), Ministère du Logement, 32 p.
- Gallicher D., (2012), Document interne, Présentation du champ et de l'objet des FSL, et rétrospective des données FSL, DGALN / DHUP (Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), Ministère du Logement, 220 p.
- Gadrey J., (1997), Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal, *Politiques et management public*, vol. 15, n° 2, pp. 43-72.
- Gadrey J., Ghillebaert H., Gallouj F., (1998), Analyser et évaluer les prestations de cohésion sociale "hors cadre" des services publics. Le cas des relations de guichet à La Poste, *Politiques et Management public*, vol. 15, n° 4, pp. 119-144.

- Garraud P., (1990), Politique Nationale: Elaboration de l'Agenda, *L'Année sociologique*, vol. 40, n° 1, pp. 17-41.
- Genest S., Depriester M., (2001), L'évaluation des Fonds Solidarité Logement, *Recherches et Prévisions*, n° 63, pp. 61-72.
- Geoffroy G., (2010), *Rapport n° 2982*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2010, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi adoptée par le Sénat (n° 2305), « relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers », 49 p.
- Gilbert C., Henry E., (2012), La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion, *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, pp. 35-59.
- Goubert J.-P., (1986), *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Editions Robert Laffont, 302 p.
- Graham C., (2007), Social issues in energy and water, *Regulatory Review 2006-07, 10th Anniversary Edition*, edited by Peter Vass, pp. 327-340, Centre for the Study of Regulated Industries, School of management, Bath.
- Grandgirard A., Barbier R. et Tsanga Tabi M., (2009), Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau, *Économie rurale*, n° 309, pp. 22-33.
- Grégory M.-A., (2013), Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques, *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, accessible en ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html>
- Gremmel J., (2010), *L'accès des personnes précarisées à l'eau et à l'énergie. Entre service marchand et action sociale, la production locale de la politique publique d'aide aux impayés. Le cas du Bas-Rhin*, Mémoire de Master 2, IEP de Strasbourg, 176 p.
- Guellec A. (1995), *Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise ?*, rapport d'information n° 2342 de la Commission de la production de l'Assemblée nationale.
- Guérin-Schneider L., Lorrain D., (2003), Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique - firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, *Flux*, vol. 2, n° 52-53, pp. 35-54.

- Guibert C., (1998), *Les relations entre EDF et les collectivités locales : la recherche de solutions face à la pauvreté-précarité*, Mémoire de DESS d'urbanisme, Université Paris 8-IFU, Marne-la-Vallée, 90 p.
- Gusfield J., (2009), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, Traduction et Post-face de Daniel Cefai, Paris, Economica, 2009 (1ère éd. 1981), 354 p.
- Hassenteufel P., (2010), Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics, *Informations sociales*, n° 157, pp. 50-58.
- Havette S., Molière E., Moriceau C., (2014), L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités, *Dossiers Solidarité Santé*, n° 56, Drees, Septembre, 30 p.
- Helfter C., (2010), La construction des politiques d'action sociale au sein des départements, *Informations sociales*, vol. 6, n° 162, pp. 86-91.
- Hemain E., Sellier P., Tribel M., (1994), *Les conventions pauvreté-précarité, Bilan 1993*, Electricité de France (EDF), Paris.
- Henry E., « Construction des problèmes publics », in Fillieule O., Mathieu L., Péchu C., *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 2009, 656 p.
- Herbert A., Kempson E., (1995), *Water debt and disconnections*, Policy Studies Institute, Londres.
- Hervé-Bazin C., (2009), « *Femme, eau et développement durable : de l'invisible au visible* » : à partir d'une étude comparative de SUEZ, de ses filiales et des organisations du secteur de l'eau dans l'Espace public en France et au Maroc, Thèse pour le doctorat de Sciences de l'Information et de la Communication, Université Paris 4, 483 p. (sans les annexes).
- Hilgartner S., Bosk C. L., (1988), The rise and fall of social problems : a public arenas model, *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, pp. 53-78.
- Houard N., (2009), *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.
- Houard N., (2012), La genèse du droit au logement opposable, *Politiques sociales et familiales*, n° 107, pp. 41-52.

- Houel M., (2010), *Rapport au Sénat, au nom de la commission de l'économie, sur la proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers*, Rapport n° 242, déposé au Sénat le 02 février 2010, 39 p.
- Houel M., (2011), *Rapport au Sénat, au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, rapport n° 234, Sénat, déposé le 19 janvier 2011, 32 p.
- Huby M., (1995), Water Poverty and Social Policy: a review of issues for research, *Journal of Social Policy*, n° 24, pp. 219-236.
- Huby M., Anthony K., (1997), Regional inequalities in paying for water, *Policy Studies*, vol. 18, n° 3-4, pp. 207-217.
- IGAS-IGE (2001), *Evaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leur facture d'eau*, Rapport Inspection Générale de l'Environnement (IGE) – Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité décembre 2001, 41 p, accessible en ligne <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000530/0000.pdf>
- Informations sociales*, (2005), « Décentralisation : enjeux et débats », vol. 1, n° 121, 136 p.
- Informations sociales*, (2010), « Décentralisation dans le champ social : où en est-on ? », vol. 6, n° 162, 148 p.
- Jeannot G., (2005), *Les métiers flous, Travail et action publique*, Toulouse, Octares.
- Jeannot G., Klinger M., Bouchet P. et al., (1999), Les institutions face au débordement du social (Dossier), *Informations sociales*, n° 76, pp. 4-105.
- Johnstone E., (2008), *Le droit au logement opposable en France : une avancée pour le droit au logement ?*, Mémoire de Master 2, Université Lyon 2, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, disponible en ligne http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2008/johnstone_e/pdf/johnstone_e.pdf
- Joly G., (2005), *EDF et la prise en charge des impayés : quel équilibre entre adaptabilité, solidarité et rentabilité ?*, Synthèse de mémoire de DESS, Université de Marne la Vallée, 42 p.

Kingdon J. W., (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little Brown and Co. [2e éd., New York (N. Y.), Longman, 1995].

Kishimoto S., Lobina E., Petitjean O., (dir.), (2015), *Our public water future : The global experience with remunicipalisation (Eau publique, eau d'avenir. L'expérience mondiale de la remunicipalisation)*, 164 p., ouvrage collectif disponible en ligne <http://multinationales.org/IMG/pdf/ourpublicwaterfuture-fr.pdf>

La Documentation Française, (2000), Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, rapport présenté par De La Bretèche L., Guillemot B., Thierry M., Inspection générale des affaires sociales (IGAS), 173 p.

La Documentation française, (2008), « Du RMI au RSA : une refonte des politiques d'insertion et d'aide sociale », dossier, mis à jour en décembre 2008, disponible en ligne <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/rmi-rsa-insertion-aide-sociale/index.shtml> consulté le 15 octobre 2013.

La Gazette des communes, (2013), « La délicate mise en œuvre de la tarification sociale », numéro du 15 juillet 2013, 3 p.

La Lettre des CCSPL, « Vers un prépaiement des consommations d'électricité et de gaz naturel ? », *La Lettre des CCSPL (Commissions consultatives des services publics locaux)*, éditée par la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), n° 29, septembre-octobre 2013, 2 p.

Lafore R., (2004), La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence », *Revue française des affaires sociales*, vol. 4, n° 4, pp. 17-34.

Lafore R., (2009), « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », in Conseil d'Etat, Rapport public 2009, *Droit au logement, droit du logement*, Paris, La Documentation française, Volume 2, 460 p.

Lafore R., (2010), L'État-providence : quel équilibre entre assurance et assistance ?, *Cahiers français*, La Documentation Française, Numéro spécial « La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ? », n° 358, pp. 32-37.

Lafore R., (2013), Où en est-on du « département-providence ? », *Informations sociales*, vol. 5, n° 179, pp. 14-27.

- Lagnier P., (1988), « Difficultés financières : des réponses, mais... », *Quart Monde*, revue d'ATD Quart Monde, n° 127, « Toit et droit avec les sans-abri », encadré p. 44.
- Lagroye J., François B., Sawicki F., (2006), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 5e édition, 607 p.
- Lascoumes P., Le Galès P., (2012), *Sociologie de l'action publique*, 2e édition, Armand Colin, coll. « 128 », 128 p., (1ère éd. 2007).
- Lazarus J., (2012), "Les enjeux de la sociologie de la pauvreté", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, en ligne sur <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part1/les-enjeux-de-la-sociologie-de-la-pauvrete>
- Le Monde*, (1990), « Une campagne du Secours catholique à propos des coupures d'électricité "EDF, déchaîne ton cœur !" », *Le Monde*, 20 novembre 1990, consulté en ligne sur http://www.lemonde.fr/archives/article/1990/11/20/une-campagne-du-secours-catholique-a-propos-des-coupures-d-electricite-edf-dechaine-ton-coeur_3982689_1819218.html?xtmc=compteur_a_prepaiement&xtcr=3
- Le Monde*, (1995), « EDF invente le « compteur du pauvre » pour les mauvais payeurs », *Le Monde*, 27 avril 1995, Philippe Baverel, consulté en ligne sur http://www.lemonde.fr/archives/article/1995/04/27/edf-invente-le-compteur-du-pauvre-pour-les-mauvais-payeurs_3872464_1819218.html?xtmc=compteur_a_prepaiement&xtcr=1
- Le Monde*, (2012), « A Dunkerque, la Lyonnaise des eaux se lance dans la tarification progressive », 21 septembre 2012, accessible en ligne sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/09/21/a-dunkerque-la-lyonnaise-des-eaux-se-lance-dans-la-tarification-progressive_1763640_3234.html?xtmc=philippe_maillard_tarification_baisser&xtcr=2
- Le Palabe E., (2006), *Evaluation des dispositifs de maintien à l'eau des populations défavorisées: état des lieux des pratiques en France*, Mémoire ENGEES, UMR GSP Cemagref-Engées, 94 p.
- Le Roux D., (2014), « Le service public français en débat », in Bafoil F., Fodor F., Le Roux D., *Accès à l'énergie en Europe, Les précaires invisibles*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 400 p.
- Le Strat A., (2015), *Une victoire face aux multinationales. Ma bataille pour l'eau de Paris*, édition Les Petits matins, Paris.

- Le Strat A. (dir.), (2009), *Manifestes pour l'eau publique*, Éditions Syllepse, coll. « Document de la fondation Copernic ».
- Lees J., (2014), *Ethnographier la précarité énergétique: Au-delà de l'action publique, des mises à l'épreuve de l'habiter*, Thèse pour le doctorat d'anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS, 571 p.
- Lefebvre R., (2006), « L'action publique de proximité relève-t-elle du client-centrisme ? », in *Politiques et management public*, vol. 24, n° 4, « L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté », Actes du quinzième Colloque international - Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration avec Sciences-Po Lille - Tome 2, pp. 1-15.
- Lenoir R., (1974), *Les exclus - Un Français sur dix*, éditions du Seuil, collection Points Actuels, 180 p.
- Lesage M., (2015), Rapport n° 3199, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2015, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement (n° 2715 rectifié).
- Levy-Vroelant C., (2008), *Le droit au logement: Enseignements d'une approche historique*, in Fee D., Nativel C. (dir.), *Crises et politique du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, pp. 239-256.
- Libération*, (1995), « Le compteur à clé fonctionne avec une carte rechargeable. EDF fait payer avant de voir », *Libération*, 13 avril 1995, consulté en ligne sur http://next.liberation.fr/vous/1995/04/13/le-compteur-a-cle-fonctionne-avec-une-carte-rechargeable-edf-fait-payer-avant-de-voir_130362
- Liddell C. (ed.), (2012), Fuel Poverty Comes of Age: commemorating 21 years of Research and Policy, *Energy Policy*, vol. 49, 778 p.
- Lipsky M., (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russell Sage Foundation.
- Lister R., (1995), Water poverty, *The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health*, vol. 115, n° 2, pp. 80-83

- Loncle P., Muniglia V., Rivard T., Rothé C., (2008), Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales: aide *a minima* ou politiques départementales de jeunesse?, *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1, n° 1, p. 229-249
- Lorrain D., (2003), Eau : le temps d'un bilan, *Flux*, vol. 2, n° 52-53, pp. 4-7.
- Lyonnaise des Eaux - Eaux du Nord, (2011), « *La tarification progressive de l'eau* », Comptendu de la table-ronde du 25 novembre 2011, organisée par Science Po Lille, Académie de l'eau, FNCCR, Eaux du Nord, et Lyonnaise des Eaux.
- Lyonnaise des Eaux, (2012), « L'eau pour tous, quelles nouvelles tarifications ? », *Les cahiers de l'eau, La revue du forum des Idées Neuves sur l'eau*, numéro 4, septembre 2012, 68 p.
- Lyonnaise des Eaux, *L'eau équitable*, Livrets 1 et 2, Méthodologie et fiches « collectivités », accessibles en ligne, <http://www.lyonnaise-des-eaux.com/Le-contrat-pour-la-sante-de-l-eau/PILIER-3>
- Macé E., (1995), *EDF et les ménages en difficulté : les étapes de la politique pour les clients démunis*, (sous la direction d'H. Ranninger), Electricité de France (EDF), HN-55/95/021, Paris.
- Mairie de Paris-Eau de Paris, (2011), « *Baisse du prix de l'eau potable à Paris et mesures associées en faveur des plus démunis* », dossier de presse, 22 mars 2011, 9 p.
- Mairie de Paris, (2012), « *Le service public de l'eau à Paris : une gestion écologique, économe, globale et solidaire des ressources* », Direction de la propreté et de l'environnement (DPE), communication , 13 p.
- Maresca B., Dujinn A., (2013), La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, *Consommation et modes de vie*, CREDOC, n° 268.
- Maresca, B., Poquet G., (2005), Les services distribués en réseau, Faut-il généraliser les compteurs individuels dans la distribution de l'eau ?, *Cahier de recherche du Credoc*, n° 212.
- Marin R., Noto R., (1998), La gestion des impayés d'eau et d'énergie : stratégies d'entreprises et services aux plus démunis, *Politiques et management public*, vol. 16, n° 4, pp. 101-117.
- Marvin S., Guy S., (1997), Consuming Water: Evolving Strategies of Water Management in Britain, *Journal of Urban Technology*, vol. 4, n° 3, pp. 21-45.

- May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T. (dir.), (1998), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 350 p.
- Mazet P., (2008), *La précarité énergétique, un problème secondaire pour les publics les plus démunis*, rapport final, octobre 2008, ODENORE, 56 p.
- Médiateur national de l'énergie, (2015), Rapport annuel 2015 du médiateur national de l'énergie, 69 p.
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEDDAT), (2008), *Tarif social du gaz naturel – rôle des syndicats et des bailleurs*, Guide, Direction de l'énergie, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 19 p.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDTL), (2012), *Accès à l'eau et à l'assainissement pour les plus démunis. Exemples de bonnes pratiques*, 17 p.
- Montginoul M., (2013), La consommation d'eau en France : historique, tendances contemporaines, déterminants, *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 1, n° 10, pp. 68-73.
- Moreau J., Billet P., (2007), *Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale*, Note pour la FNCCR, juin 2007, 14 p.
- Mouly J., (2002), Les droits sociaux à l'épreuve des droits de l'homme, *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre, pp. 799-811.
- Neveu E., (1999), L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons, *Études de communication*, n° 22, pp. 41-58.
- Neveu E., (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, « U », 288 p.
- Normand E., (2014), Focus - Les Caf et les Fonds de solidarité logement (FSL), *Informations sociales*, vol. 4, n° 184, pp. 111-114.
- Nova7, (2011), *Étude exploratoire sur différentes structures tarifaires et sur les enjeux de la télérelève en vue d'enrichir la réflexion du Grand Lyon sur le prochain service public de l'eau potable*, 40 p.

- Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (2015), *Panorama des services et leurs performance en 2012*, Onema, 2015, accessible en ligne : http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2012_201507.pdf
- OBUSASS (2009), *Comment mettre en place le droit à l'eau pour les plus démunis? Réflexions et propositions*, Observatoire des usagers de l'assainissement en Ile-de-France (OBUSASS), juin 2009, 32 p.
- OBUSASS (2013), *Le droit à l'eau et à l'assainissement ne peut plus attendre ! Propositions pour la mise en œuvre effective de ce droit fondamental*, Observatoire des usagers de l'assainissement en Ile-de-France (OBUSASS), mars 2013, 32 p.
- OCDE (2003), *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services* (Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau), OCDE.
- Ofwat, (1993), *Paying for Growth*, Rapport de l'Ofwat, Birmingham..
- Ofwat, (1993), *Paying for Quality: the Political Perspective*, Rapport de l'Ofwat, Birmingham.
- Ofwat, (2016), *Vulnerability focus report*, Rapport de l'Ofwat, février 2016, 124 p.
- Ondo Nguema N., (2007), *De la défense de la cause « des plus démunis » à la construction d'une action publique: sociogenèse de la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Lyon, 794 p.
- ONEMA, (2015), « *Panorama des services et leurs performance en 2012* », rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement SISPEA-Onema, accessible en ligne : http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2012_201507.pdf
- ONPE, (2012), *Bilan des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)*, Compte-rendu des Ateliers de l'Observatoire, 24 octobre 2012, Médiateur National de l'Énergie, 17 p.
- ONPE, (2014a), *Étude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique*, Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), février 2014, 86 p.
- ONPE, (2014b), *Premier rapport annuel de l'Observatoire National de la précarité énergétique*, Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), septembre 2014, 180 p.

- ONPES, (2013), *Penser l'assistance*, Rapport thématique de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 103 p.
- Orfeuil J.-P., (2011), Dix ans de « droit à la mobilité », et maintenant ?, *Métropolitiques*, 16 septembre 2011, accessible en ligne, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Dix-ans-de-droit-a-la-mobilite-et.html>
- Orfeuil J.-P., Ripoll F., (2015), *Accès et mobilités. Les nouvelles inégalités*, Gollion (Suisse), Infolio, coll. « Archigraphy poche », 211 p.
- Paugam S., (dir.), (1996), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris La Découverte.
- Paugam S., (2002), *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, Quadrige (1^{ère} éd. 1993).
- Paugam S., (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, collection Le lien social.
- Paugam S., (2009), *La disqualification sociale*, Paris, PUF, Quadrige (1^{ère} éd. 1991).
- Paugam S., (2012), "Les formes contemporaines de la disqualification sociale", *CERISCOPE Pauvreté*, [en ligne] URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>
- Pechu C., (2006), *Droit Au Logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz.
- Pelletier P., (dir.), (2009), *Rapport final du groupe de travail précarité énergétique*, Plan Bâtiment Grenelle, 15 décembre 2009, 55 p.
- Perrin-Hérédia A., (2009), Les logiques sociales de l'endettement : gestion des comptes domestiques en milieux populaires, *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n° 76, pp. 95-119.
- Perrin-Hérédia A., (2010), *Logiques économiques et comptes domestiques en milieux populaires : ethnographie économique d'une "zone urbaine sensible"*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Reims-Champagne Ardennes.
- Perrin-Hérédia A., (2016), « L'accompagnement budgétaire. Un instrument ambivalent du gouvernement des conduites économiques domestiques », in Dubuisson-Quellier S., (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 2016, 480 p.

- Pezon C., (2009), Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui, *Revue d'économie industrielle*, vol. 3, n° 127, pp. 131-154.
- Pezon C., Canneva G., (2009), Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable, *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 139, pp. 21-38.
- Pflieger G., (2003), *Consommateur, client, citoyen : L'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, Thèse de doctorat de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Spécialité Urbanisme-Aménagement, Paris, ENPC, 498 p.
- Plot S., (2009), Du flambeur à la victime ? Vers une problématisation consensuelle du surendettement, *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n° 76, pp. 67-93.
- Plot S., (2011), *Les enjeux d'une mise en risque : La construction du surendettement comme problème public (1989-2010)*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, Université Paris Dauphine.
- Plot S., (2013), Le consommateur au crible de la commission de surendettement. Régime de visibilité, régime de crédibilité et régime de normalité de la dette du particulier, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 199.
- Pommateau J., (1993), *Les services publics et les populations défavorisées, évaluation de la politique d'accueil*, Paris, Commissariat au plan, La Documentation Française.
- Pondaven P., Nosmas J-P., Rouques G., (2002), *Fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des fonds de solidarité pour le logement*, Paris, Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), Inspection Générale de l'Administration (IGA) et Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), 126 p., disponible en ligne <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000319/0000.pdf>
- Poquet G., (2003), La baisse de la consommation d'eau dans les grandes villes : moins d'usines et des économies de gestion - L'exemple de l'Ile-de-France, *Consommation et modes de vie*, CREDOC, n° 170, 4 p.
- Poquet G., Maresca B., (2006), « La consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes », *Consommations et modes de vie*, CREDOC, n° 192.
- Purière A., (2009), *Assistance sociale et contrepartie, actualité d'un débat ancien*, L'Harmattan, 136 p.

- Revue française des affaires sociales*, (2004), « Acteurs locaux et décentralisation. Processus à l'œuvre dans les domaines social », vol. 4, n° 4, 316 p.
- Revue française des affaires sociales*, (2016), « Les minima sociaux en Europe – orientations actuelles et nouveaux défis », Appel à contributions pour le numéro 3, 2017, accessible en ligne <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/revue-francaise-des-affaires-sociales/appels-a-contributions-de-la-rfas/article/les-minima-sociaux-en-europe-orientation-actuelles-et-nouveaux-defis>
- Roman D., (2002), *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 494 p.
- Roman D., (2012), La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social, *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], vol. 1, mis en ligne le 27 mars 2014, consulté le 28 mai 2016, URL : <http://revdh.revues.org/635>.
- Roman D., (2013), L'opposabilité des droits sociaux, *Informations sociales*, vol. 4, n° 178, pp. 33-42.
- Rosanvallon P., (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Editions du Seuil, 374 p.
- Rosanvallon P., (1996), *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil.
- Roussary A., (2010), *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Toulouse 2 Le Mirail, CERTOP-CNRS, 541 p.
- Saglio P., Chosson A., (2010), *Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation, Rapport au Ministre d'État*, Paris, ATD-Quart-Monde et CLCV, février 2010, 37 p.
- Salomon D., (1997), « Quand une politique publique en cache une autre... La loi Neiertz comme réponse politique et acte opportuniste des organes de tutelle », in Michel Gardaz, *Le surendettement des particuliers*, Paris, Anthropos.
- Saujot M., (2012), La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique, *Policy Briefs*, n°05, Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales), 6 p.
- Schaefer J.-P., (2009), Le rôle des aides publiques pour le logement, *Informations sociales*, vol. 5, n° 155, pp. 104-114.

- Secours Catholique, (1994), *Le droit à l'énergie. Préserver l'énergie en vue d'une action institutionnelle visant à obtenir l'application de la loi de juillet 1992 sur le droit à l'énergie*, novembre 1994, 24 p.
- SEDIF, (2011), *Lancement du programme eau solidaire*, Dossier de presse, Veolia/SEDIF, 05 avril 2011.
- Sheppard E., (2010), « Problème public », in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 530-538.
- Simmel G., (2005), *Les Pauvres*, PUF, Quadrige, Paris (1ère éd. 1907).
- Sinaï A., (2014), *L'eau à Paris, retour vers le public*, Eau de Paris (1ère éd. 2013).
- Smets H., (1999), *Implementing the right to drinking water in OECD countries*, Working party on environmental performance, OECD seminar "Social and environment interface" Proceedings, 22-24 septembre 1999.
- Smets H., (2001), Solidarité pour l'eau, *Revue Quart Monde*, ATD Quart Monde, n° 180.
- Smets H., (2002), *Le droit à l'eau*, Académie de l'Eau, CEDE-AESN, 166 p.
- Smets H., (2006), *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, Rapport pour l'Agence Française de Développement (AFD), 128 p.
- Smets H., (2007), *Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau*, Académie de l'Eau, (avec la mention : ce texte a été publié dans *Droit de l'environnement*, Revue mensuelle d'activité juridique, vol. 2, n°146, pp. 52-61, mars 2007), 20 p.
- Smets H., (2008), *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France, Un premier bilan*, Académie de l'Eau, 222 p.
- Smets H., (2010), *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Académie de l'Eau.
- Smets H., (2014), *Les aides pour les dépenses d'eau des ménages*, Paris, Editions Johanet.
- Smets H., (2016), *Le recouvrement des factures d'eau*, Paris, Editions Johanet, 272 p.
- Smith J., (2012), Free water for all the world's poor? A review of the strategy of South Africa's free basic water policy, *Water Policy*, vol. 14, n° 6, pp. 937-956.

- Souriau J., (2014), *Stratégies durables pour un service public d'eau à Paris. Analyser et gérer les politiques d'hier, d'aujourd'hui et de demain*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, Paris, AgroParisTech, novembre 2014, 461 p.
- Spector M., Kitsuse J. I., (1977), *Constructing social problems*, Menlo Park (CA), Cummings.
- Strobel P., (1995), Services publics et cohésion sociale, *Recherches et Prévisions, Quels services pour quels publics ? La délicate mutation des CAF*, n° 42, pp. 7-17.
- Strobel P., Castel R., Dauphin S., Mingasson L., & Sonnet M., (2008), *Penser les politiques sociales, Contre les inégalités : le principe de solidarité. Ecrits de Pierre Strobel*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 251 p.
- Tavernier Y., (2001), *Le financement et la gestion de l'eau*, Rapport d'information n° 3081, Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, Assemblée Nationale, Mai, 200 p.
- Tocqué F., Rivoalan S., (2015), Droit à l'énergie, progrès ou illusion ?, *Revue Projet*, vol. 1, n° 344, pp. 19-26.
- Tsanga Tabi M., (2003), *Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris X, 771 p.
- Tsanga Tabi M., (2006), Entre client-centrisme et droit à l'eau : le dilemme posé par l'utilisateur non solvable dans la gestion des services publics marchands en France, *Politiques et management public*, vol. 24, n° 4, pp. 69-89.
- Tsanga Tabi M., (2009), Les services publics d'eau face à la vulnérabilité sociale des populations: vers un nouveau modèle de management des services publics essentiels ?, *Flux*, n° 76-77, pp. 94-109.
- Tsanga Tabi M., (2015), La figure de consommateur-éco-responsable du bénéficiaire du droit à l'eau : l'impératif écologique confronté aux droits humains fondamentaux en France, *Revue Française des Affaires Sociales*, vol.1, n° 1-2, 19 p.
- Tsanga Tabi M., Bornand E., (2015), « Le droit humain à l'eau aux prises avec l'action sociale locale en France : apories et débats posés par la mise en œuvre d'un concept naturaliste », in *Congrès AFS 2015, La sociologie, une science contre nature ?*, Université Versailles St-Quentin, 29 juin – 2 Juillet 2015, RT 6 Protection sociale, Politiques sociales et Solidarités, *Les Politiques sociales aux prises avec le « Naturel »? : Tensions et ambivalences*, 26 p.

- Tsanga Tabi M., Le Palabe E., (2008), La politique publique de maintien à l'eau des publics défavorisés en France: état des lieux de la mise en place des dispositifs sur le territoire national, *Le 4 pages*, édition Cemagref.
- UNCCAS, (2013), L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique, *Enquêtes et Observations sociales*, Les enquêtes de l'UNCCAS, n° 5, Mars 2013, 24 p.
- Viguié F., (2008), Pauvreté et exclusion : des nouvelles catégories de l'État social, *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 4, pp. 152-161.
- Viguié F., (2010), *La cause des pauvres. Mobilisations humanitaires et transformations de l'Etat social en France (1945-2010)*, Thèse de doctorat de sociologie, Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris.
- Viguié F., (2013a), Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France, *L'Année sociologique*, vol. 63, n° 1, pp. 51-75.
- Viguié F., (2013b), Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945 : le cas d'ATD Quart Monde, *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 1, n° 6, pp. 12-34.
- Vincent P., (2014), Comment en arrive-t-on à l'expulsion ?, *Informations sociales*, vol. 4, n° 184, pp. 42-51.
- Vulbeau A., (2009), Le Fonds de solidarité pour le logement après sa décentralisation, *Informations sociales*, n° 155, pp.115-115.
- Vulbeau A., (2013), Contrepoint – L'émergence des droits créances, *Informations sociales*, vol. 4, n° 178, pp. 23-23.
- Waechter V., (2003), *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Strasbourg.
- Walker Review (2009), *The independent review of charging for household water and sewerage services, Final Report*, DEFRA.
- Warin P., (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris, 360 p.

- Warin P., (2002), Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative, *Droit et société*, vol. 51-52, n° 2, pp. 437-455.
- Warin P., (2009), Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux, *Lien social et Politiques*, n° 61.
- Weber M., *Essais sur la théorie de la science (1904-1917)*, traduction partielle par Julien Freund, Plon, 1965 ; édition de poche, Pocket, 1992.
- Weill P.-E., (2013), *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Strasbourg, 619 p.
- Weller J.-M., (1999), *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Wodon Q., (1991), Le droit au logement, *Quart Monde*, revue d'ATD Quart Monde, n° 138, « L'aventure du partenariat avec les plus pauvres ».
- Wodon Q., (2003), Pauvreté et coupures d'électricité: Evaluation des engagements solidarité d'Electricité de France, *Energy Studies Review*, vol. 11, n° 2, pp. 205-228.
- Wresinski J., (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport présenté au nom du Conseil économique et social (CES), Paris, séances des 10 et 11 février.
- Zitouni F., (2012), L'éradication de la précarité énergétique, enjeu du développement durable, Note n° 9, Les notes du Pôle, Pôle Développement durable et territoires méditerranéens (PDDTM), Ceric/Cnrs-Aix Marseille Université, accessible en ligne <http://pddtm.hypotheses.org/55>

Annexes

A. Textes juridiques

Les rapports publics nationaux (par exemple, ceux du CESE) sont cités dans la bibliographie, de même que les rapports ministériels et les rapports parlementaires. Les projets de loi et les propositions de loi sont cités dans le corps du texte et en notes de bas de page dans chaque chapitre.

Directives européennes

Directive n° 98/83/CE du 03/11/98 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine – dite « directive Eau Potable ».

Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires – dite DERU.

Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – dite « directive Nitrates ».

Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau – dite « DCE ».

Textes juridiques français

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Textes de loi

Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs – dite « loi Quilliot ».

Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle – dite « loi RMI ».

Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles – dite « loi Neiertz ».

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement – dite « loi Besson ».

Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle – dite « loi RMI 2 ».

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions – « dite loi exclusions ».

Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant sur la création d'une Couverture maladie universelle (CMU).

Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales – dite « loi LRL ».

Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement – dite « loi Oudin-Santini ».

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains – dite « loi SRU ».

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement – dite « loi ENL ».

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques – dite « LEMA ».

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale – dite « loi DALO ».

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 ».

Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement – dite « loi Cambon ».

Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes – dite « loi Brottes ».

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – dite « loi MAPTAM ».

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové – dite loi « ALUR ».

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite « loi NOTRe ».

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Décrets

Décret n°2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité.

Décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité.

Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité.

Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel.

Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Décret n° 2015-416 du 14 avril 2015 fixant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau.

Décret n° 2015-962 du 31 juillet 2015 modifiant et complétant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau fixée par le décret n° 2015-416 du 14 avril 2015.

Décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie.

Circulaires

Circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité (dit plan « pauvreté-précarité »).

Circulaire du 3 octobre 1986 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité (dit plan « pauvreté-précarité »).

Circulaire du 23 octobre 1987 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité (dit plan « pauvreté-précarité »).

Circulaire n° 97-100 du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la Charte Solidarité-Eau.

Circulaire DAS/DSFE/LCE n° 2000-320 du 6 juin 2000 relative à la mise en place d'un dispositif départemental d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau (conventions départementales solidarité eau).

B. Cas enquêtés et acteurs rencontrés

Tableau 7 : Cas enquêtés et acteurs rencontrés

	Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i>	Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i>	Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud-Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i>	Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Echelle nationale
Entretiens						
Service d'eau	<p>* Le directeur de la Stratégie d'EDP (ancien chef de cabinet d'Anne Le Strat à la Ville de Paris) ; et le responsable du pôle Prospective sociale et environnementale d'EDP, chargé de la convention EDP/bailleurs sociaux et du projet de mise en place de kits économiseurs dans l'habitat social (2 entretiens)</p> <p>* Responsable Solidarité, Direction des Usagers et des Abonnés d'EDP (recouvrement, prise en charge des impayés, relations avec le FSL) (1 entretien)</p>	<p>* Le responsable du service Facturation (3 entretiens)</p>	<p>* Le directeur du service d'eau (2 entretiens et des échanges informels)</p>	<p>* Responsable du service clientèle Veolia (Région Nord-Ouest) et son équipe (1 entretien et 1 observation)</p>	<p>* Responsable du service « Coordination de la relation Client » de Veolia Eau IDF (et à ce titre, responsable de la mise en œuvre du dispositif « Eau solidaire » destiné à prendre en charge les clients démunis) ; et la responsable de l'équipe « Eau</p>	<p>* Dans le cadre de la phase exploratoire, entretiens auprès d'acteurs divers concernant les cas de Beauvais, Bordeaux, Creil, Orléans, Poitiers et Senlis (pour un total de 7 entretiens en face à face et 4 entretiens téléphoniques)</p>

	Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i>	Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i>	Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud-Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i>	Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Echelle nationale
	* Chef de produit , Direction des Usagers et des Abonnés d'Eau de Paris, en charge notamment du développement des points d'eau dans l'espace public <i>(1 entretien)</i>				solidaire » <i>(2 acteurs, 1 entretien)</i>	* Collecte d'informations variées qui ont alimenté notre réflexion concernant d'autres cas (Dijon, Limoges, Lyon, Grenoble, Reims, St Paul les Dax, Vannes, Venelles, Viry-Châtillon, etc.).
Autorité organisatrice	* Directrice de cabinet de l'adjointe à l'eau du maire <i>(1 entretien)</i> * Adjoint au chef de section de la politique de l'eau de la Ville de Paris, et 1 personne chargée des relations avec les usagers de l'eau, service technique et administratif de l'eau de la Ville de Paris (STEA) <i>(1 entretien)</i>		* Maire de Niort <i>(1 entretien)</i> * Directrice du service d'assainissement, Communauté d'Agglomération de Niort (CAN) <i>(1 entretien)</i>	* Le directeur du service d'eau et le responsable du Service Police de Réseaux <i>(pour un total de 3 entretiens)</i> * Président de l'agglomération <i>(1 entretien)</i> * Elu de la	* Directrice générale adjointe du SEDIF et 1 cadre supérieure <i>(1 entretien)</i>	

	Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i>	Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i>	Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud-Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i>	Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Echelle nationale
				commission Eau (1 entretien) * Conseil de Développement (plusieurs élus) (1 entretien)		
Action sociale (FSL, CCAS)	1 personne chargée du FSL (instructrice des dossiers de demande d'aide) (1 entretien)	* 1 cadre supérieur de la Direction de l'Action Sociale de la Ville de Strasbourg (1 entretien) * Conseil Général du Bas-Rhin : Directrice du FSL (1 entretien) Et chef du service Action sociale pour le logement (1	* 1 personne chargée du FSL (1 entretien téléphonique) * Directeur du CCAS de Niort et 1 responsable du CCAS (pour un total de 3 entretiens)	* 1 responsable du FSL (1 entretien) * 4 agents de CCAS (en 2 entretiens)		

	Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i>	Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i>	Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud- Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i>	Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Echelle nationale
		<i>entretien)</i> * CCAS de 4 communes de l'Eurométropole : 11 personnes, élus et chargés de l'action sociale <i>(4 entretiens)</i>				
Service Habitat de la collectivité		2 cadres supérieurs <i>(1 entretien)</i>				
Trésor Public		1 huissier du service Recette des Finances de l'EMS <i>(1 entretien)</i>				
Gestionnaires d'immeuble <i>(bailleurs sociaux,</i>		* 1 cadre supérieur chez un bailleur social ; 2 représentants de 2				

	Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i>	Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i>	Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud-Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i>	Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i>	Echelle nationale
<i>gestionnaires privés)</i>		fédérations de syndicats de copropriété (3 entretiens)				
Experts, acteurs institutionnels				* Mission Bassin Minier : le directeur d'études « Observation-Prospective » et un chargé de mission Observatoire social et urbain (1 entretien)		* Chef de département Cyle de l'eau et son adjoint, Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) (1 entretien) * Directeur de la Responsabilité Sociétale de Suez Environnement (2 entretiens) * Directeur de l'association France

	<p align="center">Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i></p>	<p align="center">Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i></p>	<p align="center">Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud- Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i></p>	<p align="center">Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i></p>	<p align="center">Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i></p>	<p align="center">Echelle nationale</p>
						<p>Libertés – Fondation Danielle Mitterrand (1 <i>entretien</i>)</p> <p>* Rencontres informelles avec Henri Smets (Académie de l'Eau) lors de journées d'études</p>
Observations						
		<p>* 1réunion des élus de la commission Eau de l'EMS, à propos de l'expérimentation Brottes et des résultats de l'enquête menée par Marie Tsanga et l'auteure <i>(observation participante)</i></p>				<p>2 groupes de travail <i>(observation participante)</i></p> <p>2 journées d'étude</p>

	<p style="text-align: center;">Eau de Paris (EDP) <i>Régie</i></p>	<p style="text-align: center;">Eurométropole de Strasbourg (EMS) <i>Régie</i></p>	<p style="text-align: center;">Syndicat des Eaux du Vivier (SEV) <i>(Niort et quatre communes du Sud- Deux Sèvres)</i> <i>Régie</i></p>	<p style="text-align: center;">Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i></p>	<p style="text-align: center;">Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) <i>Délégation de service public (DSP)</i> <i>Opérateur : Veolia</i></p>	<p style="text-align: center;">Echelle nationale</p>
		<p>* Plusieurs réunions de travail <i>(observation participante)</i> : avec le directeur des services « environnement », la directrice du service assainissement, le directeur du service de l'eau, le responsable du service facturation, une responsable de la direction de l'action sociale...</p>				

C. Les principaux jalons de la trajectoire du problème de l'accès à l'eau en France

On peut également trouver ce tableau à la fin du chapitre 5. A la suite de ce tableau, nous proposons une version sous forme de frise, reprenant certains des jalons mentionnés dans le tableau.

	Droit à l'eau (DE)	Tarification sociale	Aide sociale Curative et/ou préventive	Coupages / lentillage
1992			Droit à une aide de la collectivité	
1996			Charte Solidarité eau ⁸⁷² ; principe du volontariat	
1997	Désignation Rapporteur spécial ONU « droit d'accès de tous »			
1999				Interdiction des coupures au Royaume-Uni
2000			Convention nationale Solidarité Eau ; Etat et entreprises chiffrent leur engagement	Accès maintenu 3 mois si demande FSL & interdiction coupures dans des cas très spécifiques ⁸⁷³
				Annonce d'une régulation (D. Voynet)
				CES demande interdiction et invoque « droit à l'eau »
2004			Décentralisation FSL	
<i>Mesures adoptées dans la « petite loi sur l'eau » 2001-2002 (abandonnées)</i>				
2002	Evoqué lors des débats	Option « tarif spécial produit 1 ^{ère} nécessité » initiative groupe PC		Interdiction avec possibilité lentillage
	DE Reconnu par CES ONU comme droit 'dérivé'			
2006	En débat au forum			Trêve hivernale si aide

⁸⁷² Pour rappel, la Charte est signée entre l'Etat, le syndicat des entreprises de l'eau, et deux associations de collectivités, l'AMF et la FNCCR. Seuls l'Etat et les entreprises adhérentes au syndicat sont réellement engagés dans la mise en œuvre. L'AMF et la FNCCR ne peuvent s'engager qu'à inciter les collectivités et régies publiques à adhérer au dispositif (voir le chapitre 3).

⁸⁷³ Familles avec nourrissons ou personnes âgées dépendantes (voir chapitre 3).

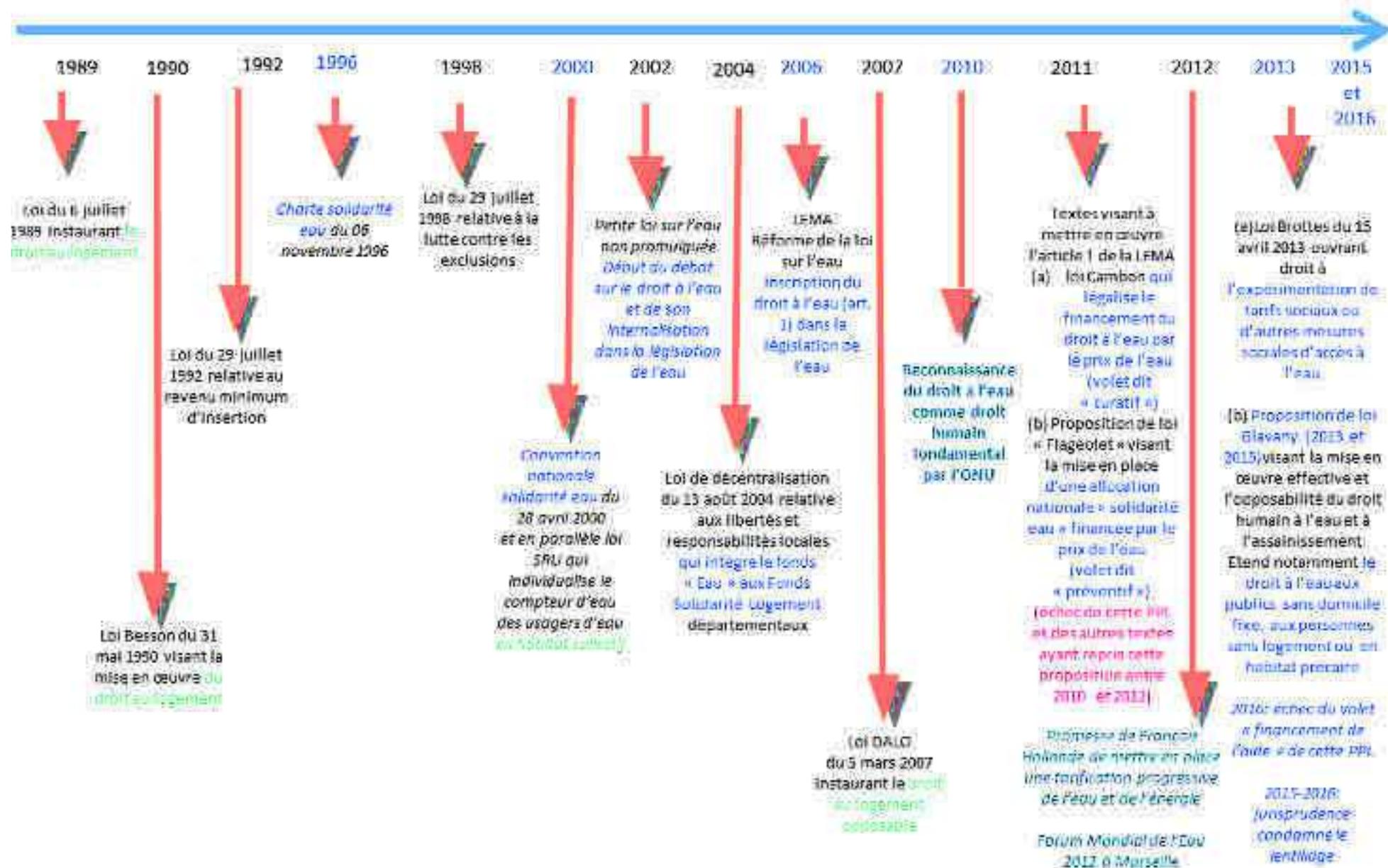
	Droit à l'eau (DE)	Tarifification sociale	Aide sociale Curative et/ou préventive	Coupures / lentillage
	mondial de Mexico			FSL (loi ENL)
	Adopté par article 1 ^{er} LEMA	Demandée (en vain) par J. Launay (PS)		
2007				Extension trêve toute l'année (loi DALO) si aide FSL
2008	Rapport parlementaire PS et UMP questionne sa mise en œuvre			
2009			Rapport Obussas qui propose une allocation eau Dépôt PPL Cambon / volet curatif	
2010	Reconnu en tant que droit fondamental par Assemblée ONU		Dépôt PPL Flajolet / préventif – échec	
2011			Loi Cambon : renforce volet curatif FSL sur financement et ayants- droits	
			Nouvel échec parlementaire volet préventif	
2012	Forum mondial de Marseille, « forum des solutions »	Promesse F Hollande tarif progressif		
2013	<i>Loi Brottes « tarification progressive énergie »</i>			
		Modulation tarifaire en fonction revenus et composition du foyer	Renforcement volet curatif et mise en place volet préventif	Interdiction ?
	Proposition de loi Glavany pour un « droit à l'eau effectif »			
2015	Examen de la PPL Glavany / rapport Lesage			Interdiction confirmée par Conseil Constitutionnel
2016	Discussion de la PPL Glavany à l'Assemblée nationale			Jurisprudence condamne le lentillage

Figure 11 : Principaux jalons de la trajectoire du droit à l'aide et du droit à l'eau en France⁸⁷⁴

⁸⁷⁴ Frise page suivante, issue de l'article de Tsanga et Bornand (2015), et adaptée par l'auteur.

Années 1980

Débats sur l'accès et le maintien à l'eau
et « les droits à » dans les forums et
arènes publiques nationaux et
internationaux



D. Extraits de sources documentaires

1) Prix moyen de l'eau et de l'assainissement en France (2012)

Source du texte et de la figure : BIPE/FP2E, (2015), Les services publics d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et environnementales, 6ème édition, octobre 2015, p. 67.

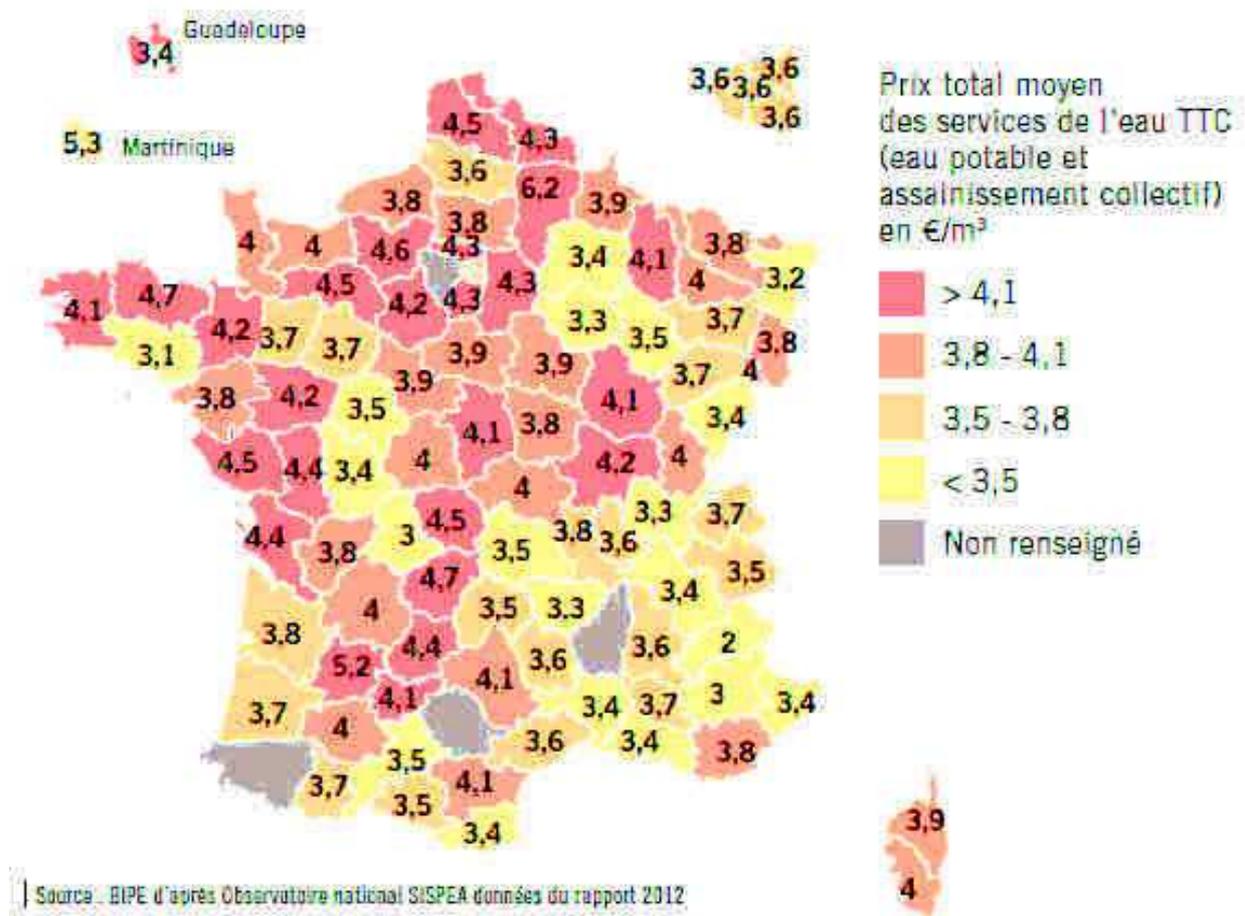
« Les services d'eau et d'assainissement sont tous des services publics locaux. La collectivité organisatrice des services en fixe le tarif par un vote de son assemblée délibérante. Sur la facture d'eau s'ajoute les montants des taxes et des redevances qui ne sont pas de son ressort mais de celui des agences de l'eau, de l'État ou de Voies Navigables de France.

Le prix moyen des services d'eau potable et d'assainissement était, selon l'Insee, de 3,54 €TTC/m³ en 2013, ce qui représentait une facturation annuelle de 425 € sur la base d'une consommation de 120 m³.

Toutefois, la dépense moyenne effective par ménage était de 327 €TTC, ce qui correspond à un volume moyen de 102 m³ (en prenant pour hypothèse une part fixe de 15% dans la facture annuelle). Compte tenu de la baisse des consommations au cours de la décennie passée, ce dernier volume semble être une référence plus réaliste. Au-delà de cette vision moyenne des prix, des différences existent entre les prix locaux. Il y a, en effet autant de prix que de services d'eau et d'assainissement. Les autorités organisatrices peuvent suivre des politiques différentes en matière de gestion patrimoniale, de performance et de qualité de service, lesquelles induiront des disparités sur l'économie du service (qui doit être équilibré, en recettes et en dépenses).

En France, la dépense liée à l'eau et à l'assainissement est en moyenne de 1€ par jour et par famille, pour environ 330 litres délivrés et assainis quotidiennement. »

Figure 12 : Prix total moyen de l'eau et de l'assainissement par département (en €TTC / m³ sur la base de 120 m³ en 2012)



2) Dispositions prévues par la charte solidarité-eau et sa circulaire d'application (1996)

Source : Article d'actualité réglementaire réalisé par l'ADIL (1997)⁸⁷⁵

« Cette charte a pour objet de définir des mesures permettant le maintien de l'eau aux personnes abonnées directement aux services publics de l'eau et signalées par un CCAS, une association agréée par le Préfet ou un travailleur social. Elle vient en complément de la loi du 29 juillet 1992 (art. 43-5), qui prévoit que 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. Les personnes qui ne sont pas abonnées directement (notamment celles qui payent l'eau dans leurs charges locatives ou de copropriété) peuvent obtenir une aide du Fonds de Solidarité Logement.

La charte s'organise autour de trois axes :

- le maintien de l'eau pour les personnes défavorisées ;
- la prise en charge financière de tout ou partie de leurs factures d'eau, lorsqu'elles ne peuvent s'en acquitter temporairement ;
- les actions d'information et de pédagogie pour un bon usage de l'eau.

Concrètement, la fourniture de l'eau doit être maintenue pendant l'étude du dossier en cas d'impayés (au maximum trois mois à partir de l'envoi de la dernière lettre avant coupure). Au stade de l'avis de coupure, le distributeur d'eau informe l'abonné qu'il peut s'adresser au CCAS, aux organismes sociaux et aux associations, dans un délai de 72 heures.

Lorsqu'un échelonnement des paiements est déterminé, le service est maintenu. Aucune coupure d'eau n'est effectuée après 12 heures, ni les vendredis, samedis, dimanches, jours de fête et veilles de jours de fête. En outre, aucune coupure n'est effectuée lorsqu'il s'agit d'une famille ayant des nourrissons ou des personnes âgées dépendantes à son domicile. Après règlement, le rétablissement se fait au plus tard le lendemain.

Pour financer ces mesures, il est prévu de créer un « fonds départemental eau », appelé « Commission Solidarité », adossé au FSL, doté par l'Etat et par les distributeurs d'eau de 15 millions de francs chacun.

⁸⁷⁵ Extrait d'un document d'information de l'ADIL (Agence départementale pour l'information pour le logement), publié le 03 janvier 1997, 43 p., *op. cit.*

La « Commission Solidarité-Eau », après examen du dossier individuel, décide, le cas échéant, d'une prise en charge partielle de la facture d'eau, selon les modalités suivantes :

- l'Etat prend en charge la part qui n'est pas destinée aux distributeurs d'eau : Agence de l'Eau (redevance pollution, redevance prélèvement), Fonds National de Développement des Adductions d'Eau, Voies Navigables de France ; [et TVA] ;
- les distributeurs d'eau s'engagent à prendre en charge la part leur revenant, y compris les éventuels frais de fermeture et de réouverture de branchement, de recouvrement, de pénalités de retard et d'huissiers ;
- les collectivités locales sont invitées à faire de même sur la part leur revenant, en abondant le fonds solidarité eau créé au niveau départemental ;
- les associations, en tout dernier ressort, font part à la Commission de l'aide éventuelle qu'elles souhaitent allouer, soit directement à la famille, soit au distributeur d'eau.

En règle générale, dans un souci de responsabilisation, les personnes s'acquitteront du paiement d'une partie de leur facture d'eau.

Chaque distributeur d'eau désignera un correspondant « Solidarité Eau » au niveau local. Il sera, sur le terrain, l'interlocuteur des personnes et des familles visées par la Charte pour étudier avec eux et, en concertation avec l'ensemble des partenaires locaux (services sociaux, associations etc.), les solutions les mieux adaptées à leurs difficultés.

En matière d'information, en plus des dispositions prises par les distributeurs d'eau pour l'ensemble de leurs abonnés (mensualisation du paiement des factures notamment), des actions spécifiques pourront prendre les formes suivantes : information en vue de maîtriser les consommations d'eau et de lutter contre le gaspillage (détection des fuites d'eau), échéanciers de paiement etc.

Par ailleurs, les signataires de la Charte s'engagent à recommander aux collectivités locales la mise en œuvre de tarifs et redevances (eau potable, assainissement, sommes collectées pour les organismes publics et les collectivités locales) qui, sans modification des équilibres économiques, privilégient les consommations de 0 à 100 litres par jour et par abonné.

Cette charte devrait s'appliquer normalement jusqu'au 31 décembre 1999. Chaque distributeur d'eau rédigera, chaque année, pour la collectivité locale et l'Etat, un bilan des actions menées par les diverses parties concernées. L'UNIOPSS devrait réaliser une mission d'évaluation portant sur une dizaine de sites au niveau national, au cours de la première année de mise en œuvre de la charte. »

3) Extrait de la circulaire du 6 juin 2000 au sujet du dispositif solidarité-eau

« Les ménages confrontés à des difficultés de paiement susceptibles d'entraîner une coupure d'eau relèvent de trois catégories distinctes, dont le traitement obéit à des procédures différenciées :

1. Ménages abonnés à un distributeur adhérant au fonds tel que prévu par la présente circulaire.
2. Ménages abonnés à un distributeur n'adhérant pas à la convention départementale mais tenu de mettre en œuvre, selon des modalités propres, les dispositions de l'article 136.
3. Ménages qui ne sont pas abonnés à un service de distribution d'eau du fait que leur consommation se trouve intégrée dans les charges qu'ils acquittent globalement. La facture d'eau n'est pas individualisée et l'aide aux impayés relève alors du fonds solidarité logement.

[...] Pour un abonné d'un distributeur d'eau non adhérent du SPDE (régies...) le distributeur (ou sa commune concédante) a le choix entre trois solutions :

- il peut adhérer au processus décrit pour les distributeurs du SPDE et prévoir d'abandonner la partie de la dette qui lui revient, et alors l'Etat participe, comme indiqué, à la prise en charge de la facture. Dans ce cas, la participation financière de ce distributeur ou de sa commune concédante est soit à négocier localement, soit à aligner sur celle des membres du SPDE ;
- il peut choisir de participer financièrement par une contribution directe, et non par un abandon de créance, au dispositif mis en place. Dans ce cas la participation financière est exclusivement à négocier localement ;
- il peut choisir de ne pas adhérer à la convention départementale. Bien entendu, en ce cas, l'article 136 de la loi continue à s'appliquer, à savoir que le maintien de l'eau est garanti tant qu'un dispositif d'aide n'est pas intervenu (l'aide pouvant provenir de la commune ou de tout autre organisme).

Après décision de la commission, le distributeur procède à l'abandon de sa créance (sauf si un montage financier différent a été retenu) et acquitte l'ensemble des taxes après que l'Etat lui en a versé le montant. »

4) Evaluation des fonds d'aide aux impayés d'eau : bilan et propositions (2001)

Source : IGAS-IGE (2001, op. cit.)

« 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 [...] ;
- 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.

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 il faut, par conséquent, arriver à les distinguer des mauvais payeurs.

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.

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.

Propositions

1. Faciliter, pour les personnes en difficulté, l'accès aux aides pour le paiement des factures d'eau par la constitution d'un réseau de guichets polyvalents de proximité, rendu plus efficace par l'utilisation d'un formulaire unique.
2. Une meilleure connaissance des situations de précarité est nécessaire.

3. Définir les règles et regrouper les procédures d'attribution des aides. Unifier la gestion des fonds d'urgence. L'emploi du "ticket service" mérite un examen.

4. Des alternatives pour une mobilisation plus facile des fonds :

- Remplacer le recours aux abandons de créances par un versement des distributeurs au fonds Solidarité Eau [soit par] contribution volontaire des distributeurs privés ou [par] la taxation des distributeurs.
- Utiliser l'un des fonds existants comme support de gestion : [en abondant] le FSL qui prendrait en charge la gestion des aides au paiement des factures d'eau, [ou bien en établissant] un fonds global de solidarité pour l'aide au logement.

5. Maîtriser la consommation et les coûts de l'eau reste indispensable : réduire les consommations inutiles dans les foyers. Maîtriser les coûts [du service] d'eau. »

5) Objectifs des dispositifs FSL

Source : DREES, 2008, *op. cit.*, complété avec des éléments issus de Gallicher, 2012, *op. cit.*

« Le FSL est considéré comme un dispositif qui sert à aider ponctuellement des ménages rencontrant des difficultés particulières de logement, l'aide étant majoritairement apportée de manière individuelle. Dans sa conception et dans la pratique, il est sollicité en dernier recours pour répondre à un besoin spécifique exprimé par un ménage en difficulté, à la différence des aides personnelles au logement versées par les CAF. Il constitue néanmoins un dispositif important d'aide au logement et s'inscrit dans le cadre des PDALPD⁸⁷⁶ qui englobent toutes les actions devant faciliter l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées (y compris production d'une offre de logements adaptés, mobilisation de l'offre...).

Dans ce cadre, les difficultés de logement prises en charge par les FSL peuvent relever de l'accès au logement, du maintien dans le logement ou de certains postes connexes (énergie, eau, téléphone). Dans chacun de ces trois domaines, l'aide du FSL peut être financière ou prendre la forme d'un accompagnement social des ménages en difficulté [...].

Le volet accès au logement du FSL vise à aider les ménages qui connaissent des difficultés au moment de leur entrée dans un logement locatif. Les aides financières, versées sous forme de subventions ou de prêts, peuvent dans ce cas permettre le paiement du dépôt de garantie, celui du premier mois de loyer, contribuer aux frais d'installation (mobilier...), couvrir les frais de l'assurance habitation ou encore constituer une garantie face à d'éventuels impayés de loyer [cautionnement de six mois à un an en cas d'impayés locatifs] [...].

Le FSL intervient également au titre du maintien dans le logement lorsque les ménages rencontrent des difficultés pour payer leur loyer ou en cas de dettes locatives. Il peut alors aider

⁸⁷⁶ Pour rappel, les PDALPD ont été instaurés par la loi Besson en même temps que les FSL : « *les mesures destinées à permettre aux personnes mentionnées à l'article 1er d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées* » (article 2 de la loi Besson, modifié par l'article 65 de la loi 2004-809). Le public visé est celui défini par la loi Besson et la loi relative à la lutte contre les exclusions, c'est-à-dire pour rappel, selon la définition large donnée par les textes, « *les personnes et familles qui éprouvent des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence* ». Le plan définit également « *les modalités d'articulation des interventions du FSL [...] avec les autres dispositifs du plan [commission de prévention des expulsions CAPPEX, instances locales, outils concernant la mobilisation de l'offre...] afin que les personnes et les familles visées par le plan puissent bénéficier de ces dispositifs lorsqu'une aide du FSL [...] ne suffit pas à répondre à l'objectif d'accès ou de maintien dans le logement* » (décret 2007-1688 relatif aux PDALPD, cité par Gallicher, 2012, *op. cit.*). L'article 4 de la loi Besson modifiée stipule également que le plan fixe des objectifs qui doivent viser à ce que les personnes et familles disposent durablement d'un logement notamment par « *la mise en place d'aides financières et, lorsque les difficultés d'insertion sociale les rendent nécessaires, des mesures d'accompagnement social spécifiques* » (DGHUC-DAS, 2004, *op. cit.*).

à résorber ces difficultés ou cette dette en attribuant un prêt ou une subvention. Cette aide financière peut être directement versée au propriétaire du logement [en tiers-payant] [...].

Depuis 2005, les fonds d'aides aux impayés d'énergie, d'eau et de services téléphoniques, souvent qualifiés d'aides aux impayés de fluides, ont été progressivement intégrés aux FSL. Le volet « fluides » du FSL est destiné à faire face à des difficultés de paiement des factures d'énergie, d'eau ou de téléphone [...]. »

6) Critères d'éligibilité pour obtenir une aide du FSL 67 en cas d'impayé d'eau et d'énergie (2010)

Source : Extrait du règlement intérieur du FSL du Bas-Rhin (2010)

« Conditions de recevabilité du dossier

- Complétude du dossier : demande d'intervention complétée des pièces sollicitées
- Bénéficie de l'ensemble des droits sociaux

Critères d'octroi des aides

- plafond de ressources
- cohérence entre les ressources du ménage et le montant du loyer et des charges (taux d'effort)
- le reste à vivre soit la somme disponible par personne et par mois après déduction du loyer résiduel
- la cohérence entre la typologie du logement et la composition familiale
- l'intervention passée du FSL
- fourniture non interrompue

Possibilités d'aide

EAU

- consommation d'eau potable, coût d'abonnement (TVA incluse), assainissement
- facture comprise entre 150 et 500 €

Un délai de 24 mois est obligatoire entre deux prises en charge.

ENERGIE

a) dettes

Impayés d'électricité, gaz, fioul domestique, bois, autre moyen de chauffage.

Le montant de l'impayé doit être compris entre 150 € et 500 €.

Un délai de 24 mois est obligatoire entre deux prises en charge.

b) aide préventive

Une aide à la mensualisation peut se mettre en place pour les ménages bénéficiant d'un accompagnement social dans le cadre de la précarité énergétique avec une prise en charge minimum de 150 €/an et maximum 240€/an.

Prise en compte des ressources et charges du ménage

Ressources :

- salaire(s)
- prestations Assédic
- prestations familiales et sociales (sauf allocation d'éducation spéciale, allocation de rentrée scolaire et prime de naissance)
- pensions alimentaires effectivement perçues
- 50 % des ressources des enfants encore au foyer (entre 16 et 25 ans)
- autres

Charges :

- loyer + charges locatives – aide au logement
- pension alimentaire effectivement versée
- charges incompressibles à préciser en cas de situation particulière (Banque de France si plan signé, ...)

Plafond de ressources permettant la constitution et le dépôt d'un dossier FSL en fonction du montant total des ressources et du nombre de personnes

- 1 personne : 850 €
- 2 personnes : 1 050 €
- 3 personnes : 1 250 €
- 4 personnes : 1 510 €
- 5 personnes : 1 750 €
- 6 personnes : 2 000 €
- par personne supplémentaire : 220 €

Notion de « reste à vivre »

Lors de l'examen du dossier, un reste à vivre est calculé soit : « loyer + charges locatives + forfait chauffage – aide au logement versée », montant à diviser par le nombre de personnes vivant au foyer.

Si le résultat est inférieur à 150 €/personne/mois (soit 5€/pers/jour), le dossier risque d'être rejeté pour motif : « *le montant de l'ensemble de vos charges est incompatible avec les ressources* ».

Cependant, si le logement est compatible avec la composition familiale et qu'il s'agit d'un logement du parc social, des dérogations peuvent être accordées.

Taux d'effort

La cohérence entre les ressources du ménage et le montant du loyer et des charges (exprimée en pourcentage) doit se situer aux alentours de 40 %.

Éléments à indiquer dans la demande d'aide

Analyse de l'origine de l'impayé.

Cependant, le prescripteur social reste libre de constituer un dossier en dehors de ces plafonds.

Le comité d'orientation reste souverain quant à son avis donné sur l'accord ou le refus de toute aide en fonction des éléments financiers, familiaux et sociaux transmis dans le dossier FSL. »

7) La « politique solidarité d'EDF » (2009)

Source : EDF, (2009), « Un groupe industriel engagé en faveur des clients vulnérables aux côtés des pouvoirs publics », Dossier de presse, novembre 2009, 14 p.

« La solidarité est au cœur des valeurs d'EDF, dans la continuité de ses missions de service public, et au cœur de la politique commerciale de l'entreprise.

En 2009, EDF continue à renforcer son dispositif en faveur des clients démunis, dans le cadre de ses missions de service public et s'engage également dans le développement de nouveaux partenariats et de nouvelles offres à destination des clients en situation de précarité énergétique. Ces démarches permettent à EDF d'aller au-delà du cadre réglementaire et de donner à sa politique solidarité une nouvelle impulsion.

Cette politique solidarité est articulée autour de quatre axes :

- EDF s'engage dans des mesures de prévention des difficultés de paiement des factures d'énergie, notamment par l'octroi de facilités de paiement aux clients subissant des difficultés passagères, par la formation et l'information des acteurs sociaux et des clients en difficultés aux bonnes pratiques de maîtrise de l'énergie.
- EDF a mis en place une démarche d'accompagnement personnalisé à la maîtrise de l'énergie à l'occasion de la publication du nouveau décret impayés le 13 août 2008. Chaque client en difficulté se voit proposer une solution adaptée à sa situation, comprenant le maintien de l'énergie à la puissance souscrite le temps pour le client en difficulté d'entreprendre les démarches nécessaires auprès des services sociaux, des conseils et des services gratuits pour son contrat et le paiement de sa facture, et une information sur la maîtrise de l'énergie.
- EDF aide les clients en difficultés par l'application depuis le 1er janvier 2005 d'une tarification spéciale « produit de première nécessité » aux foyers qui en font la demande et dont les ressources mensuelles sont inférieures ou égales à 627 euros, en application de la loi du 10 février 2000. A fin novembre 2009, plus de 820 000 clients d'EDF bénéficient de la Tarification de Première Nécessité (TPN). EDF propose également le Tarif Spécial de Solidarité Gaz (TSS Gaz) au même titre que l'ensemble des fournisseurs d'énergie.
- EDF participe à l'apurement des factures impayées en contribuant, avec les conseils généraux, les organismes sociaux et les associations caritatives, aux Fonds de Solidarité pour le Logement départementaux. Ces fonds prennent en charge une partie de la facture d'électricité de certains clients en fonction de leur situation. En 2009, EDF a décidé

d'augmenter sa contribution de 2 millions d'euros, la portant à 22 millions d'euros, notamment pour permettre aux collectivités locales de financer des actions de prévention de la précarité énergétique et de maîtrise de la demande énergétique dans l'habitat.

Afin de mener à bien l'ensemble de ses actions en faveur des clients fragiles, EDF mobilise quotidiennement, auprès des services sociaux, plus de 350 collaborateurs spécialement formés et répartis sur l'ensemble du territoire avec un seul mot d'ordre à destination des clients : *"ne laissez pas votre situation s'aggraver, contactez votre conseiller EDF Bleu Ciel qui pourra vous proposer des solutions adaptées à votre budget"*. »

8) Procédure de recouvrement des impayés d'électricité (2004)

A noter : Les procédures de recouvrement en cas *d'impayé de facture d'eau, de gaz, de chaleur et d'électricité* ont été modifiées par décret en 2005 (électricité seulement) puis en 2008 et 2014⁸⁷⁷, dans le cadre de l'application des lois ENL (Engagement national pour le logement, 2006), DALO (droit au logement opposable, 2007) et « Brotttes » (2013) (cf. chapitre 5).

Ces décrets prévoient une extension des délais de paiement entre chaque échéance pour les usagers vulnérables déjà identifiés antérieurement par l'opérateur (par exemple, un usager ayant déjà été aidé par le FSL pour le logement, l'énergie ou l'eau, ou encore, un usager bénéficiant du tarif social de l'électricité ou du gaz). La loi Brotttes (2013) a introduit l'interdiction totale des coupures pour tous les usagers d'eau (quelle que soit la période de l'année, et qu'il s'agisse d'usagers démunis/aidés par le FSL ou non). Pour l'énergie, il s'agit toujours d'une trêve hivernale des coupures, mais elle a été étendue à l'ensemble des usagers, alors qu'elle ne s'appliquait qu'aux usagers aidés par le FSL auparavant (voir chapitres 4 et 5).

La procédure de recouvrement en cas d'impayé d'électricité

Source : Devalière, 2004, *op. cit.*

« De la facture à la coupure, la procédure en 92 jours »

Avant d'être débranché, le client EDF connaît une procédure longue et réglementée. Prenons l'exemple du client qui reçoit sa facture d'électricité parmi d'autres créances. Ses revenus faibles ou irréguliers ne lui permettent pas de régler son fournisseur d'énergie. Il laisse passer l'échéance fixée et reçoit 18 jours plus tard une lettre unique de relance le sommant de payer et à défaut l'invitant, personnellement, à contacter un conseiller clientèle et à rencontrer le bureau d'aide sociale.

⁸⁷⁷ Décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité.

Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

S'il ne répond pas favorablement à cette requête, il reçoit, seize jours plus tard, une lettre de relance intitulée « 48 heures pour se manifester » annonçant l'arrivée imminente d'un technicien. À son domicile ou en agence, un agent lui propose le service maintien de l'énergie (SME) qui lui fournit une puissance électrique de 3000 watts pendant un mois, le temps que son dossier soit instruit par le centre d'action sociale de son secteur.

S'il perçoit le RMI, s'il a des enfants, il devient prioritaire au regard des critères fixés par les commissions de son département (CAF, DDASS, MAS, CCAS, EDF). Le centre d'actions sociales (CCAS) lui délivre alors une aide puisée dans les fonds solidarité énergie (FSE), ce qui lui permet de régler tout ou partie de sa dette et de recouvrer l'accès à l'énergie. [...] Aidé par les services sociaux, il est considéré par son créancier comme un client démuné et ce statut lui permet d'obtenir un étalement de la dette ainsi que de nouveaux délais de paiement.

Le cas échéant, il est traité comme un client de mauvaise foi qui persiste à « refuser de payer », selon les termes de la procédure. En cas d'absence du client à son domicile ou de désaccord, l'agent de petites interventions (API) pose un service minimum intensité (SMI), soit une puissance électrique de 1000 watts. Sans manifestation de la part de ce client, cette procédure est suivie deux semaines plus tard par la résiliation de son contrat, la transmission de son dossier à un cabinet de recouvrement et enfin par une coupure ferme. Le client ne recouvre l'électricité qu'une fois sa dette réglée ou sur présentation du justificatif du règlement par les services sociaux. Il doit alors honorer les frais de coupure⁸⁷⁸, les frais de réouverture de sa ligne et les frais de mise en service. Le cas échéant, le client est débranché au terme de cette procédure qui peut durer plus de trois mois. »

Cette procédure est présentée de façon schématique ci-dessous, à partir d'un exemple type.

Figure 13 : Procédure de recouvrement des impayés d'électricité, appuyée sur la mise en place de SME/SMI

Source : Tableaux extraits de Devalière (2004), op. cit.

⁸⁷⁸ Frais auxquels il faut ajouter des pénalités de retard.

CIRCUIT ET DÉLAIS DES PROCÉDURES EN CAS D'IMPAYÉ

Dates fictives	Nombre de jours	Procédure
7 mai		Envoi de la facture
16 mai	14	Date limite de règlement (DLR). Identification d'un impayé
20 mai	4	Envoi de la lettre unique de relance (LUR) « invitation à rencontrer le bureau d'aides sociales » et proposition d'un SME
31 mai	11	Proposition de coupure envoyée au client
5 juin	5	Lettre de relance « 48 h. pour se manifester »
9 juin	1 à 0	Emission d'un « bon d'intervention »
13 juin		Déplacement d'un technicien chez le client

Situation n°1 : Le client est présent à son domicile

Délais	Procédure	Étapes suivantes
	Cas n°1: Règlement sur place de la facture et des frais de déplacement	Rétablissement de l'électricité
	Cas n°2: Promesse de payer le jour même ou le lendemain à l'agence	Rétablissement de l'électricité après acquittement de la facture
Délai maximum du SME: 30 jours, reconductible si le dossier est traité par le CAS	Cas n°3: Pas de règlement de la facture. Annulé pour la pose d'un SME (3000 W). Instruction du dossier par le CAS. Proposition de nouveaux délais de paiement, choix de date de prélèvement, et mensualisation en agence clientèle.	Aide du ESE, règlement de la facture impayée et de la consommation intermédiaire (SME), déplacement d'un technicien (gratuit si le dossier est instruit par le CAS). Rétablissement de l'électricité.

Situation n°2 : Le client est absent de son domicile, refuse de régler ou refuse le SME

Délais	Procédure	Étapes suivantes
Délai maximum du SME: 15 jours, non reconductible	Pose du SME (1000 W) avec fiche explicative déposée sur la porte en cas d'absence du client	Lettre avec accusé de réception
	Cas n°1: Règlement partiel	Pose d'un SME (1 mois)
	Cas n°2: Règlement total	Rétablissement du courant
	Cas n°3: Pas de règlement	Envoi d'un courrier avec accusé de réception. Résiliation du contrat. Mise en demeure. Dossier transféré à un cabinet de recouvrement

9) Procédures de recouvrement en cas d'impayé d'eau

Source : « Règles de recouvrement », article créé le 31/10/2013 par les services de la DDT de l'Orne et mis à jour le 13/12/2013, accessible en ligne <http://www.orne.gouv.fr/regles-de-recouvrement-a5854.html>

« Chaque abonné doit avoir la possibilité de s'acquitter des sommes dues dans l'année au moins par deux paiements (art. 10 de l'arrêté du 10 juillet 1996 modifié NOR : FCEC9600130A).

Les conditions de recouvrement dépendent du statut de celui qui en a la charge : public si c'est la collectivité qui l'assure en régie via son percepteur, ou privé si elle l'a déléguée à un prestataire de service.

Les conditions de paiement sont précisées dans le règlement du service.

La date limite de paiement est indiquée sur la facture ; dans le cas d'une délégation le délai pour le règlement est une clause contractuelle rappelée dans le règlement de service.

L'article L115-3 code de l'action sociale et des familles stipule que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières (patrimoine, ressources, ...) a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau et qu'en cas de non-paiement des factures, la fourniture d'eau est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide
Le décret n°2008-780 du 13 août 2008 prévoit que les opérateurs doivent :

- Informer l'abonné de la possibilité de recours aux services sociaux dans la première lettre de rappel après non-paiement,
- Avertir les services sociaux après une coupure d'eau pour impayés. [**Mise à jour de l'auteur: le décret du 27 février interdit désormais les coupures d'eau toute l'année, en application de la loi Brottes, cf. chapitre 5**].

L'article R2224-19-9 du CGCT stipule, pour les redevances d'assainissement qu'à défaut de paiement dans un délai de trois mois à compter de la présentation de la quittance et dans les quinze jours d'une mise en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la redevance est majorée de 25 % ». Cette pénalité doit être prévue par le règlement du service pour [l'eau potable].

En cas de défaut de paiement de l'abonné, il convient de noter que si la perception de frais de recouvrement et illégal rien n'interdit au contrat (règlement de service) de prévoir une pénalité comme/en plus de celle prévue au R22224-19-9 du CGCT.

a. En régie

Tout changement significatif total ou partiel du tarif, correspondant à une modification des conditions dans lesquelles le service est rendu, doit être mentionné au plus tard à l'occasion de la première facture où le nouveau tarif s'applique en précisant le tarif concerné et la date exacte d'entrée en vigueur (art.9 de l'arrêté du 10 juillet 1996 modifié NOR : FCEC9600130A).

Le comptable du trésor transmet à l'abonné un titre de recette correspondant à la facture du service.

Si l'abonné ne donne pas suite aux relances du service des eaux, c'est le comptable du trésor qui procédera au recouvrement.

L'abonné recevra successivement une lettre de rappel, puis un commandement de payer. S'il ne réagit pas, au bout de deux mois, le commandement sera revêtu de la « force exécutoire » et il aura la même valeur qu'un jugement rendu contre lui.

Si l'abonné conteste la facture, il devra faire opposition au commandement sans attendre l'expiration des deux mois et saisir le tribunal d'instance pour faire juger le différent.

En l'absence de contestation, le titre de recettes émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. Le recouvrement par les comptables directs du Trésor des titres non contestés dans les délais ou rendus exécutoires par une décision de justice (montant supérieur à 130 euros) peut être assuré par voie d'opposition à tiers détenteur adressée aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte de redevables, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération.

Le délai de prescription d'une facture est de 4 ans (art. L1617-5 du CGCT)

b. En délégation

Tout changement de tarification doit être portée à la connaissance des consommateurs avant leur application (tant sur l'abonnement que la consommation).

Les règles de recouvrement sont celles du code de la consommation. La situation est classique : si l'abonné ne paie pas et si aucun accord amiable n'intervient, il sera poursuivi, par la société, devant le tribunal d'instance de son domicile :

- Demande d'injonction de payer (art. 1405 et 1425 du Code Civil) au tribunal
- Après un mois d'injonction sans réponse, ajout de la mention exécutoire sur l'injonction pour recouvrement par un huissier.
- Procédure de saisie en exécution par l'huissier.

Lorsque la distribution est assurée par une personne privée, il est généralement admis que l'eau fournie doit être considérée comme une marchandise « ordinaire », le délai de prescription est donc celui applicable dans les relations entre professionnels et consommateurs, c'est-à-dire 2 ans (art. 137-2 du Code de la consommation). »

10) Initiative d'un FSL : l'aide à la mensualisation pour le paiement de l'énergie (2010)

Source : extrait d'un document interne d'un FSL enquêté (Gremmel, 2010, *op. cit.*)

Action mise en place par un FSL enquêté en s'inspirant de la démarche « Kit Energie Solidarité (KES) », créée par l'une des Directions Commerciales et Particuliers d'EDF en partenariat avec des CCAS (*cf. chapitre 4*).

Ce dispositif FSL allait être mis en place dans les mois qui ont suivi notre enquête de terrain. Un dispositif similaire était envisagé pour l'eau, sans qu'il n'ait pu alors être concrétisé.

« L'objectif est d'assurer l'accès ou le maintien dans un logement digne aux personnes en précarité au travers la mise en place d'un accompagnement social spécifique dans le cadre de la précarité énergétique et la prise en charge financière d'un soutien à la mensualisation (200 dossiers pour l'année 2010, année d'expérimentation).

1) Présentation de la demande FSL

- Pas de dette (demande de prise en charge de la dette par le FSL peut être antérieure) : attestation du fournisseur d'un compte à jour
- Etre volontaire pour un accompagnement social
- Estimation du montant de la mensualisation (ce montant doit être supérieur à 10 % des ressources mensuelles du ménage)
- Etre bénéficiaire de la tarification spéciale si ayant-droit

2) Examen de la demande

- Prise en charge possible par le FSL entre 150€/an et 240€/an et ne dépassant pas 50 % du montant mensualisé
- Critères de ressources des ménages selon la grille d'appréciation [éligibilité aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone]

Engagements du FSL

- Engagement financier pour une année avec vérification du respect des engagements du ménage à six mois
- Informe le travailleur social chargé de l'accompagnement social lié au logement (ASLL) si non-respect des engagements du ménage

- Mise en œuvre du cahier des charges de l'ASLL et financement des organismes habilités

Engagements des fournisseurs

- Fournir au ménage un «suivi consommation » mensuel (et le rembourser si ce dernier fait l'objet d'un service payant)
- Fournir un décompte semestriel des paiements au FSL et au ménage
- Avertir le FSL de la suspension des prélèvements, le cas échéant
- Collaborer avec le FSL dans la formation des intervenants sociaux mettant en œuvre l'accompagnement « précarité énergétique » auprès des familles

Engagements du ménage

- Adhérer à l'ASLL
- Payer mensuellement sa quote-part

La charte d'ASLL et la précarité énergétique

La mise en œuvre de ce type d'ASLL doit :

- permettre de réduire les factures d'énergie des ménages concernés
- permettre de comprendre et maîtriser les flux des fluides
- avoir un impact comportemental sur l'utilisateur
- avoir des effets mesurables et mesurés
- être destiné à une population de clients en difficultés et/ou ayant bénéficié d'un aide FSL et/ou autre client en difficulté de paiement détecté par les acteurs sociaux.
- ne pas occulter les autres problématiques « logement » (paiement du loyer et des charges, rapport de voisinage...)

11) Liste des cinquante services d'eau et d'assainissement participant à l'expérimentation Brottes (2013-2018)

La liste des cinquante services d'eau et collectivités participant à l'expérimentation Brottes n'a pu être définitivement publiée qu'en août 2015. En effet, la date limite du dépôt de dossier de demande d'expérimentation avait été repoussée au 31 décembre 2014, en raison des élections municipales du printemps 2014.

Source : Décret n° 2015-962 du 31 juillet 2015 modifiant et complétant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau fixée par le décret n° 2015-416 du 14 avril 2015

En italique : quatre des sept services traités dans les chapitres 5 et 6 font partie des services expérimentateurs.

- communauté d'agglomération du Grand Angoulême
- communauté urbaine d'Arras
- syndicat mixte d'alimentation en eau potable Baie-Bocage
- syndicat des eaux du bassin de l'Ardèche
- ville de Bayonne
- commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson
- Bordeaux Métropole
- ville de Bourg-en-Bresse
- Brest métropole océane
- ville de Castres
- Caux Vallée de Seine
- communauté d'agglomération du centre de la Martinique
- communauté d'agglomération du Centre littoral
- communauté d'agglomération Chambéry Métropole
- communauté d'agglomération creilloise
- ville de Denain
- ville de Digne-les-Bains

- communauté urbaine du Grand Dijon
- syndicat de l'eau du Dunkerquois
- communauté d'agglomération Est ensemble
- communauté d'agglomération Evry Centre Essonne
- ville de Fécamp
- syndicat mixte Garrigues Campagne
- commune du Grand-Santi
- Grenoble Alpes Métropole
- communauté de l'agglomération havraise
- ville de Lannion
- métropole européenne de Lille
- syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement du Marensin
- commune de Maripa-Soula
- communauté d'agglomération Marne-la-Vallée Val Maubuée
- communauté de communes Moselle et Madon
- communauté urbaine du Grand Nancy
- Nantes Métropole
- ville de Paris :
- syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement du bassin de Pompey
- métropole de Rennes
- collectivité eau du Bassin rennais
- Saint-Brieuc Agglomération
- commune de Saint-Georges-de-l'Oyapock
- commune de Saint-Paul
- commune de Saint-Paul-lès-Dax
- Eurométropole de Strasbourg (EMS)
- syndicat des communes côtes Caraïbes Nord-Ouest (SCCNO)
- syndicat des communes du Nord Atlantique de la Martinique (SCNA)
- syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)
- syndicat intercommunal du Centre et du Sud de la Martinique (SICSM)

- syndicat départemental d'alimentation en eau potable “ Vendée Eau ”
- commune de Verdun
- communauté d'agglomération du Grand Verdun

Figure 14 : Causes et conséquences de la précarité énergétique, et dispositifs d'aide

Source : Ibid.

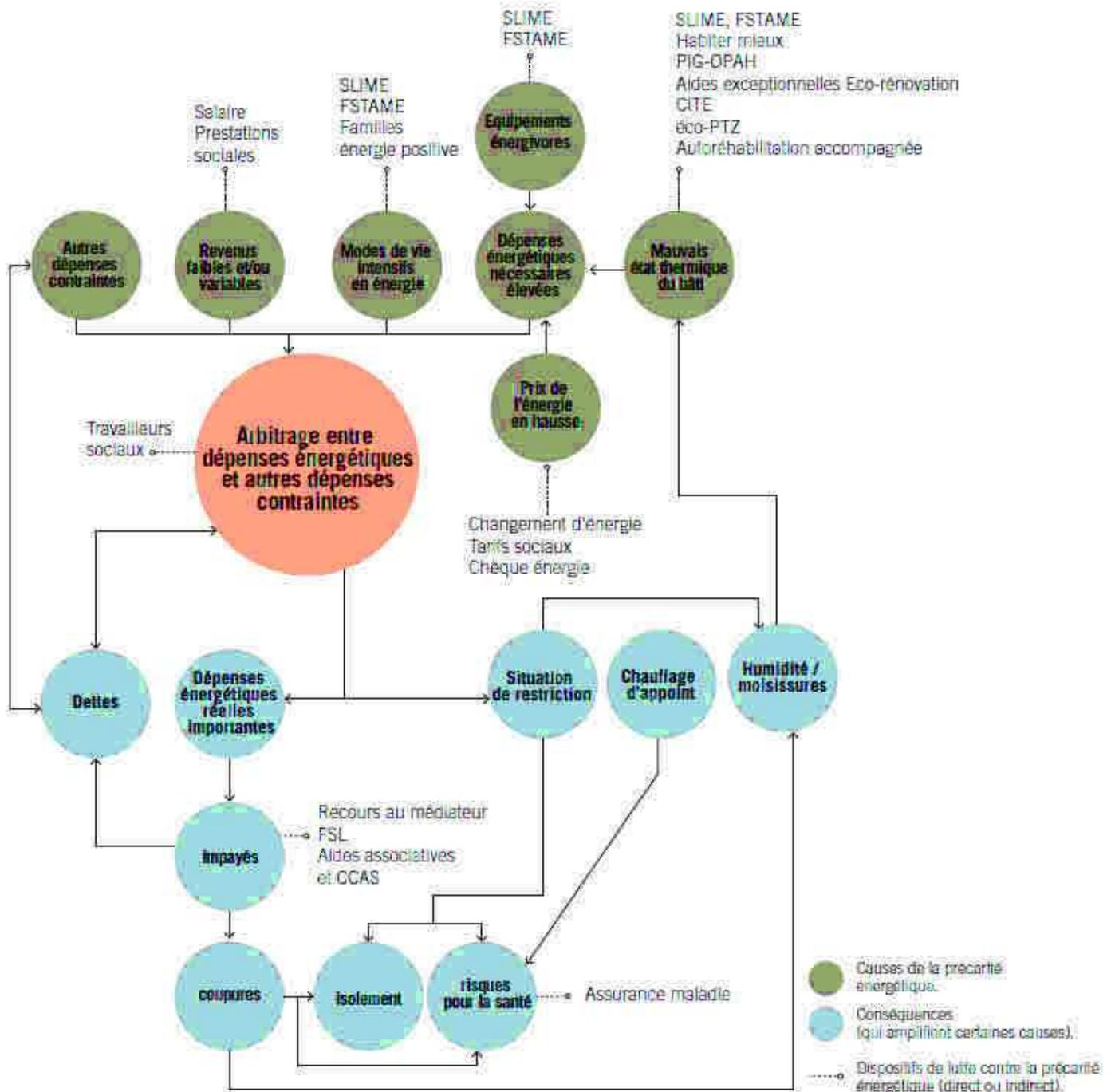


Table des matières

TABLE DES ILLUSTRATIONS	16
SIGLES ET ACRONYMES.....	19
INTRODUCTION GÉNÉRALE	21
1. RETRACER L'ÉMERGENCE DE L'EAU SOCIALE	22
2. LE SECTEUR DE L'EAU POTABLE : ÉLÉMENTS DE CADRAGE	27
3. ANGLETERRE ET PAYS-DE-GALLES : LA MATRICE DE L'EAU SOCIALE.....	35
4. UNE APPROCHE EN TERMES DE SOCIOLOGIE DES PROBLÈMES PUBLICS	43
5. ENQUÊTE ET MATÉRIAUX	52
PARTIE 1 – LA GENÈSE DU SOCIAL DE L'EAU (1980 – 2016)	55
CHAPITRE 1 – AMORCE DE LA TRAJECTOIRE DU PROBLÈME DE L'ACCÈS À L'EAU : PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ ET ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX SERVICES ESSENTIELS (1980-1992)	56
1. LA « NOUVELLE PAUVRETÉ » : D'UNE RÉALITÉ SOCIALE À DE NOUVELLES APPROCHES D'ACTION PUBLIQUE.....	58
2. TRAITER LA « NOUVELLE PAUVRETÉ » PAR DES RÉPONSES D'URGENCE : LES PREMIERS PLANS PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ (1984-1988)	64
2.1. LA LOGIQUE DES PLANS PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ	64
2.2. LA GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DE DISPOSITIFS D'AIDE AU PAIEMENT DES LOYERS ET DES CHARGES.....	72
2.3. LES IMPAYÉS D'ÉNERGIE : UNE PRISE EN CHARGE AU SEIN DE FONDS SPÉCIFIQUES	76
2.4. LE BILAN DES PLANS PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ ET LEUR RECYCLAGE	80
3. DE L'ASSISTANCE À LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX DROITS, DE L'URGENCE À L'INSTITUTIONNALISATION DE DISPOSITIFS D'AIDE SECTORIELS	82
3.1. LA LOI RELATIVE AU REVENU MINIMUM D'INSERTION (1988).....	83
3.2. LA LOI BESSON (1990) : « DROIT AU LOGEMENT » ET CRÉATION DES FSL.....	91
a. <i>Politiques du logement et droit au logement : le logement, un bien élémentaire dont l'accès doit être garanti</i>	92

b.	<i>Faciliter l'accès au logement : du subventionnement du secteur à la solvabilisation des ménages</i>	95
c.	<i>De la crise du logement au droit au logement</i>	98
d.	<i>D'un droit fondamental à un droit à l'aide</i>	100
e.	<i>Dispositifs institués par la loi Besson et premiers bilans</i>	105
f.	<i>Logiques et critiques du droit au logement</i>	112

CHAPITRE 2 – LA RECONNAISSANCE ASYMÉTRIQUE D'UN « DROIT À L'AIDE » POUR L'ÉNERGIE ET L'EAU (1992-1996).....115

1. LA RECONNAISSANCE PROGRESSIVE D'UN PROBLÈME D'ACCÈS À L'EAU : LE DROIT À UNE AIDE POUR L'EAU ET L'ÉNERGIE (1992)117

1.1.	DES FONDS D'AIDE PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ VERS UN DROIT À L'ÉNERGIE ?	117
a.	<i>Les dispositifs d'aide au paiement des fournitures d'eau et d'énergie au début des années 1990</i>	117
b.	<i>Critiques des fonds d'aide à l'énergie et mise en visibilité des impayés</i>	118
c.	<i>La loi RMI 2: une opportunité pour inscrire de nouvelles mesures dans la législation</i>	123
1.2.	UN DROIT ASYMÉTRIQUE POUR L'EAU ET L'ÉNERGIE DANS LA LOI RMI 2 (1992)	124
a.	<i>Un droit explicite à une aide de la collectivité pour les fournitures d'eau et d'énergie</i>	124
b.	<i>L'accès à l'eau, un problème nouveau mais sans dispositif d'aide spécifique</i> ...	126
c.	<i>Les principales orientations données par la loi</i>	130

2. ENTRE MESURES TECHNIQUES POUR FAIRE FACE AUX IMPAYÉS ET MOBILISATIONS AUTOUR DES PROBLÈMES D'ACCÈS À L'EAU ET À L'ÉNERGIE.....132

2.1.	LIMITES DES FONDS ET DÉVELOPPEMENT DE MESURES OPPORTUNISTES PAR LES OPÉRATEURS D'ÉNERGIE ET D'EAU	132
2.2.	LES ASSOCIATIONS IMPOSENT LE SUJET DES IMPAYÉS COMME UN PROBLÈME NON RÉSOLU, DANS UN CONTEXTE FAVORABLE (1996)	140

CHAPITRE 3 – LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'AIDE POUR L'EAU ? LE TEMPS DU VOLONTARIAT (1996-2004)146

1. CHARTES ET NON-COUPURE POUR L'EAU ET L'ÉNERGIE: LA CONSTRUCTION LABORIEUSE D'UNE AIDE AUX IMPAYÉS (1996-2000).....147

1.1.	LES CHARTES, UNE AVANCÉE RELATIVE (1996)	147
a.	<i>La charte Solidarité-eau : un engagement volontaire pour une solidarité minimale</i>	148
b.	<i>Une faible mise en œuvre de la charte Solidarité-eau</i>	160
1.2.	LA LOI DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS OFFICIALE LE DISPOSITIF SOLIDARITÉ-EAU ET LE MAINTIEN DES FOURNITURES D'EAU ET D'ÉNERGIE (1998)	164

2. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À UNE AIDE POUR L’EAU : UN ENGAGEMENT VOLONTAIRE QUI RESTE FAIBLE (2000-2004).....172

- 2.1. LA CONVENTION SOLIDARITÉ-EAU: RELANCER UN DISPOSITIF TROP HÉSITANT ET INEFFICACE (2000) 172
- 2.2. LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS SOLIDARITÉ-EAU : ENTRE TENTATIVE DE GÉNÉRALISATION ET REMISES EN CAUSE 176
 - a. *Une montée en charge relative* 176
 - b. *Une mise en œuvre contrariée et un système remis en cause* 185
 - c. *Des critiques formulées dans la perspective de l'accès à l'eau* 188

3. RECOMMANDER LA FUSION DES FONDS : UNE RÉORIENTATION « SOCIALE » DU DISPOSITIF PAR L’ÉTAT191

- 3.1. UN IMPÉRATIF DE RATIONALISATION DANS LE CONTEXTE D’UNE FUTURE DÉCENTRALISATION 191
- 3.2. UNE LÉGITIMATION DES DISPOSITIFS D’AIDE AUX IMPAYÉS ET DE L’ÉCHELON DÉPARTEMENTAL..... 196
- 3.3. DU DIAGNOSTIC À LA RÉFORME : QUELLE POLITIQUE « SOCIALE » POUR LE FSL ? 199
- 3.4. LES NOUVELLES CONDITIONS D’AIDE 203
- 3.5. LA TIMIDE INCURSION DU DROIT À L’EAU ET DES USAGERS NON-ABONNÉS 209

CHAPITRE 4 - CRISTALLISATION DU DROIT À L’AIDE ET LIMITES DU « SOCIAL DE L’EAU » (2004-2016).....212

1. LA DÉCENTRALISATION IMPOSE DÉFINITIVEMENT UNE CONFIGURATION D’AIDE SOCIALE-TERRITORIALE (2004)213

- 1.1. UNE « DÉPARTEMENTALISATION » CONFIRMÉE 213
 - LE CADRE RÉGLEMENTAIRE : OBJET ET CONDITIONS DES NOUVEAUX FSL..... 217
- 1.2. 217

2. UNE AIDE DÉPARTEMENTALE INCONTOURNABLE MAIS CRITIQUÉE225

- 2.1. UNE CROISSANCE CONTRASTÉE DES DIFFÉRENTS VOILETS DES FSL 226
 - a. *La difficulté de dresser un bilan des FSL* 226
 - b. *Une vue d’ensemble* 228
 - c. *Le poids pris par les aides à l’énergie* 234
- 2.2. LES VOILETS EAU DES FSL : DES VOILETS EN CROISSANCE MAIS SOUS CONTRAINTE 241
 - a. *Les volets eau entre progression et asymétrie* 241
 - b. *Les modalités locales du droit à l’aide en cas d’impayé d’eau*..... 250
- 2.3. ENTRE DROIT À L’AIDE ET POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ..... 253
 - a. *La critique du droit à l’aide*..... 253

b.	<i>Requalification des problèmes d'accès aux services et montée en puissance de la « lutte contre la précarité énergétique »</i>	256
CONCLUSION DE LA PARTIE 1		270
PARTIE 2 – DU SOCIAL DE L'EAU À L'EAU SOCIALE (2000 – 2016)		275
CHAPITRE 5 –DE L’AFFIRMATION D’UN DROIT À L’EAU À LA DIFFICILE GENÈSE DE L’EAU SOCIALE (2000-2016)		276
1.	LE LENT CHEMINEMENT DU DROIT À L’EAU (1998-2006)	278
1.1.	UNE « TARIFICATION SPÉCIALE » POUR UN « PRODUIT DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ »	278
1.2.	LA RECONNAISSANCE DU DROIT À L’EAU	283
2.	UN ÉVÉNEMENT JURIDIQUE EN QUÊTE D’EFFETS (2009-2012)	289
2.1.	UNE MISE EN ŒUVRE ÉCARTELÉE ENTRE VOLET « CURATIF » ET VOLET « PRÉVENTIF » ...	290
2.2.	UN FOISONNEMENT D’INITIATIVES.....	297
a.	<i>Une expérience pionnière de tarification progressive à visée sociale à Libourne</i>	298
b.	<i>Niort et le Sud Deux Sèvres : la mise en place d’un « bouclier social » de l’eau</i>	301
c.	<i>L’eau sociale à grande échelle : le cas du Syndicat des Eaux d’Ile de France (SEDIF)</i>	303
d.	<i>D’un enjeu social à un programme d’action environnementale : le cas de l’Eurométropole de Strasbourg (EMS)</i>	307
e.	<i>Le syndicat de l’Eau du Dunkerquois : « vitrine » française de la tarification sociale et de l’ingénierie sociale de la Lyonnaise des Eaux</i>	310
f.	<i>Un fonds social complémentaire du FSL pour la Communauté d’Agglomération d’Hénin-Carvin (CAHC)</i>	316
3.	LES TIMIDES DÉBUTS DU VOLET PRÉVENTIF DU DROIT À L’EAU (2013-...)	323
3.1.	« PUISQUE CE FOISONNEMENT NOUS DÉPASSE, FEIGNONS DE L’ENCADRER »... ..	323
3.2.	LA LOI INTERDIT-ELLE LES COUPURES ?	328
3.3.	UNE MISE EN ŒUVRE « EFFECTIVE » DU DROIT À L’EAU TOUJOURS EN DEVENIR ?	332
CHAPITRE 6 –L’INVENTION DE L’EAU SOCIALE À L’ÉPREUVE DU LOCAL. LE CAS PARISIEN : TOURS ET DÉTOURS AUTOUR DE LA TARIFICATION SOCIALE (2007-2016)		336
1.	LE PROJET EMBLÉMATIQUE DE RETOUR EN RÉGIE ET L’ANNONCE EN CREUX D’UNE TARIFICATION SOCIALE (2007-2009)	342
1.1.	LA REMUNICIPALISATION ET SES VERTUS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.....	343
1.2.	UN DISCOURS CITOYEN POUR UN PROJET SE VOULANT EXEMPLAIRE	346
a.	<i>Le foisonnement du discours citoyen</i>	346

b.	<i>Remunicipalisation et recherche d'exemplarité</i>	347
1.3.	LE PROBLÈME DE L'EAU SOCIALE ET DE LA TARIFICATION SOCIALE VU PAR LES RESPONSABLES DE LA RÉGIE	349
a.	<i>Lorsque les acteurs de terrain détricotent la pertinence de la question de l'eau sociale</i>	349
b.	<i>Prises de position en défaveur de la tarification sociale</i>	353
c.	<i>Une solution de repli : l'allocation « Paris logement »</i>	357
d.	<i>L'allocation Paris Logement : un dispositif préventif, mais non financé par le prix de l'eau</i>	360
2.	METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À L'EAU À PARIS, SANS TARIF SOCIAL : LES ACTIONS DE LA RÉGIE (2010-2012)	362
2.1.	UN PATCHWORK DE MESURES POUR « RENDRE EFFECTIF LE DROIT À L'EAU »	364
2.2.	LA BAISSÉ DU PRIX DE L'EAU : UNE MESURE « POUR TOUS »	366
a.	<i>Pourquoi baisser le prix de l'eau ?</i>	366
b.	<i>La baisse du prix de l'eau passée au crible de la critique</i>	368
2.3.	LE RENFORCEMENT DE L'ACTION CURATIVE : LA RÉGIE INVESTIT LE FONDS SOLIDARITÉ LOGEMENT.....	371
a.	<i>Les modalités d'une participation généreuse</i>	371
b.	<i>Les publics concernés</i>	373
c.	<i>FSL versus allocation Paris Logement</i>	375
2.4.	DE L'INTRODUCTION DES KITS ÉCONOMISEURS AU PROJET D'OPTIMISATION DES ÉQUIPEMENTS.....	377
a.	<i>En quoi consistent les kits ?</i>	377
b.	<i>Les modalités de mise en œuvre des kits</i>	378
c.	<i>Les raisons du choix des kits économiseurs</i>	380
d.	<i>Partir des kits pour au final interroger la performance des équipements des usagers</i>	382
3.	LE RETOUR DE LA TARIFICATION SOCIALE ? (2010-2013)	386
3.1.	LORSQUE L'ÉCHIQUIER POLITIQUE S'EMPARE DE LA TARIFICATION SOCIALE (2010)	386
a.	<i>Les Verts relancent le débat</i>	386
b.	<i>Ecarter la tarification sociale pour consolider les dispositifs de gestion sociale de l'eau existants</i>	391
3.2.	UN NOUVEL APPEL D'AIR POUR LA TARIFICATION SOCIALE (2012).....	394
a.	<i>Lorsque le jeu des vœux aboutit à la mise à l'étude de la question tarifaire</i>	394
b.	<i>Un contexte fortement incitatif</i>	396
3.3.	LE GROUPE DE TRAVAIL « TARIFICATION »	398
a.	<i>La tarification progressive : quelle place pour le social ?</i>	399
b.	<i>Retour de la tarification sociale différenciée ?</i>	401
c.	<i>Examiner d'autres formules tarifaires ?</i>	401
d.	<i>Une issue indéçise : du foisonnement des pistes à la suspension de la réflexion (février 2013)</i>	402

EPISODE CONCLUSIF (2014-2016)	405
CONCLUSION GÉNÉRALE	412
BIBLIOGRAPHIE	430
ANNEXES	459
A. TEXTES JURIDIQUES	460
B. CAS ENQUÊTÉS ET ACTEURS RENCONTRÉS	465
C. LES PRINCIPAUX JALONS DE LA TRAJECTOIRE DU PROBLÈME DE L'ACCÈS À L'EAU EN FRANCE	473
D. EXTRAITS DE SOURCES DOCUMENTAIRES	476
1) PRIX MOYEN DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE (2012)	476
2) DISPOSITIONS PRÉVUES PAR LA CHARTE SOLIDARITÉ-EAU ET SA CIRCULAIRE D'APPLICATION (1996)	478
3) EXTRAIT DE LA CIRCULAIRE DU 6 JUIN 2000 AU SUJET DU DISPOSITIF SOLIDARITÉ-EAU ...	480
4) EVALUATION DES FONDS D'AIDE AUX IMPAYÉS D'EAU : BILAN ET PROPOSITIONS (2001)	481
5) OBJECTIFS DES DISPOSITIFS FSL	483
6) CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ POUR OBTENIR UNE AIDE DU FSL 67 EN CAS D'IMPAYÉ D'EAU ET D'ÉNERGIE (2010)	485
7) LA « POLITIQUE SOLIDARITÉ D'EDF » (2009)	488
8) PROCÉDURE DE RECOUVREMENT DES IMPAYÉS D'ÉLECTRICITÉ (2004)	490
9) PROCÉDURES DE RECOUVREMENT EN CAS D'IMPAYÉ D'EAU.....	493
10) INITIATIVE D'UN FSL : L'AIDE À LA MENSUALISATION POUR LE PAIEMENT DE L'ÉNERGIE (2010)	496
11) LISTE DES CINQUANTE SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT PARTICIPANT À L'EXPÉRIMENTATION BROTTEES (2013-2018)	498
12) PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET DISPOSITIFS DE LUTTE	501
TABLE DES MATIÈRES	503



Jeanne GREMMEL



L'invention de l'eau sociale

Trajectoire du problème de l'accès à l'eau en France (1984-2016)

La thèse analyse la trajectoire du problème de l'accès à l'eau en France, sur trois décennies. Dans un contexte de « nouvelle pauvreté », on constate le passage progressif d'une logique d'action publique fondée sur l'assistance discrétionnaire à une logique de solidarité basée sur des droits sociaux. On retrouve ce glissement tant dans le domaine du logement, de l'énergie, que de l'eau. Pour l'eau, se dessine une trajectoire qui nous conduit du « social de l'eau » à « l'eau sociale ». Le social de l'eau est basé sur : l'affirmation d'un droit à l'aide ; l'externalisation de la gestion de cette aide ; le rôle de contributeur des services pour cette gestion ; une approche curative des problèmes. En regard, le modèle de l'eau sociale se fonde sur : l'internalisation de la question sociale dans des services d'eau, jouant désormais un rôle plus actif ; l'instauration d'un droit à l'eau ; l'émergence d'une approche préventive des problèmes.

Problème public - Accès à l'eau - Droit à l'eau - Solidarité - Service essentiel - Services en réseau - Expérimentation publique - Action sociale

This doctoral thesis analyses the trajectory of the problem of access to water for low-income customers in France over the last three decades. In a context of "new poverty", we observe a gradual evolution from logics of public action based on discretionary assistance to logics of solidarity based on social rights. This evolution can be observed in different fields including housing, energy and water. In the case of water, we uncover a trajectory leading from "welfare of water" to "social water". The welfare of water is based on: the assertion of a right to receive help, the externalization of the right to this help, the contribution of utilities to its management and funding, and a curative approach to problems. However, "social water" is based on: the internalization of the social issue in water utilities - which play from now on a more active role - , the instauration of a right to water, and the emergence of a preventive approach to problems.

Public problem - Access to water - Right to water - Solidarity - Essential service - Utilities - Public experiment - Social welfare