Analyse des difficultés d'accès à l'eau des ménages en impayé et du ressenti de la qualité de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau en France

M. Tsanga Tabi

▶ **To cite this version:**

M. Tsanga Tabi. Analyse des difficultés d'accès à l'eau des ménages en impayé et du ressenti de la qualité de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau en France. irstea. 2018, pp.139. hal-02607572

HAL Id: hal-02607572
https://hal.inrae.fr/hal-02607572

Submitted on 16 May 2020

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

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

Analyse des difficultés d'accès à l'eau des ménages en impayé et du ressenti de la qualité de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau en France

A partir de la plateforme des plaintes pour coupures d'eau et menaces de coupures de la Coordination Eau Ile de France et de la Fondation France Liberté sur la période 2014 à mars 2017.

Marie TSANGA TABI

Février 2018

Préambule

Tous mes remerciements à Agnès Herrmann, ingénieure de recherche au LHyGeS, qui a bien voulu réaliser les différentes cartes de ce rapport.

Mes remerciements vont également à Olivier Beaumais, économiste à l'Université de Rouen, pour ses conseils sur les conditions de validité des résultats issus de l'échantillon de ménages étudié, et pour les tests de corrélation qu'il a réalisés pour apporter des réponses statistiques aux questions que nous nous sommes posées dans ce rapport.

Merci aussi à Hervé Gruy pour son investissement dans les premiers traitements et la mise en ordre des données sources de la base de données effectués au sein de notre unité de recherche dans le cadre de son mémoire de mastère de géographie pendant la période d'octobre 2016 à avril 2017.

Merci enfin à Rémi Barbier, mon responsable d'équipe, pour sa relecture et ses suggestions qui ont permis d'affiner ma réflexion.

« Bonjour, je suis une femme seule avec un enfant âgé de 12 ans. Je n'ai plus d'eau depuis presque 6 mois, je me douche dans les gymnases de la commune sur conseil d'un technicien du CEG !! J'ai été voir une assistante sociale, qui n'a rien pu faire, puis la mairie qui n'arrête pas de me balader. Résultat : la société d'eau me demande de payer l'intégralité + les frais de remise 142 €. Je ne touche que l'ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi).

Que dois-je faire ? Je ne peux pas satisfaire un besoin vital : boire et se doucher»

Récit de la coupure d'eau n°997

IRSTEA et l'ENGEES n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce rapport ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

INTRODUCTION *1*

I^{ère} Partie : *5*

DESCRIPTIF DE L'ECHANTILLON DE MENAGES ETUDIE, PRESENTATION DU PLAN D'ANALYSE ET DE LA DEMARCHE D'EXPLOITATION DES DONNEES *5*

I.1. PRESENTATION DES CONDITIONS D'OBTENTION DE L'ECHANTILLON DE MENAGES ETUDIE ET DES PRECAUTIONS DE LECTURE DES RESULTATS 5

I.1.1. CONTENU ET CONDITIONS D'OBTENTION DE LA BASE DE DONNEES SOURCE 7

I.2. DEMARCHE, PLAN D'ANALYSE ET METHODE D'EXPLOITATION DES DONNEES 9

I.2.1. DEMARCHE ET PLAN D'ANALYSE 9

I.2.2. CONSTRUCTION DES VARIABLES ET DU TABLEAU D'ANALYSE 10

I.2.3. LE CODAGE DU MATERIAU QUALITATIF 12

I.2.4. L'EXPLOITATION DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE DE LA BASE DE DONNEES ET CHOIX DES RESULTATS A CARTOGRAPHIER 20

I.2.5. TECHNIQUES D'ANALYSE UTILISEES 20

SYNTHESE DES RESULTATS CLES DE L'ETUDE *22*

II^{ème} partie : *28*

LES RESULTATS DE L'ANALYSE *28*

II.1. DESCRIPTIF DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES STATISTIQUES DE L'ECHANTILLON DE MENAGES ETUDIE 28

II.2. FOCUS SUR LES QUESTIONS POSEES PAR LES DEUX ONG 32

II.2.1 LA CHRONOLOGIE DES COUPURES D'EAU AU REGARD DES OBLIGATIONS LEGALES DE MAINTIEN A L'EAU 32

II.2.2. L'AMPLEUR DES COUPURES D'EAU ET DE REDUCTION DE DEBIT OBSERVEES 34

II.2.3. LE NOMBRE DE COUPURES D'EAU OBSERVEES A L'ECHELLE LOCALE A-T-IL A VOIR AVEC LE NIVEAU DE PAUVRETE GEOGRAPHIQUE ? 40

II.2.4. LA DUREE DES COUPURES D'EAU DES MENAGES DE L'ECHANTILLON 43

II.2.5. LES MONTANTS DES IMPAYES DES MENAGES DE L'ECHANTILLON 47

- Le cas particulier des coupures d'eau pour impayés liés à des fuites d'eau 47

II.2.6. PRATIQUES DES DISTRIBUTEURS D'EAU EN MATIERE DE GESTION D'IMPAYES ET OBSTACLES A L'ACCES AU DROIT A L'EAU DES MENAGES 49

- Les modalités de gestion des impayés : point réglementaire 49
- Un exemple d'organisation de gestion des impayés : le cas de Suez à Bordeaux Métropole 52
- Le retour des ménages de l'échantillon sur les modalités de gestion des impayés 55
  - a) L'alerte avant coupure des ménages 55
  - b) Remarque sur les 151 ménages de l'échantillon concernés par une menace de coupure d'eau 59
  - c) Remarque sur les effets du lentillage 59
  - d) La proposition ou la négociation d'échéanciers de paiement de l'impayé entre le distributeur et l'usager 61
  - e) L'orientation des ménages pauvres vers les dispositifs d'aide sociale 63
  - f) La question des frais de coupure et des frais de remise en service des ménages en impayés 64

II.3 PROFILS SOCIO-ECONOMIQUES DES MENAGES EN IMPAYES ET ANALYSE DU DEGRE DE VULNERABILITE MENAGES DE L'ECHANTILLON 68
II.3.1. PRES DES TROIS-QUART DES MENAGES DE LA PLATEFORME SONT DES MENAGES RELEVANT DE PUBLICS TRES VULNERABLES A VULNERABLES. 68
II.3.2. LA MAJORITE DES MENAGES DE L'ECHANTILLON SONT DES MENAGES AVEC ENFANTS OU DES PERSONNES SEULES. 71
II.3.3. LE CAS DES MENAGES HANDICAPES OU PRESENTANT DES PROBLEMES DE SANTE 75
II.3.4 SEULEMENT 39% DES MENAGES DE L'ECHANTILLON ONT RECOURS AUX SERVICES SOCIAUX 76
II.3.5. CARTOGRAPHIE DE LA VULNERABILITE DES MENAGES DE L'ECHANTILLON 77

II.4. CARACTERISATION ET CARTOGRAPHIE DES MOTIFS DES IMPAYES DES MENAGES DE L'ECHANTILLON 83
II.4.1. CARACTERISATION DES IMPAYES SELON LES MOTIFS DE MENACE DE COUPURE OU DE COUPURE 83
II.4.2. APERÇU DES MOTIFS D'IMPAYES EN FONCTION DE LA SITUATION DE VULNERABILITE DES MENAGES 89
II.4.3. CARACTERISATION DES MOTIFS D'IMPAYES SELON LE DISTRIBUTEUR 90
II.4.4. CARTOGRAPHIE DES MOTIFS D'IMPAYES DES MENAGES DE L'ECHANTILLON 91
- Focus sur les configurations territoriales des motifs de coupure de quatre opérateurs (trois opérateurs privés et l'ensemble des opérateurs en régie présents dans la plateforme) 94
- Focus sur la distribution par région et par opérateur du motif d'impayé « litiges avec le distributeur » 99
- Focus sur la distribution par région et par opérateur du motif d'impayé « Impossibilité financière du ménage à régler sa facture du fait de situation de pauvreté » 100

II.5. LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE RESSENTIE PAR LES MENAGES EN IMPAYE DE L'ECHANTILLON 103
II.5.1. QUELQUES POINTS DE REPERE BIBLIOGRAPHIQUE ET POSITIONNEMENT DE NOTRE PROBLEMATIQUE RELATIVE A LA PRISE EN CHARGE DES MENAGES EN IMPAYE 104
II.5.2. ANALYSE DE LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE RESSENTIE PAR LES MENAGES EN IMPAYES DE L'ECHANTILLON 107
II.5.3. CARTOGRAPHIE DE LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE RESSENTIE PAR LES MENAGES EN IMPAYE DE L'ECHANTILLON 114

CONCLUSION *122*

ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS POSEES PAR L'ANALYSE DE LA PLATEFORME DES PLAINTES POUR COUPURES ET MENACES DE COUPURES D'EAU DES DEUX ONG 122
1. Principaux enseignements de l'étude 122
2. questions que pose notre analyse 127

REFERENCES bibliographiques 133

INTRODUCTION

Le modèle des droits humains fondamentaux qui s'est développé dans les pays développés ces dernières décennies comme nouvelle modalité de prise en charge des problèmes contemporains de pauvreté, a institué à côté des politiques sociales traditionnelles, une nouvelle modalité d'intervention sociale permettant de focaliser l'attention sur les besoins essentiels et vitaux des populations vulnérables.

Le principe de droit humain fondamental attribué à l'eau et reconnu par l'ONU (Organisation des Nations Unies) en 2010, repose sur une justification éthique et morale largement partagée et admise à l'échelle des nations. En France, où ce droit humain à l'eau a été inscrit dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et décliné au travers d'une série d'autres textes de loi, ses conditions d'applicabilité sont en cours d'expérimentation, et le contenu opérationnel du droit à l'eau auquel sont censées aboutir les collectivités locales après ce test empirique, devrait prendre forme après la fin de l'expérimentation prévue en avril 2018.

Sur un plan légal, la validation par le Conseil Constitutionnel le 28 mai 2015 de l'interdiction de couper l'eau aux ménages en impayés, posée en avril 2013 par la loi Brottes, est venue marquer le paysage institutionnel du droit à l'eau en France.

L'un des facteurs de cette évolution du paysage institutionnel du droit à l'eau tient aux mouvements de défense de ce droit à l'eau qui ont emprunté de nouvelles voies. Portée depuis quelques temps par le milieu associatif qui se fait le porte-parole des populations pauvres en incapacité de revendiquer leurs droits, une plateforme d'appel à témoignages des ménages coupés d'eau : « Coupure d'eau : que faire » a vu le jour en 2014. Cette plateforme mise en place par deux acteurs du monde associatif qui militent pour un accès universel à l'eau : la Coordination Eau Ile de France (CEIDF) et la Fondation France Liberté (FFL), est ainsi devenue un outil, dont la saisine, a constitué la voie de recours ultime d'un millier et demi de ménages coupés d'eau et en quête d'une solution pour restaurer leur accès à ce bien essentiel. Le témoignage qui suit, à l'image des nombreux autres récits de cette plateforme, illustre le principe qui a procédé à la constitution de cette base de données :

> « *Bonjour je me permet de vous contacter parce que l'on m'a coupé l'eau alors que j'ai 3 enfants à charge, que je leur ai expliqué mon cas par téléphone et qu'ils ne veulent rien savoir. J'ai des problèmes d'argent pour l'instant. J'ai une facture impayée de 540 euros, et ils me réclament en plus 155€ pour fermeture de compteur et 155 € pour réouverture, soit plus de 800 euros ! J'ai déjà du mal à payer 540 € et ils me rajoutent des frais supplémentaires. Comment pourrais-je payer ? S'il vous plait, comment faire pour qu'ils rouvrent mon compteur d'eau ? On m'a dit qu'ils n'avaient plus le droit de couper l'eau, surtout avec 3 enfants à charge !* Merci
> » Récit de la coupure d'eau n° 371 de la plateforme

C'est la base d'informations constituée par ces témoignages de coupures d'eau enregistrées sur la période allant de janvier 2014 à mi-mars 2017, qui fait l'objet de notre étude. Les 1173 observations de cette plateforme de plaintes de ménages pour coupure ou menace de coupure qui émanent de l'ensemble du territoire national et de quelques régions d'outre-mer, constituent en effet, un échantillon de ménages de taille intéressante pour observer et analyser les difficultés d'accès à l'eau des ménages pauvres en impayés et leurs modalités de prise en charge par les distributeurs d'eau

Dans la pratique, la mise en œuvre du droit à l'eau qui intervient dans le contexte de l'accès marchand, concerne en premier lieu les publics pauvres dont l'un des premiers critères d'appréhension par les services d'eau est l'impayé de facture. Or, le nouveau contexte d'application du droit à l'eau cadré désormais par l'interdiction de couper l'eau aux ménages aux impayés, donne une autre ampleur nouvelle à la question de la prise en charge des publics structurellement ou ponctuellement non solvables et en impayés.

A cet égard, le millier d'observations de la plateforme des plaintes pour coupure d'eau représente une source d'informations inédite : elle comprend des données décrivant les caractéristiques socio-économiques des ménages en question, la durée et les motifs de la coupure ou de la menace de coupure, les modalités de prise en charge de l'impayé par les distributeurs et le ressenti des ménages de cette prise en charge. L'effet miroir des pratiques des distributeurs d'eau à l'œuvre autour de la coupure d'eau que donne à voir cet « observatoire », nous renseigne sur une réalité peu investiguée et méconnue. Jusque-là, on ne disposait pas d'informations sur cette population de ménages en impayés d'eau à cette échelle. Les résultats de notre étude fournissent des éléments de connaissance empirique des problèmes d'accès à l'eau de ménages en précarité fondés sur le retour des ménages en question, tout en donnant un éclairage sur leur vécu de la prise en charge par les distributeurs de leur situation d'impayé.

Dans ce rapport, la question désormais résolue des coupures d'eau n'est pas notre objet d'étude. C'est plutôt l'effet miroir que donne à observer la plateforme des plaintes des ménages concernés, les difficultés à l'origine de la coupure, leur profil socio-économique, le vécu de la coupure d'eau et le ressenti qu'ils ont eu de leur prise en charge par les distributeurs, qui a constitué notre angle d'analyse.

Comment les services publics d'eau contemporains au visage industriel et marchand, mais également en charge d'une mission de cohésion sociale au sens où l'entendait le rapport Denoix-de Saint-Marc (1996), font face à cet enjeu de société ? Quelle est la nature des difficultés d'accès à l'eau auxquelles sont confrontés ces ménages pauvres et en impayés dont le statut dual et ambivalent est d'être à la fois usager d'eau censé régler sa facture, mais également bénéficiaires du droit à l'eau (Tsanga Tabi, 2006) ? Qui sont ces ménages dont la situation d'impayé a abouti à des privations d'eau ou à des menaces de coupure d'eau ? Quelles sont sur un plan factuel, les modalités déployées par les services publics d'eau face aux impayés de facture ? Telles sont notamment les questions que nous examinons et auxquelles nous permettent de répondre les 1173 observations de l'échantillon de ménages étudié.

Les résultats que nous dégageons soulignent les enjeux que soulèvent aujourd'hui, pour les distributeurs d'eau, la prise en charge des usagers pauvres en impayé, dans le

cadre institutionnalisé de l'interdiction de couper l'eau. Hormis le travail de mise en récit d'une coupure d'eau de 6 mois vécue par une mère de famille et ses trois enfants réalisé par Françoise Gigleux (2016), il n'existe pas à notre connaissance, d'autres études en France qui ait abordé cette question du point de vue du vécu des ménages. Aussi, les résultats que nous dégageons dans le cadre de notre analyse ont une portée heuristique intéressante et devraient permettre d'enrichir le débat actuel et non clos du droit à l'eau au regard en particulier de la prise en charge de la catégorie des ménages en situation de précarité.

En effet, au-delà de la problématique des coupures d'eau recensées sur la plateforme « Coupures d'eau – Que faire ? » que l'on peut considérer comme résolue d'un point de vue légal en France, la problématique des ménages pauvres et en impayés d'eau demeure. En effet, derrière ces impayés, il y a des ménages pour lesquels la connaissance des caractéristiques qui font de leur situation un cas problématique, à la fois du point de vue de la mise en œuvre du droit à l'eau, et du point de vue des modalités de prise en charge de ces ménages par les services d'eau, constitue un préalable à l'action adaptée et pertinente à concevoir.

Notre rapport comporte trois parties et aborde tour à tour, la chronologie, l'ampleur des menaces de coupure et des coupures d'eau des ménages de l'observatoire, ainsi que le profil socio-économique des 1173 ménages de notre tableau de données. Dans une deuxième partie, nous mettons en évidence et analysons les motifs de coupure d'eau, de lentillage ou de menaces de coupure. Enfin, dans une dernière partie, nous nous penchons sur la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon dans le cadre de la relation instaurée avec le distributeur à l'occasion de leur situation d'impayé. Dans l'univers technicien et marchand des services publics d'eau, cette problématique de la prise en charge des ménages en impayé qui a émergé au fil de notre analyse, et qui ne se réduit pas à la résorption des impayés des ménages pauvres, est certainement l'une des composantes opérationnelle du droit à l'eau en France, où tout reste à construire.

Les résultats de notre étude sont ensuite discutés et mis en perspective au regard de la nouvelle donne que constitue dans le paysage français de gestion de l'eau en France, l'interdiction de couper l'eau aux ménages.

Encadré 1 : Fiche d'identité de la Coordination Eau Ile de France et de la Fondation France-Liberté et de leur action pour la défense du droit à l'eau.

Créée en 2008, la Coordination Eau Ile de France (CEIDF), qui rassemble une quarantaine d'associations locales en Île-de-France, est un acteur associatif militant engagé dans un mouvement citoyen de défense du statut de l'eau comme bien commun. Son directeur, Jean-Claude Oliva, défend l'idée que la meilleure façon de garantir l'eau aux plus démunis est de s'assurer que personne n'ait sa distribution d'eau coupée ou réduite.

Mise en place en 1986 sous l'égide de Danielle Mitterrand, la Fondation France Libertés (FFL) dirigée par Emmanuel Poilane, se mobilise pour la défense des droits de l'Homme dont l'accès à l'eau fait partie. Elle revendique la volonté de faire appliquer le droit concret dans le respect des droits des populations et elle est le partenaire de la CEIDF dans le combat pour la défense du droit à l'eau en France.

Ces deux acteurs ont occupé une place centrale ces dernières années dans la défense du droit à l'eau en France en contribuant notamment à rendre le droit à l'eau justiciable.

En effet, dans le nouveau cadre d'interdiction de couper l'eau en France posé par la loi Brottes du 15 avril 2013, son décret d'application du 27 février 2014 et l'avis du Conseil Constitutionnel du 29 mai 2015, les distributeurs d'eau ont continué à priver d'eau les ménages en impayé. C'est notamment ce phénomène de coupures d'eau « illégales » qui a conduit les deux ONG à mettre en place en 2014 la plateforme d'appel à témoignages pour coupures d'eau afin de donner une visibilité à des pratiques locales qui remontaient très peu à l'échelle nationale. L'ampleur inattendue de cette remontée de plaintes de ménages coupés d'eau, et le caractère socialement intolérable de certaines de ces plaintes ont été le facteur déclenchant de la série de procès[1] engagée par ces deux acteurs contre les distributeurs d'eau pour faire valoir le droit à l'eau des populations devant le juge.

A ce rôle nouveau de partie civile devant le juge pour les ménages victimes de coupures d'eau qu'ont endossé les deux ONG, s'est rajouté celui de médiateur « non officiel » de l'eau entre l'usager du service public d'eau et son distributeur d'eau qui a consisté à intervenir systématiquement auprès des distributeurs d'eau enregistrés dans l'observatoire, pour demander que l'accès à l'eau des ménages coupés d'eau soit restauré.

Dans ce paysage conflictuel du droit à l'eau où intérêts économiques et solidarité sociale s'opposent, l'actualité[2] qui concerne la CEIDF et la FFL témoigne de la présence toujours vivace, des tensions que suscite dans notre société la question du droit à l'eau.

[1] Entre 2014 et 2017, les deux ONG ont engagé une quinzaine de procès contre les distributeurs d'eau qu'elles ont toutes gagnés.

[2] Le procès intenté par Veolia pour diffamation contre la Fondation France Libertés et la Coordination Eau Île-de-France en mars 2017, en est une illustration.

I^ERE PARTIE :

DESCRIPTIF DE L'ECHANTILLON DE MENAGES ETUDIE, PRESENTATION DU PLAN D'ANALYSE ET DE LA DEMARCHE D'EXPLOITATION DES DONNEES

I.1. PRESENTATION DES CONDITIONS D'OBTENTION DE L'ECHANTILLON DE MENAGES ETUDIE ET DES PRECAUTIONS DE LECTURE DES RESULTATS

L'échantillon de ménages qui sert de support à notre analyse est issu de la plateforme web « Coupures d'eau – Que faire ? »[3] mise en place par les deux ONG : la Coordination Eau Ile de France et la Fondation France Libertés, dans le cadre de leurs actions de défense du droit à l'eau. Sur cette plateforme, c'est l'information fournie directement par les ménages et constituée des réponses aux questions contenues par le site web d'une part, et par les récits individuels des ménages du vécu de la coupure d'autre part, qui constitue la base d'obtention de l'échantillon de ménages étudié.

Ainsi, les données recueillies ont-elle un caractère déclaratif et ne résultent pas d'une enquête traditionnelle d'échantillonnage conduite selon un protocole d'enquête normalisé qui sélectionne l'échantillon à étudier en fonction de la population mère et de ses caractéristiques en vue de s'assurer de la représentativité des résultats obtenus. En effet, dans ce cas, les informations dont on dispose sur la population mère permettent de comparer les résultats obtenus au niveau de l'échantillon avec les caractéristiques de la population mère, et éventuellement de pondérer les résultats obtenus.

Dans notre cas où l'échantillon initial se compose de données spontanées de 1279 ménages, -ce qui en soi constitue un échantillon conséquent sur un plan statistique-, nous ne disposons pas d'informations sur la population mère qui nous intéresse, à savoir les ménages pauvres en impayés de facture d'eau à l'échelle du territoire métropolitain et d'outre-mer.

Dans l'état actuel des systèmes d'information de gestion des services publics d'eau, l'obtention de données sur la population mère (ménages en impayés et ses caractéristiques) à l'échelle du territoire national et d'outre-mer est hypothétique. D'une part, la gestion de l'eau étant locale, il n'existe pas de recensement des ménages en impayés d'eau à l'échelle nationale ; d'autre part, en supposant qu'il eut été possible d'avoir accès à une telle information, nous ne disposerions pas des caractéristiques descriptives de la situation socio-économique des ménages et des modalités de gestion de ces impayés par les différents services d'eau. Or, tout l'intérêt de l'échantillon de ménages constitué à partir de la plateforme des plaintes lancée par les 2 ONG, réside dans le caractère inédit de l'information collectée à la fois sur la situation sociale des ménages en impayé, mais aussi sur les modalités de prise en charge de ces ménages par les services.

[3] http://eau-iledefrance.fr/temoignage-de-coupure-deau-illegale/

En effet, ce qui fait la valeur de cet échantillon déclaratif tient au fait que nous avons affaire à un échantillon de ménages dont la situation est « socialement problématique » et dont l'analyse eu-égard aux difficultés d'accès au service d'eau présente un intérêt particulier pour nos travaux. En premier lieu, les ménages en question sont tous des ménages en impayés de facture d'eau ; et en second lieu, leur situation d'impayé a conduit à des coupures, ou à des menaces de coupures. Par ailleurs, cet échantillon fournit un descriptif du ressenti du ménage et de son vécu de cette situation problématique, ce qui constitue une information rare dans le secteur de l'eau et donne l'occasion d'investiguer une réalité peu connue. Aussi, dans ce contexte d'étude où l'obtention d'informations sur la population mère est problématique, le recours à ces données déclaratives de ménages est l'occasion de s'intéresser à ce qu'il est possible d'apprendre à partir de cet échantillon.

Cette situation particulière d'échantillonnage n'est d'ailleurs pas inconnue dans le monde des enquêtes. Les enquêtes menées par internet qui se sont développées à une vitesse impressionnante relèvent de ce cas (Frippiat & Marquis, 2010) : *« ne disposant pas d'un fichier (tel que le Registre national) sur lequel effectuer une sélection probabiliste, le chercheur est obligé soit de s'en remettre à une procédure de contact « tout-venant » (quitte à tenter de recréer un échantillon par quota ensuite), soit de profiter d'un panel de répondants déjà formé (mais qui ont décidé au préalable de faire partie de ce panel)* ». L'autre précaution analytique liée à la nature déclarative de l'échantillon de ménages étudié tient ainsi au problème d'auto-sélection. « *Puisque le chercheur ne sélectionne pas les individus de manière probabiliste, ce sont les individus eux-mêmes qui décident de s'inclure ou non dans l'échantillon* ». Ce phénomène difficile à contrôler par le chercheur a certainement joué dans le cas de l'échantillon des ménages qui se sont enregistrés sur la plateforme : la connaissance ou non par les ménages de l'existence de plateforme, l'existence de relais locaux des deux ONG (ce qui est le cas notamment pour l'antenne locale du CEIdF dans le département de la Seine-Saint-Denis) a vraisemblablement influencé l'accès des ménages à la plateforme. D'après les responsables des deux ONG, il n'y a pas eu d'actions de communications spécifiques de leur part autour de la plateforme mis à part sur Avignon et Perpignan où l''information sur l'existence de la plate-forme a été relayée par des collectifs actifs. Certains travailleurs sociaux y ont eu recours et l'information a parfois été retransmise par les médias.

L'auto-sélection crée inévitablement des biais auxquels il est difficile de remédier. Si nous ne pouvons pas résoudre ce problème ici, nous n'évacuons pas pour autant la question de l'inférence des résultats de l'étude compte-tenu du contexte d'absence de population de référence. Aussi, la lecture des résultats de cette étude sont-ils à lire avec les précautions que nous posons : nous ne pouvons pas statuer dans un sens ou dans un autre sur la représentativité de nos résultats dans la mesure où les caractéristiques de la population mère sont inconnues. La généralisation de nos résultats à l'ensemble des ménages en impayés dont la situation sociale est problématique dépendra de la progression des connaissances obtenues sur cette population mère et de la parution d'autres études dans ce domaine.

L'autre question que pose notre échantillon est celui de la sincérité des déclarations des ménages, en particulier pour certaines variables. L'hypothèse qu'il existe des cas

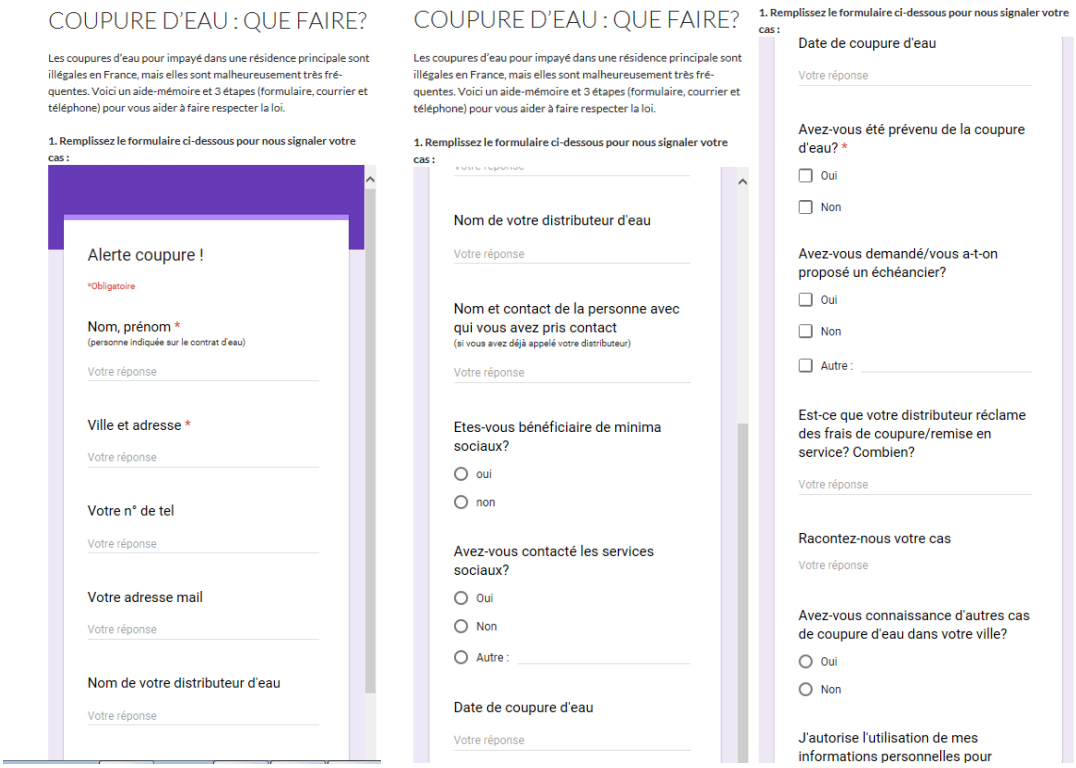
de fausses déclarations au sein de cette base de données n'est pas à exclure, toutefois, cela ne saurait concerner l'ensemble des ménages de l'échantillon.

Nous reviendrons sur ce point plus loin lors de la présentation de certaines caractéristiques statistiques des ménages de notre échantillon. Signalons à ce stade que les deux ONG ont systématiquement pris contact avec les services d'eau suite aux plaintes de ménages et vérifié une partie de l'information fournie par le ménage pour demander une remise en service de l'eau à ces ménages. De même, une partie de ces situations de coupure déclarées sur la plateforme ont fait l'objet de reportages et de documentaires, ainsi que de contentieux devant le juge où des éléments de preuve relatifs aux informations fournies, ont dû être apportés.

I.1.1. CONTENU ET CONDITIONS D'OBTENTION DE LA BASE DE DONNEES SOURCE

Outre les informations personnelles permettant d'identifier le ménage et de le localiser géographiquement, la plateforme des plaintes pour coupures accessible par internet comporte 12 questions fermées et une question ouverte qui permettent au ménage de s'exprimer sur les causes, les conditions et le vécu de la coupure d'eau (voir capture d'écran ci-après).

Visuel de la plateforme web des plaintes pour coupures d'eau mise en place par les deux ONG



Le matériau fourni par ces questions et le récit de la coupure correspondent à des déclarations faites sur la plateforme entre janvier 2014 et mi-mars 2017 et composent la base d'information source qui alimente notre étude.

Les plaintes des ménages sont enregistrées à l'échelle de la commune (commune rurales et ville) et concernent la majorité du territoire national, Ajaccio et quatre territoires d'Outre-Mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane). 5 départements cependant (l'Alpes-de-Haute-Provence, la Lozère, la Vienne, le Territoire de Belfort et Mayotte) ne figurent pas dans la plateforme des plaintes.

Les variables de la base de données source sont soit de nature quantitative et descriptive, soit de nature qualitative (l'histoire de la coupure) renvoyant à un ressenti exprimé par les ménages.

Le tableau 1 ci-après récapitule les principales variables présentes dans la base de données source que nous avons retenues pour notre analyse.

Tableau 1 : Descriptif thématique des variables quantitatives et qualitatives présentes dans la base de données source et retenues pour l'étude

Catégorie de variables	**Variables de la base de données source**
Localisation géographique du ménage	• Localisation ville • Localisation département
Profil socio-économique	• bénéficiaire ou non-bénéficiaire des minima-sociaux • Prise de contact du ménage avec les services sociaux
Mode de gestion	• Nom du service public d'eau fournisseur ou de l'opérateur
Dette d'eau	• Présence ou absence de frais de coupure et de remise en service et montant de ces frais
Durée de la coupure d'eau	• Date de la coupure • Date de la remise en service *(notifiée par l'ONG)*
Modalités de prise en charge du ménage en impayé	• Nature de l'interruption de service (coupure/lentillage/menace de coupure) • Alerte ou pas avant coupure • Demande ou proposition d'un échéancier de la part du ménage ou du fournisseur
Récit de la coupure	• Information libre comportant des éléments de différente nature et de différent niveau sur l'histoire de la coupure vécue par le ménage

Ce fichier relatif à la base de données source a été anonymisé et l'exploitation des données a fait l'objet d'une autorisation de la CNIL.

I.2. DEMARCHE, PLAN D'ANALYSE ET METHODE D'EXPLOITATION DES DONNEES

L'analyse de l'échantillon de ménages issus de la plateforme des plaintes pour coupures d'eau se situe dans le cadre de nos travaux de recherche sur le droit à l'eau des publics précaires et vulnérables dans les pays développés et les réponses mises en œuvre pour résorber leurs problèmes d'accès à l'eau. Notre étude répond également à des questions posées par les deux ONG qui ont mis à notre disposition les données de leur plateforme. En effet, celle-ci représentait pour eux une source de connaissances non exploitée jusque-là qu'ils souhaitaient s'approprier pour mieux objectiver leur action. Notre démarche et notre plan d'analyse ont été organisés dans ce sens.

I.2.1. DEMARCHE ET PLAN D'ANALYSE

L'étude vise plusieurs objectifs. Il s'agit d'abord pour les deux ONG de tirer parti d'une base d'informations existante pour répondre à un ensemble de questions relatives à l'importance des coupures d'eau répertoriées, aux pratiques des distributeurs d'eau en matière de gestion des impayés et de respect des obligations légales de maintien à l'eau. Il était également question de pouvoir cartographier les opérateurs en fonction de l'analyse de leurs pratiques en matière de coupures d'eau.

Du point de vue de nos travaux de recherche sur l'accès à l'eau des ménages pauvres, la base de données constituée par l'observatoire des coupures nous fournit un échantillon constitué de ménages en impayés dont la situation sociale est particulièrement problématique. Ces données empiriques nous permettent d'étudier et de caractériser les difficultés rencontrées par les ménages pauvres dans leur accès au service d'eau, le profil socio-économique de ces ménages en impayé et leur composition familiale ainsi que les modalités de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau.

Il importe ici de souligner le caractère inédit de cet échantillon de ménages. En effet, dans le contexte actuel de gestion des usagers par les services d'eau, on ne dispose quasiment pas à ce jour de connaissance sur la situation des ménages en impayé social. Ce type de connaissance qui suppose de croiser les informations détenues par le service d'eau (être en impayé) avec les informations sociales descriptives de la situation sociale du ménage, est rarement disponible. Outre les règles d'encadrement de production de ce type par la CNIL, la difficulté à obtenir ce genre de donnée tient à la volonté des institutions sociales à rester maître de la production et de la gestion des données sociales d'une part, ainsi qu'à la dispersion des sources de données sociales et à l'importance du phénomène de non-recours aux droits sociaux d'autre part. Par ailleurs, les informations rendant compte des conditions de prise en charge des ménages en impayé par les agents des services d'eau, telle que la proposition ou la négociation d'un échéancier soutenable pour le ménage, ou la qualité du relationnel à l'usager, ou encore les éléments financiers relatifs aux frais supplémentaires associés à la dette d'eau, ne sont pas des données d'activité répertoriées par les services d'eau.

Pour toutes ces raisons, l'échantillon de ménages issu de la plateforme des plaintes pour coupures et menaces de coupures constituait une piste d'investigation

intéressante des problèmes d'accès à l'eau des ménages pauvres. Elle l'était d'autant plus que les trois quart de cet échantillon étaient composés de ménages pauvres.

I.2.2. CONSTRUCTION DES VARIABLES ET DU TABLEAU D'ANALYSE

Pour répondre aux différentes questions posées, la base de données source a été réorganisée, enrichie et complétée pour pouvoir mener les traitements nécessaires. Après avoir éliminé de l'échantillon initial les plaintes de ménage non exploitables, deux types d'opérations ont été réalisés :

1. Les données source ont été retraitées à l'aide des fonctionnalités de gestion de base de données du tableur Excel pour rassembler et agréger l'information à différentes échelles de territoire, ce en vue de répondre aux besoins de représentation cartographique des résultats, mais également pour pouvoir mener nos tests de corrélation statistique. Ainsi, l'information infra-locale rendant compte des coupures et menaces de coupure à l'échelle individuelle et locale a été agrégée au niveau départemental et régional. Les données individuelles de coupure et de menace de coupure ont été cumulées et ramenées ensuite à l'échelle de chaque commune dont sont issus les ménages de la base de données. Au final, nous avons constitué une base de données comportant trois niveaux d'échelle territoriale : le niveau communal, le niveau départemental et le niveau régional. Enfin, pour explorer les pistes de réponses susceptibles d'expliciter les relations de corrélation entre les coupures observées et une certain nombre de variables de la base de données, les coupures et menaces de coupure d'eau cumulées par commune ont été ramenées en valeur relative (par rapport au nombre de ménages sur le territoire) afin d'affiner les tests de corrélation statistique.

2. Un travail de codage du matériau qualitatif a été entrepris à partir de l'information fournie par les récits de coupure pour créer de nouvelles variables d'analyse :
   - Le montant de la facture d'eau
   - La part des frais corollaires à la coupure dans la dette d'eau totale
   - La durée des coupures d'eau
   - Les motifs de l'impayé ;
   - La composition des ménages ;
   - Le degré de vulnérabilité socio-économique des ménages ;
   - La qualité de prise en charge de ces ménages en impayé par le distributeur d'eau

Par ailleurs, d'autres variables descriptives issues de l'INSEE ont été introduites :

- Le taux de pauvreté communal
- Le taux de pauvreté départemental

Le tableau 2 ci-après récapitule les nouvelles variables quantitatives ou qualitatives créées et les modalités attribuées.

Tableau 2 : Liste des nouvelles variables quantitatives ou qualitatives construites

Variables	**Modalités de variables**
Coupures d'eau en classes	• 1 à 5 coupures • 6 à 10 coupures • 11 à 20 coupures • 20 à 40 coupures • 41 à 53 coupures
Menaces de coupures en classes	• 1 à 2 menaces de coupure • 3 à 6 menaces de coupure • 7 à 10 menaces de coupure
Fréquence des coupures d'eau /par commune	• Modalités numériques
Fréquence des coupures ramenée au nombre de ménages fiscaux de la commune	• Modalités numériques
Montant de la facture d'eau	• Modalités numériques
Durée de la coupure d'eau	• Modalités numériques
Part des frais corollaires à la coupure dans la dette d'eau totale	• Modalités numériques
Taux de pauvreté communal Donnée INSEE 2014	• Modalités numériques
Taux de pauvreté 2014 à l'échelle départementale en classe Donnée INSEE 2014	• 9,4 à 12,8 % • 12,8 à 17,9 % • 17,9 à 23 % • 23 à 28 % • 28 à 44%
Motif de la coupure ou de la réduction de débit	• Litige avec le distributeur • Incident de paiement • Mauvaise foi • Refus de dialogue et de négociation • Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage
Composition des ménages	• Personne seule (femme ou homme) • Personne seule avec 1 à 2 enfants • Personne seule avec 3 enfants ou plus • Couple sans enfants • Couple avec 1 à 2 enfants • Couple avec 3 enfants ou plus
Situation de vulnérabilité des ménages	• Vulnérabilité 0 : ménages « non pauvres » n'ayant fait mention d'aucune difficulté financière particulière • Vulnérabilité 1 : ménages en situation de vulnérabilité temporaire • Vulnérabilité 2 : ménages structurellement pauvres

Perception de la qualité de prise en charge par les ménages en impayé de l'échantillon	• Qualité 0 : Violence relationnelle dans la prise en charge du ménage • Qualité 1 : Indifférence du distributeur à la situation du ménage • Qualité 2 : Prise en charge minimaliste • Qualité 3 : prise en charge bienveillante du ménage

I.2.3. LE CODAGE DU MATERIAU QUALITATIF

D'un point de vue descriptif et analytique, il nous a semblé pertinent d'explorer le volet qualitatif de la base de données source, dont la richesse et la particularité résident dans une série d'éléments supplémentaires permettant d'affiner la caractérisation des ménages de l'échantillon. L'exploitation de ces récits a permis de disposer de descripteurs supplémentaires tels que la composition du ménage, la situation professionnelle ou le montant de la facture impayée... Le codage de ces éléments descriptifs s'est fait à partir du recensement de l'information identifiée dans l'ensemble des récits que nous avons mises en catégories générales après avoir épuisé les modalités pertinentes de l'information à coder.

Par exemple, les éléments de récit relatifs à la variable « motifs de l'impayé » que nous avons codée, sont nombreux et diversifiés. Nous avons répertorié plus d'une quinzaine de causes à l'origine des impayés que nous avons rassemblée en cinq catégories générales de motifs de coupure ci-après mentionnées pour faciliter l'analyse et leur représentation visuelle (voir tableau 3):

- Litige avec le distributeur
- Incident de paiement
- Mauvaise foi
- Refus de dialogue et de négociation
- Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage

Tableau 3 : Codage des variables relatives aux motifs de l'impayé des ménages de l'échantillon

Catégories	Eléments associés dans les récits des ménages
Litige avec le distributeur	problème de prise en charge administrative par le distributeur intervenant lors de la mise en place d'un nouvel abonnement ; erreurs de gestion du fichier des abonnés, facture de l'abonné non gérée dans les temps et rattrapage de facture imposé, contestation de la facture à payer par le ménage pour motif de surfacturation, erreur de comptage, frais corollaires à la coupure qui font gonfler la facture d'eau et qui la transforment en une facture financièrement insoutenable pour le ménage ; fuites d'eau ayant un effet désastreux sur le montant de la facture d'eau, erreurs d'adresse dans le fichier d'abonnés du distributeur

	provoquant des rappels de facture, erreurs de facturation, de domiciliation, erreurs de suivi du courrier
Incident de paiement	retards de paiements, absence de provision sur le compte de l'abonné, problèmes de gestion des factures d'eau en co-propriété
Refus de dialogue et de négociation	refus de dialogue et de négociation d'échéancier de la part des distributeurs ; propositions de solutions par le gestionnaire non soutenable financièrement par le ménage
Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage	Revenu du ménage constitué des minimas sociaux, situations de difficulté financière temporaire et rédhibitoire provoquées par des accidents dans la trajectoire de vie des ménages : divorce, perte d'emploi, survenance de problèmes de santé et situation de maladie rencontrés par le ménage ; situations d'arriérés de dette d'eau des ménages entrainant des cumuls de factures d'eau qui deviennent budgétairement ingérables pour les ménages
Mauvaise foi	Argument non objectif du ménage, ne relevant d'aucune des quatre autres catégories de motifs d'impayé précédentes pour justifier son impayé. L'exemple type est le cas du ménage qui prend pour seul prétexte au non-paiement de sa facture l'existence de la loi contre les coupures

Le codage de la vulnérabilité des ménages de l'échantillon a été effectué selon le même principe. Nous avons défini trois niveaux de vulnérabilités renvoyant à trois situations socio-économiques différentes :

- Un niveau de *vulnérabilité 0* définissant la situation des ménages « non pauvres » n'ayant mentionné aucune difficulté financière particulière dans leur récit et dont le motif de coupure ou de menace de coupure renvoie à des incidents de paiement, des incidents techniques ou administratif, un désaccord sur le montant de la facture ou à d'autres rouages dysfonctionnels du système de gestion des impayés du service ;
- Un niveau de *vulnérabilité 1* caractérisant les ménages de l'échantillon ne faisant aucune mention de minimas sociaux mais se retrouvant en situation de vulnérabilité temporaire en raison d'accidents de la vie : perte d'emploi, maladie…et dont la situation de vulnérabilité conjoncturelle se trouve aggravée par le montant de l'impayé de facture d'eau à régler ;
- Un niveau de *vulnérabilité 2* correspondant à la situation des ménages structurellement pauvres qui vivent des minimas sociaux ou qui mentionnent ne vivre qu'avec de très faibles revenus et dont le récit de la coupure d'eau traduit un cumul de difficultés sociales, notamment d'impayés d'autres factures et une incapacité à régler l'impayé de facture d'eau réclamé.

Les cas-types de récits ci-après illustrent les différents niveaux de vulnérabilité en question.

Tableau 4 : Exemples de cas-types de récits de la plateforme traduisant les différents niveaux de vulnérabilité des ménages de l'échantillon

Niveaux de vulnérabilités	Exemples de cas-type de récits
niveau de vulnérabilité 0	« *En arrivant dans notre maison à Belle Ile, nous avons constaté cette coupure faite par la compagnie d'eau Z pour non-paiement d'une facture qui ne nous était pas arrivée à notre domicile principal à Brest en raison d'un changement d'adresse. Et pourtant, la compagnie possédait notre n° de téléphone portable et notre adresse courriel. La compagnie Z ne s'est nullement excusée et l'eau a été remise seulement après le week-end : notre cas n'a pas été considéré comme une urgence ! Merci pour votre aide* ». Récit de la coupure n° 523 de la plateforme
niveau de vulnérabilité 1	*« Je suis fonctionnaire du ministère de la justice et depuis 4 ans en procédure judiciaire contre mon administration. Je suis à demi-traitement depuis 4 ans et en difficultés financières, mon épouse est en ALD suite à une embolie pulmonaire alors qu'elle était enceinte de nos jumeaux, les dettes s'accumulent, les relances, les coupures, les huissiers !! Nous avons 4 enfants, 18, 16 ans et les jumeaux de 15 mois. En attendant que ma situation professionnelle se règle, nous faisons comme nous pouvons pour payer nos factures mais les fournisseurs ne nous simplifient pas la tâche. La compagnie d'eau Z nous coupe, où pratique le lentillage...Oui un nouveau procédé inventé: "le pastillage", ils nous mettent des frais en veux-tu, en voilà !! L'échéancier proposé ne nous convient pas du tout 296.00€ le 12/12/2016, le 10/01/2016 et 299.00€ le 10/02/2016 pour un total de 891.00€. Nous sommes dans l'incapacité d'assumer de telles sommes !! Vous remerciant par avance pour votre soutien et votre aide »* Récit de la coupure n° 32 de la plateforme. *Nous nous trouvons mon épouse et moi même au chômage et les difficultés financière sont survenues. Beaucoup d'organismes dont la compagnie d'eau Y. nous réclament leurs créances. On essaie de faire au mieux pour satisfaire tout le monde et on ne refuse pas de payer mais nous n'arrivons plus à faire face et les factures s'accumulent* » Récit du ménage n° 226 de la plateforme. « *Je rencontre provisoirement des difficultés financière et un retard de loyer qui seront réglés dans 3 mois. Je perçois 445 euros par mois et verse 250 euros au loyer pour rattraper mes dette donc il me faut attendre 3 mois pour pouvoir régler l'eau* » Récit de la coupure n° 17 de la plateforme.
niveau de vulnérabilité 2	« *Je suis une maman isolée, avec 3 enfants âgés de 12-11 et 6 ans. Je suis sans emploi et vit avec les minimas sociaux et un trop perçu de prestations, ce qui fait que nous vivons avec 800€ par mois. J'ai une facture d'eau s'élevant à 751€ plus 275€de frais de coupure. La compagnie Z a procédé à la coupure ce matin. J'ai fait une demande d'aide au FSL au mois d'octobre 2014, donc je ne pouvais pas renouveler ma demande. J'ai contacté la compagnie d'eau ce matin qui me demande un avis de réouverture. Je suis dans l'attente d'une réponse du maire »* Récit de la coupure n° 397 de la plateforme.

Ce codage étant une opération d'étiquetage du matériau qualitatif et de mise en sens de l'information disponible afin de pouvoir explorer de nouvelles pistes d'analyse et tenter de répondre aux questions posées dans notre plan d'analyse, nous avons

également croisé les éléments empiriques du récit avec la littérature existante pour confronter nos catégories à ce que nous trouvions dans la littérature. Cela a été le cas pour le codage de la vulnérabilité des ménages et celui de la qualité de prise en charge des ménages par le distributeur. Ainsi, un travail de thèse récent sur responsabilité sociétale de la compagnie privée d'eau Suez (J. Batisse, 2015) analyse la base d'abonnés en impayés de la compagnie d'eau Suez à Bordeaux Métropole et dégage des catégories de ménages en impayé comparables à celles que nous avons construites. En effet, la 1ère catégorie d'impayés identifiée par J. Batisse et qui correspond dans notre cas à la catégorie des ménages en vulnérabilité zéro, renvoie aux cas des ménages qui ne sont pas précaires[4] mais dont le motif d'impayé est de nature technique ou administrative : ménage n'habitant plus à l'adresse indiquée, litige, fuite… Les autres catégories mises en évidence : pauvreté économique, pauvreté dans les conditions de vie et pauvreté chronique[5], relèvent elles de situations de précarité avérée, différenciée par niveau de gravité et dont le recouvrement sur la période étudiée (2011) et hormis les ménages bénéficiant d'une aide FSL, enclenchait une coupure d'eau. Les catégories de vulnérabilité 1 et 2 que nous avons définies et qui reflètent elles-aussi des niveaux différenciés de pauvreté, recoupent celles identifiées par J. Batisse.

Le codage de la variable descriptive de la prise en charge de l'impayé par les distributeurs d'eau a été un exercice plus délicat, étant donné la présence d'éléments de ressenti dans les récits des ménages tels que l'indignation, la détresse, le sentiment de honte ou de perte de dignité qui résultent de la qualité du relationnel qui s'instaure entre l'agent du service d'eau et le ménage. Par définition, le ressenti exprimé est une notion subjective qui peut être difficile à cerner et à interpréter surtout lorsqu'il est individuel. Pour autant, le ménage est bien le protagoniste de l'expérience vécue de la relation de service, et celle-ci est une donnée factuelle importante lorsqu'on s'intéresse aux conditions de prise en charge des usagers.

Dans notre cas, s'il n'était pas question ici de mener une analyse lexicale, nous partions du principe que le ressenti des ménages que nous étions en train de coder était situé, dans la mesure où ce ressenti était produit à l'occasion de la relation de service instaurée autour de la coupure d'eau. Aussi, à partir d'une part, de la régularité des formes de récit exprimant un jugement, une émotion, une sensation de vécu pénible ou agréable au contact de l'agent chargé de prendre en charge le ménage en impayé, et des différences relevées d'autre part entre formes de récits, nous avons inféré des niveaux différenciés de prise en charge des distributeurs face au ménage en impayé : indifférence à la situation du ménage, ouverture ou non au dialogue et à la négociation d'échéanciers de paiement, etc.

[4] Dans le travail de J. Batisse, la prise en charge de cette 1ère catégorie de ménages en impayés non pauvres les fait sortir du cycle de relances et est censée ne pas aboutir à une coupure d'eau, à l'inverse des ménages de cette catégorie dans la base de données des plaintes des deux ONG.

[5] Les critères de distinction entre ces 3 catégories de ménages pauvres en impayés que retient J. Batisse ne sont pas explicites. D'un point de vue politico-administratif, la catégorie de « pauvres économiques » associée aux ménages bénéficiant d'une aide du FSL chevauche avec la catégorie des « pauvres chroniques » fondée entre autres critères, sur l'existence d'une situation de surendettement que l'on peut retrouver parmi les ménages bénéficiaires d'une aide du FSL.

Nous avons ensuite explicité ces échelles de prise en charge en les croisant avec ce que nous trouvions dans la littérature existante sur la prise en charge des ménages en impayé dans le champ des services publics en réseau. Quoiqu'il n'existe quasiment pas d'études sur l'eau qui rende compte de cette question en France (la référence en la matière date de 1998, voir Marin et Noto)[6], le secteur de l'énergie dont la problématique de prise en charge des ménages en impayés est analogue à celle du secteur de l'eau, fournit un cadre descriptif et analytique intéressant. Dans son article sur les pratiques différenciées des agents d'EDF face aux impayés, I. Devalière, (2004) distingue trois classes de comportements des agents en charge des ménages en impayés en fonction de leur degré de prise en compte de critères relevant soit des procédure et règles administratives existantes, soit de leur empathie vis-à-vis du ménage en impayé. Ces critères de classification que nous avons complétés par nos propres éléments d'analyse du matériau étudié, ont servi à étayer le contenu à donner à la notion de qualité de prise en charge des ménages. Nous avons défini au final quatre rubriques : procédurales, relationnelles, comportementales et perception de la situation du ménage par le service. La grille d'analyse élaborée à cette occasion (voir tableau 6) nous sert de support plus loin dans le chapitre dédié à cette question.

Sur la base de ces quatre niveaux de critère (procédural, relationnel, comportemental et perception qu'a l'agent de la situation d'impayé du ménage), le codage des niveaux de ressenti de la prise en charge vécue par les ménages en impayé de l'échantillon qui en découlé, est le suivant :

- Niveau 0 : Violence relationnelle dans la prise en charge du ménage
- Niveau 1 : Indifférence du distributeur à la situation du ménage
- Niveau 2 : Prise en charge minimaliste du ménage
- Niveau 3 : prise en charge bienveillante du ménage

Tableau 5 : Exemples de cas-types de récits de la plateforme traduisant les différents niveaux de ressenti des ménages concernant leur prise en charge

Niveau 0 : Violence relationnelle dans la prise en charge du ménage	« *Coupure d'eau intervenue suite à un retard de règlement de facture dont le syndic s'en occupe. Je n'ai reçu aucune proposition de règlement à l'amiable ni aucun avertissement de coupure.* ***Le service client m'a affirmé que je peux "FAIRE CE JE VOULAIS" et qu'il "NE RETABLIRONS PAS L'EAU, CA NE SERT A RIEN DE DISCUTER" et a raccroché***. » Récit de la coupure d'eau n° 40 de la plateforme « *Ma femme est malade opérée depuis le 10/04/2015, j'ai des enfants. M. X. est informé de la situation* ***mais il m'a dit ouvertement qu'il s'en moque****. Ce dernier est revenu ce jour 28/04/2015. J'ai toujours payé et* ***mon fils ce jour s'est fait injurier****. Je suis retraité et je touche 650 €/mois.* *Commentaire CEIDF : La coupure date du 22/04. M Blanc a demandé des explications sur le montant anormalement élevé de sa facture de 206,42 €, il n'en a pas eu. Il a ensuite demandé un*

[6] En revanche, ces questions relatives à la prise en charge des ménages en impayé dans le secteur de l'eau, ont été davantage traitées dans le cas des pays en voie de développement dans le cadre des analyses de la responsabilité sociale des entreprises. Voir par exemple l'article de Zérah & Renouard (2014)

	échéancier et n'a pas eu de réponse. Il a une nouvelle facture augmenté des frais de coupure (96,50€). ***M. X. vient à son domicile et l'insulte ainsi que son fils*** » Récit de la coupure d'eau n° 800 de la plateforme *« En attente de RSA, j'ai 54 ans. Je devais effectivement 222,85€ à la compagnie X. Depuis le 8 juin j'ai une coupure d'eau totale (pas même un filet). Ma famille a payé par CB sur leur site la facture totale en 2 fois (le 9 juin à 19h30 et le 10 juin à 9h30).* ***Depuis, j'ai eu 3 personnes extrêmement désagréables*** *au (numéro de téléphone), qui ont bien vu le paiement de ma facture, mais qui refusent de me faire rétablir l'eau tant que je n'aurais pas payé 149 € de frais en sus !!! Et qui se targuent de savoir que la compagnie est hors la loi.. J'estime qu'on peut appeler ceci du vol* ». Récit de la coupure d'eau n° 1076 de la plateforme
Niveau 1 : Indifférence du distributeur à la situation du ménage	« *Suite à des difficultés financières et seule avec deux enfants, la société X m'a coupé l'eau sans me prévenir de début janvier au 29 septembre 2014.* ***Ils refusent tout échéancier*** ». Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 290 de la plateforme *« je suis une maman avec 7 enfants à charge. Nous nous douchons à l'aide de bouteille d'eau que l'on fait chauffer dans des bouilloires pour pouvoir laver les enfants. Nous ne pouvons pas utiliser la machine à laver, c'est très dur.* ***On a tout essayé, ils ne veulent rien savoir****. Merci pour votre aide* » Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 284 de la plateforme « *Maman seule avec neuf enfants ayant pour seules ressources allocations et RSA. Je règle les mensualités dès que je peux. J'ai obtenu une aide en mai 2016 et malgré la loi, j'ai été coupée ce matin. J'ai recontacté l'assistant social qui a appelé qui a appelé la compagnie X mais* ***ils ne veulent rien entendre. Le fait que il y ait des enfants en bas âge et un bébé de moins d'un an les laissent totalement indifférents »*** Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 297 de la plateforme
Niveau 2 : Prise en charge minimaliste du ménage	« *Ayant déjà eu une aide du FSL (340 euros accordés en juillet, il restait encore 1000 euros à payer. Je les ai appelé pour faire un échéancier qu'ils ont* ***refusé à moins de régler en trois fois*** *mais je ne peux pas payer en trois fois car c'est énorme pour moi ... Je suis maman célibataire avec quatre enfants et je suis bénéficiaire du RSA.* ***Je ne peux payer tout ce qu'ils me demandent*** » Récit de la coupure d'eau n° 214 de la plateforme. Note de l'assistante de la plateforme pour le ménage 214: « *Aidé par son assistante sociale, elle a proposé de payer 180 euros par mois, ce qui est déjà très élevé, mais la compagnie Z a refusé. Au 28/10 elle est coupée depuis une semaine. A fait les démarches et toujours refus de faire quoique ce soit, malgré plusieurs fax envoyés pour proposer un échéancier* »
Niveau 3 : Prise en charge bienveillante du ménage	« *Bonjour, j'ai contacté la compagnie Z après avoir reçu un avis de fermeture. J'ai appelé le service clientèle en expliquant que nous avions eu des problèmes de santé. Mon épouse et moi même somme travailleurs handicapés suite à des maladies de longue durée. Mon épouse est au chômage non rémunérée et je suis en arrêt maladie suite à un œdème pulmonaire.* ***On nous a laissé un délai de un mois pour régler notre facture***». Récit du ménage n° 165 de la plateforme

Le codage des modalités de cette nouvelle variable a été effectué manuellement avec l'aide d'un stagiaire. Une relecture des récits pour valider les modalités attribuées lors du 1er tour de codage a été effectuée. Lorsque l'information à coder n'était pas observable pour un ménage, nous l'avons classé en modalité « non connue ».

Le tableau 6 qui suit décrit la grille d'analyse qui en est ressortie pour rendre compte du niveau de qualité de la prise en charge perçu par les ménages de l'échantillon. Elle croise trois volets :

- Le contenu des récits interprété au travers du prisme des nouvelles variables de codage du ressenti de la prise en charge des situations d'impayés des ménages ;
- des critères dérivant de la notion de « social care [7]» (Martin C., 2008) ;
- des éléments d'analyse et de typologie de la prise en charge des ménages en impayés issus de la littérature (Marin & Noto, 1998, Devalière, 2004, Cacciari, 2017).

La notion anglo-saxonne de « social care » à laquelle nous nous référons nous est utile par les points de repère qu'elle offre pour étayer l'idée de « prise en charge » des ménages en impayé que nous développons dans notre étude. Elle nous permet de situer sur un plan normatif les facettes relationnelles et comportementales de la prise en charge attendue dans un contexte de service public en les articulant :

- d'une part avec le « souci d'autrui » sous-tendu par le concept de « care ». Ce souci de l'autre renvoie à la dimension individuelle de la prise en charge et les qualités de « sollicitude, de souci de l'autre, d'attention à autrui et à ses besoins » (Martin C., 2008) qui en découlent. Cette dimension qui implique les agents des services d'eau d'un point de vue individuel dans son relationnel et son comportement vis-à-vis des ménages, nous donne en particulier de définir le contenu du niveau qualifié de « prise en charge bienveillante du ménage » et de le situer comme un idéal-type ;
- d'autre part, la notion de « social care » dépasse ce niveau individuel et relationnel pour aborder le collectif et l'institutionnel. Et c'est là que notre définition de la prise en charge des ménages en impayé rejoint la question des missions de cohésion sociale et d'accomplissement du bien-être collectif inhérentes aux services publics essentiels. Ce deuxième niveau permet de légitimer les critères individuels attendus des agents des services d'eau dans leur activité de « prise en charge» des ménages en situation d'impayé.

Les éléments d'analyse et de typologie de la prise en charge des ménages en impayés issus de la littérature sur les services publics (Marin & Noto, 1998, Devalière, 2004, Cacciari, 2017) sont détaillés dans le point II.5.1.

Cette littérature décrypte les pratiques de prise en charge des ménages par des agents de services publics (eau, électricité) et notamment la composante procédurale et technique de cette prise en charge. Nous avons fait de cette composante un axe de notre grille d'analyse de la prise en charge des ménages et nous l'avons documenté à partir des éléments issus des récits de coupure.

[7] « Le concept de Social care permet d'introduire la question du care dans la discussion sur les politiques sociales et sur l'État-providence» (Martin C., 2008). Nous élargissons notre champ d'application du social care à celui des services publics essentiels que nous étudions ici.

Tableau 6 : Grille d'analyse de la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon

Composantes de la prise en charge	**Niveau Q0** **Violence relationnelle dans la prise en charge du ménage**	**Niveau Q1** **Indifférence à la situation du ménage**	**Niveau Q2** **Prise en charge minimaliste du ménage**	**Niveau Q3** **Prise en charge bienveillante du ménage**
Procédurale	Absence d'information sur le jour de la coupure, coupure perçue comme abusive, déficience de gestion du contrat du ménage, absence de proposition d'échéancier	Absence d'information sur le jour de la coupure, application autoritaire des frais de coupure ou de remise en service, absence ou refus de proposition d'échéancier	Alerte avant coupure ; mise en relation avec les services sociaux, proposition d'échéanciers non soutenables pour le ménage	Alerte avant coupure, mise en relation avec les services sociaux, proposition de solutions de règlement de l'impayé soutenables pour le ménage, accord d'un délai supplémentaire
Relationnelle	Relation strictement marchande, situation de conflit ouvert et refus d'entrer en relation avec le ménage, refus d'écoute et de négocier, abus d'autorité, relation de domination	Relation marchande, impersonnelle, refus d'écoute et de négocier, relation de domination	Relation marchande, impersonnelle, Dialogue « unilatéral », Relation de domination	Relation « démarchandisée »[8] et désintéressée, ouverture au dialogue, écoute bienveillante, relation individualisée et de conciliation
Comportementale	Irrespect, mépris, menace verbale, chantage, indélicatesse rudesse	Intransigeance	Inflexibilité dans la négociation de l'échéancier	Sollicitude, empathie, respect de l'usager
Perception qu'a l'agent de la situation d'impayé du ménage	« Invisibilité » de la situation d'impayé du ménage, sommation à payer l'impayé	Indifférence totale par rapport à la situation d'impayé du ménage, sommation à payer l'impayé	Distance par rapport la situation d'impayé du ménage, recherche d'arrangements en faveur du distributeur d'eau	Prise en compte de la situation d'impayé du ménage et recherche d'arrangements en faveur du ménage

[8] Expression que nous empruntons à Claude Martin (2008) et que nous adaptons ici pour renvoyer à la prise en compte par l'agent de considérations non-marchandes dans prise en charge du ménage et notamment de solidarité et de protection du ménage contre les risques de l'existence.

I.2.4. L'EXPLOITATION DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE DE LA BASE DE DONNEES ET CHOIX DES RESULTATS A CARTOGRAPHIER

Le plan d'analyse prévoyait d'exploiter l'information géographique présente dans la base de données source des deux ONG, et de faire une représentation cartographique des résultats intéressants de l'étude. Quatre résultats sont cartographiés à l'échelle départementale ou régionale :

- Le nombre de ménages coupés d'eau ou menacés de coupures à l'échelle départementale ;
- La vulnérabilité des ménages en impayés et coupés d'eau à l'échelle des nouvelles régions ;
- Les motifs de coupures par région ;
- La qualité de prise en charge des ménages en impayé par région.

Les cartes réalisées permettent d'appréhender la distribution des phénomènes observés sur les différents territoires de l'eau, leurs variations et leurs spécificités territoriales.

Pour répondre à une partie des questions posées par les deux ONG dans le plan d'analyse, nous avons également construit des « cartes opérateurs » que nous avons anonymisées et qui représentent les résultats obtenus en fonction des distributeurs d'eau présents sur un territoire donné. Ces « cartes opérateurs » donnent à examiner les variables cartographiées selon les modes de gestion en présence sur les territoires régionaux de l'eau. Elles permettent également d'argumenter sur l'existence ou non de pratiques territorialisées spécifiques aux opérateurs présents dans l'échantillon.

Les 59 ménages coupés d'eau ou menacés de coupure par leurs bailleurs sont exclus des représentations cartographiques.

Les données cartographiées sont les données brutes de plaintes des ménages qui, faute d'information disponible concernant le nombre global de ménages en impayés par opérateur aux différentes échelles de territoire, n'ont pu être rapportées en proportion du nombre de ménages en impayé de chaque opérateur présent dans la plateforme.

I.2.5. TECHNIQUES D'ANALYSE UTILISEES

La méthode d'analyse employée relève de l'analyse statistique descriptive classique : mesure des grandeurs statistiques usuelles (moyenne, écart-type…), tris simples et tris croisés qui servent à décrire et à présenter les caractéristiques de notre échantillon. Pour prolonger ces techniques descriptives, nous avons recours à des représentations graphiques adaptées en vue de faciliter la visualisation des données.

Pour répondre à certaines questions que nous nous posions et auxquelles les statistiques de base ne permettaient pas de répondre, nous avons effectué des tests de corrélation statistique afin d'identifier les effets d'association entre variables, notamment entre le nombre de coupures observée à l'échelle infra-locale et d'autres variables disponibles à cette échelle. Pour ce faire, nous avons utilisé le modèle de

poisson qui est une loi discrète qui convient bien aux modèles de comptage comme c'est le cas pour le nombre de coupures d'eau de notre échantillon.

Nous nous sommes intéressés à tester en particulier à l'échelle communale les relations suivantes :

- relations entre la variable nombre de coupures observées et niveau de pauvreté locale
- relations entre la variable nombre de coupures observées et le mode de gestion
- analyse des effets régionaux en comparant le nombre de coupures observées entre régions par rapport une région de référence, la région Auvergne-Rhône-Alpes étant la région de référence par défaut[9].

Pour les raisons déjà évoquées plus haut, les résultats de ces tests de corrélation restent valables uniquement pour notre échantillon de ménages.

Nous prenons également appui sur le matériau qualitatif que fournissent les récits individuels de la coupure d'eau vécue par chaque ménage pour illustrer notre propos. Cette composante qualitative de notre travail a une véritable valeur ajoutée car c'est au travers des récits qui expriment le ressenti des ménages que l'on peut extraire les éléments de perception positifs ou négatifs des pratiques et des comportements qui entourent l'acte de coupure posé par les distributeurs. Le volet qualitatif de notre étude donne du corps à notre analyse et une dimension incarnée à la plainte du ménage privé d'eau. Par leurs perceptions et leur « feedback » de l'expérience relationnelle associée à la coupure d'eau, les ménages sont susceptibles de fournir des informations utiles sur la prise en charge des ménages en impayés par les distributeurs d'eau et sur les points à améliorer.

[9] Les tests ont été effectués avec le logiciel STATA.

SYNTHESE DES RESULTATS CLES DE L'ETUDE

- ***Composition, nature de l'échantillon étudié et objectifs de l'étude***

L'échantillon de ménages étudié est composé de 1173 ménages en impayé issus de 779 communes[10] sur le territoire métropolitain et hors Métropole dont les plaintes pour menaces et coupures d'eau ont été recueillies sur une plateforme dédiée mise en place par deux ONG de défense du droit à l'eau. Sur un plan statistique, cet échantillon de ménages en impayé dont le mode d'obtention est déclaratif, et pour lequel il n'existe pas d'informations sur les caractéristiques de la population mère, ne permet pas d'inférer sur la représentativité statistique des résultats d'analyse. Nous avons affaire à un « sous-échantillon » de ménages en impayés représentant des situations socio-économiques problématiques qui n'ont pas pu être traitées dans le cadre des procédures usuelles de relance des services d'eau et qui ont abouti soit à une menace de coupure, soit à une coupure d'eau.

La taille de ce sous-échantillon est suffisamment importante cependant pour en tirer des enseignements pertinents d'un point de vue qualitatif et analytique.

L'étude visait plusieurs objectifs. Il s'agissait d'abord pour les ONG, de tirer parti d'une base d'informations existante pour répondre à un ensemble de questions relatives à l'importance des coupures d'eau répertoriées, aux pratiques des distributeurs d'eau en matière de gestion des impayés et de respect des obligations légales de maintien à l'eau. Il était également question de pouvoir cartographier les opérateurs en fonction de l'analyse de leurs pratiques en matière de coupures d'eau.

L'analyse des données empiriques collectées dans le cadre de cette plateforme a également servi de support aux travaux de recherche sur le droit à l'eau de l'UMR GESTE pour étudier et caractériser les difficultés rencontrées par les ménages pauvres dans leur accès au service d'eau, le profil socio-économique de ces ménages en impayé et leur composition familiale ainsi que les modalités de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau.

- ***Démarche d'analyse et méthode d'exploitation des données***

La base de données source a été réorganisée, enrichie et complétée pour pouvoir mener les traitements nécessaires. Après avoir éliminé de l'échantillon initial les plaintes de ménage non exploitables, deux types d'opérations ont été réalisés :

- Les données source ont été retraitées à l'aide des fonctionnalités de gestion de base de données pour rassembler et agréger l'information à trois niveaux d'échelle territoriale : communal, départemental et régional ;
- Un travail de codage du matériau qualitatif a été entrepris à partir de l'information fournie par les récits de coupure pour créer de nouvelles variables d'analyse (voir liste des nouvelles variables créées en annexe 2). Le codage de ces éléments descriptifs s'est fait à partir du recensement de l'information identifiée dans l'ensemble des récits que nous avons mises en catégories générales après avoir épuisé les modalités pertinentes de l'information à coder.

Des cartes ont été réalisées pour permettre d'appréhender la distribution des phénomènes observés sur les différents territoires de l'eau, leurs variations et leurs spécificités territoriales.

[10] Sur les 1173 ménages de l'échantillon, les 1068 ménages qui ont indiqué leur adresse postale sur la plateforme sont issus de 779 communes. 105 ménages n'ont pas indiqué leur localisation géographique, ce qui laisse entendre que le nombre de communes présentes dans la plateforme est plus important.

Quatre résultats en particulier ont été cartographiés à l'échelle départementale ou régionale :

- Le nombre de ménages coupés d'eau ou menacés de coupures à l'échelle départementale ;
- La vulnérabilité des ménages en impayés et coupés d'eau à l'échelle des nouvelles régions
- Les motifs de coupures par région ;
- Le ressenti de la qualité de prise en charge des ménages en impayé par région.

Nota : Les données cartographiées sont les données brutes de plaintes des ménages qui, faute d'information disponible concernant le nombre global des ménages en impayés par opérateur aux différentes échelles de territoire, n'ont pu être rapportées en proportion du nombre de ménages en impayé de chaque opérateur présent dans la plateforme.

La méthode d'analyse employée relève de l'analyse statistique descriptive classique : mesure des grandeurs statistiques usuelles (moyenne, écart-type…), tris simples et tris croisés qui servent à décrire et à présenter les caractéristiques de notre échantillon. Nous avons effectué des tests de corrélation statistique afin d'identifier les effets d'association entre le nombre de coupures observée à l'échelle infra-locale et d'autres variables disponibles à cette échelle.

- ***Résultats clés***

La fréquence moyenne des coupures d'eau observée sur l'échantillon est de 1,35 par commune [11]: la majorité des ménages de l'échantillon représentent « une poignée » de cas qui trouve une explication dans le fait qu'ils représentent les ménages en bout de chaine des systèmes de gestion des impayés, dont la situation n'a pas pu être prise en charge par les systèmes existants et qui se retrouvent de fait « laissés pour compte » par le service public d'eau. Toutefois pour 25% de cas, le nombre de coupures déclaré par commune est plus élevé et concerne entre 7 et 25 ménages. Dans le cas de 8 communes en particulier dont Toulon, Perpignan, Narbonne, Avignon, Saint-Omer, le nombre de ménages coupés d'eau est 4 à 15 fois supérieur à la moyenne.

Au-delà de l'effet de relais local de l'information sur l'existence de la plateforme qui explique en partie ces chiffres plus importants en particulier pour Avignon et Perpignan[12], ces nombres plus élevés questionnent autant les relations de cause à effet entre le taux de pauvreté et le nombre de coupure observées, que les pratiques de prise en charge des ménages en impayé par les distributeurs présents sur ces territoires.

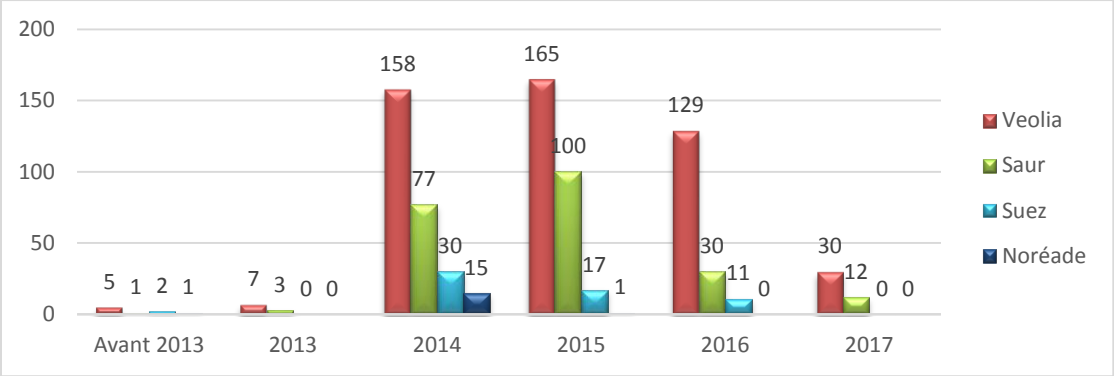
Sur la période considérée (2014 à mars 2017), *on observe un effet « contentieux » sur l'évolution des coupures d'eau* ainsi que le montre le graphique 1 suivant, mais la chronologie

[11] Le faible nombre de menaces ou coupures d'eau par commune enregistrées dans le cadre de la plateforme de plaintes ne signifie pas pour autant qu'il s'agissait d'une réalité sporadique et isolée à l'échelle des services. Un travail de thèse (Batisse, 2015) réalisé sur les données 2011 d'une métropole rend compte de l'existence d'un nombre bien plus importants de coupures d'eau à l'échelle locale

[12] D'après les responsables des deux ONG, il n'y a pas eu d'actions de communications spécifiques de leur part autour de la plateforme mis à part sur Avignon et Perpignan où l''information sur l'existence de la plate-forme a été relayée par des collectifs actifs. Certains travailleurs sociaux y ont eu recours et l'information a parfois été retransmise par les médias.

des dates clés du droit à l'eau ne semblent pas avoir joué sur la progression du nombre de plaintes des ménages déclarées sur la plateforme.

Graphique 1 : Evolution des coupures d'eau et des réductions de débit chez les quatre distributeurs d'eau passés en contentieux pour coupures d'eau jugées illégales (hors menaces de coupures d'eau)



Le profil socio-économique des ménages de la plateforme renvoie dans 75 % des cas à des ménages en situation de grande précarité ou en situation de fragilité socio-économique temporaire ; mais le quart restant relève de cas de ménages qui n'ont fait mention d'aucune difficulté financière.

Sur un plan géographique, on observe une distribution des profils socio-économiques des ménages de la plateforme identique d'une région à une autre, à l'exception des ménages de la région Ile de France où il y a plus de ménages non pauvres que de ménages vulnérables qui ont déclaré avoir été coupés d'eau ou menacés de coupure.

L'examen de la composition familiale des 728 ménages pour lesquels cette information était disponible, indique une présence de ménages avec enfants à hauteur de 61 % dont une part non négligeable de parents isolés avec enfants représentant 39 % des ménages de l'échantillon. 1/3 des ménages de l'échantillon sont des personnes qui vivent seules et si l'on y rajoute les parents isolés, c'est 70% des ménages de la plateforme qui relèvent de ce profil parmi lesquels près des trois quart sont des personnes aux minimas sociaux ou en situation de vulnérabilité forte. Parmi ces ménages, le facteur santé (ménages composés de personnes handicapées ou souffrant d'ennuis de santé à des degrés divers) est présent pour 93 foyers et accentue de fait la vulnérabilité sociale de ces ménages.

Le recours aux services sociaux par les ménages coupés d'eau pour accéder aux aides existantes est faible. Seulement 39% des ménages ayant fourni une réponse à ce sujet (N=1077 ménages) font la démarche et très peu indiquent avoir bénéficié du dispositif départemental du Fond Solidarité Logement compétent pour l'aide aux impayés de factures d'eau.

Pour les ménages pour lesquels l'information était disponible, *l'impayé moyen des ménages de l'échantillon* (hors valeurs extrêmes[13]) s'élève à 370 €. Il atteint une moyenne de 737,8 € frais de coupures et de remise en service compris.

La durée des coupures d'eau observée pour N=206 ménages montre que les plus fréquentes varient entre 1 et 3 jours. Pour 28% de ces ménages, la durée de la coupure ne dure pas plus d'une journée, et dans 50 % des cas, la durée des coupures d'eau n'excède pas les 3 jours. Pour les ménages en question, cette remise en service de l'eau résulte de l'intervention des deux ONG qui ont usé de leur position de défenseur de droits pour réclamer une remise en service de l'eau de la part des opérateurs de service d'eau. Pour l'autre moitié des ménages, la durée de la coupure d'eau s'étale sur une période allant de la semaine à plusieurs années (entre 1 et 17 années). Les cas de coupure d'eau prolongée n'ayant trouvé aucune solution de déblocage de la situation d'impayé du ménage, ont conduit certains ménages à s'auto-exclure du service d'eau.

L'étude révèle ainsi le rôle inattendu « de médiateur de l'eau » investi par les deux ONG pour faire rétablir l'eau aux ménages coupés d'eau qui se sont enregistrés sur leur plateforme.

Le vécu des coupures par les ménages de la plateforme rend compte d'une expérience insupportable sur le plan sanitaire, psychologique et social. Ce vécu de la privation d'eau devient vite une expérience « traumatisante » quand la coupure dure. Pour certains ménages de l'échantillon, la coupure d'eau qui n'avait trouvé aucune solution de règlement s'est traduite par une exclusion pure et simple du service public d'eau.

Le ressenti exprimé par les ménages de l'échantillon au sujet des modalités de gestion des impayés par les distributeurs, est celui de n'avoir été prévenu de la coupure[14]. Il semble plus exact de relier ce ressenti exprimé non pas au défaut de lettres de relance avant coupures dont le processus est réglementé, mais à l'absence d'information sur le jour de la coupure.

Pour près de la moitié des ménages en impayé dont la situation sociale et économique est plutôt fragile à très fragile (N=863), *il n'est pas proposé de solutions de paiement (échéanciers) adaptées à leur situation* y compris pour les personnes ayant été alertées avant la coupure d'eau. La pratique des frais de coupure par les opérateurs est fréquente. Sur l'ensemble des ménages ayant fourni l'information (N= 583), les frais de remise en service auxquels se rajoutent les frais de contentieux et de coupure varient entre 10 € et 450 € mais ces montants sont très variables d'un opérateur à un autre. Ils varient du simple au double pour les montants minimums et sont multipliés par quatre pour les valeurs maximales. Pour les ménages de l'échantillon, ces frais annexes à la coupure qui participent au quart de la dette d'eau totale pour 42 % des ménages et entre 75 à 100% de la dette d'eau des ménages pour près de 15% des ménages de l'échantillon, sont perçus comme une injustice et comme un abus de la part des opérateurs.

L'analyse des motifs d'impayés des ménages de l'échantillon révèle que les « litiges » sur la facture intervenant entre le ménage et le distributeur constituent la cause première des situations d'impayés ayant conduit à une menace ou une coupure d'eau. Ces litiges qui relèvent des rouages dysfonctionnels du système de gestion des impayés des services renvoient à des erreurs de gestion du fichier des abonnés, à des factures de l'abonné non gérées dans les temps et au rattrapage de facture imposé qui en découle, à des erreurs de domiciliation de l'abonné dans le fichier d'abonnés du distributeur provoquant des rappels de

[13] Hors cas de fuite d'eau, on trouve des factures d'eau extrêmes qui atteignent 6400 €. Le cas de facture le plus élevé de la base de données liée à une fuite d'eau représente 13 405 €.

[14] Certains récits de la plateforme renvoient toutefois à des situations complexes qui, soit ont échappé au système d'alerte mis en place par le service, soit relèvent d'une défaillance des agents du service

facture, à des erreurs de comptage et de facturation, à des erreurs dans le suivi du courrier, à des contestations de la facture à payer pour motif de surfacturation, à des frais corollaires à la coupure qui majorent la facture d'eau et la rendent financièrement insoutenable pour le ménage, à des situations de fuites d'eau ayant un effet désastreux et rédhibitoire sur le montant de la facture d'eau.

Quoique l'échantillon de ménages soit constitué en majorité de situations socio-économiques vulnérables, le motif strictement social (pauvreté structurelle et insolvabilité déclarée) n'est donc pas la première cause des plaintes pour coupures ou menaces de coupures. Ce résultat est intéressant, car il laisse entendre qu'une partie des impayés trouve son origine dans des litiges non réglés entre le ménage en impayé et le distributeur d'eau, et qu'il existe donc des leviers d'action interne aux services d'eau pour améliorer la gestion des impayés des ménages vulnérables. Par exemple, les fuites d'eau qui ont un effet décuplant sur le montant de la facture d'eau et qui concernent 5,5 % des ménages de l'échantillon, font partie des motifs d'impayé et de coupure d'eau dont les conséquences économiques, sanitaires et sociales sont les plus désastreuses sur la situation des ménages. La moyenne de l'impayé de facture pour fuite d'eau est de 2157 € et atteint une valeur maximale de 13 420 €.

Le motif strictement social d'impayés (pauvreté et dégradation des conditions de vie des ménages) qui est un facteur d'impayé exogène au service d'eau et qui concerne un peu plus de 40% des ménages de l'échantillon relève d'un autre registre de l'action des services, dont les modalités testées dans le cadre de l'expérimentation nationale de la loi Brottes restent à évaluer et à affiner.

D'un point de vue géographique, la distribution par région des motifs d'impayé confirme le constat global qui met en avant les litiges avec le distributeur comme cause première des impayés des ménages de l'échantillon, avec des variantes intéressantes selon les régions. Mais on observe aussi des configurations de distribution de motifs d'impayé différenciées entre les opérateurs (le motif « litiges » plutôt dominant chez les opérateurs privés et le motif « social » plutôt dominant chez les opérateurs en régie, ainsi que sur le territoire de la Guadeloupe).

De même, on observe l'existence de configurations territoriales des motifs d'impayés analogues d'une région à une autre, ou contrastées entre régions desservies par le même opérateur. Ces ressemblances et ces variations observées par opérateur qu'il serait intéressant d'investiguer plus avant, sont délicates à interpréter au regard de la seule information collectée dans le cadre de la plateforme.

Quoique le taux de pauvreté à lui seul ne constitue pas une explication suffisante du nombre de coupures observées, les territoires les plus marqués par la pauvreté (Hauts-de France, Ile de France, Occitanie et Provence Alpes- Côte d'Azur) sont aussi ceux où le nombre de coupures est le plus important. Les tests statistiques indiquent qu'il existe une association (corrélation) positive entre le nombre de coupures et le taux de pauvreté local. Il sera intéressant de valider ce résultat qui n'est valable que dans le cadre de l'échantillon avec des données plus représentatives de la population mère.

Enfin, la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon dans le cadre du relationnel instauré à l'occasion de leur situation d'impayé, est apparue au fil de l'analyse comme une variable structurante du résultat attendu du processus de gestion de l'impayé. 86% des ménages de l'échantillon ont eu à s'exprimer sur ce sujet (N=1009) ; le ressenti exprimé renvoie dans 60% des cas à une indifférence du distributeur d'eau assimilée à une stricte application de la logique marchande du service. 17% des ménages de l'échantillon décrivent leur vécu de la coupure en termes de violence relationnelle marquée par de la « rudesse », de « l'intransigeance », de « l'irrespect » et un « manque de considération ». Un peu moins de 1%

des ménages seulement rendent compte d'un sentiment de bienveillance ressenti pendant la prise en charge de leur situation d'impayé.

La cartographie par région et par distributeur du ressenti des ménages concernant la prise en charge de leur situation problématique met en évidence des configurations de prise en charge identiques d'une région à une autre et d'un distributeur à un autre, quel que soit le mode de gestion par ailleurs. Les cartes par distributeur indiquent cependant qu'à l'échelle nationale, les comportements perçus comme bienveillants par les ménages en impayé, quoiqu'épisodiques, concernent l'ensemble des distributeurs.

Au final, pour ces ménages laissés pour compte par le système de gestion usuel des impayés des services, et pour lesquels la résolution du litige ou de l'insolvabilité aboutit à la privation d'eau ou à la menace de coupure, le ressenti du traitement de leurs situations d'impayés sur un plan procédural et relationnel, est assimilé à une absence de prise en charge.

II^{EME} PARTIE :

LES RESULTATS DE L'ANALYSE

II.1. DESCRIPTIF DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES STATISTIQUES DE L'ECHANTILLON DE MENAGES ETUDIE

Le tableau de données qui nous sert de base de travail comporte au final 1173 lignes représentant chacune un ménage privé d'eau ou menacé de coupure (151 ménages) et 22 colonnes représentant la localisation géographique du ménage et des distributeurs (à l'échelle commune, département et région), les différentes variables descriptives de la coupure d'eau et ses modalités opératoires, le profil socio-économique des ménages privés d'eau, le motif de la coupure d'eau et le ressenti de la qualité de prise en charge du ménage en impayé par les distributeurs.

Les données ci-après résument les principales caractéristiques statistiques des ménages du tableau de données final.

Tableau 7 : Tris à plat des principales caractéristiques des variables de l'échantillon

Nombre et répartition territoriale des ménages auto-enregistrés sur la plateforme de plaintes pour coupure d'eau ou lentillage • Nombre total de ménages • Nombre de communes identifiées Nombre de ménages n'ayant pas indiqué leur localisation géographique • Territoire concerné	 1173 779 105 Métropole et hors-Métropole	
Répartition des ménages entre coupures issues des distributeurs d'eau et celles émanant des propriétaires d'immeubles • Coupures ou menaces distributeurs d'eau • Coupures ou menaces propriétaires immeubles • Total	 1114 59 1173	 95% 5% 100
Répartition entre ménages prévenus et ménages non prévenus • Ménages déclarant avoir été prévenus • Ménages non prévenus du jour de la coupure • NC • Total	 466 692 15 1173	 39,7 % 59 % 1,3% 100

Nature de la coupure ou de l'intervention (*distributeurs et propriétaires)*		
• Coupure	939	80,1%
• Lentillage	72	6,1%
• Menace de coupure	151	12,9%
• Crainte coupure	3	0,3%
• Pas de coupure et NC	8	0,7%
• Total	1173	100
Distributeurs d'eau présents dans la base de données (répartition par ménages)		
• Opérateur privé 1	565	48 %
• Opérateur privé 2	84	7,1%
• Opérateur privé 3	263	22%
• REGIES	205	17 %
• SEM ou SPL	26	2%
• Opérateur privé 4	10	1%
• Opérateurs non connus (NC)	20	1,7%
• Total	1173	100
Modes de gestion sur les 779 communes identifiées dans la plateforme[15]		
• Opérateurs privés	605	77,5%
• Opérateurs en Régie	147	19%
• Opérateurs SPL ou SEM	19	2,5%
• NC	8	1%
	779	100
Motifs des impayés et coupures d'eau[16] faites par *les distributeurs d'eau*		
• Litige avec le distributeur	358	32%
• Incident de paiement	197	18%
• Mauvaise foi	6	1%
• Refus de dialogue et de négociation	226	20%
• Social (précarité et vulnérabilité sociale)	223	20 %
• NC	104	9%
• Total	1114	100
Motifs des impayés des ménages et coupures d'eau faites *par les propriétaires d'immeubles*		
• Litige avec le distributeur	39	66%
• Incident de paiement	16	27%
• Mauvaise foi	0	0
• Refus de dialogue et de négociation	3	5%
• Social	1	2%
• NC	0	0
• Total	59	100
Nombre de ménages se déclarant bénéficiaires des minimas sociaux		
• Bénéficiaires	479	41%
• Non bénéficiaires	668	57%
• NC	26	2%

15

16 Voir description des motifs en annexe 3

• Total	1173	100
Nombre de ménages ayant contacté les services sociaux		
• Ménages n'ayant pas contacté les services sociaux ou ne l'ayant pas mentionné	677	58%
• Ménages ayant contacté les services sociaux dont	457	39%
– FSL demandé	12	1%
– FSL refusé	14	1%
– FSL accordé	15	1%
• NC	39	3%
• Total	1173	100
Nombre de ménages ayant demandé ou à qui on a proposé un échéancier		
• Non	670	57%
• Oui	441	38%
– Jugé Inabordable par le ménage	68	6%
– refusé au final par le distributeur	133	11%
– sans réponse	28	2%
• NC	36	3%
• Vide	26	2%
• Total	1173	100
Nombre de distributeurs qui réclament des frais de coupure ou de remise en service		
• En réclament	583	50%
• N'en réclament pas ou non mentionné par le ménage	200	17%
• NC	390	33%
• Total	1173	100
Composition des ménages de l'échantillon		
• Personne seule	226	19%
• Personne seule, 1-2 enfant(s)	238	20%
• Personne seule, 3 enfants ou plus	43	4%
• Couple	61	5%
• Couple, 1-2 enfant(s)	88	8%
• Couple, 3 enfants ou plus	72	6%
• NC	445	38%
• Total	1173	100%
Ressenti de la qualité de prise en charge des ménages par les distributeurs		
• Violence relationnelle dans la prise en charge	205	17,5%
• Indifférence à la situation du ménage	709	60,5%
• Prise en charge minimaliste	78	6,6%
• Prise en charge bienveillante	11	0,9%
• NC	170	14,4%
• Total	1173	100

Degré de vulnérabilité sociale des ménages		
• Ménages « non pauvres » n'ayant fait mention d'aucune difficulté financière	257	22 %
• Ménages en situation de vulnérabilité temporaire	224	19 %
• Ménages structurellement pauvres	632	53,8%
• NC	60	5,2%
• Total	1173	100

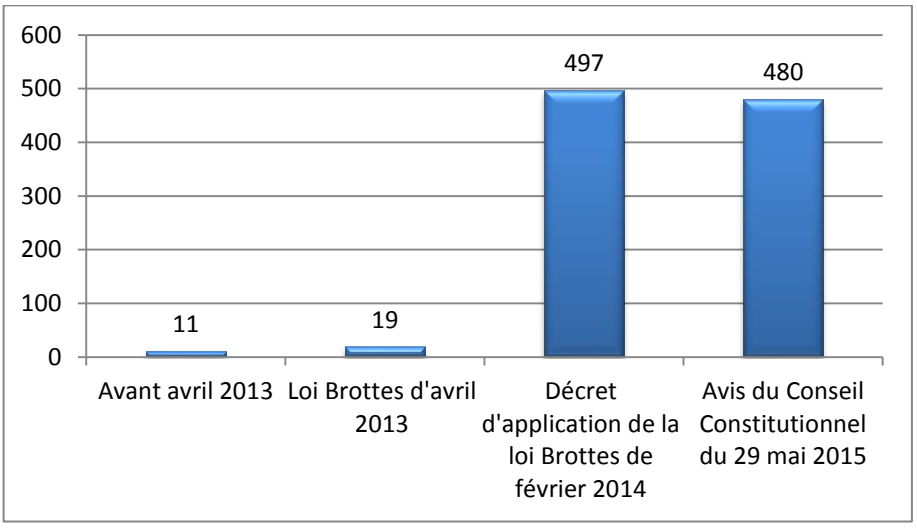
II.2. FOCUS SUR LES QUESTIONS POSEES PAR LES DEUX ONG

Dans le contexte récent d'inflation législative sur le droit à l'eau, l'une des premières questions que suggérait aux ONG l'exploitation de la plateforme des plaintes pour coupures concernait la dynamique des coupures d'eau par les distributeurs. Cette première question sous-tendait l'hypothèse que les coupures d'eau se soient atténuées au fil de l'apparition des différentes lois interdisant les coupures d'eau. Une 2ème interrogation avait trait à l'ampleur des coupures d'eau et à leur distribution géographique. Enfin, les deux ONG s'interrogeaient sur le degré de respect des règles de gestion des impayés par les distributeurs d'eau en vue d'identifier les pratiques des distributeurs qui constituent un obstacle à l'accès au droit à l'eau des ménages.

II.2.1. LA CHRONOLOGIE DES COUPURES D'EAU AU REGARD DES OBLIGATIONS LEGALES DE MAINTIEN A L'EAU

Sur la période observée (janvier 2014-mars 2017)[17], l'évolution des plaintes des ménages recensées sur la plateforme montre que le contexte législatif n'a globalement pas joué en faveur d'un abandon ou d'une diminution des pratiques de coupures d'eau si l'on s'en tient à l'évolution du nombre de plaintes en fonction des dates clés du droit à l'eau.

Graphe 1 : Chronologie des plaintes recensées pour coupure ou menaces de coupures en fonction des dates clés du droit à l'eau (N=1007 ménages)

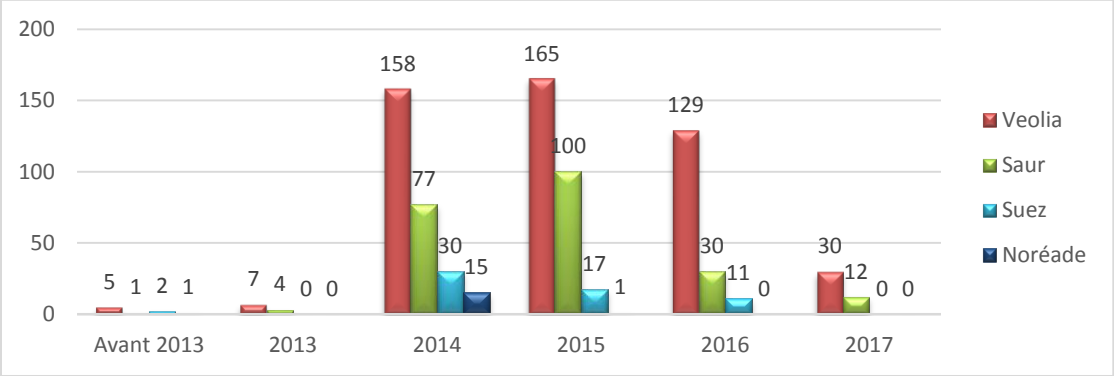


[17] La base de données ouverte en 2014 compte quelques plaintes de ménages de ménages ayant été coupés d'eau en 2013 qu'il était intéressant de conserver dans l'échantillon pour les besoins de l'analyse.

Le nombre de plaintes de l'échantillon ayant été arrêté à la mi-mars 2017, et la plateforme ayant continué à recevoir des plaintes tout au long de l'année 2017, le nombre de plaintes recensées après le 29 mai 2015 aurait été supérieur à celui enregistré après le décret d'application de la loi Brottes du 27 février 2014, si l'on avait disposé de l'intégralité des plaintes sur l'année 2017.

En revanche, on constate qu'au pas de temps de l'année, la courbe d'évolution des plaintes de ménages pour coupures chez les quatre distributeurs d'eau condamnés pour coupure d'eau illégale, a baissé à partir de 2016, ainsi que nous le montre le graphique qui suit :

Graphe 2 : Evolution des coupures d'eau et des réductions de débit chez les quatre distributeurs d'eau passés en contentieux pour coupures d'eau (hors menaces de coupures d'eau)



Il semble donc que le facteur « contentieux » ait été à l'origine de la baisse du nombre de coupures d'eau des ménages dans le temps. En effet, la médiatisation des contentieux engagés par la CEIdF et la FFL devant le juge pour les cas de coupure d'eau jugés socialement inacceptables d'une part, le fait d'autre part que les décisions des juges aient toutes été favorables pour les plaignants, ont conduit certaines compagnies d'eau, Suez[18] et Noréade notamment, à mettre fin à leurs pratiques de coupures d'eau. Après le jugement du tribunal d'instance de Soissons (ordonnance de référé du 25 septembre 2014) qui a condamné la Lyonnaise des Eaux pour avoir coupé de manière jugée illégale l'eau à une mère de famille de deux enfants, les dernières coupures d'eau pratiquées par Suez et enregistrées dans l'observatoire datent de 2016.

C'est également le cas pour le service d'eau Noréade géré en régie dont les ménages privés d'eau représentent 10% de l'ensemble des ménages desservis par des régies au sein de l'échantillon et dont la politique de coupures d'eau était jugée agressive par les associations. Suite à la condamnation judiciaire par le tribunal d'instance de Valenciennes de novembre 2014, le président du syndicat d'eau a arrêté de couper

[18] Aux lendemains du jugement du Tribunal d'Instance de Soisson condamnant la Compagnie d'eau Suez à indemniser la famille qu'elle avait privé d'eau alors que celle-ci était de bonne foi et rencontrait des difficultés économiques et sociales particulières, il en a résulté une prise de position par la compagnie qui a mis fin à la pratique des coupures d'eau pour raison sociale (position que le dirigeant de Suez a confirmé au directeur de la FFL).

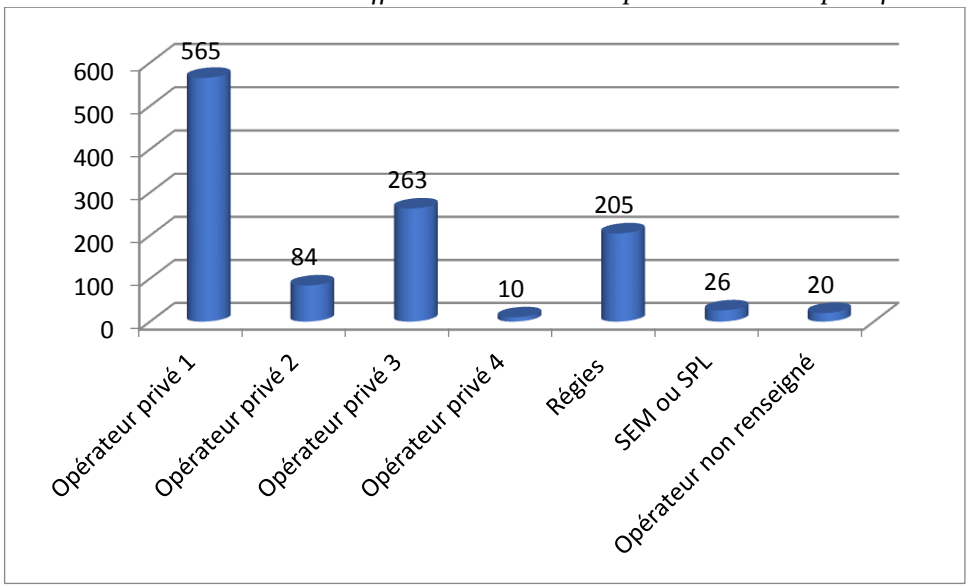
l'eau à ses usagers d'eau en impayé. L'unique et dernière plainte pour coupure d'eau faite par Noréade et enregistrée dans l'observatoire intervient en 2015.
En revanche, Véolia et la Saur ont continué à couper l'eau à leurs abonnés en impayé en 2017.
Les cas de lentillage présents dans l'échantillon en revanche, ont augmenté, passant de 1 cas en 2014 à 55 ménages en 2017. Il semble que les distributeurs y aient eu recours en compensation de l'interdiction de coupures malgré l'interdiction qui a entouré cette pratique.

II.2.2. L'AMPLEUR DES COUPURES D'EAU ET DE REDUCTION DE DEBIT OBSERVEES

1068 ménages en impayés de l'échantillon étudié (sur les 1173) ont indiqué leur adresse postale sur la plateforme. Ils sont issus de 779 communes, dont le poids de population approché par le nombre de ménages fiscaux fournis par l'INSEE[19], varie entre 53 foyers fiscaux pour la commune de Ferrassières (en Auvergne-Rhône-Alpes) et 357 898 foyers fiscaux pour la ville de Marseille en Provence-Alpes Côte d'Azur.

105 ménages n'ont pas indiqué leur localisation géographique. En faisant l'hypothèse que chacun de ces ménages soit issu d'une commune différente, cela nous ramènerait à 884 communes. Parmi les 779 communes identifiées dans l'échantillon, 98 communes sont concernées par des menaces de coupures. La répartition entre les distributeurs des plaintes des ménages de l'échantillon concernés par ces coupures et menaces de coupure est la suivante :

Graphique 3 : Répartition des coupures, menaces de coupure et réduction de débit d'eau[20] entre les différents distributeurs présents dans la plateforme



[19] Données INSEE, 2014
[20] Pour mémoire, pour l'ensemble des ménages de l'échantillon, les coupures représentent 80% des plaintes des ménages, les réductions de débit, 6% et les menaces de coupures 13%.

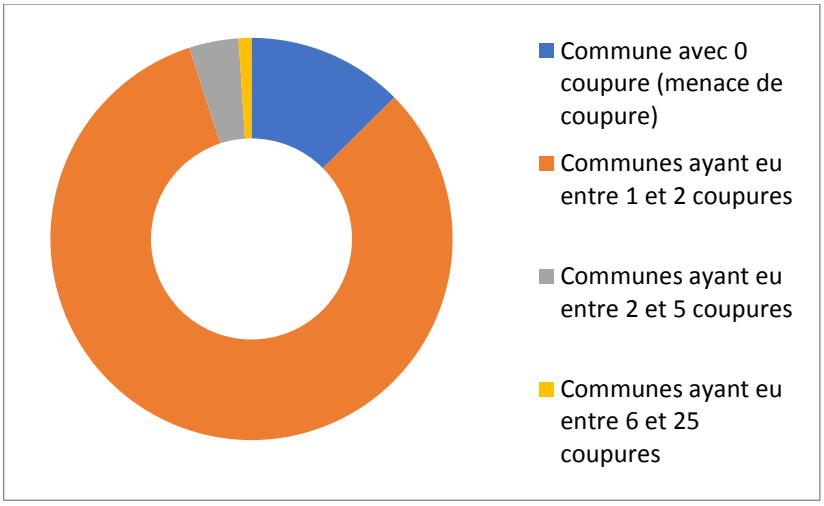
80 % des plaintes pour coupures et menace de coupure de l'échantillon concerne des ménages desservis par des distributeurs d'eau privés en raison du poids de ménages desservis en eau par le secteur privé en France. Toutefois, le poids de population desservi par chacun des opérateurs n'est pas le seul élément à mettre en rapport avec le nombre de plaintes enregistrées par distributeur d'eau sur la plateforme, puisque l'opérateur 2 qui dessert plus d'abonnés que l'opérateur 3, affiche moins de cas de coupures que celui-ci.

L'ampleur des coupures et menaces de coupures d'eau sur l'échantillon de ménages est variable selon l'échelle de territoire considérée.

La moyenne des ménages par commune ayant été coupé d'eau est de 1,35 avec un écart-type de faible importance de 1,3 coupures par commune sur une amplitude allant de 1 à 25 coupures enregistrées sur la même commune.

Ainsi, à l'échelle de la commune, le nombre de ménages coupé d'eau ou ayant subi un lentillage et déclarés sur la plateforme des plaintes des deux ONG est faible à l'exception d'un certain nombre de villes. Dans 82% des communes ou villes de la plateforme, il a été remonté entre 1 et 2 ménages coupés d'eau par commune, tandis que pour les 39 autres communes ou villes, on compte entre 6 et 25 coupures d'eau déclarées par commune.

Graphique 4 : Répartition des communes ou villes de la plateforme selon la fréquence de coupures sur leur territoire



Pour les 105 ménages de l'échantillon dont on ne peut identifier la localisation géographique, le nombre de coupure enregistré par commune est compris entre 0 coupure (correspondant à une menace de coupure) et 1 coupure d'eau ou lentillage.

En contraste avec ce faible nombre de plaintes pour coupure d'eau par commune recensé sur 642 communes de l'échantillon, on relève dans le cas de 8 communes, un

nombre de ménages coupés d'eau 4 à 15 fois supérieur à la moyenne (1,35). Il s'agit notamment des communes d'Avignon, Douai, La Ferté-sous-Jouarre, Montpellier, Saint-Omer, Perpignan, Narbonne et Toulon, la ville de l'échantillon où l'on enregistre le nombre le plus important de coupures d'eau déclarées.

Si l'on se penche en particulier sur ces 8 villes et que l'on considère le niveau de pauvreté[21] qui les caractérise, on observe que le niveau de pauvreté dans les villes en question, se situe dans les tranches élevées de la pauvreté en France (supérieures à la moyenne nationale de 14,1%).

Tableau 8 : Taux de pauvreté des villes ayant enregistré le plus de plaintes pour coupures d'eau

Villes	Taux de pauvreté (Insee 2014)	Nombre de coupures déclarées
Avignon	30,85	7
Douai	27,05	7
La Ferté-sous-Jouarre	16,59	7
Montpellier	26,62	7
Saint-Omer	31,39	9
Perpignan	31,57	12
Narbonne	24,47	13
Toulon	21,12	25

Pour autant, ce constat n'est pas généralisable. Sur les 20 villes du département de la Seine-Saint-Denis (93) qui figurent dans la base de données de la plateforme et qui relèvent d'un territoire considéré comme le plus pauvre de France[22], le nombre de ménages privés d'eau par commune est faible et varie entre 1 et 3. Cela pourrait s'expliquer par la présence de politiques sociales plus attentives et réactives face aux situations des ménages démunis, mais également par la présence de l'ONG Coordination Eau Ile de France sur le département et ses interventions auprès des distributeurs d'eau locaux pour restaurer la fourniture d'eau.

Ce premier panorama quantitatif des coupures d'eau déclarées par les ménages de la plateforme des plaintes qui révèle que près de 4 communes sur 5 concernées n'ont enregistré qu'entre 1 et 2 coupures d'eau sur leur territoire géographique, ne reflète cependant pas la réalité des coupures d'eau sur les territoires en question puisqu'il s'agit de données déclaratives. La réalité des coupures d'eau pratiquées par les distributeurs d'eau avant la mise en application de l'interdiction légale des coupures renvoie à des chiffres plus importants. Ainsi, un travail de recherche réalisé en 2015 à partir de la base d'abonnés en impayés de 2011 de la métropole de Bordeaux indiquait qu'il y avait eu 128 ménages coupés d'eau et 1458 ménages dont les situations

[21] Calculé à 60 % du niveau de vie médian
[22] Le taux moyen de pauvreté calculé sur ces 20 villes est de 30,14%

d'impayés étaient classées comme plus problématiques : durées d'impayé de plus de 6 mois, ménages surendettés et ménages irrécouvrables[23] (Batisse J., 2015).

Par ailleurs, ainsi que nous le verrons plus, le faible nombre de plaintes pour coupure d'eau des ménages déclaré à l'échelle de ces 642 communes présentes dans l'échantillon, ne doit pas minimiser la portée sanitaire et psychologique de la coupure d'eau vécue par ces ménages sur un plan individuel.

A l'opposé, le cas des villes telles que Toulon, Narbonne ou encore Perpignan où le nombre de plaintes des ménages pour coupure est 7 à 15 fois supérieur à la moyenne des ménages coupés d'eau de l'échantillon, questionne. Il peut soit s'expliquer par des facteurs contextuels locaux tels que la pauvreté, soit par un effet de médiatisation sur ces communes de la plateforme de plaintes[24], ou encore par une politique de gestion des impayés particulièrement rigoriste de la part du distributeur d'eau.

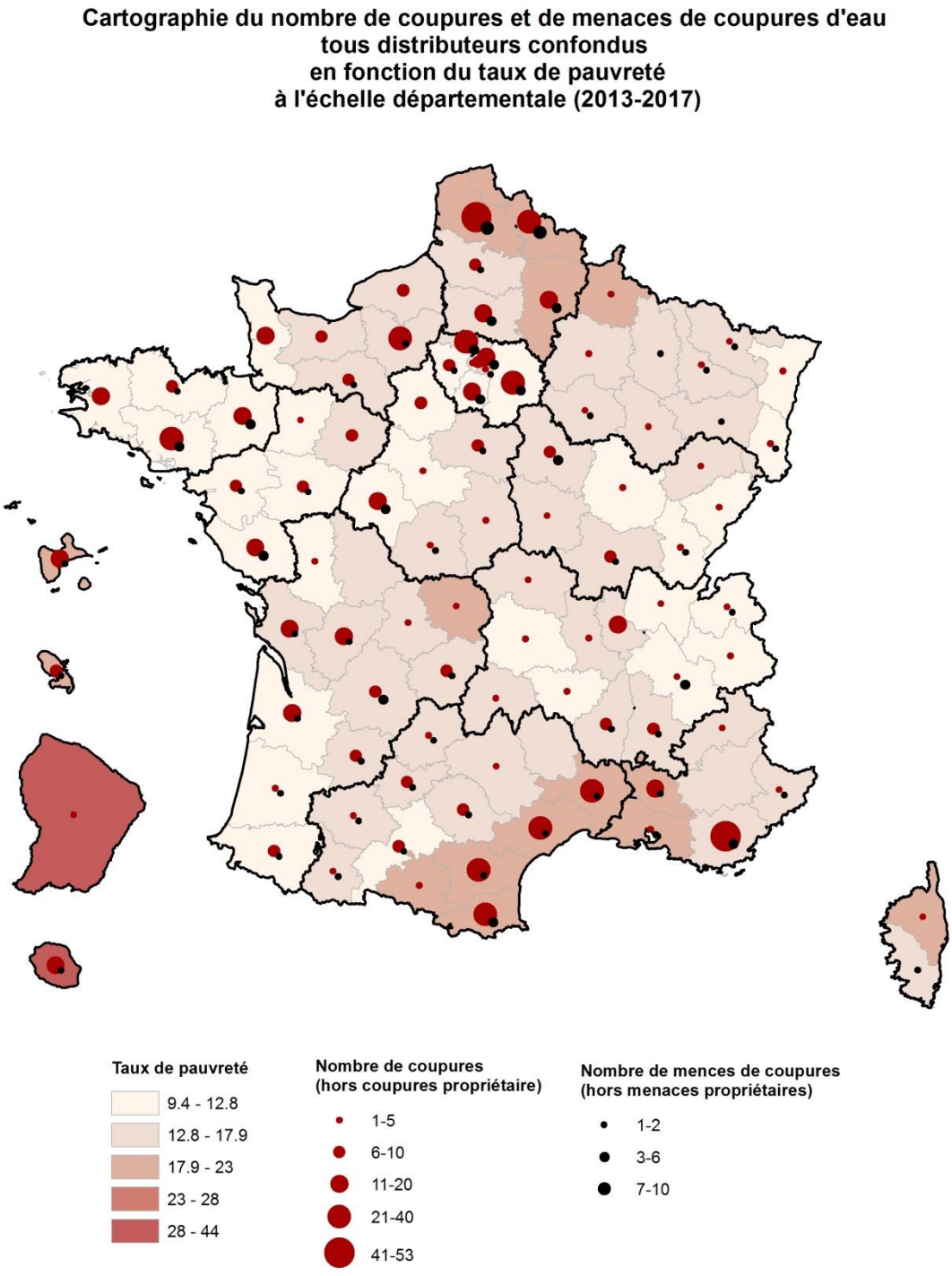
A l'échelle supra-locale, la cartographie du nombre de ménages coupés d'eau ou ayant reçu une menace de coupure par département (cf la carte 1) fournit un autre éclairage intéressant de l'ampleur des coupures d'eau.

Elle donne à observer d'autres phénomènes que l'on peut situer soit au niveau des caractéristiques du territoire géographique de desserte, soit au niveau de la politique territorialisée de gestion des impayé d'un distributeur d'eau donné.

[23] Situations d'impayés pour lesquelles il n'est pas précisé si elles avaient déclenché des coupures d'eau

[24] D'après les responsables des deux ONG, il n'y a pas eu d'actions de communications spécifiques de leur part autour de la plateforme mis à part sur Avignon et Perpignan où l''information sur l'existence de la plate-forme a été relayée par des collectifs actifs. Certains travailleurs sociaux y ont eu recours et l'information a parfois été retransmise par les médias.

Carte n° 1



Commençons par signaler les 5 départements qui ne figurent pas dans la plateforme des plaintes pour coupures et menaces de coupures d'eau : l'Alpes-de-Haute-Provence, la Lozère, la Vienne, le Territoire de Belfort et Mayotte. Une première explication

tiendrait aux 105 coupures et menaces de coupures d'eau dont la localisation géographique n'a pas été renseignée par le ménage dans l'observatoire. Une seconde explication serait liée à l'existence sur ces territoires d'interdictions de coupures d'eau municipales établies par les élus locaux avant la loi Brottes et censée être respectées par l'ensemble des distributeurs d'eau présents sur les territoires en question. Enfin, on peut avancer l'hypothèse que l'information concernant l'existence de la plateforme sur les coupures n'ait pas été relayée sur ces 5 départements.

Le premier constat visuel auquel nous renvoie la cartographie des plaintes pour coupures des ménages par régions métropolitaines et hors métropole, est celui d'une superposition apparente entre territoires de pauvreté importante et nombre de coupures élevé.

Cela concerne en particulier six espaces de territoires :

- la région Ile-de-France
- l'Occitanie
- la région Haut-de France
- la Nouvelle Aquitaine
- une partie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- une partie de la Bretagne

Deux types d'effets semblent être à l'œuvre :

- *Un effet de masse* à l'échelle régionale à situer en termes d'importance du *nombre de communes* à faible nombre de coupures d'eau
- *Un effet de concentration* des coupures ou menaces de coupures infra-locales relevant de la fréquence plus importante des coupures observée sur la commune ou la ville d'une région donnée.

Ainsi, sur la région de Bretagne, qui n'affiche pas les taux de pauvreté les plus élevés, l'importance des coupures observées à l'échelle régionale (78 coupures) tient au fait que ces plaintes pour coupures émanent de 60 communes ayant une fréquence de coupure déclarées par commune comprise entre 1 et 3 coupures. C'est également cet effet que l'on observe sur la région de la Nouvelle Aquitaine où les 106 communes déclarées sur la plateforme affichent entre 1 et 3 coupures.

C'est le même phénomène qui est à l'œuvre sur la région Ile de France qui est celle où les plaintes pour coupures sont les plus importantes et où en revanche la pauvreté de certaines communes est particulièrement élevée (entre 15,8 et 44,3% sur le département de la Seine-Saint-Denis) : les plaintes émanent de 117 communes, mais la fréquence des coupures par commune y est également faible (entre 1 et 3 coupures), 1 seule commune est concernée par 7 coupures sur son territoire.

A l'inverse, en Occitanie et en Provence-Alpes Côte d'Azur, on assiste à un effet de concentration locale de plaintes pour coupures.

En Provence-Alpes Côte d'Azur où les plaintes émanent de 45 villes, on n'enregistre 25 plaintes pour coupures sur la seule ville de Toulon, 7 sur Avignon et 4 à Saint-Raphael. Ces 3 communes à elles seules, concentrent 40 % des plaintes pour coupures

d'eau émanant des 45 communes de cette région qui figurent sur la plateforme des deux ONG.

C'est également le cas pour la région d'Occitanie, où 6 villes (Perpignan, Narbonne, Montpellier, Toulouse, Montauban et Alès) sur les 90 communes, concentrent 45 plaintes pour coupures, soit 30% de l'ensemble des coupures déclarées (151).

Dans la région du Haut-de-France, on assiste à un mix de ces deux effets : 7 communes concentrent 25% des plaintes pour coupure tandis que sur les 91 autres communes, la base de données compte entre 1 et 3 coupures locales par commune.

Ces premiers éléments d'analyse donnent ainsi une première lecture de l'ampleur des coupures répertoriées dans la base de données des deux ONG. On peut supposer que l'effet de concentration des coupures d'eau observé à l'échelle infra-locale de certains territoires figurant à l'intérieur d'une région donnée, ne soit pas sans lien avec les configurations de pauvreté propres aux espaces urbains de villes comme Perpignan où le niveau de pauvreté est de 31%, ou Douai dans la région Haut-de France qui affiche 27 % de pauvres ou encore Toulon où 21% de la population est considérée comme pauvre. Le fait par ailleurs que l'une des caractéristiques principale des ménages de l'échantillon renvoie pour la moitié d'entre eux à des ménages vivant de minimas sociaux, nous a conduit à tester les relations de corrélation éventuelles entre le nombre de coupures déclarées à l'échelle infra-locale et le niveau de pauvreté locale.

II.2.3. LE NOMBRE DE COUPURES D'EAU OBSERVEES A L'ECHELLE LOCALE A-T-IL A VOIR AVEC LE NIVEAU DE PAUVRETE GEOGRAPHIQUE ?

Les premiers tests de corrélation menés entre le nombre de coupures et le taux de pauvreté agrégé à l'échelle départementale n'étaient pas parlants. En effet, le niveau agrégé des variables masquait l'hétérogénéité des niveaux de pauvreté géographique existant à l'échelle infra. Aussi, avons-nous rassemblé les plaintes de coupures par commune et pondéré le nombre de coupures cumulé par commune par le nombre de ménages de la commune.

Le test réalisé est un test qui se base sur le modèle de Poisson tronqué.[25] La variable dépendante prise en compte et à expliquer est le nombre de coupures relatives ie le nombre de coupures observées sur la commune et ramenées au nombre de ménages de la commune. La variable explicative est le taux de pauvreté.

Les tests statistiques donnent les résultats suivants :

Coupures	Coefficient	Probabilité critique
Pauvreté	.0568606	0.000
Constante	-1.495762	0.000

[25] La notion de modèle de Poisson tronqué renvoie ici au fait qu'il existe dans notre échantillon des cas de menaces de coupure qui sont éliminés lors du test.

Le coefficient de corrélation (0,05) est positif avec une probabilité critique inférieure à 5%, ce qui signifie qu'il existe une association (corrélation) positive entre le nombre de coupures et le taux de pauvreté local.

Le test a été répété en introduisant l'effet taille des communes (nombre de ménages fiscaux) en vue d'en contrôler l'effet dans l'analyse de corrélation.

Il est ressorti que l'effet du taux de pauvreté sur le nombre de coupures restait stable et très significatif sur cet échantillon avec une probabilité critique quasi-nulle (voir tableau suivant).

Coupures	Coefficient	Probabilité critique
Pauvreté	.0525059	0.000
Ménages fiscaux	6.93e-06	0.000
Constante	-1.522509	0.000

Nous avons également calculé l'effet marginal (voir ci-dessous). Cet effet marginal est très significatif (probabilité critique = 0.000). Il indique que lorsque le taux de pauvreté augmente d'un point de pourcentage, le nombre de coupures augmente de 0.04.

Cela pourrait paraitre faible, mais ce résultat est à mettre en regard du nombre moyen de coupures qui est de 1,35 sur l'échantillon (tronqué).

Effet marginal	dY/dX	Probabilité critique
Pauvreté	**.039523**	**0.000**

Nous avons également testé les corrélations observables entre le nombre de coupures et les variables mode de gestion (gestion privée, gestion publique et gestion en SPL ou SEM).

Le résultat est intéressant et suggère des pistes d'analyse que nous creusons plus loin. Il indique qu'il n'y a aucun effet lié à la nature privée ou publique du distributeur d'eau sur le nombre de coupures. Les probabilités critiques sont supérieures à 5%.

Enfin, nous avons tenté d'étudier les effets régionaux en comparant les régions entre elles eu-égard aux coupures observées par rapport à une région de référence qui dans notre test est la région Auvergne-Rhône-Alpes. Le principe de lecture du tableau de corrélation (voir ci-après) s'interprétant au regard du signe du coefficient et de la valeur de la probabilité critique (celle-ci devant rester inférieure à 0,05). Ainsi, lorsqu'un coefficient est significatif, cela indique que la région se comporte différemment de la région de référence (vers le haut ou le bas selon le signe du coefficient).

Coupures	Coefficient	Probabilité critique
Pauvreté	.0640458	0.000
Ménages fiscaux	4.46e-06	0.000
Fourn régie	-.0408816	0.809
Fourn SPL/SEM	-.843847	0.225
Bourg-Fra-Comté	.3093701	0.732
Bretagne	1.767024	0.005
Cent Val Loire	.8445019	0.262
Corse	-11.00186	0.986
Grand Est	1.082891	0.130
Guadeloupe		
Guyane		
Haut de France	1.395015	0.019
La Réunion	-.2478949	0.787
Martinique	.6390169	0.477
Normandie	1.529475	0.015
Nouv Aquitaine	1.261174	0.043
Occitanie	1.989047	0.001
Pays Loire	.6097915	0.450
Prov A CôtAzur	2.219697	0.000
Ile de France	1.275911	0.033
Constante	-3.139894	0.000

Ce test comparatif entre régions vient confirmer les éléments d'analyse visuels issus de notre analyse de la cartographie du nombre de coupures d'eau par région et département. Les régions où les coefficients de corrélations sont positifs et significatifs au seuil de 5% concernent les régions notées en vert dans notre tableau à savoir la Bretagne, le Haut de France, la Normandie, l'Occitanie, la région Provence Alpes Côte d'Azur et l'Ile de France qui sont les six espaces de territoires qui se distinguaient visuellement sur la carte de représentation départementale des coupures et menaces de coupure des ménages de notre échantillon. Il s'agit notamment des régions où l'on observe plus de coupures que la moyenne.

Ces effets régionaux captent un ensemble de facteurs qui ne sont pas mis en évidence ici en raison du nombre réduits de variables que nous avons retenues pour effectuer ces tests de corrélation statistiques. Nous tentons plus loin de mettre en lumière ces autres aspects dans le cadre de notre analyse qualitative. En effet, d'autres éléments relevant de l'analyse préalable par le distributeur de la situation des ménages en impayé joue un rôle important dans le processus de prise en charge du ménage qui aboutira ou n'aboutira pas à la coupure comme le laisse entendre ce récit de coupure :

> *En rentrant de mon travail aujourd'hui 20 août 2015, je me rends compte qu'il n'y a plus d'eau qui coule chez moi. J'appelle immédiatement mon propriétaire qui me conseille de faire le tour de mes voisins pour savoir s'ils n'ont pas le même problème que moi, ce qui n'était pas le cas... Il se déplace alors jusque chez moi et en allant voir le compteur d'eau à l'extérieur, il s'aperçoit qu'il y a une marque de bombe de peinture bleue dessus. Il me dit que cela signifie que l'eau a été coupée mais qu'il ne sait pas quoi faire puisque cela ne lui est jamais arrivé. Lors de mon déménagement le 15 décembre 2014, j'ai fait tous les changements d'adresse et ouverture de compteur sur internet, mais je n'ai jamais reçu de facture concernant l'eau. J'appelle donc le service client de la*

> *compagnie d'eau X et leur explique mon problème, j'ai à peine eu fini qu'ils me disent de rappeler le lendemain matin à 8h car il s'agit pour eux d'un problème administratif (mon contrat n'a pas dû être enregistré selon eux) et qu'il ne s'occupe que des cas « d'urgence ». (J'estime que ne plus avoir d'eau et un cas urgent mais bon...). Après avoir fait des recherches sur internet, j'apprends que c'est illégal de couper l'arrivée d'eau dans une résidence principale et c'est pourquoi je vous contacte aujourd'hui en espérant que vous pourriez m'aider, car en attendant je ne peux ni me laver, ni aller aux toilettes, ni faire le ménage, j'ai acheté des packs d'eau en dépannage*. Récit de la coupure n° 172 de la plateforme

Il reste entendu compte-tenu des conditions d'obtention de l'échantillon étudié, que les résultats qui ressortent des tests de corrélation effectués, sont à considérer uniquement dans le cadre de cet échantillon a priori non représentatif de la population des ménages pauvres et en impayés.
A ce stade, l'absence d'informations sur les caractéristiques de la population mère ne permet pas d'inférer une quelconque représentativité statistique de ce « sous-échantillon ».

II.2.4. LA DUREE DES COUPURES D'EAU DES MENAGES DE L'ECHANTILLON

Si pour l'ensemble des ménages de l'échantillon la coupure d'eau est une expérience qui bouleverse leur quotidien et dégrade leur condition de vie, la durée de la coupure est certainement le facteur le plus significatif des dommages provoqués par la coupure d'eau aux ménages. Cette notion de dommages que l'on retrouve dans le vocabulaire juridique a une traduction à la fois physique, morale, psychologique et matérielle dont les conséquences peuvent dans certains cas faire basculer l'équilibre de vie des ménages.
La base de données ne rend pas compte de l'intégralité des durées de coupure ou de réduction de débit pour l'ensemble des ménages recensés. Une bonne partie des informations sur la durée des coupures a été extraite des récits de la coupure et seulement 206 cas mentionnent la durée de la coupure. Toutefois, d'après les échanges que nous avons eus avec les 2 ONG, pour la grande majorité des ménages coupés d'eau et qui l'ont déclaré sur la plateforme, leur accès à l'eau a été rétabli dans le jour qui a suivi leur plainte suite au contact pris par les ONG avec les distributeurs d'eau. Ainsi, la durée de la coupure d'eau pour l'ensemble de ces ménages n'aurait pas excédé 2 jours.

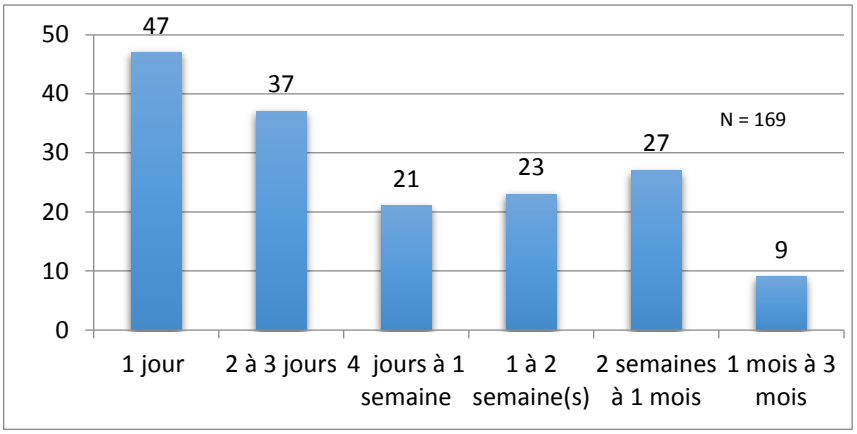
Sur les 206 ménages qui ont renseigné la durée de leur coupure d'eau, 10 cas ont un caractère extrême puisque la durée de coupure s'étale entre 6 et 17 années avec un cas de coupure qualifié de « grave » par les ONG renvoyant à une situation de privation d'eau qui aurait duré 3 années.

> *« CAS GRAVE, Coupé depuis 2011. Retrouvé inanimé sur son carrelage. Sans eau ni électricité. Hospitalisé depuis une semaine. Mail fait à Veolia le 29 10 14. Recontacté par la compagnie X suite à nos messages, eau censée être rétablie le 10/11 »* Observation de la CEIDF pour la coupure n°918 de la plateforme

Le classement statistique des durées de coupure en 3 catégories selon le schéma 80-20 met en évidence la classe à 80% des coupures contenant 164 cas de coupure comprises entre 1 jour et 3 mois sur les 206 coupures renseignées. Au sein de cette 1ère classe, un 1er lot de coupures a une durée s'étalant de 1 à 3 jours (84 ménages), le 2ème lot comprend des coupures dont les durées se répartissent entre 4 jours et 1 semaine (21 ménages), 1 à 2 semaines (23 ménages) et 2 semaines à 1 mois (27 ménages).

L'histogramme des coupures réalisé à partir de cette répartition donne un aperçu des durées de coupure ou de réduction de débit sur ce 1er lot de ménages dont la durée s'étale entre 1 jour et 3 mois.

Graphe 5 : Histogramme des durées de coupure d'eau ou de réduction débit sur la classe des ménages dont la durée de coupure est comprise entre 1 jour et 3 mois



Dans quasiment 50 % des cas, la durée des coupures d'eau n'excède pas les 3 jours et sur un peu plus d'un ménage sur deux, la coupure ne dépasse pas les 24 heures. Pour les ménages en question, cette remise en service de l'eau résulte de l'intervention des deux associations qui ont usé de leur position de défenseur de droits pour réclamer une remise en service de l'eau de la part des opérateurs de service d'eau.

Ce rôle inattendu « de médiateur de l'eau » investi par les deux associations pour rétablir l'eau aux ménages coupés d'eau, a pris de l'ampleur au fil du temps : le simple fait de faire valoir une intervention de la Fondation France Libertés ou de la CEIDF a suffi pour rétablir l'eau à une partie des ménages. Mais si finalement, l'eau a pu être rétablie, le problème de l'impayé d'eau demeure, et dans bien des cas, la dette d'eau se retrouve majorée des frais de remise en service supplémentaires à régler, propices à perpétuer le conflit entre l'usager et le distributeur.

Le 2ème lot de coupures (20% restantes) recoupe « les coupures de longue durée à très longue durée » et concerne 37 ménages qui sont privés d'eau sur une période allant de

3 mois à plusieurs années (la durée maximale déclarée étant de 17 années). Ces durées extrêmes correspondent le plus souvent à des situations complexes vécues par des personnes seules (retraités) ou mères isolées (insolvabilité structurelle, fuites d'eau au montant exorbitant pour les ménages) qui, n'ayant trouvé aucune solution de déblocage de leur situation d'impayé, finissent par se résigner.

Ces situations de privation d'eau qui perdurent et dont les conditions de vie des ménages pour y faire face sont difficilement imaginables, ainsi que l'illustrent les récits qui suivent, interrogent sur le niveau d'acceptabilité sociale admissible de ces situations d'exclusion aux biens essentiels à la vie dans nos sociétés riches.

> « *En janvier 2014 je n'ai pas pu payer ma mensualité eau et en mars 2014 la compagnie Z me mettait en recouvrement amiable et judiciaire à la Sogedi. L'eau a été coupée à cette même période sans préavis*
>
> *Depuis ce jour je vis sans eau courante à mon domicile et suis contrainte d'aller chercher de l'eau à plusieurs kilomètres de mon domicile la nuit de préférence dans les cimentières, église, stade pour être discrète. A l'heure actuelle j'ai la chance d'avoir trouvé une source à Lahontan à 5km de chez moi. L'eau récupérée est pour l'hygiène, la vaisselle et entretien de la maison et pour laver le linge à la main quand il ne m'est pas possible d'aller à la laverie. J'achète de l'eau de source pour boire et cuisiner.*
>
> *J'ai demandé en novembre 2015 une attestation de paiement par carte bleue de la dernière injonction de paiement, j'ai donc réglé le 10/11/2015 une dette de 441,45€ à la Sogedi. A ce jour je n'ai toujours pas d'eau et je viens de recevoir une lettre de rappel du 1er février 2016 de pénalité de retard de 166,18€ et le 17 février une mise en demeure de la compagnie Z de 179,32€ pour une consommation inexistante depuis mars 2014.*
>
> *A l'heure actuelle je suis en recherche d'emploi je touche une allocation ASS et je suis avec une échéance banque de France jusqu'en mars 2017 car depuis 2014 je n'ai pas pu faire face à mes charges. Je ne sais pas quoi comment faire avec la compagnie Z qui non seulement m'a coupé l'eau, mais qui me fait vivre une situation que je ressens comme du harcèlement à cause des menaces d'huissier et mise en demeure etc* » Récit de la coupure n° 105 de la plateforme.
>
> « *Depuis 4 mois, j'ai une coupure d'eau chez moi et l'assistante sociale a refusé de m'aider. J'ai 3 enfants à charge et ma grossesse de 4 mois. J'ai fait appel à julien Courbet pour de l'aide. J'ai plein d'autres problèmes. Ce sont mes voisins qui me remplissent des bouteilles de 5 litres d'eaux puisée chez eux* »/ Récit de la coupure n° 97 de la plateforme
>
> Commentaire de l'assistante de la CEIdF : Résolu par l'assistante sociale qui a envoyé les documents.

Encadré n° 2 : Le rôle non-officiel de médiateur de l'eau de la Coordination Eau Ile de France et de la Fondation France Liberté

Si le rôle de médiateur de l'eau que jouent les deux associations dans le relationnel usagers-distributeurs d'eau n'est pas fortuit au regard de leur vocation, cette médiation non officielle dans le secteur de l'eau n'avait pas été prévue par les acteurs initialement lors de la mise en place de la plateforme des plaintes. Aussi, il convient de souligner l'utilité sociale de cette plateforme des plaintes pour coupures d'eau. Pour chaque appel ou mail envoyé par les ménages sur la plateforme, les directeurs des deux associations assistés par des jeunes en service civique, ont pris contact avec les distributeurs d'eau. La plateforme rend ainsi compte d'un suivi de l'évolution de la situation de chaque ménage de la plateforme.

Plusieurs mentions du type « *dossier réglé directement par la personne* » figurent dans la colonne de suivi de la situation du ménage et témoignent de ce suivi a posteriori de la situation des ménages.

D'autres commentaires de la base de données traduisent une action de remédiation des ONG pour l'accès à l'eau :

« Eau coupée depuis 7 mois. Dossier à recevoir le 16/10. Date d'audience le 18 novembre » Note du directeur de la FFL pour le ménage n° 156.

« *Message passé à T. U.* » Note du directeur de la CEIdF pour le ménage n° 308.

« Je vais contacter la mairie pour faire pression et conclure un échéancier. J'ai eu la régie. Le directeur m'a promis de trouver une solution ». Note du directeur de la FFL pour le ménage n° 301.

« *Mail fait ce jour 20/01. Eau rétablie après 24h »* Note du directeur de la FFL pour le ménage n° 306.

« Le 23/04/15 : *Je vais contacter un maire-adjoint de Frontignan* » Note du directeur de la CEIdF pour le ménage n° 309.

D'après les responsables des deux ONG, chacun de ces contacts pris avec les distributeurs a abouti en général à faire rétablir l'eau du ménage par le distributeur :

« *Résolu grâce à l'aide de l'assistante sociale qui a fait référence à la loi Brottes. La semaine précédant la coupure, elle avait pourtant refait une lettre pour demander un échéancier à la facture non payé (car la SAUR n'avait pas mis en place le prélèvement automatique demandé en juin). Une lettre lui a finalement été adressée pour proposer un prélèvement automatique* » Note de l'une des assistantes de la FFL pour le ménage n° 254.

Quoique tous les cas ne soient pas systématiquement documentés pour rendre compte de la « fin » de chaque récit de privation d'eau, l'information existante permet de savoir pour la majorité des ménages ce qu'il advient après l'intervention des deux associations.

Pour une quinzaine des ménages de la plateforme, les deux ONG sont allées plus loin dans leur action. Elles se sont portées partie civile devant le juge contre les distributeurs d'eau, pour les cas les plus problématiques de coupures d'eau au regard des droits de l'homme.

II.2.5. LES MONTANTS DES IMPAYES DES MENAGES DE L'ECHANTILLON

Le calcul de l'impayé moyen de facture des ménages de l'échantillon a été mené en excluant les valeurs extrêmes des impayés liées aux fuites d'eau ainsi que les montants nuls (25 ménages)[26] et en nous fixant un seuil de facture d'eau correspondant à une taille maximale de ménage (couple avec 4 enfants). Sur cette base, l'impayé moyen des ménages de l'observatoire des coupures s'élève à 370 € et est inférieure à la moyenne nationale de référence établie pour 120 m3 d'eau et estimée à 477,6 € en 2015 (Rapport 2016 de l'ONEMA).

Tableau 9 : Caractéristiques des impayés de facture d'eau des ménages (hors impayés liés aux fuites d'eau).

	en €
Quartile 1	160
Médiane	307
Quartile 3	540,29
Moyenne	370,54
Mode	500
Écart-type	252,36
Minimum	25
Maximum	1000

N = 481 ménages

La valeur modale qui représente le montant de facture le plus fréquent des ménages de l'échantillon s'élève à 500 € et 75% des ménages ont une facture d'eau supérieure à 540,29 €. Pour les ménages aux minimas sociaux de l'échantillon, ces montants de facture représentent des sommes élevées.

- Le cas particulier des coupures d'eau pour impayés liés à des fuites d'eau

65 ménages en impayés dont 53 ayant été privés d'eau, sont liés à une fuite d'eau. La moyenne de l'impayé au sein de cette catégorie d'impayé est de 2157 € avec un montant minimum de 149 € et une valeur maximale de 13 420 €. Au sein de l'échantillon, les fuites d'eau qui ont un effet décuplant sur le montant de la facture d'eau, font partie des motifs d'impayé et de coupure d'eau dont les conséquences économiques, sanitaires et sociales sont les plus désastreuses sur la situation des ménages. Les récits qui suivent en sont une illustration flagrante :

[26] Certains ménages de l'observatoire tout en ayant réglé leur facture d'eau se retrouvaient privés d'eau pour avoir refusé de payer des frais annexes dont ils contestaient la légitimité.

« *Je suis locataire d'une maison. Suite à une fuite d'eau après compteur, j'ai reçu une facture de 12000 € . Le propriétaire s'est dégagé des responsabilités car l'assurance ne couvre pas la facture d'eau. On m'a coupé l'eau depuis. Je remplis mes bouteilles pour ma consommation au cimetière*
Récit de la coupure d'eau n° 408 de la plateforme

Commentaire CEIdF : La famille s'approvisionne en eau au cimetière ***depuis 17 années*** *! Si c'était aujourd'hui, la loi Warsmann pourrait s'appliquer: la fuite était sur un tuyau, le propriétaire l'a fait réparer. J'ai conseillé au locataire d'aller revoir Veolia et de leur demander la réouverture du compteur ; à suivre*. »

« *Suite à une fuite, on me réclame un impayé (1100 €) à un moment où je suis en grandes difficultés financières. J'ai des enfants, les services sociaux n'ont rien pu faire. Je n'ai plus d'eau depuis presque un an* »
Récit de la coupure d'eau n° 871 de la plateforme

« *En 2011 nous avons eu une fuite d'eau à notre compteur ; c'était un joint défectueux. Quand nous avons reçu notre facture elle s'élevait à 5730 euros, c'est le fontainier qui a changé le joint. Nous avons écrit au médiateur de l'eau sans aucun résultat. J'ai envoyé une lettre au maire pour qu'il applique la loi Warsmman (qui dit de payer deux factures et il efface le reste). Il dit ne pas pouvoir l'appliquer car c'est le fontainier qui a fait les réparations alors que l'on aurait dû faire venir un plombier. Nous avons un dossier de surendettement, le maire ne fait rien pour nous aider et il nous menace de nous couper l'eau. Je lui ai proposé 50 euros par mois, il a refusé. Moi je suis au chômage et nous avons mis notre maison en vente. Depuis notre histoire, d'autres personnes ont eu des fuites d'eau et ont fait marcher la loi Warsmann …*»
Récit de la coupure d'eau n° 896 de la plateforme

Sur un plan formel, la loi dite "Warsmann" de mai 2011 et son décret d'application du 24 septembre 2012 traitent des modalités de plafonnement et de facturation de l'eau en cas de fuites d'eau après compteur d'eau du ménage. Depuis son entrée en vigueur le 1er juillet 2013, les distributeurs d'eau ont l'obligation d'informer le ménage d'eau dans les meilleurs délais en cas de consommation anormale[27]. En cas de fuite sur les canalisations privatives de l'habitation, le ménage bénéficie d'un dégrèvement si dans un délai d'un mois, il apporte la preuve des travaux de réparation de la fuite d'eau par un plombier professionnel. Si le ménage n'est pas informé immédiatement de sa consommation anormale, il a droit au dégrèvement de fait de sa facture.

[27] Une consommation d'eau étant qualifiée d'anormale si le volume d'eau consommé est le double de la consommation habituelle constatée sur les 3 dernières années.

Sur un plan social, ces dispositions qui protègent l'usager d'eau mais qui sont soumises à contrepartie de la part du ménage, ne sont pas adaptés lorsqu'on a affaire à un ménage pauvre pour qui le financement des réparations de la fuite n'est de toutes les manières, pas envisageable.

II.2.6. PRATIQUES DES DISTRIBUTEURS D'EAU EN MATIERE DE GESTION D'IMPAYES ET OBSTACLES A L'ACCES AU DROIT A L'EAU DES MENAGES

Parmi les variables renseignées sur la plateforme des plaintes pour coupures, trois questions relatives aux pratiques de gestion des impayés étaient posées aux ménages : celles de savoir si le ménage avait été prévenu de la coupure d'une part, si celui-ci avait bénéficié d'un échéancier pour le règlement de son impayé de facture d'autre part, et enfin s'il leur avait été appliqué des frais de coupure ou de remise en service.

- Les modalités de gestion des impayés : point réglementaire

Sur un plan formel, la gestion des factures d'eau impayées est encadrée par des textes réglementaires[28] qui fournissent des prescriptions à suivre par les opérateurs publics et privés des services publics en réseau, notamment en matière de relance des ménages avant l'interruption de service.

S'agissant en premier lieu des relances à effectuer qui constituent le point de départ de la procédure à appliquer, plusieurs niveaux de relance auxquelles des délais sont associés, sont prévus :

- un premier courrier de relance indiquant un délai supplémentaire de 15 jours pour régler sa facture est envoyé au ménage n'ayant pas réglé sa facture à la date limite de paiement (14 jours ou plus à compter de la réception de la facture selon les services). Dans ce 1er courrier de relance, le fournisseur informe le ménage qu'à défaut de règlement dans le délai supplémentaire de 15 jours, la fourniture pourra être réduite ou suspendue sous réserve des dispositions prévues au troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.
- Ces dispositions du code de l'action sociale et des familles stipulent qu'en cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie et d'eau, un service téléphonique et un service d'accès à internet sont maintenus jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service d'eau doit alors en aviser le

[28] 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

ménage au moins 20 jours à l'avance par un second courrier dans lequel il informe ce consommateur que ce dernier peut saisir les services sociaux s'il estime que sa situation relève des dispositions du premier alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles. Ce courrier invite également l'usager à faire valoir auprès de son fournisseur, le cas échéant, les droits associés au bénéfice d'une aide des dispositifs sociaux existants (aide d'un fonds de solidarité pour le logement, FSL).

- Lorsqu'un consommateur a fait valoir auprès de son fournisseur de service qu'il bénéficie d'une aide des dispositifs sociaux existants pour régler une facture auprès de ce même fournisseur, son fournisseur l'informe par un *premier courrier de relance* :
    - qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 30 jours sa fourniture de service pourra être réduite ou interrompue sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;
    - qu'il peut saisir les services sociaux du département et les services sociaux communaux afin de permettre l'examen de sa situation. A cette fin, le fournisseur précise dans le courrier qu'il tient à sa disposition les coordonnées des services sociaux du département et, le cas échéant, des services sociaux communaux ;
    - que, sauf opposition de sa part et afin de faciliter l'examen de sa situation, le fournisseur transmettra les informations mentionnées à l'alinéa ci-dessous aux services sociaux du département et, le cas échéant, aux services sociaux communaux. Le ménage bénéficie d'un délai, qui ne peut être inférieur à 8 jours, pour exprimer son opposition à cette transmission d'information.

- A défaut d'accord entre le consommateur et le fournisseur sur les modalités de paiement dans le délai de 30 jours mentionné ci-dessus et en l'absence d'une demande d'aide déposée auprès du fonds de solidarité pour le logement, le fournisseur peut procéder à la réduction ou à l'interruption de fourniture, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles. Il en avise le consommateur au moins 20 jours à l'avance par un *second courrier qui précise le délai et les conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue ou faire l'objet d'une résiliation de contrat à défaut de règlement***.**

Par ailleurs, l'article 11 du décret d'août 2008, modifié par décret n°2014-274 du 27 février 2014, précise que chaque fournisseur d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau approvisionnant des personnes physiques, désigne un correspondant solidarité-précarité pour les relations avec les services sociaux du département, les services sociaux communaux ainsi qu'avec les associations de défense d'usagers ou de consommateurs qui en feront la demande.

Ainsi, outre les dispositions légales existantes pour informer les ménages précaires du dispositif d'aide départemental et communal, entre l'envoi de la facture d'eau et la

coupure d'eau, qui n'est plus d'actualité depuis l'avis du Conseil Constitutionnel du 29 mai 2015, le ménage en difficulté reçoit au minimum deux courriers de relance « *qui précise le délai et les conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue* »

Pour ce qui concerne en second lieu l'octroi d'échéanciers, il n'existe pas à notre connaissance de texte légal qui en encadre les modalités. 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, et celui du 27 février 2014 qui le modifie n'y font pas référence. Ce point est laissé à la discrétion du fournisseur et du ménage, les retours de terrain faisant état de l'existence de demandes d'échéanciers récurrentes de la part des ménages pour le règlement de leurs factures d'eau[29]. En général, lors de l'intervention du FSL ou des services sociaux communaux, la négociation d'échéanciers pour régler la facture d'eau fait partie des contreparties exigées du ménage pour bénéficier du dispositif d'aide. A minima, on peut penser que ces éléments figurent parmi les clauses négociées entre la collectivité locale et le fournisseur de service dans le cadre des contrats de délégation de service public ou des contrats d'objectifs en contexte de gestion publique.

Enfin, en ce qui concerne les frais annexes de la coupure d'eau (frais de relance, frais de coupure et de remise en service), un document de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF, 2016)[30], indique que « les frais de rejet de paiement ne peuvent pas être facturés aux consommateurs ayant reçu, pour la facture en cause ou dans les douze mois précédant celle-ci, une aide du FSL ou du centre communal d'action sociale pour le paiement de l'eau, ou bénéficiant d'un tarif social. Le non-respect des échéances de paiement prévues peut faire l'objet d'une facturation d'intérêts de retard mais le consommateur doit être prévenu dans la lettre de relance de cette facturation en cas de non-paiement dans un délai convenu. De plus, doivent être précisés à la fois les échéances et le point de départ des intérêts, sinon cette facturation de pénalités est abusive ».

Les frais de remise en service sont définis dans le cadre des règlements de service. Ainsi par exemple, dans le règlement de la régie de l'eau de l'Eurométropole de Strasbourg, il est notifié que dès lors que l'abonné a demandé la résiliation de son abonnement, la collectivité se réserve la possibilité de procéder à la suppression physique du branchement. Si le ménage présente une nouvelle demande d'abonnement, il prend en charge les frais correspondant à la remise en service du branchement (frais d'accès, remise en état du branchement avec repose d'un compteur).

Dans le cas de la commune de Fos Sur Mer qui a délégué l'exploitation du service d'eau à un opérateur privé, le règlement de service précise qu'en cas de non règlement

[29] La FP2E signale 300 000 demandes d'échelonnements de factures accordées chaque année, AQUAE, 2017, n°65.
[30] DGCCRF, 2016, Les fiches pratiques de la concurrence et de la consommation, Distribution de l'eau potable.

de la facture à la date limite indiquée, « *celle-ci est majorée d'une pénalité forfaitaire et /ou des intérêts de retard* ». Le montant indiqué des pénalités en question est de 15 € HT. S'agissant des frais de remise en service en cas de coupure d'eau, on peut lire « qu'à défaut de règlement selon les modalités définies par la réglementation en vigueur, *l'abonnement continue à être facturé durant cette interruption et les frais d'arrêt et de mise en service de l'alimentation en eau sont à votre charge* » ; mais le montant des frais d'arrêt ou de remise en service en question n'apparaît pas dans l'annexe relative aux tarifs. On sait juste que les frais pour fermeture/ouverture de branchement s'élèvent à 53 € HT.

Il semble bien que ces frais varient d'un service d'eau à un autre (c'est le constat que nous faisons dans notre étude), et que les frais de remise en service appliqués aux ménages en cas de coupure d'eau aient été les mêmes que ceux qui concernent les abonnés ordinaires.

- un exemple d'organisation de gestion des impayés : le cas de Suez à Bordeaux Métropole

Dans son travail de thèse sur la responsabilité sociétale de Suez mené sur la métropole de Bordeaux (Communauté Urbaine avant 2017), J. Batisse (2015) nous fournit un exemple documenté de l'organisation d'une compagnie d'eau privée en matière de gestion d'impayés. Nous y apprenons que face à l'importance du taux d'impayé constaté au début des années 1990 (taux d'impayé des factures à 45 jours de 15%) et face à l'ampleur des demandes d'étalement de paiement (35% des courriers reçus en 1991) Suez a mis en œuvre à partir des années 1990, une politique rigoriste de gestion des impayés. Ainsi, pour répondre aux objectifs de compétitivité et de bonne gestion financière de l'entreprise, la compagnie a mis en place une procédure de relance des clients impayés fondée sur une démarche codifiée, informatisée et homogénéisée à l'échelle nationale dans le « Système management qualité sécurité environnement » de Suez.

Cette politique nationale de gestion des impayés va s'appuyer sur trois outils logiciels :

- LUCI : LUtte « Contre » les Impayés qui permet d'obtenir, par le biais de différentes requêtes, la liste des clients en situation d'impayés à n'importe quel moment du recouvrement sur le territoire de Bordeaux Métropole ;
- CYCLADES qui permet d'obtenir toute une série d'informations sur les clients, entre autres données, l'adresse de branchement du client, sa qualité de payeur permettant d'estimer la fréquence de sa situation d'impayé et l'historique des consommations relevées du client ;
- GRC : Gestion Relations Clients qui permet d'obtenir des informations de nature qualitative sur les usagers (situation personnelle, la date de

mensualisation, montant de leur crédit ou débit, logement occupé ou vacant, fuites…).

Ces informations qualitatives sont issues des notes prises par les standardistes lors des communications téléphoniques entre l'entreprise et les ménages, ou des observations de terrain issues des agents releveurs.

En vue d'optimiser le recouvrement de ses impayés, la compagnie va modifier ses procédures de relance et introduit en 1987 une procédure de recouvrement amiable préalable à la phase contentieuse « *afin d'éviter au maximum la démarche ultime d'interruption du service* » p. 281. Le recouvrement amiable ayant pour but *d'obtenir le paiement intégral et volontaire du débiteur*, par le biais de plusieurs relances téléphoniques, de relances écrites ou de visites amiables (5 relances au total avant coupure).

A cette phase de recouvrement amiable succèdent deux phases de recouvrement décrites dans le tableau de présentation des procédures de recouvrement des impayés ci-après :

Tableau 10 : *Exemple de procédures de recouvrement de l'impayé de facture mises en place par un distributeur d'eau privé : le cas de Suez dans le cadre de son contrat de gestion déléguée du service d'eau à Bordeaux Métropole*

	Phase de recouvrement	Contenu de l'impayé	Mode de recouvrement	Chronologie	Services engagés
1	***Impayé amiable***	Facture	Relance automatisée de l'usager par voie postale ou informatisée	Jusqu'à 3 mois après l'édition de la facture	Service clientèle « recouvrement amiable »
2	***Impayé, objet de négociation***	Facture + Frais de dossier	Négociation directe avec l'usager pouvant amener en cas d'échec à la coupure d'eau	Entre le 3eme et le 4eme mois après l'édition de la facture	Service clientèle « recouvrement de proximité »
3	***Impayé contentieux***	Facture + Frais de dossier + Frais de contentieux	Relance via société de recouvrement puis par voie légale	Plus de 4 mois après l'édition de la facture	Service clientèle « recouvrement contentieux » + Cabinet de recouvrement de créances

Source : Julien Batisse, 2012, cité dans sa thèse, Responsabilité sociétale et ancrage territorial d'une entreprise de services urbains : le cas de Lyonnaise des Eaux 2015, p 170

La première relance intervenant à J+24 (J étant la date d'exigibilité de la facture), l'intervention pour coupure d'eau se faisait à J+90 (après édition de la facture) et la procédure contentieuse à J+ 120.

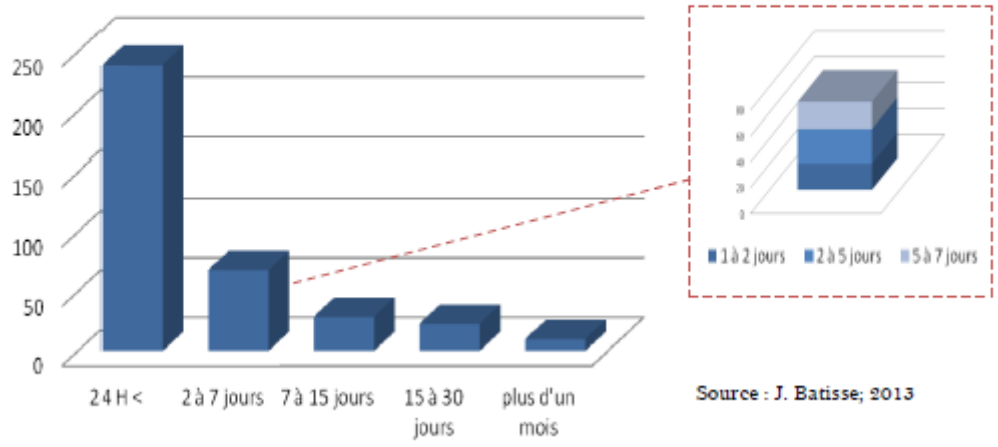
L'application de cette politique économique rigoriste des impayés (année 2011) va conduire à une nette diminution du taux d'impayé, le faisant passer de 12,9% de ménages en impayé pour les créances de moins de 3 mois à 2,2% avant coupure pour les situations d'impayé de 3 à 6 mois.

La décennie 90 marque le début chez Suez, d'une prise de conscience des problèmes sociaux afférant à une partie de ses impayés parallèlement à l'inscription de la question sociale de l'eau dans l'agenda du politique.

Dans son analyse des impayés de nature sociale menée sur Bordeaux Métropole, J. Batisse nous révèle que le recouvrement continu à diminuer avec les autres relances mais de façon plus lente. « *La partie contentieuse du processus de recouvrement qui intervient après la coupure d'eau ne concentre au final que des cas d'impayé véritablement problématiques (impayés à plus de 3 mois*) ».

L'état des lieux qui en résulte pour 2011 fait apparaître 2239 ménages concernés par des impayés de plus de 3 mois de ménages (soit 0,65% des ménages de la Communauté Urbaine de Bordeaux) renvoyant à des situations de précarité conjoncturelle, structurelle et chronique. La situation des coupures d'eau de la compagnie à l'époque est la suivante :

Logements occupés, répartition du nombre de coupures d'eau en fonction de leur durée sur la Communauté Urbaine de Bordeaux.



Source : J. Batisse, 2013

S'agissant de la situation des ménages coupés d'eau, J. Batisse souligne que « *ces ménages, en profonde difficulté de paiement, peuvent rester parfois plusieurs semaines sans eau* ». Les impayés en eau de plus de six mois, souvent arrivés en phase de recouvrement contentieux, renvoient à des risques pour certains ménages d'accumulation de factures impayées qui touchent des populations installées sur des territoires historiquement identifiés de la Communauté urbaine de Bordeaux (quartiers centraux) où on observe un cumul de vulnérabilités socio-économiques.

Cette revue de la gestion des impayés à Bordeaux et notamment de la catégorie des ménages en situation de vulnérabilité est intéressante pour notre analyse de la situation des ménages de l'échantillon des plaintes pour coupure des deux ONG.

- le retour des ménages de l'échantillon sur les modalités de gestion des impayés

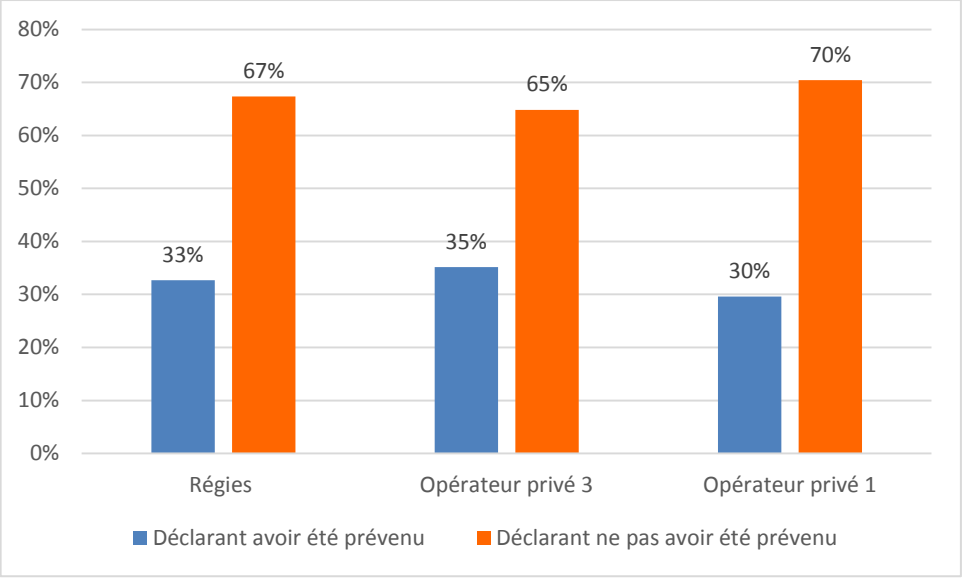
Sur les 1173 ménages de l'échantillon étudié, 80 % des ménages relèvent de coupures d'eau, 6% de situations de lentillage et 13% de cas de menaces de coupure d'eau. Ce sont ces trois catégories qui sont considérées pour rendre compte des modalités de gestion des impayés mentionnées plus haut.

a) L'alerte avant coupure des ménages

En considérant les 952 ménages privés d'eau (suite à coupure d'eau et lentillage) exclusion faite des 59 ménages privés d'eau par leurs propriétaires et des 151 autres concernés par des menaces de coupures, 67 % de ménages ont déclaré n'avoir pas été prévenus de la coupure et 32% seulement indiquent avoir été prévenus de la coupure d'eau. Le 1% de cas restant étant non renseigné.

Si l'on examine la question sous l'angle des modes de gestion, et qu'on retienne les opérateurs en régies, et les deux fournisseurs privés les plus concernée en nombre de ménages coupés d'eau, à savoir l'opérateur privé 3 et l'opérateur privé 1, opérateurs qui à eux trois représentent plus du ¾ de l'échantillon des ménages de l'échantillon, on obtient des chiffres équivalents à ceux de l'échantillon global :

Graphique 5 : Répartition des ménages de l'échantillon entre ceux déclarant avoir été prévenus et ceux indiquant n'avoir pas été prévenus de la coupure d'eau par les services d'eau en régie et ceux exploités par deux opérateurs privés



Si l'on s'en tient aux déclarations des ménages de la plateforme, ces chiffres laisseraient entendre que 2 ménages sur 3 n'auraient pas été prévenus de la coupure d'eau, et ce quel que soit le mode de gestion (public ou privé).

Au regard toutefois de la réglementation existante et de l'aperçu de l'organisation des services d'eau en matière de gestion des impayés fourni par l'exemple de Bordeaux Métropole, il semble plus raisonnable de penser que la majorité des ménages de la plateforme a été prévenue de la coupure, à l'exception cependant de quelques cas relatés dans la base de données qui témoignent de « ratés » de la part des services d'eau et que nous illustrons ci-après. Un second élément d'explication de ces chiffres peut être avancé. Nous l'explicitons plus loin.

i. Les « ratés » du dispositif d'alerte avant coupure des ménages qui relèvent des rouages dysfonctionnels du système de gestion des impayés mis en place.

Les situations susceptibles d'aboutir à une coupure d'eau ne sont pas toutes « normalisées » et certaines plus complexes que d'autres peuvent, soit échapper au système d'alerte des ménages mis en place par le service, soit relever d'une défaillance des agents du service d'eau. Les exemples de récits ci-après, extraits de la base de données militeraient en faveur d'une telle explication qui n'est pas à exclure.

> *« Lundi soir, lorsque je suis rentrée de mon travail, j'ai constaté une coupure d'eau. Hors, j'avais réglé la facture en donnant des espèces à mon père qui avait payé par chèque déposé et enregistré à l'accueil. La personne que j'ai eue au téléphone m'a dit que c'était une erreur due au non-enregistrement du n° de la facture au dos du chèque. Ce chèque s'est promené sans affectation tout en étant débité du compte de mon père. Donc, gros problème de dysfonctionnement et de traçabilité des services de cette société. Conséquences : nous n'avons pas eu d'eau jusqu'au lendemain soir, avec 2 enfants en bas âge... »*
> Récit de la coupure d'eau n° 72 de la plateforme.

> « *Mon mari est incarcéré, et je ne travaille pas, j'ai 2 enfants à charge, je ne perçois que les ressources à la CAF. Je paye 365€ de loyer et en plus je n'ai jamais reçu de facture d'eau car j'habite au 3D. Ils m'ont dit que cette adresse n'existe pas. Hors il y a le 3A, 3B, 3C et 3D. Sur l'Email qu'il mon envoyé l'adresse c'est le 3B* » Récit du ménage n°756 de la plateforme.

> *« Suite au courrier de la compagnie X. me prévenant d'un changement de compteur, obligatoire, un technicien de SADE est intervenu chez nous en septembre 2014. Celui-ci est reparti avec l'ancien compteur, dont je n'ai pas pris le relevé exact. Le 08 septembre 2014, la facture tombe, il faut payer 731€ !!! IMPOSSIBLE, je n'ai jamais payé une telle somme, même sur 1 an. Je laisse passer 3 semaines, et là, 1ère coupure d'eau. J'appelle le service dépannage Veolia, pensant qu'il s'agit d'un problème de chez eux. Ils prennent le temps de vérifier, ils m'affirment ne pas voir, au niveau informatique qu'il s'agit d'impayé sur mon dossier. Le technicien intervient le soir même car je leur précise que j'ai 2 enfants de 4 et 2 ans. A son arrivée, il procède à la vérification et m'informe que j'ai subi une coupure d'eau pour impayé. IMPOSSIBLE, je n'ai reçu aucune relance pour cette*

facture et encore moins un avis de coupure. J'appelle le service client pour contester cette facture avec Mme Y. la conseillère. Je veux la preuve du relevé de compteur qui justifie 731€, et si j'ai réellement consommé tant de m3, je payerais. On me dit qu'il n'y a pas de preuve.
Pour prouver ma bonne foi, j'adresse un 1er chèque de 250 € (sur les 731€) le temps de trouver une solution, le 11/10/2014. J'ai rappelé à plusieurs reprises et on me répond toujours le même discours, "il faut payer". Les relances d'impayés s'accumulent, à la limite du harcèlement. Une autre facture tombe de 191€, dont 66€ de frais d'intervention du technicien venu me "dépanner". Je règle 124€, juste ma consommation par chèque en date du 05/01/2015. Bien entendu toujours pas d'appel de la compagnie. En ce jour du 10/02/201, de nouveau une coupure brutale. Aucun courrier pour vous prévenir de cette coupure. Je ne laisserais pas la compagnie s'en sortir sans dire mot ».
Récit de la coupure n° 126 de la plateforme.

ii. La deuxième explication tient au sentiment des ménages de n'avoir pas été informés du jour de la coupure

En effet, nous le voyions, la fréquence de coupure de l'échantillon ramenée à la commune est de 1,35 coupures/ménage et par commune en moyenne et concerne les 3/4 de l'échantillon. Si ce chiffre moyen de fait est très faible, il renvoie selon nous, aux cas de ménages en impayés les plus "problématiques" qui n'ont pas pu être résolus dans le cadre du système de gestion des impayés du service. C'est d'ailleurs ce que nous laisse entendre l'analyse de J. Batisse des coupures d'eau intervenues sur la métropole de Bordeaux, et qui concernent les impayés à plus de 6 mois les plus « problématiques » selon ses propres termes. Cette catégorie spécifique des plaintes fait écho au contenu souvent dramatique des récits qui sont associés à ces coupures et l'on retrouve pour une grande partie des ménages de l'échantillon. Dans ce contexte souvent dramatique du vécu des coupures d'eau par les ménages de la plateforme, le ressenti des ménages qui déclarent ne pas avoir été prévenu de la coupure, renvoie non pas aux lettres de relance avant coupures qui leur a été envoyée par le service, mais à l'absence d'information sur le jour de la coupure. C'est ce sentiment de n'avoir pas été prévenu du jour de la coupure que nous retrouvons dans certains témoignages (voir récits qui suivent) et qui est également exprimé dans un travail ethnographique mené auprès d'une famille privée d'eau de la plateforme et réalisé par Françoise Gigleux en 2014[31].

« *Aujourd'hui vers 14h30 en voulant ouvrir le robinet ... Plus une goutte!!! Aussitôt je vais voir mon compteur d'eau dans la rue et surprise un système a été posé pour bloquer*

[31] Ce récit 'L'eau retirée » de Françoise Gigleux a été publié en 2016 sur le site de Pierre Rosanvallon, « Raconter la vie ». http://raconterletravail.fr/recits/humiliations-en-cascade-l-eau-retiree/#.WktZ59Libcs

l'arrivée d'eau, ***tout ceci fait avec soin par un technicien sans aucun avis de passage, alors que la personne n'avait que 3 mètres à faire et à sonner à la porte,*** *car j'étais à mon domicile à ce moment. J'appelle aussitôt la compagnie Y. pour savoir ce qu'il se passe, et pour régler ma facture de 145 petits euros par téléphone. Mais impossible il faut prendre RdV et remettre un chèque en main propre au technicien et surtout l'eau ne pourra pas être rétablie avant le lendemain matin entre 8 et 12h!!!!!! Un comble, une honte au 21ème siècle !!!! Une famille de 4 personnes dont 2 enfants de 6 ans et de 13 mois, je souhaite payer l'après-midi et on me répond que c'est tout simplement impossible.... donc pas de cuisine, pas de douches, pas de WC fonctionnels toute la soirée ! Je suis écœurée, révolté par la désinvolture dont fait preuve notre distributeur X, c'est illégal et aucun rétablissement n'est envisageable le jour même !!! Résultat : une demi-journée de travail de perdue si l'on veut retrouver un minimum de confort... J'espère, par mon témoignage, dénoncer ces pratiques abusives, illégales, et aider votre association à faire condamner ces distributeurs non scrupuleux et obliger ces derniers à appliquer les décrets d'application nouvellement publiés car nul n'est censé ignorer la LOI une mère de famille indignée*
Récit de la coupure n° 295 de la plateforme.

« *J'ai une dette de 1500 euros due à une fuite d'eau en l'occurrence. Cela s'éternise car j'aurais dû la régler mais les frais s'accumulent et j'ai 3 enfants dont un bébé.* ***J'ai reçu effectivement des lettres de rappel, normal ! Et un jour plus d'eau, sans même un papier dans ma boîte aux lettres****. Je devrais aller voir une assistante sociale mais je n'aime pas étaler ma vie* ». Récit de la coupure n° 975 de la plateforme

De la diversité des récits de coupure et de situation exprimée par les ménages de la plateforme, il ressort également que pour certains ménages, les procédures administratives de relance pour impayés sont désajustées par rapport à la réalité sociale de certaines catégories qui se retrouvent prises au dépourvu ou sans capacité de réaction face aux lettres de relance ainsi qu'en témoignent les récits suivants.

« Cas grave ! Mail fait au distributeur X. le 29 10 14. Recontacté par X. suite à nos messages, eau censée être

rétablie le 10/11. Coupé depuis 2011. Retrouvé inanimé sur son carrelage. Sans eau ni électricité. Hospitalisé depuis une semaine ». Note de l'une des assistantes de la CEIdF pour le ménage n° 276 de la plateforme

« *Je suis au RSA depuis 1 mois, j'ai effectué une demande d'aide mais le dossier ne nous est pas encore parvenu : c'est la première fois que cela nous arrive à mon épouse et moi. Nous avons eu très peur car nous avons une petite fille de 7 ans et mon épouse est enceinte* » Récit de la coupure d'eau n° 351 de la plateforme.

Certains ménages par ailleurs n'ont aucune relation avec leur distributeur d'eau et ne savent même pas qui il est. D'autres reçoivent une lettre de relance les menaçant de couper l'eau, prennent les mesures nécessaires et ont une coupure d'eau malgré tout :

le 30 octobre 2014, je reçois enfin ma facture accompagnée d'un courrier d'excuses expliquant que suite à des problèmes d'impression, les factures sont arrivées en retard, donc de ne pas tenir compte d'un éventuel rappel, et me donnant droit à un délai supplémentaire pour payer jusqu'au 17 novembre 2014, oui mais, nous sommes déjà coupés !!
Récit de la coupure n° 851 de la plateforme.

b) Remarque sur les 151 ménages de l'échantillon concernés par une menace de coupure d'eau

Si l'usage de la menace de coupure a été considéré par les distributeurs comme un moyen efficace de recouvrement des impayés, cette menace de coupure n'a pas d'impact sur les ménages dont la situation socio-économique est problématique[32]. Cela explique la présence des ménages en question dans l'échantillon (13%) et notamment leur appel à l'aide auprès de la Coordination Eau Ile de France et de la Fondation France Liberté. Du point de vue de leur prise en charge par les distributeurs, ces 151 ménages confrontés à une menace de coupure sont dans la même situation d'impasse socio-économique que les ménages de la plateforme déjà privés d'eau. 62 ménages sur les 151 sont aux minimas sociaux et 121 ménages sur les 151 sont des ménages structurellement pauvres ou en situation de vulnérabilité temporaire.

c) Remarque sur les effets du lentillage

Si l'effet de la coupure d'eau est clair et net eu-égard à la privation totale d'eau qui en résulte pour le ménage concerné, l'impact du lentillage est moins évident à percevoir

[32] Cette remarque corrobore avec l'analyse qui en est faite pour les impayés de la métropole de Bordeaux.

en termes de disponibilité d'eau pour le ménage ou en termes d'usage de ses équipements. Les extraits de récits de lentillage ci-après sélectionnés permettent de s'en faire une idée un peu plus factuelle :

> *« Bonjour, hier la compagnie Z est passée pour restreindre l'eau.* ***Il me reste un filet d'eau*** *pour pouvoir laver mes enfants âgés de 10ans, 5ans et 16 mois.* ***Je mets 15min pour remplir une bouteille d'eau****, et bien sûr, à faire chauffer pour les laver car le chauffe-eau ne se met pas en route. 20min pour une chasse d'eau. J'ai pris contact avec eux pour un échéancier en 10 fois de ma facture de 498€+104 €de frais de coupure. Ce qui m'a été refusé. J'ai proposé de régler 80 €, ce qui me reste sur le compte. On m'a répondu que l'on ne me remettrait pas l'eau pour cette somme et qu'ils me permettaient de régler cette facture en 4 fois au maximum .J'ai fait appeler mon assistante sociale, qui les a appelé également sans succès. Ils ne veulent rien savoir. Je n'ai pas le droit au FSL car je dépasse de 40 euros environ le seuil de revenu pris en compte. Je règle à la compagnie d'eau 47€ par mois. Là, il s'agit d'un arriéré de facture. Je ne sais plus comment faire pour retrouver ma dignité »*
> Récit du lentillage n° 574 de de la plateforme.

> *« Eau restreinte : seul un petit filet coule. C'est inadmissible!!! … **La machine à laver se bloque et se met en panne**. **Obligé de laver le linge à la main...***» Récit du lentillage n° 550 de la plateforme

> *« Lundi 8 juin dernier, la société X a réduit notre débit d'eau de l'immeuble entier.* ***Je suis au 2ème étage et sans pression je n'ai pas d'eau, parfois un filet ! Et ceci depuis plus de 2 semaines! Pas de lessives, pas de douche****. ….Le syndic n'a pas payé notre facture d'eau suite au non-paiement des charges de 2 copropriétaires identifiés… Le syndic dit ne pas avoir de fonds pour payer la facture. J'ai adressé une lettre avec accusé de réception à la société X. le 18 juin soit déjà au bout de 10 jours. Je leur indique les textes de lois et mon intention de demander réparation du préjudice pour ma santé et mes appareils ménagers (****lave-linge et chaudière endommagés par le manque de pression et les bulles d'air****). Il y a une personne vulnérable de 98 ans en résidence principale dans notre co-propriété****… »*
> Extrait du Récit du lentillage n° 1047 de la plateforme

Si la question de la légalité du lentillage a longtemps fait débat[33] et si certains distributeurs ont eu recours au lentillage après la confirmation par le Conseil Constitutionnel de l'interdiction des coupures d'eau en France en mai 2015, il n'en demeure pas moins que les effets de la réduction du débit d'eau au robinet des

[33] Voir les derniers jugements de tribunaux intervenus ces derniers mois qui ont validé le caractère illégal des réductions de débit d'eau.

ménages, sont tout aussi significatifs sur le plan sanitaire et psychologique que les coupures d'eau. Il semble par ailleurs qu'il en résulte des dégâts causés aux équipements ménagers des ménages qui leur sont dommageables sur le plan financier.

d) La proposition ou la négociation d'échéanciers de paiement de l'impayé entre le distributeur et l'usager

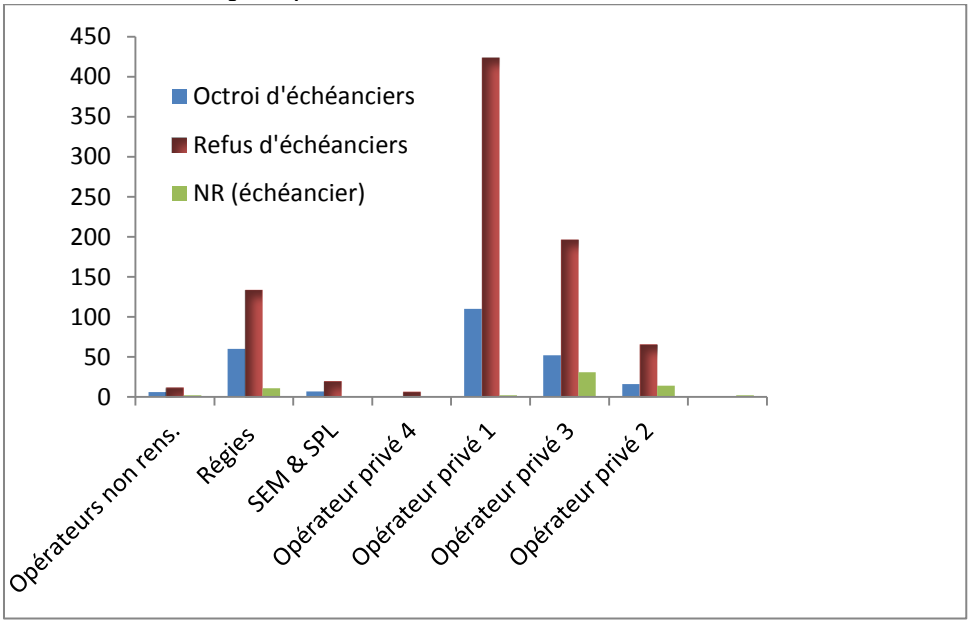
Dans le contexte particulier des situations d'impayés problématiques que rencontrent les agents des services d'eau présents dans la plateforme, on aurait pu penser que la négociation d'échéanciers de paiement de l'impayé de facture constitue l'une des premières modalités de base de gestion de l'impayé mise à disposition de ces ménages en incapacité de régler leur facture d'eau. Dans le cadre de l'échantillon, seulement 38% des ménages de l'échantillon étudié (soit 441 ménages) disent s'être vu proposés un échéancier par leur distributeur d'eau ou en ont demandé un. Un peu plus de la moitié de ces 441 ménages en impayé (54%) ont réellement pu obtenir un échéancier. Sur la moitié de ménages restante, 133 foyers qui avaient demandé un échéancier se sont vus refuser cet échéancier par leur distributeur et pour les 68 autres ménages, le montant de l'échéancier proposé par le fournisseur d'eau était financièrement inabordable.

Si l'on considère les ménages ayant été alertés avant la coupure d'eau, 26% uniquement ont obtenu un échéancier (soit 115 ménages) tandis que 47 % des ménages (à peu près la moitié des ménages alertés) ne se sont vus proposés aucun échéancier. Près du quart des ménages alertés sont des ménages ayant demandé un échéancier à leur distributeur mais refusé par celui-ci, ou relèvent de cas d'échéanciers inabordables pour les budgets des ménages.

Ainsi, au niveau de l'échantillon tous distributeurs confondus, pour près de la moitié des ménages en impayé dont la situation sociale et économique dans l'ensemble est plutôt fragile à très fragile, il n'est pas proposé de solutions de paiement adaptées à leur situation y compris pour les personnes alertées avant la coupure d'eau.

A l'échelle de chaque gestionnaire de service, en incluant les propositions d'échéanciers par les distributeurs qui aboutissent à des refus compte-tenu de leur caractère financièrement insoutenable pour les abonnés, il résulte que c'est davantage le refus d'échéanciers de paiement aux ménages en impayé qui ressort des modalités de traitement des impayés des ménages de la plateforme, et ce quel que soit l'opérateur pris en compte.

Graphique 6 : Octroi et refus d'échéanciers aux ménages en impayés selon les distributeurs d'eau présents dans la plateforme



Le processus de cumul d'impayés de factures qui s'enclenche chez les ménages structurellement non solvables, ou qui font face à des montants exorbitants pour cause de fuite d'eau, et à qui il a été refusé d'étaler le paiement de leur dette d'eau est l'une des conséquences inévitables du refus de prise en charge des ménages en impayé par les services d'eau sur le plan managérial et relationnel. S'il est clair que cette démarche de prise en charge du ménage en impayé n'exonère pas celui-ci de devoir régler sa facture d'eau impayée et ne règle pas davantage la question de l'accès au service d'eau pour les ménage structurellement pauvres, elle a le mérite de desserer la contrainte de la dette d'eau sur le budget du ménage et d'éviter l'entrée du ménage dans un engrenage de cumul de factures impayées.
La capacité des gestionnaires des services publics d'eau à anticiper l'ensemble des solutions qui minimisent ces conséquences néfastes pour le ménage structurellement pauvre et en impayé relève des attendus qui se dégagent des récits de coupure d'eau de l'observatoire.

> *« Etant au RSA depuis plusieurs année, moi et mon époux nous sommes en recherche d'emploi, nous avons déposé un dossier de surendettement à la Banque de France (BDF) en 2014, ou justement une facture de la compagnie Y était inclue. En Mai 2015, j'ai demandé à la compagnie d'eau Y, un échéancier pour payer ma facture qui m'a été refusé, l'eau a été coupée le 8/12/2015, et je reçois une facture que je doit régler avant le 28/12/2015, qui reprend en même temps la somme qui est inclue au dossier de surendettement, alors que cela leur est interdit, ce dossier BDF est valable 2 ans. De plus, mon époux est cardiaque, et il a été emmené d'urgent en Février 2015 en hôpital pour une*

intervention. Je ne peut pas rester sans eau, j'ai un enfant à charge ».
Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 640 de la plateforme.

«Nous avons trois enfants de 16,14 et 12 ans et mon époux est sans revenu depuis fin septembre 2014 pour licenciement abusif. Il est en attente d'une décision d'indemnisation de Pôle Emploi. Nous sommes suivis par une assistance sociale qui nous aide sur le plan financier et alimentaire et nous avons un dossier de surendettement. J'ai été en arrêt du 1/02/2014 à août 2014 avec perte de revenu et mon époux entre 2012 et 2013 était en chômage. Nos allocation familiales sont gérées par une tutelle et elles servent intégralement à honorer notre facture de loyer. Nous ne vivons donc qu'avec un salaire pour payer toutes nos charges, les réparations de notre voiture qui a 22 ans d'âge. Nous n'arrivons plus à faire face à la facture d'eau qui n'est plus mensualisée car après le refus de deux prélèvements, nous ne pouvions plus bénéficier de ce mode de paiement. Ils nous ont envoyé une facture de 650 euros que nous n'avons pu honorer puis les factures se sont accumulées et aujourd'hui, on nous a coupé la fourniture d'eau potable » Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 891 de la plateforme.

« Nous avons demandé un échéancier en septembre 2016 pour une facture de 6400 euros ; ils ne veulent pas et me demandent de tout payer ». Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 746 de la plateforme.

e) L'orientation des ménages pauvres vers les dispositifs d'aide sociale

Dans la panoplie des modalités existantes pour prendre en charge les ménages en impayé avant le recours à la coupure, figure la mise en contact du ménage en difficulté de paiement avec les services sociaux du territoire de résidence de l'abonné. Les textes réglementaires qui encadrent la gestion des impayés y font référence. Dans le contexte qui a précédé l'interdiction légale des coupures d'eau, l'orientation du ménage vers le Fonds de Solidarité Logement (FSL) ou vers le centre Communal d'Action Sociale (CCAS) n'était pas sans effets pour le ménage, elle permettait en général de prévenir la coupure d'eau[34] et d'enclencher selon les cas, un certain nombre de mécanismes aboutissant à une série de mesures sociales pour le ménage. Là où cette modalité de prise en charge du ménage est activée, le recours aux services sociaux et l'intervention des travailleurs sociaux lors du constat de l'impayé a permis de prévenir la privation d'eau pour une partie des ménages structurellement pauvres. Outre l'accompagnement social de ces ménages, le maintien à l'eau des ménages structurellement pauvres en

[34] La mise en route d'un dossier FSL pour régler tout ou partie de l'impayé de facture et l'octroi de l'aide déclenchait de fait l'interdiction de couper l'eau au ménage ayant bénéficié d'une aide FSL pendant 1 année.

impayé de services essentiels, a constitué jusque-là l'un des objectifs explicites de l'intervention sociale des acteurs des politiques sociales locales.

Dans le cadre de l'observatoire, la prise de contact par le ménage lui-même avec les services sociaux reste faible : 39% seulement des ménages privés d'eau ont pris contact avec les services sociaux, parmi lesquels 1% (14 ménages) se sont vus refuser l'aide du FSL.

Sachant cela, orienter le ménage en impayé vers les services sociaux avant de couper la fourniture d'eau, procède également d'une prise en charge minimale du ménage en impayé. Toutefois, tout comme la proposition d'échéanciers, cette démarche qui implique de fait les agents du service d'eau, suppose sa formalisation dans le processus de prise en charge des ménages en amont de l'impayé.

f) La question des frais de coupure et des frais de remise en service des ménages en impayés

Sur l'ensemble des ménages en impayé de l'observatoire, la moitié se voient imputés des frais de coupure (avec un taux de réponses non renseignées sur cette variable de 33%) et 36 % ont à régler des frais de remise en service mais le taux de ménages n'ayant pas renseigné ce critère est plus important (64%).

En isolant l'opérateur privé 4 et les opérateurs non renseignés qui ne comptent que 4 ménages concernés par des frais de remise en service (respectivement sur 10 et sur 20 ménages), le tableau qui suit nous informe sur l'importance de cette rubrique dans la dette d'eau totale des ménages et sur les montants pratiqués par les opérateurs

Tableau 11 : Montant et caractéristiques des frais de remise[35] en service pratiqués par les distributeurs présents dans la plateforme.

Frais de coupure et de remise en service (en €)	Total échantillon	Opérateur Privé 1	Opérateur privé 2	Opérateur privé 3	Régies	SEM ou SPL
Moyenne	99,26	89,00	99,08	128,11	71,55	81,11
Écart-type	58,72	47,92	76,68	67,27	35,14	26,08
Minimum	10	10,00	10,75	13,00	20,00	42,71
Maximum	449,98	270,40	430,48	449,98	180,00	109,02
Nombre de ménages concernés par les frais de remise en service	423 (36 %)	201 (36 %)	29 (35 %)	126 (48 %)	48 (23 %)	13 (48 %)
Nombre total de ménages de l'échantillon	1173	561	83	263	205	27

[35] Frais globaux de remise en service prenant en compte les frais de coupure et autres frais signalés par les ménages de la plateforme.

Ainsi, pour l'ensemble des ménages de la plateforme, le montant moyen des frais de remise en service atteint quasiment les 100 € et représente en moyenne 36% de la dette d'eau totale du ménage; sachant que ce montant des frais de remise en service ou de frais de coupure demandés aux ménages est très variable d'un territoire à l'autre, d'un distributeur d'eau à l'autre et peut dans certains cas être équivalent au montant de la dette d'eau.

Hormis le cas des SEM ou SPL peu représentées dans l'observatoire (27 plaintes enregistrées) et pour lesquelles il semble dénoter un certain degré d'homogénéité des frais de remise en service, on note une dispersion forte des montants renseignés par les ménages autour de la valeur moyenne.[36] Cela laissant entendre une hétérogénéité importante des situations des ménages concernés par ces frais de remise en service que confirment les valeurs minimales et maximales observées.

Sur l'ensemble des ménages ayant fourni l'information, les frais de remise en service auxquels se rajoutent les frais de contentieux et de coupure varient entre 10 € et 450 € mais ces montants sont très variables d'un opérateur à un autre. Ils varient du simple au double pour les montants minimums et sont multipliés par quatre pour les valeurs maximales.

Il apparaît par ailleurs que certains distributeurs d'eau ont tendance plus que d'autres à majorer la dette d'eau par ces frais corollaires de la coupure d'eau. Ainsi, « l'opérateur privé 3 » figure parmi les opérateurs dont les frais de coupures et de remise en service sont les plus élevés (23% plus élevés que la moyenne de l'échantillon). Les valeurs maximales des frais de remise en service pratiqués par « l'opérateur privé 2 » se rapprochent de ceux pratiqués par « l'opérateur privé 3 » (on est au-delà des 400 €).

Enfin, d'un distributeur à l'autre, l'imputation aux ménages en impayé, de frais corolaires à la coupure d'eau est une pratique courante. Elle concerne 23% des ménages desservis par un opérateur public et entre 35 % et 48 % des ménages desservis soit par une SEM ou une SPL, soit par un opérateur privé.

La question des frais corolaires à la coupure d'eau pose problème en particulier dans le cas des ménages fragiles car ils majorent le montant initial des impayés et aggrave leur situation.

Ils sont très souvent source de contestation et de litige entre le distributeur et les ménages. 33 cas de ménages en impayé concernent un litige ne portant que sur lesdits frais.

Pour un quart des ménages concernés, le montant des frais de coupure représente entre la moitié et l'intégralité de la dette d'eau et se substitue à l'impayé lui-même. Pour ces cas en particulier, les frais de coupure ou de remise en service sont « trop élévés » comparativement au montant de la facture et sont vécus par les ménages concernés comme une « prise d'otage », un « calvaire », de « l'abus » ou comme un « vol » ainsi qu'en témoignent les récits suivants :

[36]La valeur des écarts-types est supérieure à la moitié de la valeur moyenne.

*« Ils m'ont coupé pour ne pas avoir payé les frais de coupure que **j'estime trop élevés** (253 euros) par rapport à la dette initiale de 126 € »* Récit de la coupure d'eau n° 338 de la plateforme

*« … Nous avons appelé le lundi matin pour payer rapidement. J'ai été obligé de payer les frais de coupure. **On a vraiment l'impression d'être pris en otage** » Extrait du récit de la coupure d'eau n°488 de la plateforme.*

*Bonjour, **je vis un calvaire depuis mon arrivée dans la ville voilà 4 ans**. Un double contrat au départ, difficile à faire corriger. Refus d'échéancier systématique. Pression pour accès au compte par prélèvement notamment au moyen de frais indécents… Ils continuent à mettre des frais même s'ils sont informés de ma demande d'aide en cours. J'ai déjà eu une coupure précédente, et j'ai un avis reçu pour coupure imminente. Help ! Je vis seule avec mon fils étudiant, bénéficiaire de RSA. Nous avons une situation financière très précaire. Ce problème est récurrent face à cette société qui ne répond pas aux courriers et ne tient pas compte des demandes d'échéancier. **Ils pratiquent une politique de frais de retard qui fait que vous ne pouvez jamais vous acquitter de votre dette. Merci pour tout ce que vous pourrez faire. Je suis à bout**... »* Récit de la coupure d'eau n° 1120 de la plateforme.

*« Ma facture s'élève à 61 euros + 16,33 de pénalité = 77,33 euros On m'a coupé l'eau lundi 12 octobre. J'ai téléphoné pour payer ma facture de 77,33 euros. On me réclame 143 euros en plus pour la fermeture de l'eau ... **Ma facture qui était de 61 euros se retrouve à 210, 33 euros ...C''est du vol** !!!! 143 euros de volé. J'ai voulu payer par carte la facture de 77,33 €, ils n'ont pas voulu : c'était tout ce mois -ci ou la moitié de 210,33 le mois prochain. Je leur ai dit que je veux vous payer les 77,33 euros de facture mais pas les 143 euros .... Elle m'a raccroché au nez et je n'ai toujours pas d'eau »* Récit de la coupure d'eau n° 1144 de la plateforme.

Pour certains ménages, ces frais de coupure et de remise en service qui sont imputés aux ménages ont des effets psychologiques, économiques et sociaux dommageables sur la situation du ménage qui doit déjà gérer les conséquences de la coupure d'eau et

faire face au refus des distributeurs de négocier un échéancier de paiement qui soit financièrement soutenable :

> *«Ce matin, je me suis donc rendue sur place pour régler en 2 fois, mais là j'ai eu le droit à un "NON : il est vous est impossible de régler en plusieurs fois, car on vous a coupé, et en cas de coupure nous vous rajoutons des frais de fermeture ainsi que pour la réouverture". Ils me demandent donc en ce jour ce que je touche par mois pour moi et mon fils, ce qui correspond à 530€....et* ***ils ont donc refusé mon virement, ils veulent tout****...****Je suis à deux doigts de craquer, je n'en peux plus, je ne comprends pas ce système, tous ces frais et les non recours au vu de ma situation... Je suis complètement perdue et très mal.*** *Pouvez-vous me dire quoi faire svp? Je ne sais plus. Merci d'avance pour votre aide. Comment peut-on refuser un virement pour avoir à nouveau l'eau chez soi?!* ***Ils veulent tout, donc en gros, tout ce que je touche...*** » Récit de la coupure d'eau n° 449 de la plateforme.

> *« Etant au R.S.A cela fait 27 mois que la compagnie « Z » ma coupé l'eau courante pour un montant de 86,52 euros qu'il me reste à leur devoir malgré les mandats cash que je leur envoi dès que je le peux. Mais la compagnie Z me réclame maintenant le solde à régler d'un montant de :86,52 euros* ***+ 3,58 euros de pénalités de retard de relance simple + 11,09 euros de mise en demeure + 7,99 euros de frais de fermeture + 70 euros de frais d' ouverture payable d'avance + 253,65 euros d' intervention****. Que puis-je faire ?* ***Cela va bientôt faire 2ans et demi que je n'ai plus d'eau courante.*** *Merci à vous, cordialement* " Récit de la coupure d'eau n° 353 de la plateforme.

II.3 PROFILS SOCIO-ECONOMIQUES DES MENAGES EN IMPAYES ET ANALYSE DU DEGRE DE VULNERABILITE MENAGES DE L'ECHANTILLON

Dans le contexte actuel où on ne dispose quasiment pas à ce jour de connaissances sur la situation socio-économique des ménages pauvres en impayé, les informations que nous livre l'échantillon composé des 1173 ménages de la plateforme des plaintes présentent plus d'un intérêt. En effet, nous l'avons souligné, les informations sociales descriptives de la situation sociale des ménages pauvres qui peinent à payer leurs factures d'eau, sont rarement disponibles. Aussi, cet échantillon de ménages en impayé issus de plus de 779 communes du territoire métropolitain et hors-métropole, qui ont reçu des menaces de coupure d'eau ou qui ont été privés d'eau pour raison financière, constitue un premier matériau intéressant pour progresser dans la connaissance des profils socio-économiques des populations pauvres concernées par le droit à l'eau. Par ailleurs, cette connaissance « sociale » des ménages est un préalable incontournable pour penser les actions à mettre en œuvre en termes de justice et d'équité dans le nouveau cadre institutionnel de gestion des services d'eau marqué par l'interdiction de couper l'eau.

II.3.1. PRES DES TROIS-QUART DES MENAGES DE LA PLATEFORME SONT DES MENAGES RELEVANT DE PUBLICS TRES VULNERABLES A VULNERABLES.

Sur les 1173 ménages de la plateforme des plaintes, 41 % ont indiqué être bénéficiaires des minimas sociaux : revenu de solidarité active (RSA pour 75% d'entre eux) et allocation adulte handicapé (AAH pour 12%). Mais cette information n'est pas le seul indice de vulnérabilité sociale des ménages privés d'eau car les récits des coupures d'eau des ménages qui ont déclaré ne pas être bénéficiaires des minimas sociaux (57%) laissent entrevoir d'autres facteurs de vulnérabilité sociale résultant d'accidents de la vie qui transparaissent au travers de récits tels que ceux repris ci-après.

> « ***Nous rencontrons des difficultés financières, je suis au chômage,*** *ma femme sans emploi aucun revenu, nous avons 2 enfants à charge .Nous touchons moins de 800 €/mois dans ma famille.*
> *Mes fils ont l'âge de 15 ans et 13 ans, le matin du 13/06/2015 alors qu'ils voulaient prendre une douche pour aller à l'école (au lycée et au collège), ils ont remarqué cette coupure. Nous avons besoin de votre aide pour le rétablissement de l'eau. Ce ne pas facile sans eau à la maison. Les enfants commencent à pleurer ; et mon épouse également. J'ai un titre de préparateur de commandes et j'ai obtenu le caces 1 et 3 au niveau logistique,*

*mais **je suis toujours à la recherche d'emploi. Pour l'instant, je n'en trouve pas** ».*
Récit de la coupure d'eau n° 172 de la plateforme

« ***J'ai actuellement de graves soucis financiers** et je vis seule avec mes deux enfants à charge. J'essaye tant bien que mal de régler mes factures au fur et à mesure, et je mets un point d'honneur à les payer à chaque fois ! Dans ce cas précis, j'ai été coupée sans être prévenue, et après avoir appelé le numéro ci-dessus pour trouver un arrangement, on m'a dit que le payement devait être effectué par CB et en une seule fois, c'est à dire 120 € + 79,90 € de déplacement !!!!!!*
Là nous n'avons plus d'eau, c'est à dire qu'il n'est plus possible de faire de machine, de se laver, etc .....Pour un reliquat de 120 € qui allait être régularisé. Nous sommes dégoûtés » Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 191 de la plateforme

*Je suis seule et je suis venue habiter à Aumont en octobre où les appartements sont moins chers. **Depuis je galère au chômage et je ne touche que 460 € par mois** ; et ce mois ce sera la fin de mon chômage, je devrai passer en ASS ou RSA, j'attends la décision... J'aurai 58 ans en mars donc ce n'est pas évident.....Avant Noël, on m'a coupé le gaz et depuis vendredi on me menace pour l'eau (il y a beaucoup de coupures sur les communes voisines). J'ai donc appelé pour prévenir que j'avais reçu leurs papiers de menaces mais que j'attendais de l'argent..... Je pense qu'ils ne vont pas tarder à intervenir. Alors que je ne dois que 69.10 € d'eau, ils ont rajouté 22.38 de frais de relance et 26.64 de frais de recouvrement. Total : 118,12 €..En sachant que ce mois je ne sais pas comment je vais vivre sans une décision rapide de Pôle emploi.*
Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 63 de la plateforme

*Nous sommes un couple de 24 ans et 29 ans. Nous avons une petite fille qui aura bientôt 2 ans. **Je n'arrive pas à trouver un emploi dans mon domaine et mon conjoint ne travaille plus depuis le mois de novembre**. Nous louons une maison d'un loyer de 780€ qui nous revient très cher et nous empêche de payer les charges. Nous aimerions déménager mais n'ayant pas d'emploi fixe aucun propriétaire ne veut nous louer quoi que ce soit...*
***Nous nous retrouvons donc avec des dettes un peu partout**...*
Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 69 de la plateforme

Depuis plus d'un mois et demi, la Régie qui distribue l'eau chez mon fils, a coupé l'eau pour impayé. Dès la coupure, j'ai envoyé un mail à cette Régie, les priant de remettre l'eau dans le sens où

cette coupure était illégale depuis la loi Brottes d'avril 2013. Ni rétablissement, ni réponse. J'ai téléphoné au maire de ma commune pour qu'il intervienne. Il ne m'a pas rappelée mais a dit à la fondation Abbé Pierre qui l'appelait à ce propos, qu'on avait eu bien plus d'aide qu'on aurait dû. Or, mon fils n'a pas eu d'aide pour l'eau, depuis 2012, et a payé une facture de plus de 600 € en août 2013. ***Cette consommation importante est due au fait que son frère ainé vit avec lui. Il est gravement malade (pancréatite), et quand il a ses crises, il a besoin de beaucoup de chaleur, même s'il fait 30° dehors, il prend beaucoup de bains. Du fait qu'il ne paie pas de loyer, le FSL refuse toute aide.***
Les assistantes sociales leur ont dit que ce n'était même plus la peine de faire des demandes. J'ai eu beau expliquer que la maison étant très vétuste, qu'il n'y avait aucune isolation et beaucoup d'humidité remontante par les carreaux de Gironde, rien n'y a fait. A eux deux, ils touchent 700€ normalement. Mon fils cadet, est en rupture sociale… »
Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 344 de la plateforme

Ces autres facteurs de vulnérabilité sociale (accumulation de factures impayées, perte d'emploi, surendettement, maladie …) extraits des récits de coupure ou de menace de coupure ont servi de critères de classement des ménages dans les trois niveaux de vulnérabilité sociale définis en 1ère partie et que nous rappelons ici.

- Niveau de *vulnérabilité 0* définissant la situation des ménages « non pauvres » n'ayant mentionné aucune difficulté financière particulière dans leur récit et dont le motif de coupure ou de menace de coupure renvoie à des incidents de paiement, des incidents techniques ou administratif, un désaccord sur le montant de la facture ou à d'autres rouages dysfonctionnels du système de gestion des impayés du service ;
- Niveau de *vulnérabilité 1* caractérisant les ménages de l'échantillon ne faisant aucune mention de minimas sociaux mais se retrouvant en situation de vulnérabilité temporaire en raison d'accidents de la vie : perte d'emploi, maladie…et dont la situation de vulnérabilité conjoncturelle se trouve aggravée par le montant de l'impayé de facture d'eau à régler ;
- Niveau de *vulnérabilité 2* correspondant à la situation des ménages structurellement pauvres qui vivent des minimas sociaux ou qui mentionnent ne vivre qu'avec de très faibles revenus et dont le récit de la coupure d'eau traduit un cumul de difficultés sociales, notamment d'impayés d'autres factures et une incapacité à régler l'impayé de facture d'eau réclamé.

Les tris statistiques menés sur la base de cette classification mettent en avant 53,8 % de ménages concernés par le niveau de vulnérabilité 2 et 19 % de ménages relevant du niveau de vulnérabilité 1 ; soit au total, 72,8 % de ménages de l'échantillon.

Ces résultats ne sont pas surprenants compte-tenu de la nature des plaintes déclarées sur la plateforme. Nous l'avons déjà souligné, ces plaintes dont la fréquence établie

par commune est très faible dans 80% des cas, correspondent aux cas problématiques d'impayé non résolus se situant en bout de chaîne des systèmes existants de gestion des impayés. Les récits des ménages que nous avons passés en revue renvoient dans leur grande majorité à des situations de vulnérabilité socio-économiques complexe. Nous avons affaire ici à un « sous-échantillon » de ménages en impayé dont les problématiques de pauvreté sont lourdes, et dont la prise en charge normalisée dans le cadre des systèmes de gestion des impayés existants, n'est certainement pas la plus adéquate.

Sur les communes où les fréquences de coupures d'eau et de menaces de coupures sont parmi les plus élevées, on observe dans le cas de Toulon par exemple, que sur les 25 ménages concernés, 18 sont en situation de vulnérabilité de niveau 2, 1 ménage en niveau 1 de vulnérabilité et 5 ménages ne sont pas des ménages précaires (1 cas est non renseigné). A Narbonne, sur les 13 ménages privés d'eau ou menacés de coupure, 11 ménages sont en niveau 2 de vulnérabilité. A Saint-Omer, 5 ménages sur les 9 sont en niveau de vulnérabilité 1. A Montpellier en revanche, il n'y a que 2 ménages sur les 7 qui sont identifiés comme structurellement pauvres, 3 ne sont pas pauvres et 2 cas ne sont pas renseignés.

II.3.2. LA MAJORITE DES MENAGES DE L'ECHANTILLON SONT DES MENAGES AVEC ENFANTS OU DES PERSONNES SEULES.

L'usage de l'eau étant vital et essentiel pour l'être humain, son absence ou sa privation « frappent à la source même de la vie et de la dignité humaine » (Gigleux F., 2016). Cette privation revêt un caractère dramatique lorsqu'elle incrimine des ménages avec enfants. Aussi, l'examen de la composition familiale des ménages coupés d'eau qui se sont déclarés sur la plateforme des plaintes constitue l'un des volets importants de cette étude dans la mesure où les conséquences qui résultent de la privation d'eau ont un impact sanitaire, psychologique et social majeur. Les considérations statistiques relatives à la représentativité de l'échantillon mentionnées dans ce rapport deviennent futiles au regard de la gravité des conséquences humaines qui résultent de la privation d'eau et la présence d'enfants dans le ménage a un effet aggravant sans commune mesure qui a été relevé à maintes reprises dans les récits des ménages.

> *« Suite à un problème de prélèvement Sepa, la compagnie X. m'a renvoyer mon Rib. Les factures se sont cumulées et je suis arrivée à 1700€. Je viens de sortir d'un plan de surendettement. Je les ai contacté pour leur verser 200€. Ils m'ont dit qu'ils allaient remettre l'eau. Mon mari est en arrêt maladie, moi je ne travaille pas.* ***Je ne sais pas comment faire avec 5 enfants****. Les services sociaux me disent que je dépasse le barème. J'ai fait une demande d'aide à AG2R. J'attends leur réponse. Je suis au point mort pour le moment, rien n'avance, je suis au bout du rouleau »*
> Récit de la coupure d'eau n° 603 de la plateforme

« Nous rencontrions des soucis financiers… ils ne voulaient rien entendre tant que nous n'avions pas réglé le reste de la facture ainsi que les frais de fermeture et réouverture et des frais de pénalités. Pour avoir de nouveau de l'eau, nous avons donc demandé de l'aide à des amis. De plus pendant les 2 jours où l'eau fut coupée, il a fallu que nous allions avec ***nos enfants (6 et 3ans)*** *chez des voisins pour se doucher, mettre de l'eau de la cuve de récupération dans les WC pour vidanger... situation très difficile à vivre et assez dégradante »*
Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 553 de la plateforme

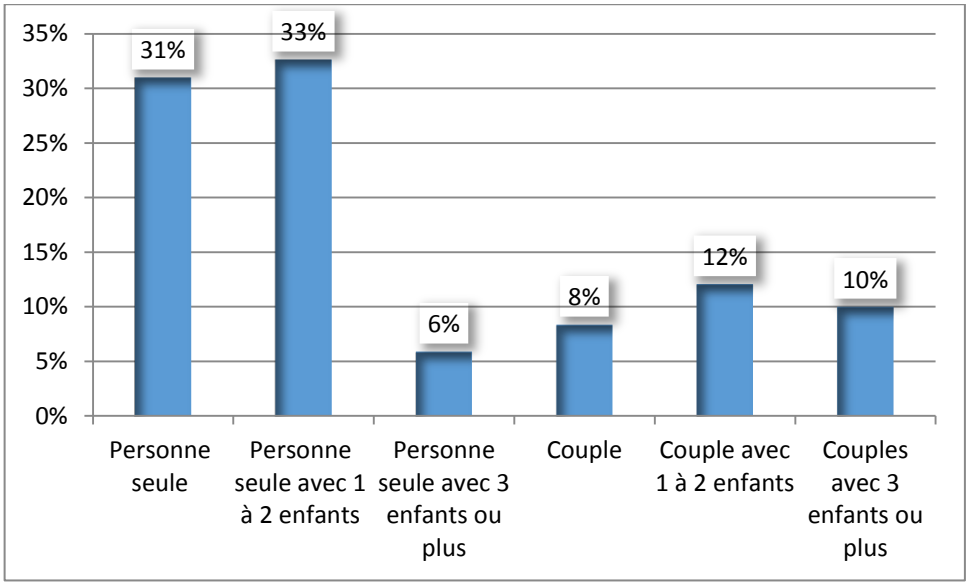
« Bonjour, hier la société Y est passée pour restreindre l'eau ***: il me reste un filet d'eau pour pouvoir laver mes enfants âgés de 10 ans, 5ans et 16mois.*** *Je mets 15 min pour remplir une bouteille d'eau et bien-sûr, il faut faire chauffer de l'eau pour les laver car le chauffe-eau ne se met pas en route. 20min pour une chasse d'eau ! J'ai pris contact avec eux pour un échéancier en 10 fois de la facture de 498 €+104 € de frais de coupure : ce qui m'a été refusé. J'ai proposé de régler 80 €, tout ce qui me reste sur le compte ; on m'a répondu que l'on ne me remettrait pas l'eau pour cette somme et qu'ils me permettaient de régler cette facture en 4 fois au maximum. J'ai fait appeler mon assistante sociale qui les a appelé également sans succès. Ils ne veulent rien savoir. Je n'ai pas droit au FSL je dépasse de 40 € environ le seuil d'éligibilité. Je règle à la société Y 47 € par mois. Là, il s'agit d'un arriéré de facture. Je ne sais plus comment faire pour retrouver ma dignité. Oui car c'est bien cela, ils roulent les gens dans la merde pour être polie. Comment peut-on vivre décemment sans eau ? Je vous le demande ? Je ne refuse en aucun cas de régler ma dette en plus des frais,* ***mais on est 5 personnes au foyer et les comptes sont serrés, alors comment payer une telle somme*** *? Aidez-nous MERCI.*
Récit de la coupure d'eau n° 574 de la plateforme

« ... En attendant les semaines passent et il n'y a toujours pas d'eau ; alors elle va faire le plein de 35 litres de bouteilles au robinet du cimetière. Il faut savoir qu'elle a été opérée du coeur cette année et qu'il lui faut aucun effort. Elle attend son dossier MDPH car depuis cette opération, il lui est interdit de travailler et elle ne peut quitter ce logement car elle n'aucun papier à présenter pour le moment. ***De plus, elle a trois enfants à charge qui ne peuvent pas se laver*** *; le collège est prévenu de la situation mais personne ne bouge. Nous avons créé un groupe Facebook pour faire passer le message mais ça ne bouge pas non plus et des affichages sont mis dans la ville à partir de demain pour le signaler à la population, et cela sera relayé par un article du Réveil. Mais en attendant, elle n'a toujours pas d'eau et*

pas de chauffage. Son propriétaire est passé cet après-midi pour faire visiter le logement, elle lui a dit qu'elle n'avait pas d'eau, il lui a répondu qu'elle aurait de l'eau de 8 h à 18 h mais c'est faux, elle n'a plus une goutte d'eau depuis 3 semaines ! Je vis ça de l'extérieur et je vous assure que c'est inhumain. Je vous remercie de faire le nécessaire pour que tout le monde sache ce qui se passe, l'esclavage est aboli, mais on traite encore des gens comme des animaux à notre époque !! Récit de la coupure d'eau n° 132 de la plateforme.

Ainsi, la composition familiale des 728 ménages de l'échantillon pour lesquels l'information sur la composition familiale était disponible dans les récits de coupure d'eau, indique une présence de ménages avec enfants à hauteur de 61 % dont une part non négligeable de parents isolés avec enfants représentant 39 % des ménages de l'échantillon.

Graphique 7 : Composition familiale des ménages de l'observatoire coupés d'eau (N = 728 ménages)



Le phénomène d'isolement des personnes en progression en France est une seconde caractéristique importante observée parmi les ménages de l'échantillon. 1/3 des 728 ménages sont des personnes qui vivent seules et si l'on y rajoute les parents isolés, c'est 70% des ménages coupés d'eau qui relèvent de ce profil parmi lesquels près des trois quart sont des personnes aux minimas sociaux ou en situation de vulnérabilité structurelle (niveau 2).

« … ***Je me retrouve seule avec trois enfant*** *de moins de trois ans. Je les ai appelé pour leur dire que je pouvais payer et d'attendre le 5 juillet. Ils m'ont quand même coupé l'eau malgré la chaleur. C'est du suicide* ! » Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 909 de la plateforme

« Certes j'ai un retard de facture, mais ***étant au RSA et ayant 2 enfants à charge et vivant seule, je rencontre de très gros***

> ***problemes financie****r.L'agent a coupé et n'as rien laisser dans la boite au lettre de son passage. En les appelant ils me demandent de payer le montant de 126,96 , sur un montant de 559,12 afin de procéder a la reouverture a partir de demain... argent que je n'ai meme pas pour finir le mois et a 10 jours de noel ...ils me disent que je n'ai pas payer les frais d'acces alors que je n'ai eu aucune facture de celle-ci et que du coup ils sont dans le droit de couper ...On ne m'a jamais proposé d'échéancier.* ***Je viens vers vous pour m'aider dans cette situation, car je suis seule face à ce problème et je suis totalement perdue en me demandant comment faire surtout face aux questions de mes enfants qui ne peuvent même pas prendre leur douche.****.Je vous remercie d'avance pour votre aide »* Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 11 de la plateforme

Si la situation d'isolement qui touche les personnes agées (1 personne agée sur 4 en France, Fondation de France, 2014), est une cause de fragilité en soi de la personne, la coupure d'eau devient très vite un facteur qui amplifie la vulnérabilité de la personne ainsi que le témoignait l'un des ménages de l'observatoire qui intervenait pour son parent âgé privé d'eau :

> *« Je suis la fille de l'abonnée, je me suis installée il y a peu de temps chez ma maman qui ne peut se représenter elle-même car elle est hospitalisée pour une longue période suite à de très gros soucis médicaux. La maison étant ancienne des fuites d'eau sont apparues. Etant au RSA et ma maman touchant une retraite de 300 euros, j'ai effectué moi même quelques réparation afin d'arranger la situation. Cela a entrainé une surconsommation et à l'heure actuelle, la compagnie X. réclame la somme de 5499,55 euros et a procédé à une coupure totale de l'eau. J'ai pris contact avec la compagnie X. à qui j'ai expliqué la situation. Ils me réclament la somme de 1500 euros et des factures de plombier (alors qu'ils savent que ni ma mère ni moi n'avons les moyens financiers pour en faire intervenir un) pour pouvoir rétablir l'arrivée d'eau. Quand je leur ai dit que c'était illégal, ils m'ont rétorqué qu'ils jouaient sur les termes du contrat et sur le fait que nous n'avions pas entretenus nos canalisations. J'ai contacté une assistante sociale qui se retrouve démunie car les factures et le compteur étant au nom de ma maman, elle ne pouvait pas faire une demande d'aide financière. Je rappelle que ma maman étant dans un état assez grave à l'hôpital, elle ne peut elle-même s'occuper de quoi que ce soit. Je me retrouve donc depuis mardi sans eau, sans possibilité d'avancer les 1500 euros demandés et de faire appel à un plombier puisque je ne suis qu'au RSA ».* Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 384 de la plateforme.

II.3.3. LE CAS DES MENAGES HANDICAPES OU PRESENTANT DES PROBLEMES DE SANTE

Le cas particulier des ménages composés de personnes handicapées ou de personnes souffrant d'ennuis de santé à des degrés divers (affections de longue durée qui nécessitent des traitements prolongés, personnes en arrêt maladie…) mérite qu'on y prête attention comme c'est le cas de cette mère vivant seule avec son fils handicapé :

> « *Je suis mère d'un enfant handicapé, je vis seule et je n'ai pas encore droit à la retraite et je suis sans indemnité de chômage. Ce matin, un employé de la société X. de Mauguio est venu pour me couper l'eau pour facture impayée. Je lui ai dit de me laisser juste prendre un seau d'eau pour finir la toilette de mon fils. Sa réponse a été : « c'est la réglementation ». Il a coupé et puis il est parti* »
> Récit de la coupure d'eau n° 565 de la plateforme

Quoique les coupures ou menaces de coupure en question ne concernent que 93 ménages sur les 1173 de l'observatoire, pour cette catégorie d'usagers du service public d'eau où le facteur santé est présent, la privation et le manque d'eau accentuent de fait la vulnérabilité et le désarroi de ces ménages :

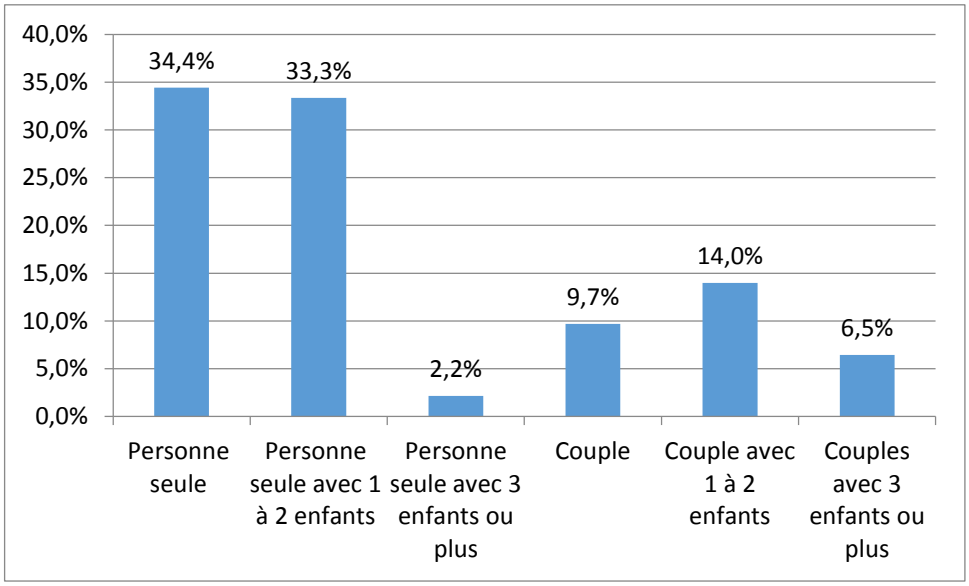
> « *Bonjour, J'ai rencontré de très graves problèmes de famille et de santé. Je vis avec ma maman qui est à la retraite et ma sœur qui sort d'un accident et qui demande de l'attention. ….J'ai été en arrêt maladie et je n'ai pas honoré la totalité des factures. J'ai téléphoné à la Compagnie Y pour un échéancier pour épurer ma dette en expliquant en gros mes problèmes. On devait me rappeler et à la place, on m'a coupé l'eau courante. J'avais versé 100 euros le 04.03.15. J'ai eu au Mme … le 06.03 par téléphone qui m'a demandé de verser la moitié de la somme due (sur 1785 euros) pour rétablir l'eau.* ***On est sans eau. Ce qui est vraiment terrible, c'est d'avoir si peu de considération, courir pour trouver une solution, pour résoudre mon problème en étant fatigué et usé pour une réponse négative et arbitraire. Je me sens diminué, pas considéré, tel un objet. C'est un cauchemar. Aucune main tendue. Nous n'avons pas d'eau… Est-ce normal de ne pas se laver, de ne pas pouvoir boire ? Il faut le vivre****. J'ai contacté les services sociaux mais cela n'a servie à rien* » Récit de la coupure d'eau n° 267 de la plateforme.

> *« Impayé de l'échéancier mensuel pour impossibilité financière (j'ai perdu mon travail) et nos revenus ne nous permettent pas d'honorer cet échéancier. La compagnie Z ne veut pas remettre l'eau dans mon appartement. J'ai un enfant de 14 ans, mon mari est handicapé, nous n'avons pas de voiture et pour transporter des bouteilles d'eau c'est compliqué.* ***Je n'ai pas de famille près de chez moi donc personne ne peut m'aider. Mais ne pas avoir d'eau c'est infernal : on ne peut pas faire la cuisine, on ne peut pas se laver***

correctement, on ne peut pas laver le linge, faire le ménage, boire de l'eau du robinet qui est moins chère que l'eau minérale. L'eau c'est vital non ????*Merci pour votre aide »*
Récit de la coupure d'eau n° 834 de la plateforme

La composition familiale des ménages en question montre que là encore, le phénomène d'isolement est un marqueur significatif du profil des ménages concernés : 70% des ménages de cette catégorie sont des personnes seules ou des personnes seules avec enfants.

Graphique 8 : Composition familiale des ménages handicapés ou présentant des soucis de santé au sein de l'échantillon (N=93 ménages)



Dans ce cas de figure, on aurait pu penser que le critère du handicap ou de santé cumulé au facteur d'isolement ménages et à celui de la précarité oblige au maintien de l'eau et à un relationnel ouvert au dialogue et bienveillant de la part des fournisseurs d'eau en cas d'impayé. Tel n'est cependant pas le cas. Nous aurons l'occasion de revenir sur les enjeux relationnels induits par la prise en charge de ces ménages en impayé d'eau plus loin.

II.3.4. SEULEMENT 39% DES MENAGES DE L'ECHANTILLON ONT RECOURS AUX SERVICES SOCIAUX

Le recours des ménages coupés d'eau aux services sociaux pour accéder aux aides existantes est faible. Seulement 39% des ménages ayant fourni une réponse à ce sujet (1077 ménages) font la démarche et très peu indiquent avoir bénéficié du dispositif départemental du Fond Solidarité Logement (FSL) compétent pour l'aide aux impayés de factures d'eau. Le faible recours aux dispositifs publics d'aide pour les impayés

d'eau rejoint les analyses faites sur le non-recours aux droits sociaux en général et renvoie en grande partie au manque de connaissance de la part des bénéficiaires des politiques locales mises en œuvre en matière d'accès social à l'eau.

Plusieurs ménages indiquent ne pas avoir bénéficié de l'aide du FSL pour l'avoir déjà eu l'année précédente. Aussi, il semblerait que l'aide curative locale pour les impayés d'eau soit peu mobilisée ou peu efficace dans la résolution des problèmes d'accès social à l'eau.

II.3.5. CARTOGRAPHIE DE LA VULNERABILITE DES MENAGES DE L'ECHANTILLON

Les cartes de la vulnérabilité des ménages de l'échantillon par région et par opérateurs qui suivent, apportent un éclairage supplémentaire et intéressant à notre analyse des profils socio-économiques des ménages de l'échantillon.

En effet, la représentation cartographique d'une partie des variables étudiées dans ce rapport nous donne un aperçu visuel des caractéristiques des ménages de la plateforme selon leur localisation géographique étant donné la disponibilité de l'information recueillie à l'échelle du territoire national et celui d'une partie des départements et régions d'outre-mer.

Les caractéristiques des ménages à cartographier ont été agrégées à l'échelle régionale qui constitue ici un niveau d'observation plus pertinent que l'échelle locale.

Pour les opérateurs privés présents dans la base de données des plaintes, cette échelle d'observation régionale peut, à notre sens, avoir une utilité en raison de l'organisation supra-locale de leur politique de gestion des impayés et du feedback qui peut en être fait sur leurs différents territoires d'intervention.

Sur un plan géographique, la carte des situations de vulnérabilité par région des ménages de l'échantillon tous distributeurs d'eau confondus (carte 2) révèle une analogie des profils socio-économiques des ménages déclarés sur la plateforme, à l'exception des ménages de la région Ile de France. En effet, sur la région Ile de France, il y a plus de ménages « non pauvres » que de ménages vulnérables ayant déclaré avoir été coupé d'eau ou menacé de coupure sur la plateforme des plaintes des deux ONG.

Hormis la région Ile de France, sur les autres régions (métropole et hors métropole), le profil socio-économique dominant des ménages déclarés sur la plateforme renvoie à des situations de vulnérabilité de niveau 3 (ménages structurellement pauvres).

Les cartes « opérateurs » 3, 4 et 5 qui cartographient par région les situations de vulnérabilité des ménages de la plateforme menacés ou coupés d'eau par deux opérateurs privés et par les régies mettent en avant des différences de situation de vulnérabilité des ménages mais également des similitudes dépeintes ci-après.

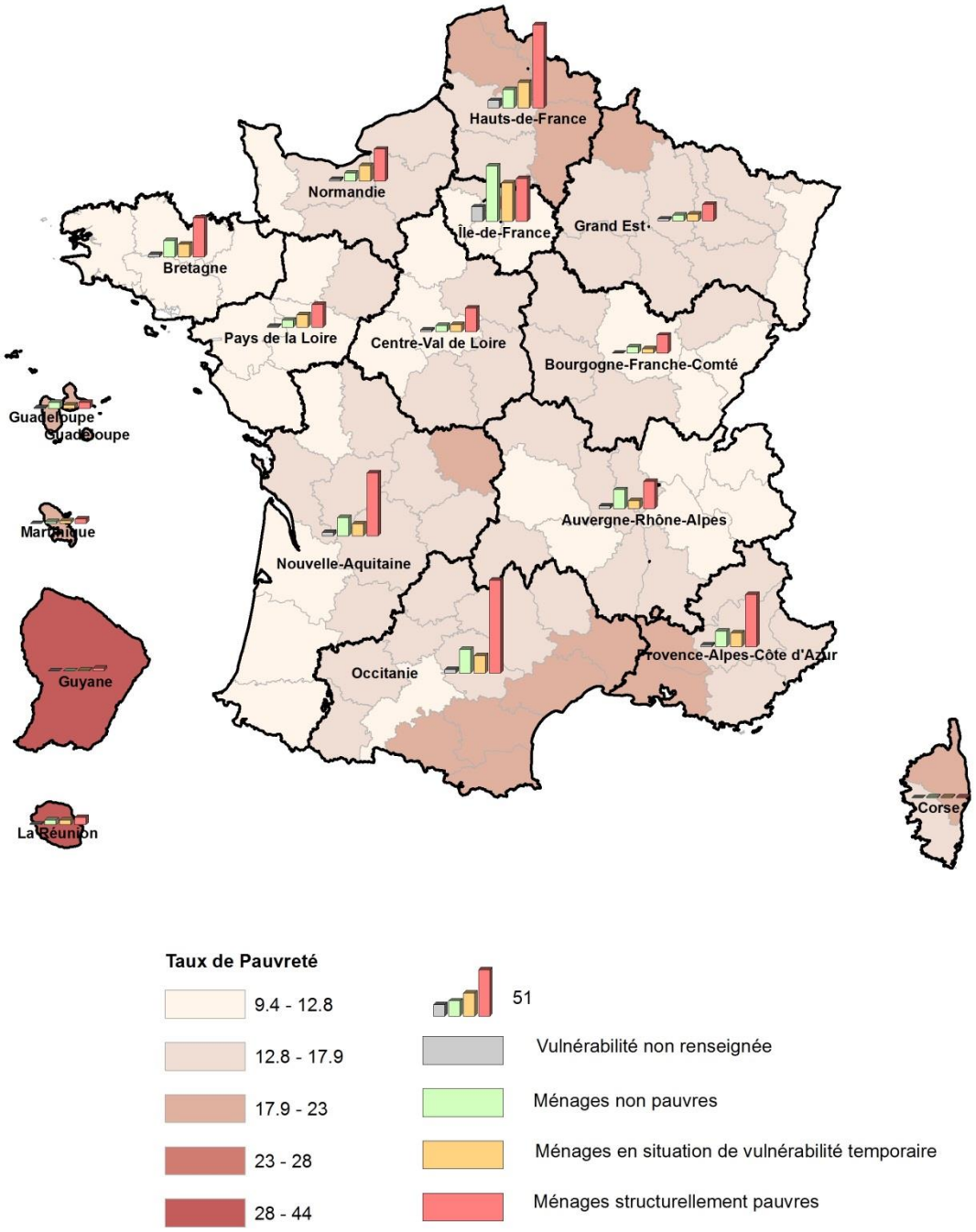
Quatre régions et un départements d'outre-mer se différencient des autres selon l'opérateur eu-égard au profil socio-économique des ménages qui ont déclaré avoir été menacés de coupures ou coupés d'eau sur la plateforme des deux ONG :

- La région Ile de France, où le profil des ménages de la plateforme des plaintes concernant l'opérateur privé n° 1 (carte 3) renvoie à des profils de ménages « non pauvres » aussi importants en nombre que les ménages vulnérables et très vulnérables. Cela se retrouve dans une moindre mesure pour les ménages de la plateforme desservis en régie (carte 5).
- La région Auvergne Rhône-Alpes et la région Haut de France où le profil dominant des ménages de la plateforme des plaintes concernant l'opérateur privé n° 3 (carte 4) concerne les ménages « non pauvres ».
- La région de la Corse et la Réunion où le profil dominant des ménages de la plateforme des plaintes concernant les régies (carte 5) concerne les ménages « non pauvres ».

Pour le reste des régions, on n'observe pas de différence flagrante selon les trois opérateurs retenus ici, de la situation de vulnérabilité des ménages enregistrés sur la plateforme des plaintes. Les profils des ménages renvoient plutôt à des ménages structurellement pauvres ou à des ménages confrontés à des difficultés sociales temporaires

Carte 2

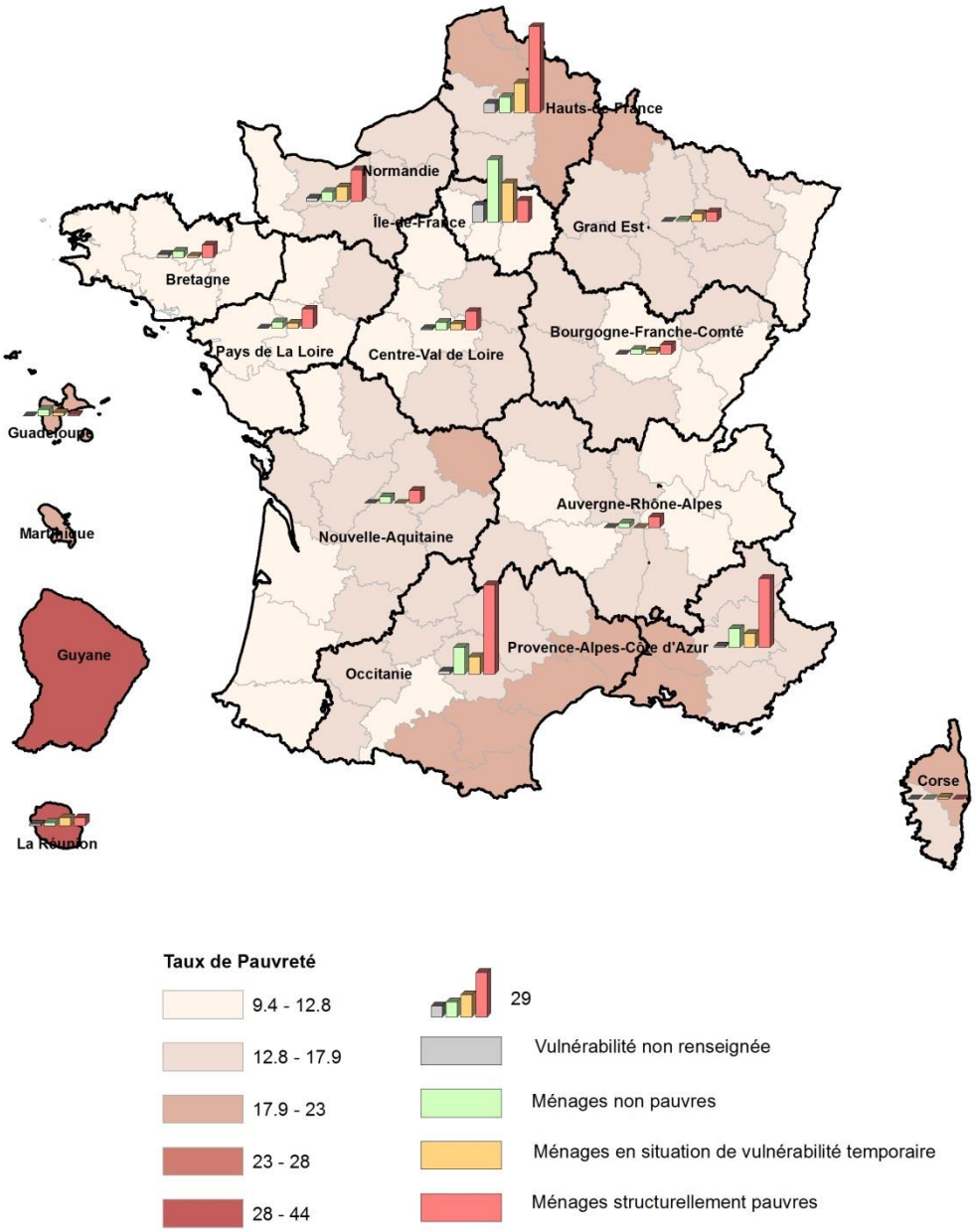
Situation de vulnérabilité par région des ménages coupés d'eau tous distributeurs confondus (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

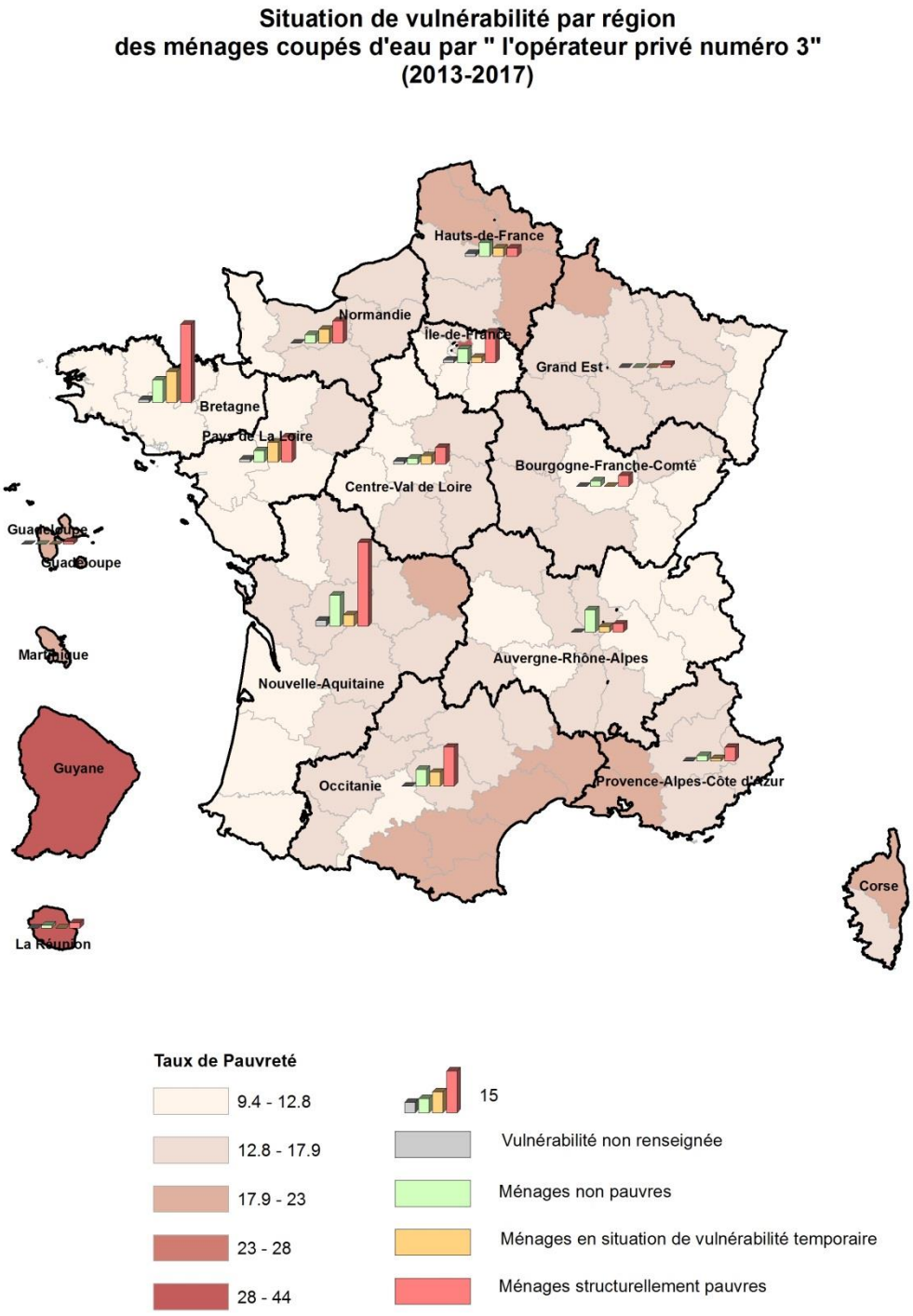
Carte 3

Situation de vulnérabilité par région des ménages coupés d'eau par " l'opérateur privé numéro 1" (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

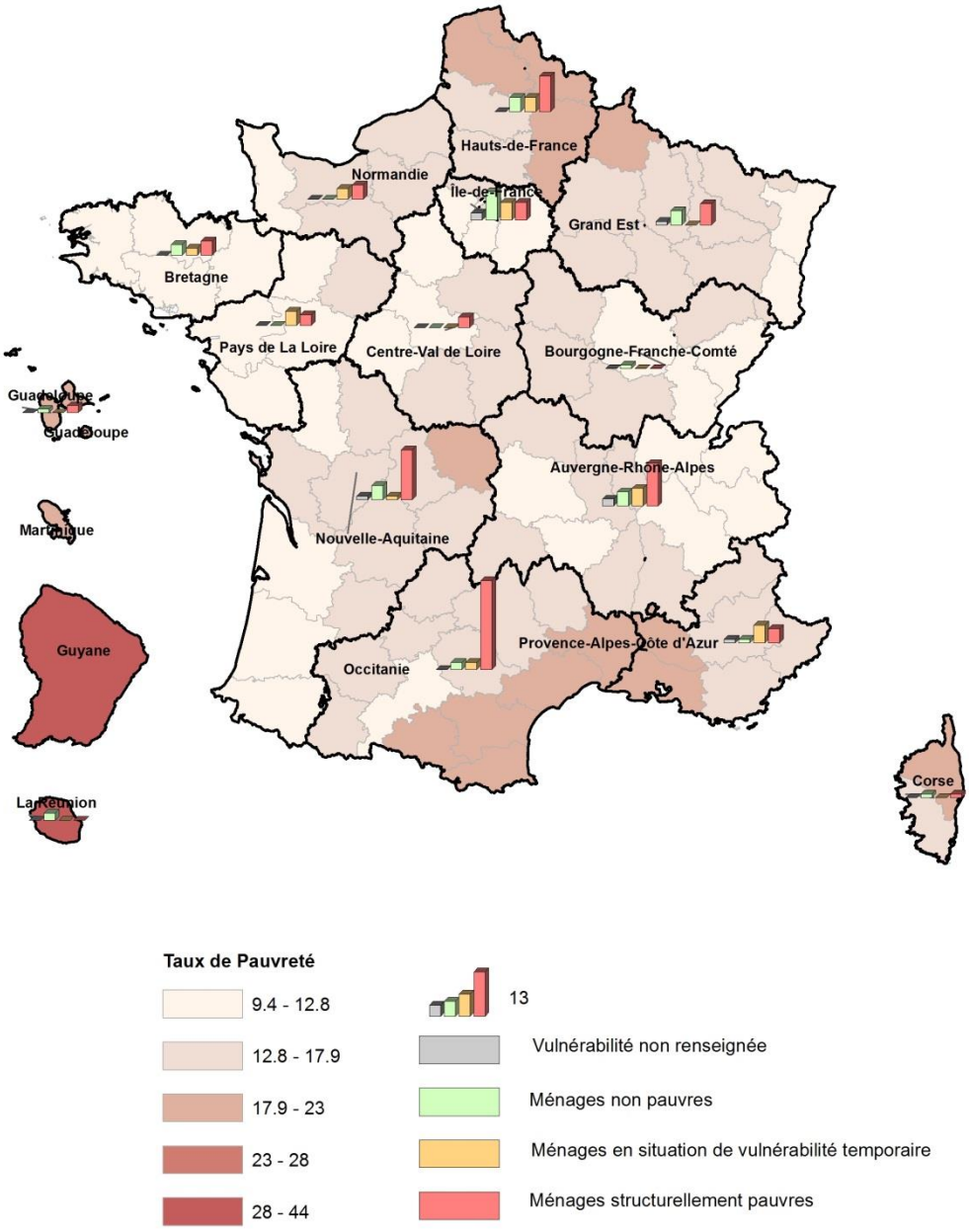
Carte 4



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 5

Situation de vulnérabilité par région
des ménages coupés d'eau par les régies (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

II.4. CARACTERISATION ET CARTOGRAPHIE DES MOTIFS DES IMPAYES DES MENAGES DE L'ECHANTILLON

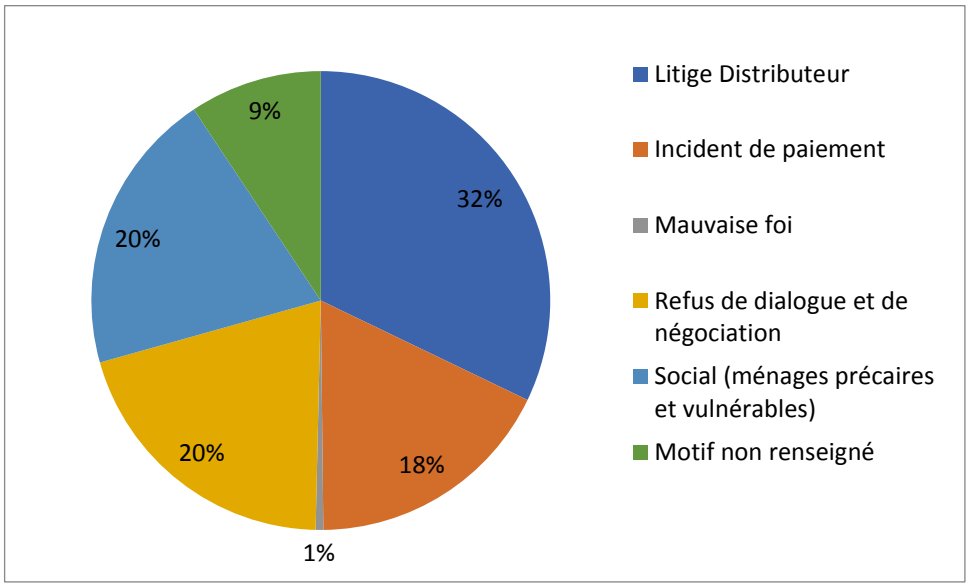
Dans le contexte actuel d'expérimentation de dispositifs d'accès social à l'eau des populations défavorisées, l'analyse empirique des motifs des impayés des ménages que fournit l'échantillon constitué par les ménages de la plateforme, a une portée d'un point de vue cognitif et pratique.

Quoiqu'on ait majoritairement affaire à une population pauvre et vulnérable dans l'échantillon de ménages étudié, les motifs de l'impayé de la facture et déclencheurs de menace de coupure, de coupure d'eau ou du lentillage sont variés et relèvent de situations diversifiées qui ne sont pas forcément liées à l'incapacité des ménages à payer leur facture ou à la mauvaise foi ainsi qu'ont pu le laisser entendre les opérateurs du secteur de l'eau.

II.4.1. CARACTERISATION DES IMPAYES SELON LES MOTIFS DE MENACE DE COUPURE OU DE COUPURE

La répartition statistique des motifs de coupures ou de menaces de coupure entre les 1114 ménages de l'échantillon desservis par les distributeurs d'eau présents dans la plateforme (en excluant les 104 ménages n'ayant pas renseigné le motif de coupure et les 59 cas relevant de coupures de propriétaires) est la suivante :

Graphe 9: Récapitulatif des principaux motifs des situations d'impayé aboutissant à des coupures d'eau ou à des réductions de débit hors (N= 1114)



L'origine des impayés des ménages de l'échantillon aboutissant soit à des menaces de coupure, soit à des coupures ou à du lentillage de la part des distributeurs d'eau est variable.

- *Le premier motif relève de ce que nous avons désigné de « litige avec le distributeur ». Il concerne 32% des ménages* de la plateforme et renvoie à différentes situations de contestation ayant trait en général au montant de la facture et aux frais associés à la coupure d'eau. Il implique également les procédures de gestion administrative des dossiers des ménages par les différents distributeurs, autrement dit les rouages dysfonctionnels des systèmes de gestion des impayés des services : erreurs de gestion du fichier des abonnés, facture de l'abonné non gérée dans les temps et rattrapage de facture imposé, contestation de la facture à payer par le ménage pour motif de surfacturation, d'erreur de comptage, frais corollaires à la coupure qui font gonfler la facture d'eau et qui la transforment en une facture financièrement insoutenable pour le ménage ; fuites d'eau ayant un effet préjudiciable sur le montant de la facture d'eau, erreurs d'adresse dans le fichier d'abonnés du distributeur provoquant des rappels de facture, erreurs de facturation, de domiciliation, erreurs de suivi du courrier…

  Les récits ci-après en sont une illustration :

> *« Le 20 novembre 2014 j'ai eu une coupure d'eau car je n'avais pas réglé ma facture d'eau parce que j'estime que la société X . me facture trop de consommation d'eau.* ***J'ai écrit à plusieurs reprise pour dire que je n'étais pas d'accord et qu'ils ne tenaient pas compte des relevés d'eau car je vis seul chez moi****. Je pars le matin et je ne rentre que le soir, je n'arrose pas mon jardin et je n'ai pas de fuite d'eau. Lundi 24 novembre j'ai envoyé un recommandé pour le règlement de la facture que l'on me demande. Le problème c'est qu'ils ne tiennent pas compte des relevés d'eau et ils ne font que des estimations, des fois on me facture 45m3, puis 22m3, 23m3 puis 6m3, ce n'est pas normal que cela change comme ça alors que je suis seul. Ils ne veulent rien savoir malgré mes courriers. J'ai été coupé d'eau en avril 2014, et lorsqu'ils sont venus rouvrir l'eau, ils ont été obligés de faire un relevé de compteur. Le distributeur m'a dit qu'ils n'ont pas eu le relevé, ce qui n'est pas possible puisque ce relevé était obligatoire pour remettre l'eau en service. La société X. estime qu'une personne consomme 18m3 en moyenne par trimestre mais je suis seul et ne suis pas chez moi de la journée.* Récit de la coupure d'eau n° 120 de la plateforme

> *« Arrivée à mon logement en février 2015, J'ai demandé à l'ouverture du compte la possibilité de payer mensuellement. Ils m'ont dit qu'ils verront à la première facture. J'ai reçu la première facture, puis une deuxième et toujours pas de nouvelle*

pour payer mensuellement. J'ai envoyé un chèque de 100 euros le 1er février 2016 en demandant de régler les factures mensuellement. ***Le chèque n'a pas été encaissé et je n'ai à ce jour aucune réponse. Aujourd'hui, je me réveille et je n'ai plus d'eau.*** *Je n'ai reçu aucun avis de coupure d'eau. J'ai 3 enfants et je ne sais comment faire. Au téléphone, les deux personnes m'ont dit de payer la facture d'eau avant qu'ils ne rétablissent l'eau. Ils m'ont dit de voir avec une assistante sociale, alors que je ne demande pas à ne pas payer ma facture, je demande juste à être mensualisée ».*

Récit de la coupure d'eau n° 294 de la plateforme

Ces contestations incluent les cas de fuite d'eau qui constituent un évènement aux conséquences financières tragiques pour les ménages, en raison de la facturation des volumes souvent exorbitants de la surconsommation d'eau en cause réclamée aux ménages. Le coût des travaux de réparation de la fuite à effectuer qui est à la charge du ménage et dont la preuve doit être apportée dans un délai d'un mois génère une contrainte et constitue un obstacle supplémentaire au règlement de l'impayé. Par ailleurs, ces fuites d'eau posent des problèmes de responsabilité entre l'usager et son distributeur difficiles à trancher et qui fragilisent les ménages en question.

« Nous ***sommes en litige sur la dernière facture qui suite à une remise sur une fuite de plus d'un an qu'ils n'ont pas voulu réparer à l'époque alors que nous possédons l'assurance fuite contractée chez eux****. Ils veulent quand même nous faire payer plus de 800 euros (environ 16 mois de consommation classique) sans nous rembourser les frais engagés pour le plombier (130 euros) ni déduire les 150 euros déjà avancé* ».

Récit de la coupure d'eau n° 1055 de la plateforme

« ***Nous sommes coupés d'eau depuis une semaine, suite à une fuite nous avons eu de grosses factures et nous devons 1000€, ils ne veulent rien savoir sauf si nous leur donnons 450 €, ce qui nous est impossible :*** *nous avons 3 enfants et mon conjoint est en arrêt maladie* »

Extrait du Récit de la coupure d'eau n° 274 de la plateforme

Le deuxième motif a trait aux incidents de paiement et concerne 18 % des ménages de la plateforme. Il correspond à des situations de retard de paiement imputable soit directement à l'usager (négligence) soit indirectement (absence de provisions sur le compte). 38 des 214 cas d'incident de paiement impliquent le propriétaire qui n'ayant pas réglé sa facture d'eau au service, prive ses locataires d'eau.

J'ai omis de régler une facture (388 €) d'une part par négligence et d'autre part à cause de problèmes financiers. Or, lorsque j'ai relevé mon courrier les 03/12/14, j'avais dans ma boite aux lettres, un coupon provenant de la compagnie Y, stipulant que si aucun règlement de ma part n'était effectué, ces derniers couperaient l'eau. J'ai donc pris contact le lendemain matin avec la compagnie pour régler le quart de la somme due afin qu'ils me remettent l'eau et leur expliquant que j'ai besoin d'eau au moins pour mon fils de 3 ans. Cette demande m a été catégoriquement refusée !
Donc à ce jour, j'ai dû me faire héberger (avec mon fils) car je ne peux même pas donner un bain à mon fils.
Récit de la coupure d'eau n° 1109 de la plateforme

Le troisième motif d'impayé (20%) correspond à ce que nous avons qualifié de refus de dialogue et de négociation de la part du distributeur. Cela concerne les refus d'échéanciers demandés par l'abonné pour régler sa dette ou les échéanciers imposés par l'opérateur mais financièrement insoutenable pour l'usager.

« Ayant déjà eu une aide du FSL (340 euros accordés en juillet), il restait encore 1000 euros à payer. Je les ai appelé pour faire un échéancier qu'ils ont refusé à moins de régler en trois fois mais je ne peux pas payer en trois fois car c'est énorme pour moi ... Je suis maman célibataire avec quatre enfants et je suis bénéficiaire du RSA. Je ne peux payer tout ce qu'ils me demandent » Récit de la coupure d'eau n° 882 de la plateforme.

Complément d'information : *« Aidé par son assistante sociale, elle a proposé de payer 180 euros par mois, ce qui est déjà très élevé, mais la compagnie Z a refusé. Au 28/10 elle est coupée depuis une semaine. A fait les démarches et toujours refus de faire quoique ce soit, malgré plusieurs fax envoyés pour proposer un échéancier »* Note de l'assistante du CEIdF pour le ménage 882 de la plateforme.

« Suite à une facture de 2007 de 1400€ (avec frais), qui avait été bloqué suite à un dossier de surendettement pendant mon divorce j'ai quitté la ville. Je me suis réinstallé à Tergnier fin Janvier, Le service des eaux a ré ouvert l'eau en m'imposant un échéancier à 400 € par mois ... malgré mon chômage je n'ai pas eu le choix car aucun autre arrangement n'était possible ! J'ai pourtant essayé d'être de bonne foi en leur expliquant que ça serait trop ! Je n'ai pas pu honorer ma traite du mois de mars et ils m'ont donc coupé ce jour ! Je les ai alertés sur le fait qu'ils n'avaient pas le droit et m'ont répondu que la loi "Brottes" avait été

abrogée ! J'ai donc appelé le maire qui m'a dit que je n'avais qu'à payer ! Que la loi c'était comme ça ! Les services sociaux m'ont dit que la loi n'était plus d'actualité !j'ai mes 4 enfants et je suis bloquée sans eau »
Récit de la coupure d'eau n° 1065 de la plateforme

Les raisons d'impayé à caractère strictement social n'interviennent qu'à hauteur de 20 % dans l'échantillon des ménages de l'observatoire.

Les situations des ménages en cause sont des situations socio-économiques de pauvreté structurelle dégradées, ou des cas d'accident de la trajectoire de vie : divorce, perte d'emploi, maladie…

« M'étant retrouvée sans ressources pendant 6 mois, j'ai vécu avec 200 euros d'allocations juste pour les enfants. Je n'ai pu régler aucune facture. Je me suis même adressée aux restos du cœur pour pouvoir subsister. Je sais que pour obtenir 1 échéancier, il faut verser une 1 partie de la somme et ils refusent de m'accorder un échéancier sur plus de 3 mois. Or, cela m'est impossible. Je ne peux donc pas demander d'échéancier car "il faut donner 20 pour cent de la somme". »
Récit de la coupure d'eau n° 1124 de la plateforme

« Je viens de me faire couper l'eau pour impayé suite à une situation de précarité (perte d'emploi). Le problème c'est que j'ai mes enfants 1 semaine sur 2, et je les reçois demain ! Mon fils est sous traitement permanent. Rien de grave mais il faut le suivre impérativement. Le problème c'est qu'avec la coupure d'eau, je ne peux plus faire la vaisselle et donc nettoyer ce que va lui servir pour prendre ses sirops et médicaments ! Idem pour les douches ou pour aller aux toilettes ou faire cuire quoi que ce soit ! J'ai moi-même du prendre ma douche cette nuit...sous la pluie.
J'ai récupéré un peu d'eau dans divers récipients en démontant la gouttière du toit de mon logement. Je me sens terriblement humilié...j'ai juste envie d'en finir... »
Récit de la coupure d'eau n° 823 de la plateforme

Complément d'information *: « Emma a appelé le 20/08 et laisse un message, pas de minimas sociaux, garde de 2 enfants 12 et 4 ans, doit 500 euros, veut bien régler cela a raison de 80 euros par mois, pas de demande de FSL. J'ai eu la compagnie Z au téléphone qui me conseille d'écrire à leur service régional, directeur, en lettre AR, ou de tout régler....J'ai appelé la mairie mercredi 03/09. »*
Note de l'assistante du CEIdF pour le ménage 823 de la plateforme.

Encadré n° 3 : les cas de coupures d'eau abusives

Si cinq motifs de coupures d'eau ont pu être identifiés, il convient de signaler les cas de coupures ayant un caractère abusif et qui relèvent de l'une ou l'autre catégorie de motifs de coupure d'eau. Ces coupures abusives que les deux ONG qualifient de coupures d'eau « sauvages » et dont nous n'avons pas fait le décompte renvoient à des situations de gestion de la relation au ménage marquées par une absence d'écoute, un refus manifeste de considérer ou de s'enquérir de la situation du ménage avant de procéder à la coupure d'eau.

L'extrait de récit ci-après en fournit une illustration.

« Je vis chez mon fils, j'ai une carte d'invalidité, il me faut boire beaucoup d'eau et prendre des douches en plus avec la canicule. J'ai prévenu depuis janvier les services sociaux de prendre en charge le règlement des factures d'eau car mon fils est étudiant et moi je vis d'une petite retraite. Je trouve cette mentalité pourrie de venir couper en cachette sans prévenir et sans venir toquer à la porte afin de pouvoir s'expliquer ». Récit de la coupure d'eau n° 224 de la plateforme.

Enfin, *le cas des ménages dont le motif d'impayé relève de la mauvaise foi identifiée en tant que telle dans le récit qui en fait par le ménage, ne concerne que 6 ménages*, soit moins de 1% de l'ensemble des ménages de l'observatoire.

Ce résultat est intéressant car il permet de prendre de la distance avec un a priori assez répandu chez les distributeurs d'eau qui résume les impayés de facture à de la mauvaise foi de la part de leurs usagers. Comme le fait remarquer J. Batisse (2015), « *la démarche de gestion rigoureuse des impayés fut commune à de nombreux opérateurs privés comme publics et témoigne de la « vision souvent pathologique » qu'ont les opérateurs de l'impayé, associé à la figure du « mauvais payeur ». Or cette figure du mauvais payeur est davantage à associer au retard de paiement qu'à la précarité hydrique*[37] ».

[37] La notion de « précarité hydriqu » utilisée ici est équivalente à celle de « pauvreté en eau »et renvoie aux ménages en situation de pauvreté structurelle dont le poids de la facture d'eau dans le budget est supérieur ou égale à 3%.

II.4.2. APERÇU DES MOTIFS D'IMPAYES EN FONCTION DE LA SITUATION DE VULNERABILITE DES MENAGES

Le tableau qui suit et qui croise les motifs d'impayés en fonction de la situation de vulnérabilité des ménages, complète notre analyse des motifs d'impayé. Il indique que si les litiges avec le distributeur restent le motif premier d'impayé à l'origine de la coupure d'eau pour les ménages « non pauvres » ou en situation de fragilité socio-économique temporaire, cela n'est pas le cas pour les ménages en situation de pauvreté structurelle.

Tableau 12 : Tableau de contingence croisant le motif de l'impayé avec le degré de vulnérabilité des ménages (N = 1067 hors motifs non renseignés)

Situation de vulnérabilité des ménages	Motif de l'impayé	Effectif
Vulnérabilité 0 : ménages « non pauvres » n'ayant fait mention d'aucune difficulté financière particulière	Litige avec le distributeur	153
	Incident de paiement	70
	Mauvaise foi	3
	Refus de dialogue et de négociation	24
	Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage	0
Vulnérabilité 1 : ménages en situation de vulnérabilité temporaire	Litige avec le distributeur	85
	Incident de paiement	56
	Mauvaise foi	2
	Refus de dialogue et de négociation	44
	Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage	29
Vulnérabilité 2 : ménages structurellement pauvres	Litige avec le distributeur	157
	Incident de paiement	87
	Mauvaise foi	1
	Refus de dialogue et de négociation	162
	Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage	194

En effet, le motif social reste la raison majeure des impayés chez les ménages structurellement pauvres (bénéficiaires des minimas sociaux non solvables et ménages précaires cumulant des situations d'impayés). Pour cette catégorie de ménages, l'impossibilité financière de régler sa facture rajoutée au refus de dialogue et de négociation d'échéanciers de paiement est à l'origine de 60 % des impayés.

On observe également que quelle que soit la situation de vulnérabilité ou de non vulnérabilité des ménages, les litiges entre le distributeur et le ménage constituent l'une des causes récurrente des impayés des ménages qui dans l'échantillon ont donné lieu à des coupures ou à des menaces de coupure. Ce constat n'est pas inintéressant, car il laisse entendre qu'au-delà des facteurs d'impayés exogènes aux services d'eau (pauvreté et précarité des ménages), il y a des éléments endogènes à l'organisation à identifier, et des leviers à activer par les services d'eau pour prévenir les situations d'impayés qui trouvent leur origine dans l'organisation interne des services.

La nature des impayés chez les ménages en situation de vulnérabilité temporaire se rapproche de celle des ménages « non pauvres » et relèvent de problèmes inhérents au processus de gestion de la facture et à la relation avec l'usager en difficulté ; à la différence près que pour ces ménages précaires, le refus de dialogue et de négociation et l'existence de réelles difficultés économiques fait croître les impayés de facture d'eau.

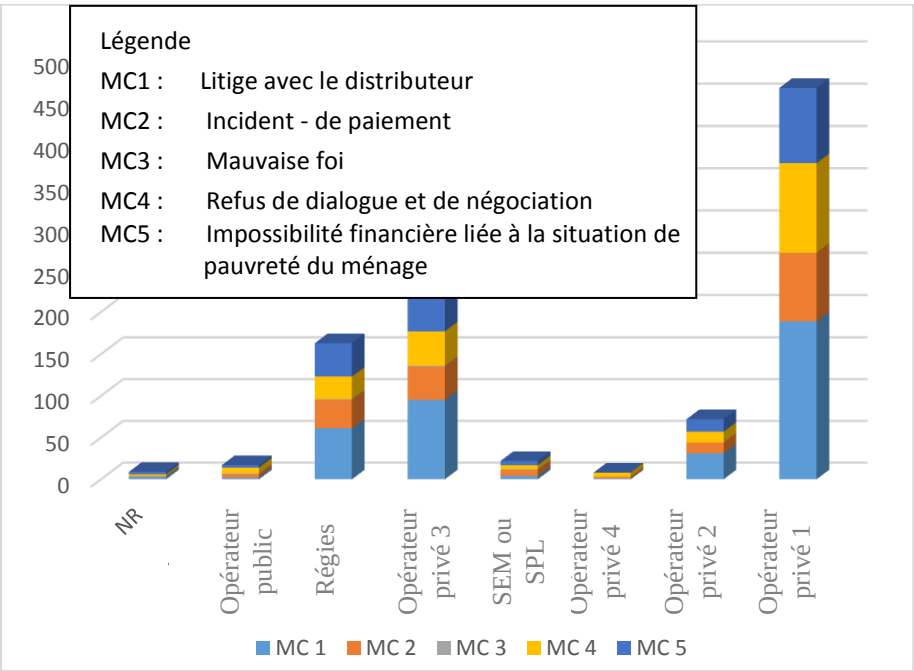
II.4.3. CARACTERISATION DES MOTIFS D'IMPAYES SELON LE DISTRIBUTEUR

La description des motifs d'impayé en fonction des distributeurs d'eau (graphique 10) fournit une autre information : elle renseigne sur la distribution des motifs d'impayé ayant abouti à des menaces de coupure ou à des coupures selon l'opérateur d'une part et sur le poids de chaque motif au sein des ménages de l'échantillon desservis par ces opérateurs d'autre part.

L'interprétation intéressante ici n'est pas à situer en termes d'importance du volume des impayés des opérateurs en question, dans la mesure où celui-ci est lié au poids de population desservie par chaque opérateur sur le territoire national[38]. Il s'agit plutôt d'observer la distribution des motifs d'impayés par opérateur. Cette attention portée sur la distribution des motifs d'impayés par opérateur a un intérêt car elle renseigne chaque distributeur sur la nature des motifs d'impayé qui caractérisent ces ménages non pris en compte à l'échelle nationale par leur système de gestion des impayés. Par extension, ce retour d'information par opérateur, sur la distribution des impayés des ménages à l'échelle nationale, donne un premier aperçu à questionner, des politiques de gestion par les distributeurs d'eau, de ces ménages dont les situations d'impayés sont problématiques.

[38]Si 61% de la population sont desservis en France par un service d'eau privé pour l'eau potable et 53 % pour le service d'assainissement (rapport 2014 de l'Observatoire national SISPEA), les dernières données disponibles (2012) sur les parts de marché de la gestion privée de l'eau en France indiquent que c'est le groupe Veolia qui occupe la 1ère place en termes de population desservie en France (34,5%) ; Suez Eau France, détient la 2è part de marché (19,5%) et la Saur desservait 10,8% de la population française en 2012.

Graphique 10 : Distribution des motifs d'impayés d'eau à l'origine des coupures en fonction de l'opérateur



On peut constater que les litiges non réglés constituent le motif d'impayé le plus fréquent et le plus important donnant lieu à coupure, chez les ménages de l'échantillon desservis par les opérateurs privés 1, 2 et 3 ainsi que chez les ménages desservis par l'ensemble des régies présentes dans la base de données étudiée.

Le motif d'impayé strictement social (insolvabilité du ménage) n'est pas la cause première des impayés des ménages de l'échantillon, mais si l'on y adjoint les refus de dialogue et de négociation d'échéanciers qui concernent aussi les ménages vulnérables et très vulnérables (niveaux de vulnérabilité 1 et 2), les deux motifs mis ensemble, représentent respectivement 34,5% chez l'opérateur privé 1 ; 39,4% chez l'opérateur privé 2 ; 33,4 % chez l'opérateur privé 3 et 32,7% chez les régies présentes dans la base de données.

II.4.4. CARTOGRAPHIE DES MOTIFS D'IMPAYES DES MENAGES DE L'ECHANTILLON

Les cartes de distribution des motifs d'impayés que nous avons réalisées par région (carte 6), par opérateurs (cartes 7, 8, 9 et 10), et le focus qui est fait sur les motifs « litige avec le distributeur » (carte 11) et « impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage » (carte 12) nous donnent d'observer et d'appréhender les motifs d'impayé des ménages de l'échantillon sous d'autres angles.

D'un point de vue géographique, la distribution par région des motifs d'impayé (carte 6) confirme le constat global qui met en avant les litiges avec le distributeur (MC1) comme cause première des impayés des ménages de l'échantillon, avec des variantes intéressantes à souligner :

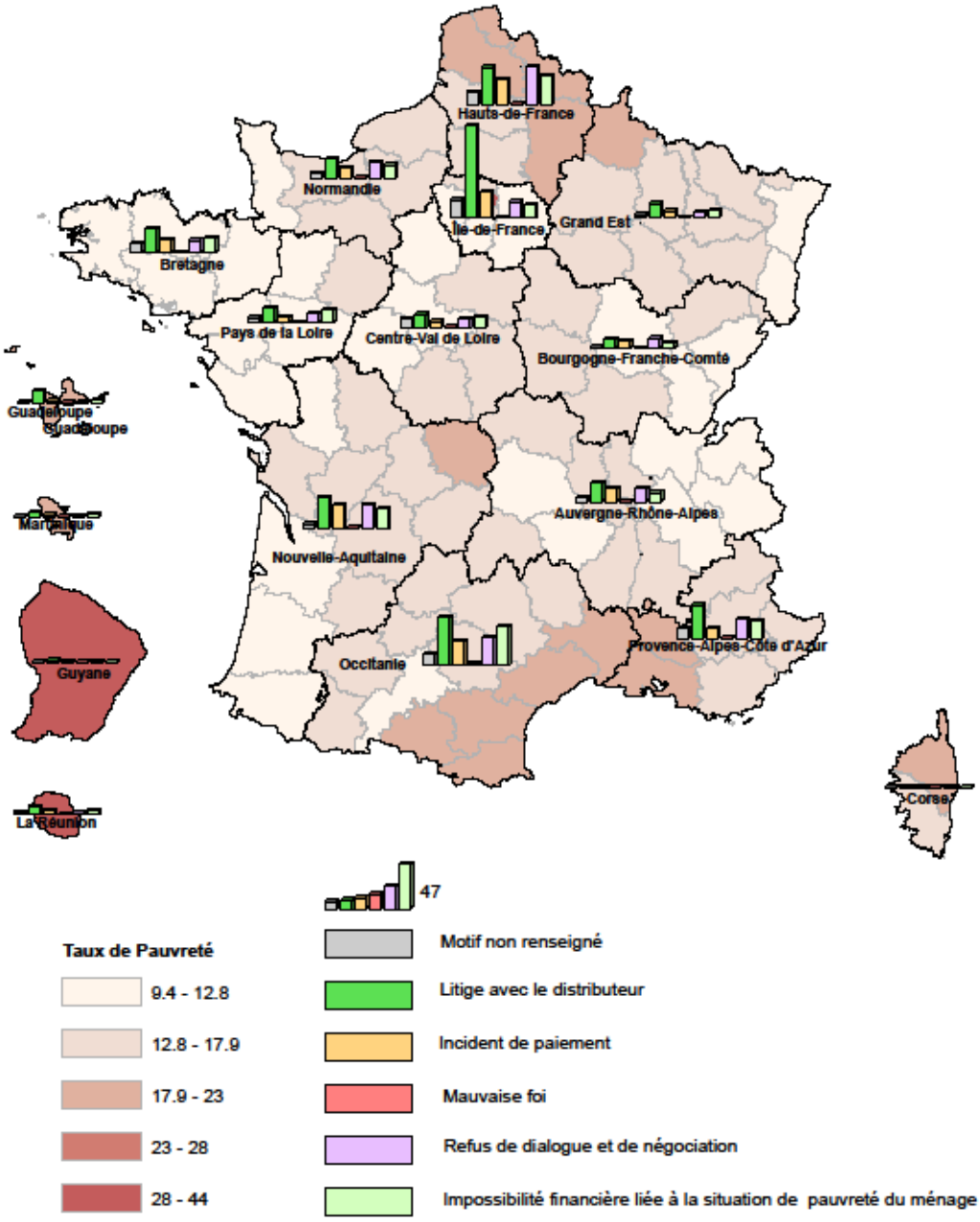
- C'est dans la région Ile de France que ce motif est particulièrement saillant, et dans une moindre mesure dans les régions Province-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie, ainsi que dans les territoires d'Outre-mer (Guadeloupe et la Réunion) ;
- MC1 se distribue à hauteur plus ou moins égale avec les autres motifs d'impayé sur les autres régions.

Les impayés liés à un refus de dialogue et de négociation interviennent en 2ème position ou au même niveau que le motif relevant de l'incident de paiement pour près des 2/3 des régions.

En proportion, la part des ménages en impayé pour motif social (MC4 et MC5) est plus importante sur les régions du Haut de France, l'Occitanie, la Nouvelle Aquitaine, et la Province-Alpes-Côte d'Azur. Ce constat est à mettre en lien avec le test comparatif entre régions effectué au regard du nombre de coupures observées qui rendait compte sur ces régions, d'effets régionaux spécifiques par rapport à la région Auvergne-Rhône-Alpes choisie comme région de référence.

Carte 6

Répartition par région des motifs à l'origine des coupures d'eau des ménages tous distributeurs confondus (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

- Focus sur les configurations territoriales des motifs de coupure de quatre opérateurs (trois opérateurs privés et l'ensemble des opérateurs en régie présents dans la plateforme)

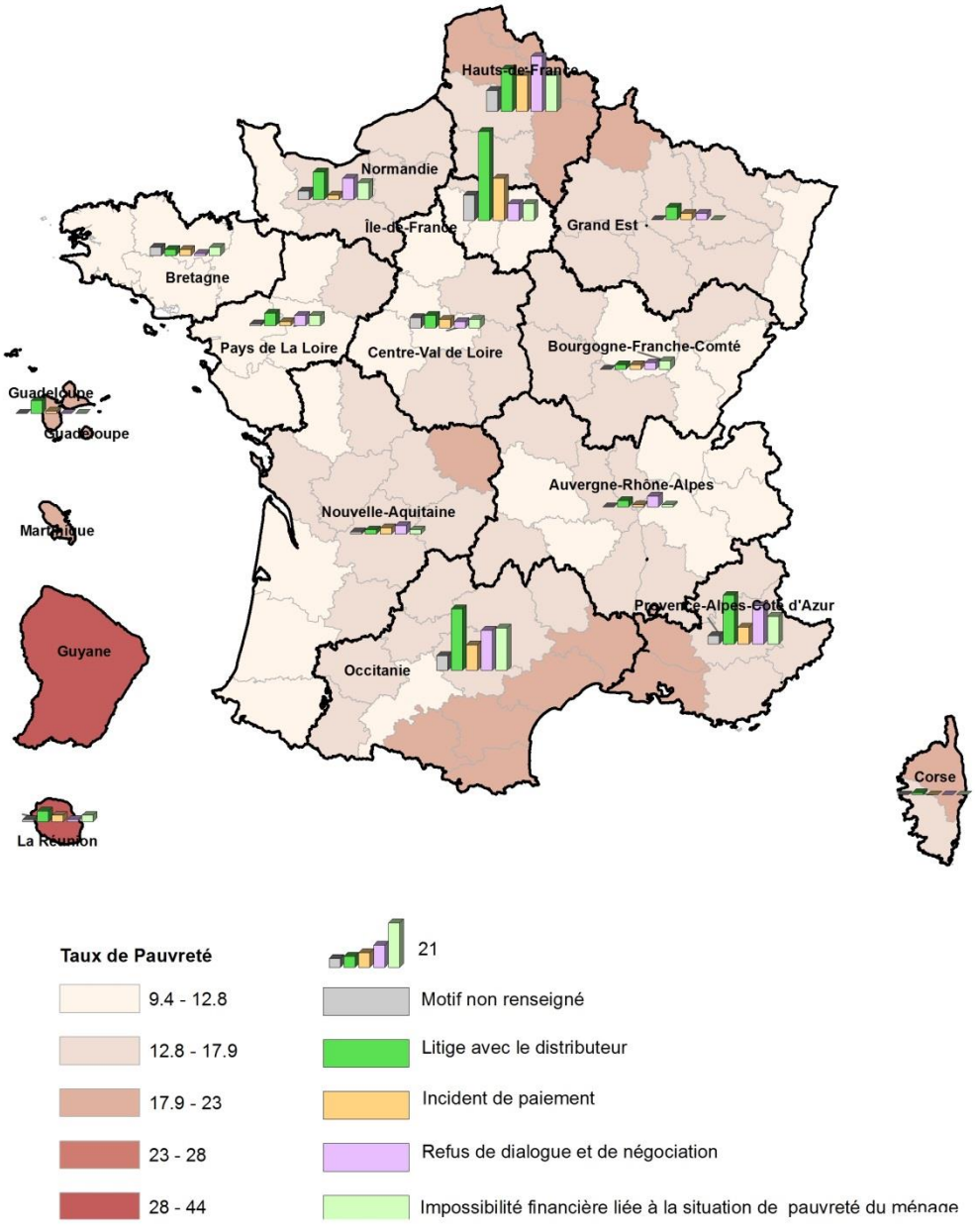
Observées sous l'angle des distributeurs d'eau et par région, les configurations de motifs d'impayé donnant lieu à coupure ou à des menaces de coupure mettent en avant les points suivants :

- Une similitude de la distribution des motifs d'impayé sur les régions d'Ile de France et du Haut de France pour les quatre opérateurs : les litiges avec le distributeur intervenant comme cause première des impayés des ménages de l'échantillon en Ile de France, tandis que la distribution des motifs d'impayés sur la région Haut de France présente les mêmes caractéristiques en proportion des causes d'impayés pour deux opérateurs privés (1 et 2) et les opérateurs en régie ;
- Des configurations de distribution de motifs d'impayé différenciées entre les quatre opérateurs ; le motif litiges (MC1) plutôt dominant chez les opérateurs privés (1 et 3 notamment) et le motif social (MC4 et MC5) plutôt dominant chez les opérateurs en régie, ainsi que sur le territoire de la Guadeloupe pour l'opérateur privé n° 2 ;
- Des configurations de distribution de motifs d'impayés contrastées entre régions desservies par le même opérateur. Ce contraste entre régions des configurations de motifs de coupures est particulièrement visible pour l'opérateur privé n°3 entre les régions de Bretagne, de la Nouvelle Aquitaine, de l'Occitanie, et du pays de Loire où l'on observe en premier lieu un effet en termes de nombre de ménages plus importants ayant déclaré leur plainte de coupure comparativement aux autres régions. On note de plus pour le même opérateur, des configurations de motifs de coupure contrastées entre la moitié Ouest et la moitié Est du territoire national.
- Ces effets de contraste régionaux entre configurations territoriales des motifs de coupure se retrouvent également chez les autres opérateurs.

L'existence de configurations territoriales des motifs d'impayés des ménages qui soient, chez les opérateurs, d'une part analogues dans certaines régions ou contrastées entre régions est un résultat qui mérite qu'on y prête attention. Si les différences liées au nombre de ménages concernés trouvent une part d'explication dans les parts de marché de l'eau détenues par les opérateurs sur l'une ou l'autre région, le critère du poids d'implantation n'explique pas le contraste ou la ressemblance entre les configurations territoriales des motifs d'impayés ayant conduit à des coupures d'eau, et mises en évidence à partir de l'échantillon des ménages de la plateforme. On peut avancer à ce stade qu'il existe probablement des facteurs propres et/ou externes aux systèmes territoriaux de gestion des impayés des différents opérateurs, qui permettraient d'interpréter ces constats et qu'il serait intéressant d'investiguer.

Carte 7

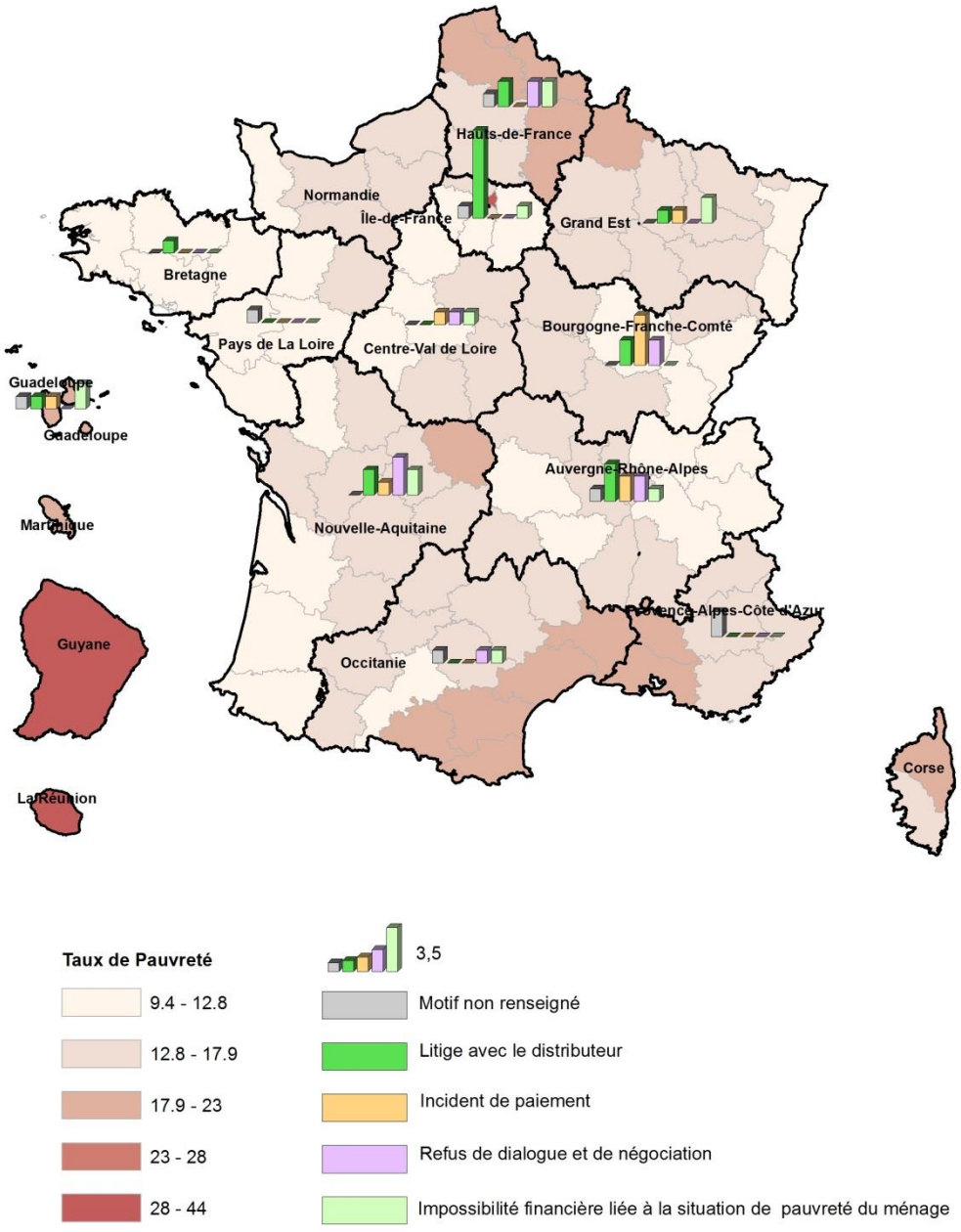
Répartition par région des motifs à l'origine des coupures d'eau pratiquées par " l'opérateur privé numéro 1" (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 8

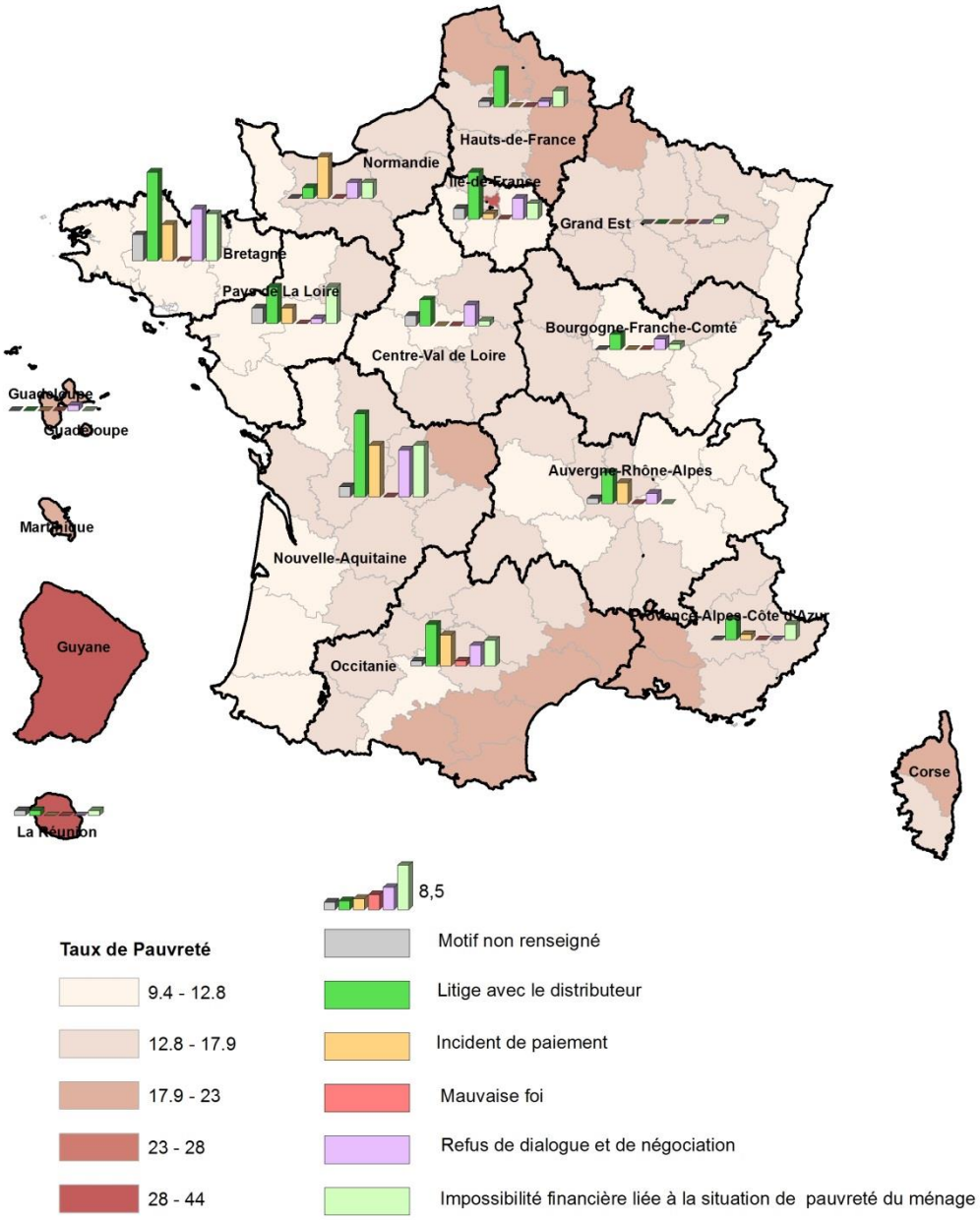
Répartition par région des motifs à l'origine des coupures d'eau pratiquées par " l'opérateur privé numéro 2" (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 9

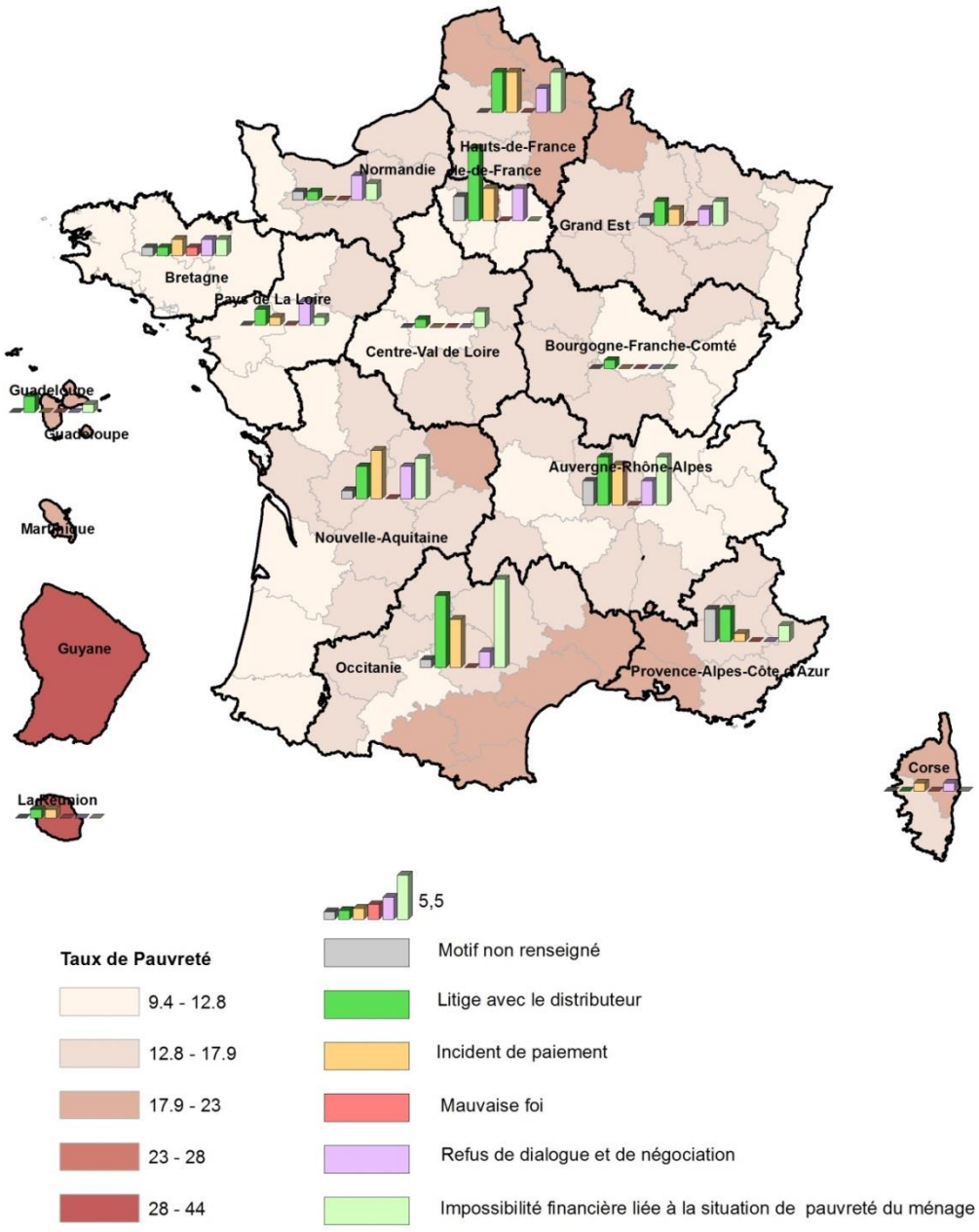
Répartition par région des motifs à l'origine des coupures d'eau pratiquées par " l'opérateur privé numéro 3" (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 10

Répartition par région des motifs à l'origine des coupures d'eau pratiquées par les services d'eau en régie (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

L'interprétation des cartes 11 et 12 qui suivent nous donnent un aperçu plus fin de notre analyse des configurations territoriales des motifs d'impayés observées par opérateur. Elles permettent d'appréhender le positionnement de chacun des opérateurs présents dans la plateforme des plaintes par rapport à l'une ou l'autre modalité spécifique étudiée, et en particulier par rapport à des modalités identifiées comme plus importantes que d'autres dans notre analyse.
Nous avons ainsi situé le motif de litige non réglé entre le ménage en impayé et le distributeur d'eau (MC1) qui est le motif le plus récurrent dans la base de données, comme une cause d'impayé relevant des rouages dysfonctionnels internes aux services d'eau. C'est ce critère que nous avons voulu représenter dans la carte 11. De même, le motif social « impossibilité financière du ménage à régler sa facture du fait de sa situation de pauvreté » (MC5), que nous avons considéré comme un facteur externe au service d'eau a été cartographié par opérateur (carte 12).

La lecture de la carte 11 permet de situer le motif MC1 d'un opérateur à un autre et d'une région à une autre. La carte 12 quant à elle permet de visualiser comment se distribue le motif social d'impayé selon les distributeurs et selon les régions.

- Focus sur la distribution par région et par opérateur du motif d'impayé « litiges avec le distributeur »

Parmi les distributeurs présents dans la base de données, deux opérateurs privés (opérateur n° 1 et opérateur n° 3) sont plus que les autres concernés par le motif d'impayé MC1 et ce en particulier sur certains territoires : Haut de France, Ile de France, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre Val de Loire.

Sur certaines régions, on ne retrouve qu'un seul opérateur concerné quasiment en totalité par des impayés relevant du seul motif MC1 : c'est notamment le cas en Bretagne et en Nouvelle Aquitaine pour l'opérateur privé n° 3 ; c'est également ce qu'on observe pour l'opérateur n° 1 en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette analyse cartographique de la distribution selon les distributeurs des motifs d'impayé donnant lieu à coupure d'eau ou à menace de coupure est intéressante, en particulier pour les opérateurs concernés. Elle fournit une information géographique spécifique sur une composante interne du système de gestion des impayés à l'œuvre qu'il serait utile d'investiguer même s'il ne s'agit que de plaintes. L'échelle d'observation est la région et les plaintes en question renvoient à une catégorie de ménages dont la situation est problématique et que les distributeurs n'ont pas su résoudre dans le cadre des procédures existantes. Cette information qui concerne les opérateurs en particulier n'est pas sans valeur. Elle amène les distributeurs en question à interroger leurs pratiques et leurs effets, dans leurs différences et leurs ressemblances territoriales d'une part, et à se situer d'autre part, par rapport à la présence ou l'absence de ces caractéristiques chez les autres distributeurs présents sur le même territoire.

- Focus sur la distribution par région et par opérateur du motif d'impayé « Impossibilité financière du ménage à régler sa facture du fait de situation de pauvreté »

A l'inverse du motif d'impayé MC1 qui renvoie à des éléments de gestion des impayés ressortant de l'organisation interne aux distributeurs d'eau, le motif MC5 (l'impossibilité financière du ménage à régler sa facture du fait de sa situation de pauvreté) est un facteur que l'on peut situer comme étant exogène à l'organisation du service d'eau. La carte 12 nous donne un aperçu visuel de la distribution par région de la modalité MC5 entre opérateurs présents sur chacune des régions.

On observe que certains opérateurs sur certains territoires sont plus concernés que les autres opérateurs par les situations d'impayés de ménages structurellement pauvres :

- C'est le cas de l'opérateur privé n° 1 sur les régions Haut de France, Ile de France, Normandie, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et Bourgogne-Franche-Comté.
- C'est le cas de l'opérateur privé n° 3 en Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle Aquitaine.
- C'est également le cas des régies en Auvergne Rhône-Alpes.

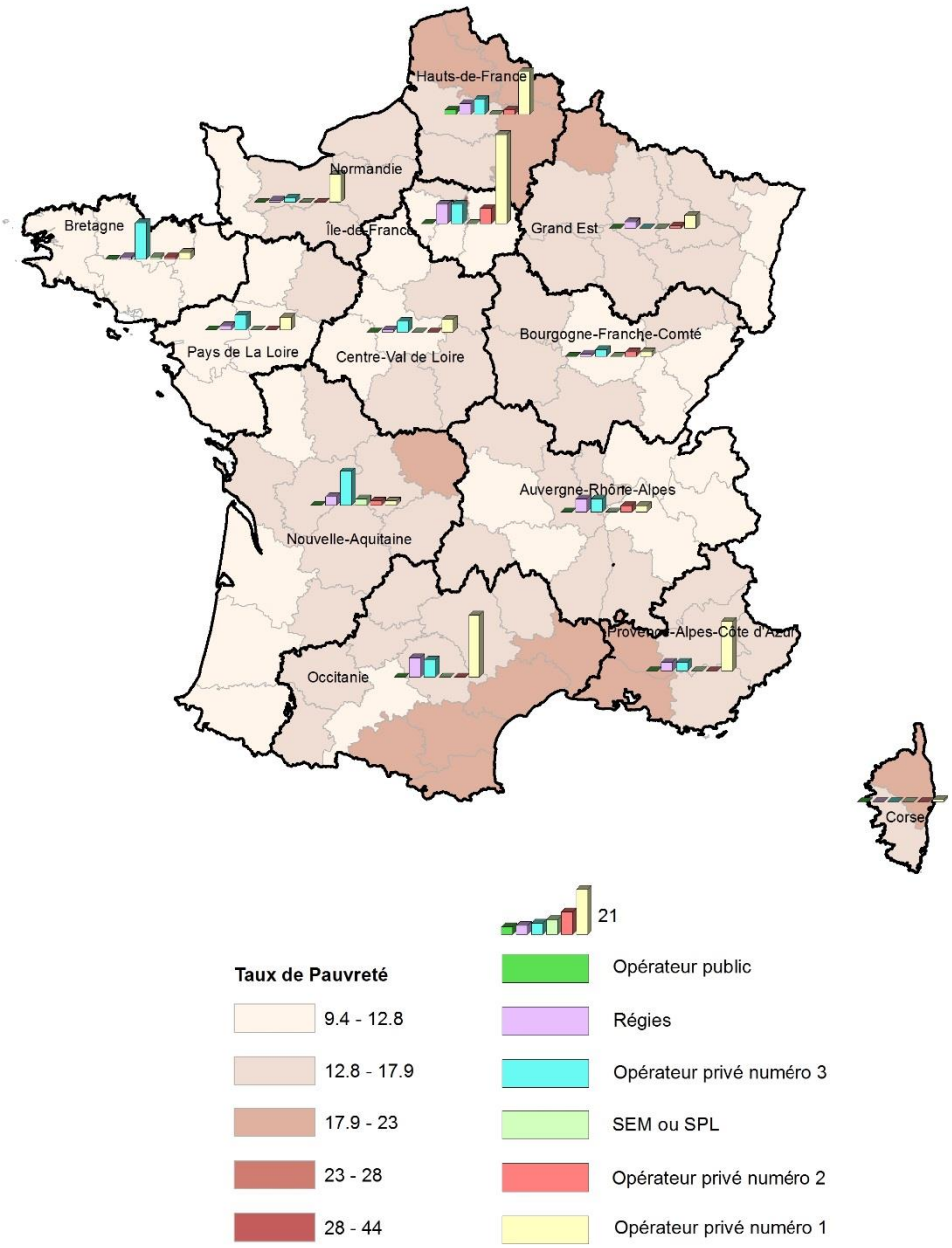
La carte 12 met aussi en évidence des territoires où les distributeurs présents dans la base de données sont tous concernés par le motif social à l'origine des impayés des ménages de l'échantillon. C'est notamment le cas pour les régions Haut de France, Centre Val de Loire, Nouvelle Aquitaine et Occitanie.

A l'inverse, on observe que dans certaines régions telles l'Auvergne Rhône-Alpes, l'opérateur n° 3 n'est pas concerné par les plaintes de coupure ayant pour motif d'impayés MC5; l'opérateur n° 1 dans le Grand-Est, les régies en Ile de France et en Bourgogne Franche-Comté.

Carte 11

Distribution par région et par opérateur de la modalité :

"Litige avec le distributeur" (MC1)

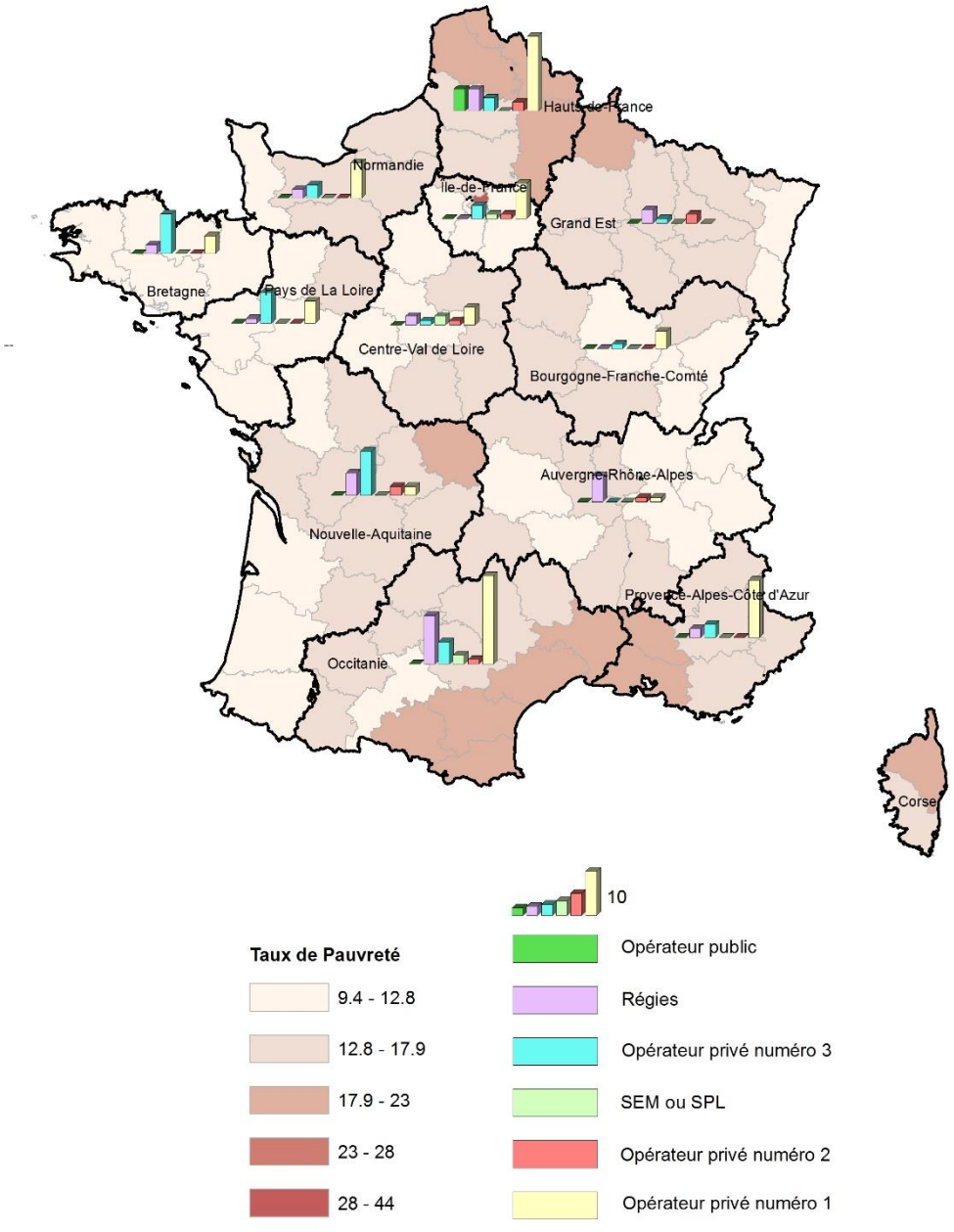


Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 12

Distribution par région et par opérateur de la modalité :

"Impossibilité financière liée à la situation de pauvreté du ménage" (MC5)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

II.5. LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE RESSENTIE PAR LES MENAGES EN IMPAYE DE L'ECHANTILLON

La notion de « prise en charge de l'usager » qui a émergé au cours de notre analyse et que nous mobilisons pour rendre compte de notre problématique a ici une portée heuristique. En effet, cette notion qui nous sert de descripteur qualitatif de la relation de service qui s'instaure entre le service public d'eau et le ménage en impayé, s'est révélée être une composante structurante du sort qui est réservé au ménage en situation d'impayé.

L'émergence de cette thématique au fil de l'exploitation de la plateforme des plaintes des ménages n'est pas anodine. Elle intervient dans un contexte où les ménages en impayé renvoient dans 75% des cas à des profils socio-économiques problématiques qui se situent en bout de chaine des systèmes de relance des impayés. De fait, ces situations d'impayé ne rentrent pas dans le modèle usuel de prise en charge de l'abonné en impayé puisque la sanction qui leur est appliquée a été la coupure ou la menace de coupure, qui, pour certains ménages a conduit à une exclusion prolongée du service d'eau. Cette thématique relative à la prise en charge des ménages concerne donc un échantillon de ménages pour lesquels le ressenti et le vécu de la dimension relationnelle qui s'instaure entre le ménage et le service à l'occasion de l'impayé, sont difficiles.

Aussi, l'une des questions de fond que soulève ce thème émergent est celle de la capacité des agents des services publics d'eau, à prendre en charge ces situations problématiques et complexes de ménages lors des différentes formes de contacts instaurées. Autrement dit, quelle est la capacité des distributeurs d'eau à assumer une fonction sociale inhérente à leur existence et qui s'impose aujourd'hui aux services en raison du débordement de la pauvreté dans les services essentiels ? Au-delà des caractéristiques techniciennes et marchandes structurantes du fonctionnement et du management des services publics d'eau, le processus de recouvrement des factures impayées des ménages vulnérables ou pauvres et potentiellement insolvables, constitue le premier interface au travers duquel les services d'eau sont confrontés de fait, à la mission de cohésion sociale qui leur incombe.

Le ressenti des ménages exprimé dans le cadre des plaintes déposées sur la plateforme des deux ONG n'est pas anodin. Il amène à questionner les pratiques des acteurs de l'eau dans un contexte à venir, où l'on peut penser que l'institutionnalisation de l'interdiction de couper l'eau aux ménages en impayé, devrait, tout comme cela s'est passé au Royaume-Uni, accroître l'importance du problème social des impayés et celle par conséquent de la dimension relationnelle à instaurer avec ces ménages, qui ne sont pas exonérés pour autant du règlement de leurs factures d'eau.

II.5.1. QUELQUES POINTS DE REPERE BIBLIOGRAPHIQUE ET POSITIONNEMENT DE NOTRE PROBLEMATIQUE RELATIVE A LA PRISE EN CHARGE DES MENAGES EN IMPAYE

L'article le plus ancien dans la littérature qui traite de la question de la prise en charge des ménages en impayé dans le secteur de l'eau, date de 1998 où Marin et Noto[39] analysent le « traitement social des impayés d'eau et d'énergie » juste après la signature de la « Charte Solidarité Eau » de 1996 par laquelle les distributeurs d'eau privés s'engagèrent à financer les impayés d'eau des ménages pauvres au moyen de l'abandon de créance. C'est également l'époque où Véolia teste les premiers compteurs à pré-paiement et le procédé de « purge automatique temporisée » pour régler, par le moyen de la technique, la question des impayés. Ce dispositif technique qui évacuait ainsi le problème de la coupure, était censé minimiser le risque de factures d'eau impayées du fait de l'auto-exclusion du ménage au service d'eau qui en résultait[40].

Depuis cette période, les démarches partenariales entre services d'eau et acteurs des politiques sociales pour régler le problème des impayés des ménages et prévenir la coupure d'eau se sont multipliées. La prise en compte des ménages en impayé a été institutionnalisée par la mise en place de fonds d'aide curatifs (FSL notamment) et par de nombreux textes de loi qui sont parus en vue d'organiser l'accès social à l'eau des ménages pauvres et pour encadrer sur un plan légal une version marchande du droit à l'eau (Tsanga Tabi, 2006). Ce modèle est toujours en construction et son format de mise en œuvre varie d'une collectivité locale à une autre. Le statut hybride de client-consommateur et de détenteurs de droits à l'eau qui est appliqué aux ménages concernés, induit de fait une ambivalence dans la prise en charge des ménages pauvres et notamment dans la mise en œuvre du droit à l'eau (Tsanga Tabi, 2006, 2017).

Dans bon nombre de services publics d'eau, les modalités de prise en charge des ménages en difficulté financière ont été définies et sont décrites au travers de mesures d'urgence, d'assistance et de prévention des impayés mises en place dans des programmes de solidarité eau développés par Véolia, Suez et un certain nombre de collectivités en régie.

Dans le programme « Eau responsable » du groupe Véolia par exemple, il est fait mention d'une « expertise en ingénierie sociale et sociétale » baptisée « ACCES » conçue pour mettre en œuvre « *l'accès au service public de l'eau, pour tous, considérée comme une priorité* »[41]. Les missions des chargés de recouvrement des

[39] MARIN R., NOTO. R., 1998 « La gestion des impayés d'eau et d'électricité : stratégies d'entreprises et aides aux plus démunis», Politique et management public, 16 (4), p. 101-117.

[40] Ces dispositifs techniques du compteur à prépaiement d'une part -qui n'autorisait la consommation d'eau qu'une fois la carte de prépaiement payée-, et de Purge automatique temporisée d'autre part, qui limitait le débit d'eau au robinet-, ont suscité une controverse en France et ont été abandonnés quelques temps après sous la pression notamment de collectivités locales.

[41] On peut lire sur le site internet de Véolia que « Le Groupe dessert 100 millions d'habitants en eau potable, près de 61 millions en assainissement, 39 millions en services de collecte de déchets et, à travers ses services de chauffage, près de 7,9 millions dans le monde. Force de proposition sur chacun de ses territoires, le Groupe a développé différentes solutions adaptées aux contextes locaux, pour permettre l'accès de tous à des services de qualité (expertise ACCES). Ainsi, Veolia se positionne en faveur de politiques pour les populations en difficulté ou exclues du système et/ou les quartiers les plus

factures décrites dans les offres d'emploi du secteur de l'eau comportent des fonctions sociales dans la prise en charge des ménages qui renvoient à la capacité des agents : à « évaluer les situations sociales et adapter la prise de décision en conséquence », à « gérer des dossiers de surendettement auprès de la Banque de France », à « faire preuve d'empathie mais aussi prendre du recul face aux situations rencontrées », à manifester le « souci du respect et de l'application des règles et des procédures.[42] Malgré le caractère foisonnant des expériences relatives à « l'eau sociale » qui se sont développées en France (Gremmel, 2016), il n'existe quasiment pas d'études ou de retours de terrain sur la qualité de prise en charge des ménages en impayé par les services d'eau.

C'est dans le secteur de l'énergie que les conditions d'accueil des ménages en impayé et leurs modalités de traitement associées ont pu être observées et étudiées sur un plan sociologique (Devalière, 2004) et ethnographique (Cacciari, 2017). Ces études mettent en avant des pratiques de prise en charge des ménages différenciées de la part d'agents soumis à des logiques contradictoires d'optimisation du recouvrement des impayés et de missions de solidarité à exercer vis-à-vis des ménages pauvres mais peu valorisées par l'organisation (Devalière, 2004). L'étude plus récente de J. Cacciari (2017) sur « les guichets de la misère énergétique » montre comment, à l'ère de la transition énergétique, le traitement social des ménages pauvres en impayés, relève d'un travail d'encadrement des conduites de consommation et de moralisation de celui-ci, aboutissant in fine à leur exclusion du marché, et à transformer les pratiques de privation en « éco-gestes ».

Pour revenir à l'échantillon de plaintes étudié, quoiqu'il soit composé à 80 % de ménages issus de communes où la plainte pour coupure d'eau ou menace de coupure ne concerne qu'entre 1 à 3 ménages, ces cas « isolés » de plaintes locales cumulés à l'échelle nationale, produisent un effet de masse qu'on ne peut pas banaliser. En effet, les conséquences de la privation d'eau sont dramatiques compte-tenu du caractère vital de l'eau pour la vie humaine. La description de situations critiques par les ménages de la plateforme, à l'image de celles qui sont dépeintes dans les deux récits qui suivent est fréquente :

> « *Bonjour, je vous contacte car je ses pas quoi faire. J'ai 2 enfants âgés de 6 ans et 15 mois. Depuis le 14 juin 2014, on nous a coupé l'eau et on arrive en période d'hiver : il fait froid, il n'y a pas de chauffage et ma fille n'arrête pas de tomber malade car il fait trop froid. Nous ne pouvons pas prendre de douche. Je vous jure j'ai pensé à me suicider mais je sais que ce n'est pas la bonne solution. Je leur dois 556.01€. Ils ne veulent pas s'arranger avec moi pour payer petit à petit. Je gagne 845 euros par moi, je n'ai que le RSA et je n'en peux plus ! Je ne sais pas à qui*

démunis, en collaborant avec les autorités locales pour développer de nouveaux moyens d'accès et de paiement». http://performance-rse-2016.veolia.com/performance-rse/performance-societale/fournir-un-acces-durable-aux-services-essentiels/

[42] Annonce de Suez pour la région Occitanie : https://suez.taleo.net/careersection/10600/jobdetail.ftl?job=OCC-CLT-RECOUV052017&lang=fr_FR

m'adresser. Aidez-moi s'il vous plaît. Merci de votre compréhension ».
Récit de la coupure d'eau n° 72 de la plateforme

« Le branchement à été fermé totalement suite à un impayé de 115 euros ; ça n'était pas de ma faute, c'est suite à une séparation entre mon ex conjoint et moi. Je ne recevais pas les factures. J'ai eu Mlle … au téléphone pour expliquer ma situation. Je lui ai proposé d'étaler ce montant et de remettre les factures à mon nom car je n'ai même plus une seule goutte qui coule du robinet. Je consomme cette eau avec mon fils de 6 ans, et en raison de problèmes financier, je ne peux pas acheter un pack d'eau. Elle a refusé. Est-ce possible que vous m'indiquiez la marche à suivre SVP pour me venir en aide. Je peux ni donner à boire à mon enfant, ni lui faire cuire ses pâtes. Merci » Récit de la coupure d'eau n° 752 de la plateforme

« … Nous sommes en temps hivernal, la coupure de cette source vitale nous prive l'accès au chauffage et généralement à notre survie quotidienne notamment la douche, les toilettes (WC), la cuisine et la consommation. Par exemple depuis ce manque d'eau, mon père handicapé fait ses besoins dans un sac en plastique que j'emballe pour le déposer dans la poubelle. Pour avoir un peu d'eau, je me rends chez un ami à plus de 8 kilomètres pour puiser de l'eau dans deux bidons de 20 litres ».
Extrait du récit de la coupure d'eau n° 955 la plateforme

Si ces situations problématiques de ménages en impayé décrites dans la plateforme de plaintes ne renvoient localement qu'à très peu de personnes, ces cas de figure ne sont pas pour autant des cas isolés. A titre d'exemple, les données extraites du travail d'analyse des impayés menée sur la Métropole de Bordeaux en 2011 par J. Batisse (2015) décomptent 128 cas de ménages en impayé dont l'eau a été coupée et dont le règlement de l'impayé est négocié, et 1458 ménages en phase de contentieux dont les situations d'impayés sont problématiques (durées d'impayé de plus de 6 mois, ménages surendettés et irrécouvrables). Ces 1458 ménages en phase contentieuse renvoient à « *plusieurs formes d'impayés qui peuvent être révélatrices de précarité structurelle ou chronique. En effet, les impayés d'usagers en situation de surendettement ou d'irrécouvrabilité témoignent du fait que les usagers de l'eau peuvent cumuler des formes de vulnérabilités dans plusieurs domaines dont l'eau potable* » (page 194). L'auteur souligne par ailleurs que « *pour les cas de coupures d'eau supérieurs à 24 heures (remise en eau suite demande FSL ou règlement de la dette), la courbe de répartition des durées des coupures d'eau informe que la majorité des usagers subissent une coupure d'eau d'une semaine environ* » (page 193).

Ces situations critiques qui concernent des ménages à faibles ressources financières qui n'ont pas pu payer leur facture parce qu'ils ne bénéficient pas d'aide publique pour des raisons de seuil d'éligibilité au FSL, ou par peur de stigmatisation, ou pour des motifs d'analphabétisme ou par méconnaissance du système d'aides, relèvent de « *formes non négligeables de précarité hydrique, et représentent 28 % des cas de coupure d'eau de plus de 24 heures* » (page 188). Aussi, il semble bien que le faible

nombre de plaintes locales enregistrées dans la plateforme ne traduit pas une réalité sporadique et isolée. En outre, la démultiplication de ces plaintes sur le territoire national (779 communes[43] dont plusieurs grandes villes) produit un effet de masse qui est intéressant à considérer dans la mesure où les systèmes de gestion des impayés des principaux opérateurs d'eau privés relèvent de stratégies territoriales supra-locales. Comme le fait remarquer J. Batisse « *pour être efficace, la procédure de relance des clients impayés s'appuie sur une démarche codifiée, informatisée et homogénéisée à l'échelle nationale dans le « Système management qualité sécurité environnement* » (p.168) pour laquelle, il nous semble juste de penser qu'elle est déclinée aux différentes échelles des territoires d'intervention de l'opérateur en question.

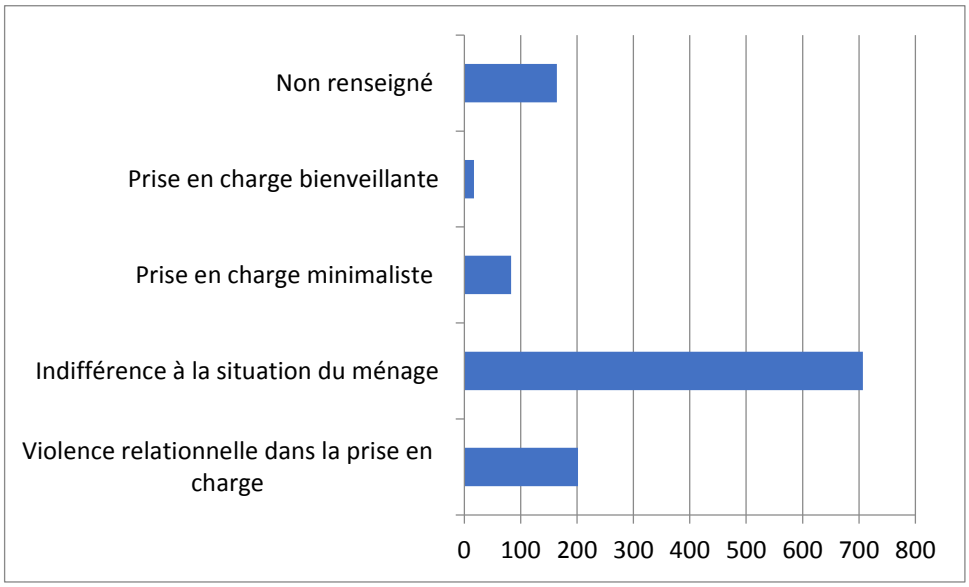
Les opérateurs publics, dont la politique de gestion des impayés est plus locale, ne sont pas épargnés par cette question de la prise en charge des ménages en impayé, même si c'est le Trésor Public qui a en charge le recouvrement des factures impayées.

II.5.2. ANALYSE DE LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE RESSENTIE PAR LES MENAGES EN IMPAYES DE L'ECHANTILLON

La qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon dans le cadre de la relation instaurée avec le distributeur a été appréhendée et analysée au fil de la lecture des récits de coupure à l'aide de la grille d'analyse présentée en Ière partie.

La représentation du ressenti des ménages qui en résulte par niveau de prise en charge est la suivante :

Graphique 11 : Perception de la prise en charge de la situation d'impayé par les ménages de l'échantillon



[43] Et 105 autres non identifiées, soit au total 884 communes.

Le premier constat qui ressort est celui d'une indifférence des distributeurs à la situation d'impayé. Cette perception concerne 60,5% des ménages de l'échantillon et renvoie à un relationnel impersonnel de type unilatéral que l'on retrouve dans les récits par l'expression « ils » ou « on » utilisée par les ménages pour désigner leur interlocuteur. Lors de la prise en charge intervenant dans une relation perçue par les ménages comme une relation de domination, c'est le registre marchand de la relation de service qui prime, ainsi que le refus d'écoute et de prise en compte de la situation du ménage qui sont mis en avant dans les récits de la coupure :

> *« Ce jour j'ai appelé la société Z pour avoir un délai jusqu'au 1er avril pour payer la facture car j'ai repris un emploi,* ***« ils » m'ont refusé*** *en disant que la date de coupure est prévu pour début avril,* ***ils*** *ne veulent pas d'échéancier. Pourquoi ce retard de paiement : nous avons rencontré des difficultés financières relativement importantes.* ***Nous remontrons plus facilement la pente si les créanciers acceptent un échéancier.*** *Là, je demandais juste un délai, et j'aurai pu payer la note entière de 187,44€ »* Récit de la coupure d'eau n° 494 de la plateforme

> *« je suis actuellement en arrêt maladie après un accident du trajet travail en octobre 2014 qui a engendré un arrêt de dix mois en jusqu'en aout 2015, date à laquelle j'ai été consolidé par le médecin conseil de la CPAM de Fréjus. De ce fait aujourd'hui je touche 22euros par jour d'indemnités et je ne peux donc pas régler cette facture d'eau de 316 euros que je devais payer en trois mensualités. Mais j'ai donc appelé le service X à Nice pour leur parler de cette coupure d'hier soir et de la loi Brottes et* ***ils ne veulent rien n'entendre. Que puis-je faire pour qu'ils me rétablissent l'eau ?*** *Aujourd'hui, je vis avec mes deux filles de 24 et 26ans qui sont actuellement sans emploi et la dernière est handicapé moteur»* Récit de la coupure d'eau n° 1014 de la plateforme

> *« Bonjour, je suis en fin de droit ASSEDIC (499euros mensuel. J''ai été coupé d'eau cet été ! La facture s'élevait à 514 euros .j'ai réglé 171 euros + 130 euros d'amende !* ***On*** *m'a proposé un échéancier de 128 euros mensuel!* ***Avec mon allocation je ne peux pas le régler*** *(j'ai aussi la facture d'EDF à 174 euros mensuel à régler). Le 07 novembre j'ai eu droit à un lentillage de X sans courrier ! Mes dettes je me dois de les régler et je me prive pour le faire* ***mais je ne supporte plus ce pouvoir*** *! Pourriez-vous faire quelque chose pour moi! Mon assistance sociale ne fait pas grand chose! Merci »* Récit de la coupure d'eau n° 237 de la plateforme

> « *Nous sommes depuis quelques temps en difficultés financières et allons semaine prochaine déposé un dossier de surrendettement. M. nous a déjà coupé l'eau tout un week-end en octobre, On a dû demander de nous prêter de l'argent pour nous acquitter de la dette.*

> ***C'est une société pas du tout conciliante en comparaison aux impôts!!!!!*** *D'ici février, nous n'avons pas de solution pour nous acquitter de cette facture de 329.08 euros et la commission de surendettement n'aura je pense pas encore pu traiter notre dossier et stopper la procédure. Que puis-je faire?* » Récit de la coupure d'eau n° 974 de la plateforme

Au niveau procédural, ce vécu du relationnel est marqué par une absence de proposition d'échéancier ou par un refus de l'échéancier proposé par le ménage, par une obligation de régler des frais de coupure qui sont perçus par le ménage comme une amende, une injustice ou un abus et par l'absence d'information sur le jour de la coupure. Au niveau du comportement de l'agent, les récits des ménages renvoient à une impression d'intransigeance et de rudesse.

Au final, la perception de la prise en charge de la situation d'impayé par le service d'eau que le ménage laisse entendre est celle d'une indifférence à sa situation exprimée au travers d'expression telles que : «*pourtant ils sont au courant de ma situation mais ils ne veulent rien savo*ir », « *ils n'en ont rien à faire* », « *la compagnie X n'en a rien à faire des gens comme moi, au RSA et en recherche de travail* ».

> *« Maman seule avec neuf enfants ayant pour seules ressources allocations et le RSA. Je règle des mensualités dès que je peux. J'ai obtenu une aide en mai 2016 et malgré la loi j'ai été coupée ce matin. J'ai recontacté l'assistant social qui a appelé la compagnie X mais « **ils »** ne veulent rien entendre. **Le fait qu'il y ait des enfants en bas âge et un bébé de moins d'un an les laissent totalement indifférents »**.* Récit de la coupure d'eau n° 297 de la plateforme

> « *J'ai eu une coupure d'eau, sans être prévenu, étant au RSA, je ne pouvais pas payer la somme de 340 € demandée, ma mère m'a aidé, elle a payé les 86 €, puis j'ai été voir l'assistante sociale, qui n'a pu que débloquer 100€, et je me retrouve encore avec une mise en demeure. On a appelé, mais ils ne peuvent rien faire, car la procédure est en route, alors que je n'ai pas reçu d'échéancier, là je vais redemander un rendez-vous avec l'assistante sociale, et je verrais bien, mais je pense que je vais encore avoir une coupure d'eau, **La compagnie X n'en a rien à faire des gens comme moi, au RSA en recherche de travail, notre région est pas mal sinistrée coté travail, est ce que c'est de notre faute,** désespéré de vivre comme ça, surtout quand il y a des richesses à coté, merci de votre compréhension* ». Récit de la coupure d'eau n° 845 de la plateforme

<u>La 2ème observation que donne à voir le graphe 11 renvoie à ce que nous avons qualifié « de violence relationnelle dans la prise en charge du ménage»</u>

Cette violence relationnelle ressentie par les ménages se distingue du ressenti d'indifférence à la situation du ménage précédemment évoqué. Ici, le rapport de domination qui se manifeste lors de la relation à l'usager, est marqué par un

comportement de l'agent perçu par le ménage comme rude, indélicat, où se mêle de la violence verbale exprimée dans des propos ressentis par le ménage comme de l'irrespect, de l'humiliation et un manque de considération pour la personne de l'usager dont le sentiment est aggravé par l'absence d'information sur le jour de la coupure :

« *Ma femme est malade opérée depuis le 10/04/2015, j'ai des enfants. M. X. est informé de la situation* ***mais il m'a dit ouvertement qu'il s'en moque****. Ce dernier est revenu ce jour 28/04/2015. J'ai toujours payé* ***et mon fils ce jour s'est fait injurier****. Je suis retraité et je touche 650 €/mois*.
Commentaire CEIDF : *La coupure date du 22/04. M Blanc a demandé des explications sur le montant anormalement élevé de sa facture de 206,42 €, il n'en a pas eu. Il a ensuite demandé un échéancier et n'a pas eu de réponse. Il a une nouvelle facture augmenté des frais de coupure (96,50€). M. X. vient à son domicile et l'insulte ainsi que son fils* ». Récit de la coupure d'eau n° 800 de la plateforme

« ...Je voudrais savoir si je peux porter plainte, car j'ai déjà honte de n'avoir pas pu payer.. ***et ne veux pas être refoulée comme une pestiférée.*** *Je survie du mieux que je peux depuis mon "incident", mais entre les arrêts maladies etc.. chute de salaire, donc des choses à régler avant.. et* ***être humiliée de la sorte c'est juste trop****! Les organismes ne savent plus JUSTE prendre le téléphone pour nous prévenir, pour trouver une solution avant tout cela???? Je trouve cela détestable! j'ai un bon dossier je le sais pour justifier mes dires, montrer que j'ai eu des soucis financiers (je me rétablie comme je peux) mais je n'entre pas dans le cadre d'un FS..* ***Je veux juste que l'abus de pouvoir cesse,*** *que la communication entre les vendeurs/acheteurs soit plus en cohésion qu'un simple courrier qui peut ne pas être lu à temps et se retrouver dans une situation comme celle-ci juste par manque de communication (même si j'ai une part de responsabilité je l'admets encore). .. Sans oublier que j'ai demandé à être mensualisée et en cela j'ai beaucoup de mal à accepter ma situation de ce matin... Merci pour votre aide par avance, et je veux que mon histoire aide un jour d'autres familles comme la mienne à éviter ce genre de chose »* Récit de la coupure d'eau n° 400 de la plateforme

« *Bonjour Je viens de me faire couper l'eau pour impayé suite à une situation de précarité (perte d'emploi). Le problème c'est que j'ai mes enfants 1 semaine sur 2. Et je les reçois demain ! Mon fils est sous traitement permanent. Rien de grave mais il faut le suivre impérativement. Le problème c'est qu'avec la coupure d'eau, je ne peux plus faire la vaisselle et donc nettoyer ce que va lui servir pour prendre ses sirops et médicaments !*

Idem pour les douches ou pour aller aux toilettes ou faire cuire quoi que ce soit ! J'ai moi-même dû prendre ma douche cette nuit...sous la pluie. J'ai récupéré un peu d'eau dans divers récipients en démontant la gouttière du toit de mon logement. ***Je me sens terriblement humilié... j'ai juste envie d'en finir*** ». Récit de la coupure d'eau n° 823 de la plateforme

L'un des effets malheureux qui résulte de ce relationnel marqué par de la violence verbale et qu'il convient de souligner, tient au type de conséquences qui en découlent. Outre les conséquences sanitaires du manque d'eau imposé dans un contexte de conditions de vie déjà très dégradées, s'ajoutent des conséquences psychologiques mises en avant par les ménages concernés : désespoir, humiliation, honte, culpabilité. De fait, alors qu'il semble flagrant que l'insolvabilité du ménage soit un fait établi, il en ressort une impression d'invisibilité sociale de la situation du ménage par le service, et au final une absence de prise en charge du ménage en impayé.

« ... J'ai été en arrêt maladie et je n'ai pas honoré la totalité des factures. J'ai téléphoné à la compagnie d'eau Y pour un échéancier pour épurer ma dette en expliquant en gros mes problèmes. Ils devaient me rappeler et à la place on m'a coupé l'eau courante. J'avais versé 100 euros le 04.03.15. J'ai eu au Mme… qui m'a demandé le 06.03 par téléphone la moitié de la somme due (de 1785 euros) pour rétablir l'eau. Je lui ai dit qu'on est sans eau. ***Ce qui est vraiment terrible, c'est d'avoir si peu de considération, courir pour trouver une solution pour résoudre la solution à mon problème. Je suis fatigué, usé. Pour une réponse négative, arbitraire, Je me sens diminué, pas considéré, tel un objet, c'est un cauchemar. Aucune main tendue : nous n'avons pas d'eau : c'est normal, ne pas se laver, ne pas boire, il faut le vivre*** ». Extrait du r*écit de la coupure d'eau n° 267 de la plateforme*

« Alors je suis une femme seul au foyer avec trois enfants de 16 ans, 8 ans,6 ans. Mon mari est incarcéré et le fils aîné âgé de 25 ans aussi. Je touche comme revenus le RSA socle d'un montant de 460,75 complément familiale, 219,13 aide personnaliser au logement 314,00 majoration +14 64,74 allocation familiale 295,35, soit un 'un total de 1353,97 moins une retenue de 60,25 et de 91,49 d'un trop perçu. Je sais que c'est ma faute si j'ai laissé accumulé les factures d'eau mais j'ai essayé de m'arranger avec la compagnie d'eau mais ils me demandent de trop grosses mensualités pour mon revenue et les autres facture à payer (cantine edf gdf, loyer, bus, assurance maison, téléphone ...) Cela me coûte déjà 306 euro par mois +200 euros d'eau que la compagnie X me demande par mois. Cela me ferait un total de 506 € et donc un total pour finir mon mois avec trois enfants et deux personnes en prison. Comme puis-je faire pour vivre et manger je préfère donner à manger à ma famille, nourrir ma famille et payer ce que je peux, mais il me demande trop. Le Conseil Général m'a donné une aide 21/072016 de 65.00 euro pour payer une parties de la facture alors qu'elle atteignait déjà de 1303.01 euros .Au

jour d'aujourd'hui, je suis presque à 1800 € et des poussières ***je ne sais plus vers qui me tourner pour m'aider.*** *Je ne peux pas laver mes enfants, laver leur linge pour l'école, je ne peux pas me laver également. Mon fils de 16 ans est en internat au centre médico-social pour son handicap. Quand il rentre, il faut lui faire deux à trois machine pour son linge sachant qu'il rentre tous les 15 jours. Il arrive donc ce week-end et je n'ai déjà plus de sous pour aller au lavomatic et je n'ai pas de famille ici pour m'aider. J'ai l'aide de mon voisin qui lui aussi a des difficultés financières et tout cette accumulation fait aussi que les HLM ne veulent pas m'aider pour le robinet cassé dans ma baignoire. Mon WC fuit aussi. J'ai fait appel à l'ADIL mais ils n'ont rien fait. Tout est à mes frais mais vu mes revenus, je ne peux pas faire appel à un plombier pour réparer tout cela .****Je ne sais vraiment plus quoi faire. Je suis dans le désarroi, je ne sais plus vers qui me tourner.*** *Si vous pouviez m'aider, je serais très reconnaissante. Je n'en peux vraiment plus de cette situation. S'il vous plait, aidez-nous moi et ma famille. Merci beaucoup. »* Extrait du récit de la coupure d'eau n° 1091 de la plateforme

A la lecture de telles situations d'impayés particulièrement critiques, il apparaît que la coupure d'eau n'était pas une solution, qu'un tel cas ne rentre pas dans le processus usuel de relances des impayés et ne pourrait être réglé en recourant par voie contentieuse. Aussi, il n'est pas étonnant que ces situations problématiques d'impayés de ménages qui n'ont pas été éclusées dans le cadre des procédures de gestion des impayés des services d'eau, se soient retrouvées en aussi grand nombre dans la plateforme de plaintes des deux ONG. Le ressenti majoritairement négatif des ménages concernant leur prise en charge par les services d'eau y trouve une part d'explication.

Le 3ème niveau de prise en charge des situations d'impayés qui ressort des récits de la plateforme des plaintes renvoie à un niveau de prise en charge minimaliste des ménages caractérisée par l'absence de flexibilité du distributeur lors de la négociation d'échéanciers entre le ménage en impayé et le service d'eau.

Ici, le relationnel perçu demeure associé à un rapport de domination mais à la différence des deux autres formes de prise en charge de la situation d'impayé, la négociation d'échéanciers peut intervenir. Toutefois, cette recherche d'arrangements se fait en faveur du distributeur d'eau, et elle est favorisée par la distance prise par l'agent par rapport la situation sociale du ménage.

« *Suite à de très faibles revenus je suis suivie depuis Septembre par une assistante sociale. J'ai établi un échéancier un échéancier de 3 mois et je n'ai pu à ce jour honorer ma dernière échéance de 82.92€. Mon assistante sociale a pris soin de prendre contact avec la compagnie X pour ce paiement. Hors il y a une semaine je reçois un 1er courrier de la commune qui me dit qu'à ce jour l'assistante sociale n'a pas contacté la compagnie et de ce fait mon débit d'eau sera réduit. J'ai contacté l'assistante sociale par mail qui m'a répondu (mail*

sauvegardé) qu'elle allait leur REFAIRE un courrier pour confirmer le contact pris Une 2eme lettre de coupure est arrivé le vendredi 14/11/14. Aujourd'hui lundi 17, la ville est bien venue me "réduire" l'eau, je n'ai qu'un très léger filet qui s'égoutte et c'est suffisant pour me dire qu'ils ne m'ont pas coupé l'eau et être ainsi dans leur droit. J'ai recontacté l'assistante sociale, l'ADIL89 ainsi qu'une association de consommateur sur Auxerre qui doit me recontacter. Je ne sais plus quoi faire ni qui vers me tourner. Aider moi s'il vous plait »

Note de l'assistante de l'ONG : *j'ai eu l'assistante sociale au téléphone,* ***qui indique que la compagnie d'eau ne veut rien entendre : un échéancier en 3 fois, rien de plus****. Va se tourner vers la mairie* » Récit de la coupure d'eau n° 933 de la plateforme

« *Mon propriétaire a fait installer des compteurs d'eau individuels. Comme j'ai un impayé de 577€, les services techniques de ma ville ont refusé de m'ouvrir mon compteur d'eau. Je suis donc sans eau courante avec mes trois enfants dont un bébé de six mois. Mon assistante sociale est injoignable.* ***Les services techniques ne veulent rien savoir tant que je n'ai pas obtenu d'échéancier auprès de la trésorerie de ma ville*** » Récit du ménage n° 1066 de la plateforme

En contraste avec les niveaux de prise en charge des situations d'impayé évoqués jusque-là, *quelques ménages (moins de 1% de l'échantillon) ont exprimé un ressenti positif résultant d'une prise en charge bienveillante de leur situation de la part du distributeur d'eau*.

Ce chiffre très faible est à mettre en relation avec la nature de l'échantillon de ménages qui, ainsi que nous l'avons expliqué, renvoie à une catégorie de ménages « laissés pour compte » par le système de gestion des impayés des services publics d'eau présents dans la plateforme des plaintes.

Ici, quoique le ménage fasse l'objet d'une menace de coupure ou d'une coupure, la relation à l'œuvre qui s'exprime entre l'agent du service et le ménage est d'un tout autre registre : on est dans une relation «démarchandisée » (Claude Martin, 2008) qui renvoie à la prise en compte par l'agent de considérations non-marchandes dans la prise en charge du ménage.

Cette aptitude à prendre en compte dans le relationnel, des considérations non-marchandes et désintéressées qui contraste avec la relation de domination perçue dans les trois premiers niveaux de prise en charge, relève du registre de la solidarité et de la protection du ménage contre les risques de l'existence. La prise en charge bienveillante qui en découle, est associée à un comportement de l'agent empreint de respect, de sollicitude et d'empathie ; à un relationnel ouvert au dialogue et à l'écoute bienveillante qui introduit le ménage en situation d'impayé dans une relation

individualisée et de conciliation. Ces facettes relationnelles et comportementales de la prise en charge qui décrivent sur un plan normatif une posture que nous avons située en termes de « social care »[44], semblent bien refléter les attendus d'une prise en charge de publics en difficulté en contexte de service public essentiel.

II.5.3. CARTOGRAPHIE DE LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE RESSENTIE PAR LES MENAGES EN IMPAYE DE L'ECHANTILLON

La carte par région de la qualité de prise en charge ressentie par les ménages en impayés, tous distributeurs confondus (carte 13) met en avant une similitude de profils de prise en charge des ménages par les distributeurs sur les différents territoires de la Métropole et hors Métropole. On observe en particulier le caractère dominant de la modalité « indifférence du distributeur à la situation d'impayé » quelle que soit la région prise en compte.

Ce vécu d'indifférence à leur situation exprimé par les ménages se retrouve sur l'ensemble des régions quelque ce soit le niveau de pauvreté observé. Toutefois, on observe la présence de situations de prise en charge ressentie comme bienveillante sur les territoires les plus touchés par la pauvreté (notamment l'Ile de France le Haut-de France, et Occitanie) et sur la nouvelle Aquitaine. On peut y voir l'effet d'une sensibilisation accrue de certains territoires aux problèmes de pauvreté locale et celui concomitant d'une forme d'empathie de la part de certains agents des services d'eau présents sur ces territoires pour traiter les situations difficiles.

Les cartes de la distribution par opérateurs et par région des modalités de prise en charge des ménages, notamment celle relative à la violence ressentie par le ménage dans le relationnel au service (Q0) (carte 14) et celle relative à la modalité « indifférence du distributeur dans la prise en charge (Q1) » (carte 15) mettent en évidence différents niveaux de constats qu'il convient d'interpréter non pas d'un point de vue quantitatif compte-tenu des niveaux différents d'implantation territoriale des différents opérateurs, mais d'un point de vue présence/absence de la modalité considérée pour un opérateur donné.

- Le premier constat renvoie à une distribution des modalités Q0 et Q1 sur une partie du territoire national où tous les opérateurs sont concernés, notamment sur les régions Haut de France, Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes, et la Nouvelle-Aquitaine.
- Le deuxième constat donne à voir par contraste que tous les opérateurs présents dans la plateforme ne sont pas concernés la modalité Q0 ou Q1. Ainsi, on observe que 5 opérateurs sur les 7 présents dans la base de données ne sont pas concernés par Q0 en Normandie, Bretagne, le Grand-Est, la Bourgogne-Franche Comté, et le Centre Val de Loire.

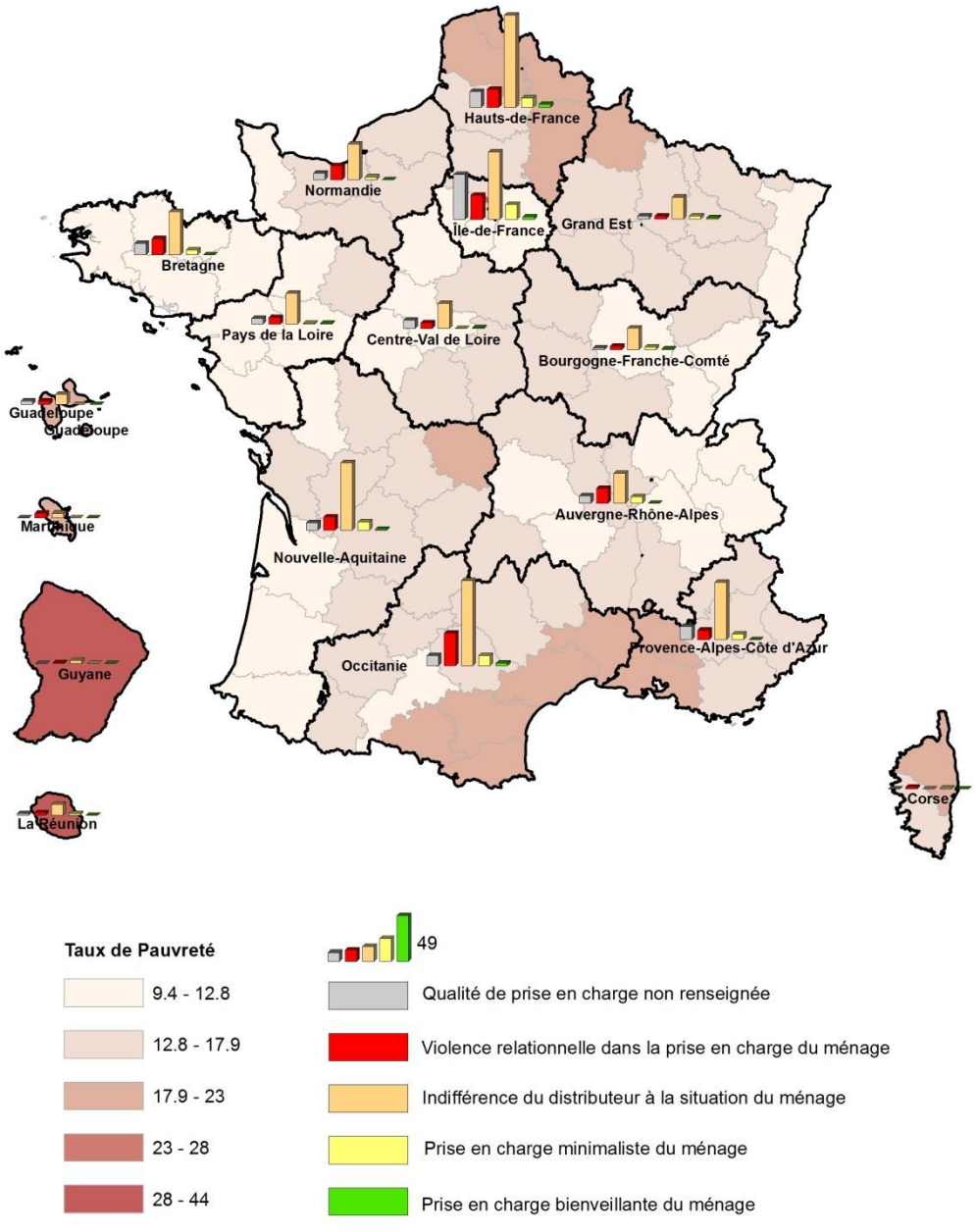
[44] Se reporter pour mémoire à la grille d'analyse élaborée dans la 1ère partie du rapport, pour examiner la qualité de prise en charge des ménages, ainsi qu'au concept de social care mobilisé à cet effet.

- Dans le prolongement de cette remarque, les cartes 14 et 15 mettent en avant les territoires où certains opérateurs sont concernés quasi-exclusivement par l'une ou l'autre modalité : l'opérateur privé n°3 en Bretagne pour Q0, l'opérateur privé n°1 toujours pour Q0 en Normandie.
- De même, les cartes rendent visible la présence de l'une ou l'autre de ces modalités chez les SEM ou SPL, ainsi que chez l'opérateur privé n°4 qui représentent peu de ménages dans la base de données, sur leurs territoires d'implantation respectif. Ainsi les SEM ou SPL sont concernés par Q1 en Nouvelle Aquitaine, en Occitanie, en Auvergne-Rhône-Alpes et dans le Centre val de Loire.

Les cartes « opérateurs » 16 ,17, et 18 qui concernent l'opérateur privé n°1 (carte 16), l'ensemble des régies (carte 17) et l'opérateur privé n°2 (carte 18) permettent de visualiser la distribution pour chacun de ces opérateurs des modalités ressenties de leur prise en charge des ménages en impayé sur chacune des régions du territoire métropolitain et hors métropole. L'aperçu visuel qui en ressort est intéressant car au-delà des constats généraux, il permet aux opérateurs de situer les territoires où le ressenti des ménages exprimé en termes de violence verbale est plus ou moins présent. Ainsi, si on prend le cas de la carte de distribution du ressenti de la prise en charge des ménages par les services d'eau en régie, on peut remarquer que quasiment toutes les régions sont concernées à divers degrés, y compris les territoires d'outre-mer.
Cet aperçu visuel permet aussi d'identifier les territoires où le ressenti des ménages penche davantage vers une modalité de prise en charge plutôt qu'une autre. Ainsi, on peut observer par exemple, qu'en ce qui concerne l'opérateur privé n°2, la distribution du ressenti des formes de prise en charge sur la région Auvergne-Rhône-Alpes indique qu'il y a eu autant de vécu du relationnel exprimé en termes de violence verbale que de vécu de la coupure traduit en termes d'indifférence à la situation du ménage.
On note également que quelques ménages desservis par l'opérateur privé n°1 sur l'Ile de France ont rendu compte d'une prise en charge bienveillante de leur situation d'impayé, et pareillement pour l'opérateur n°2 dans le Haut de France.

Carte 13

Distribution régionale de la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon. Tous distributeurs confondus (2013-2017)

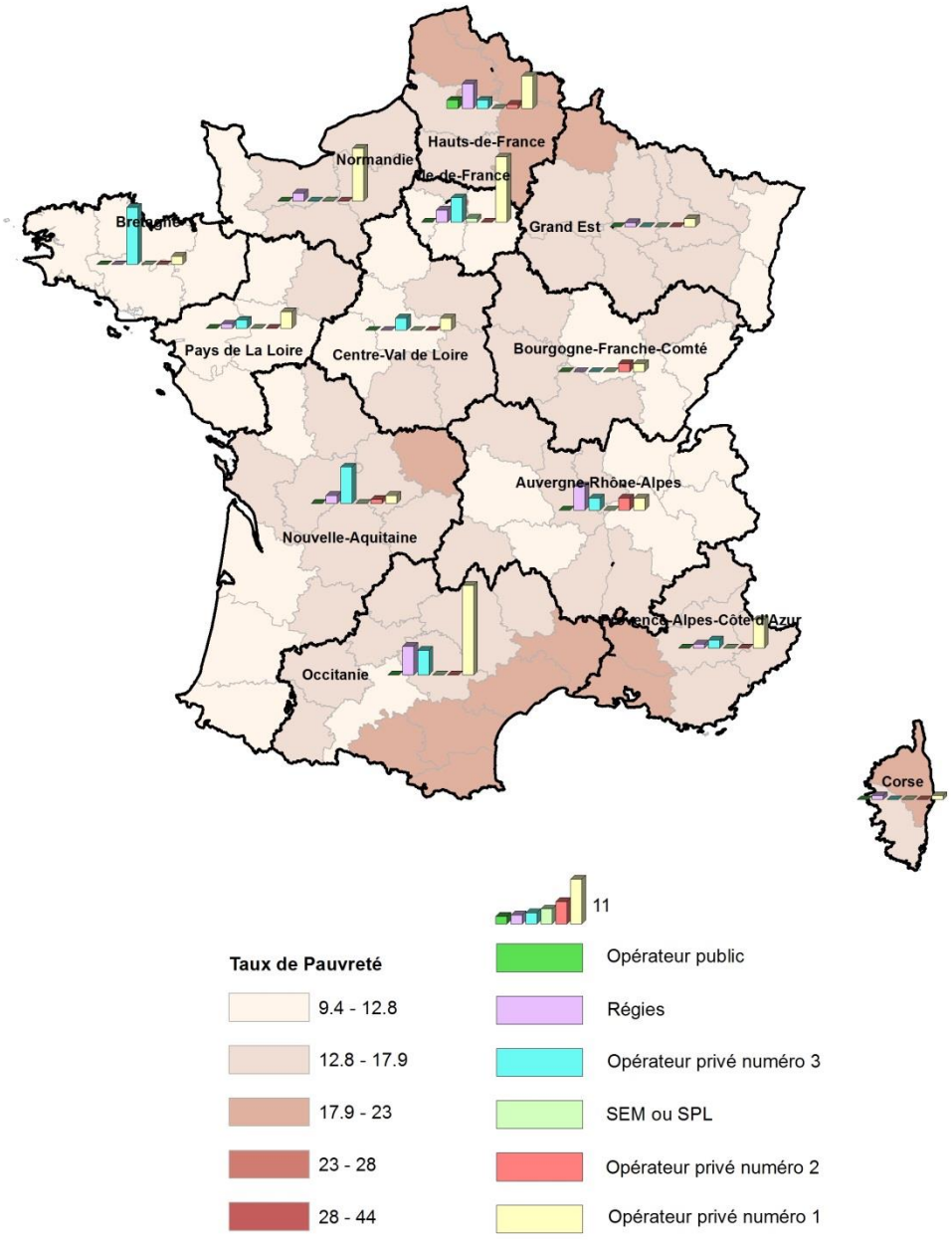


Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 14

Distribution par région et par opérateur de la modalité :

"Violence relationnelle dans la prise en charge du ménage" (Q0)

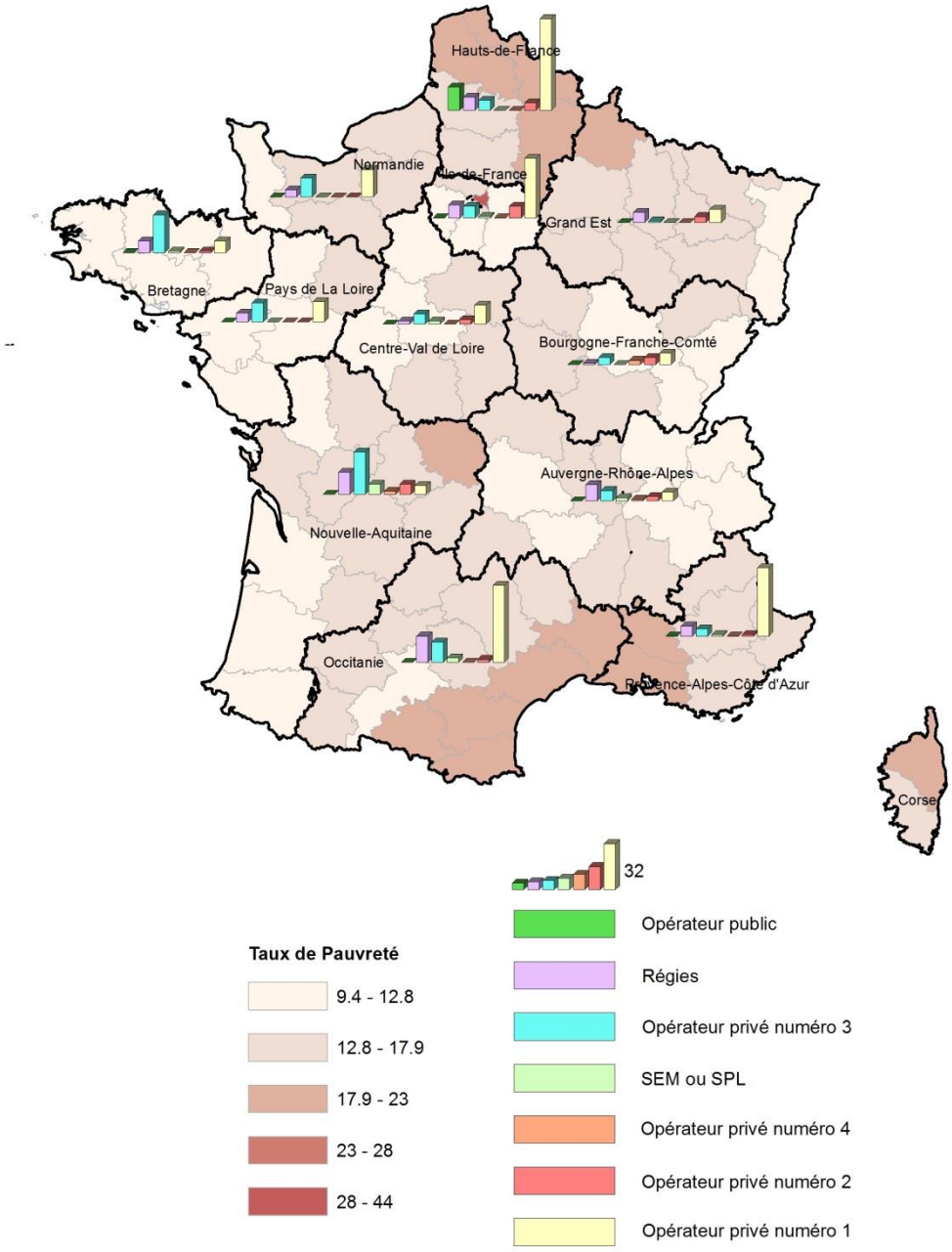


Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 15

Distribution par région et par opérateur de la modalité :

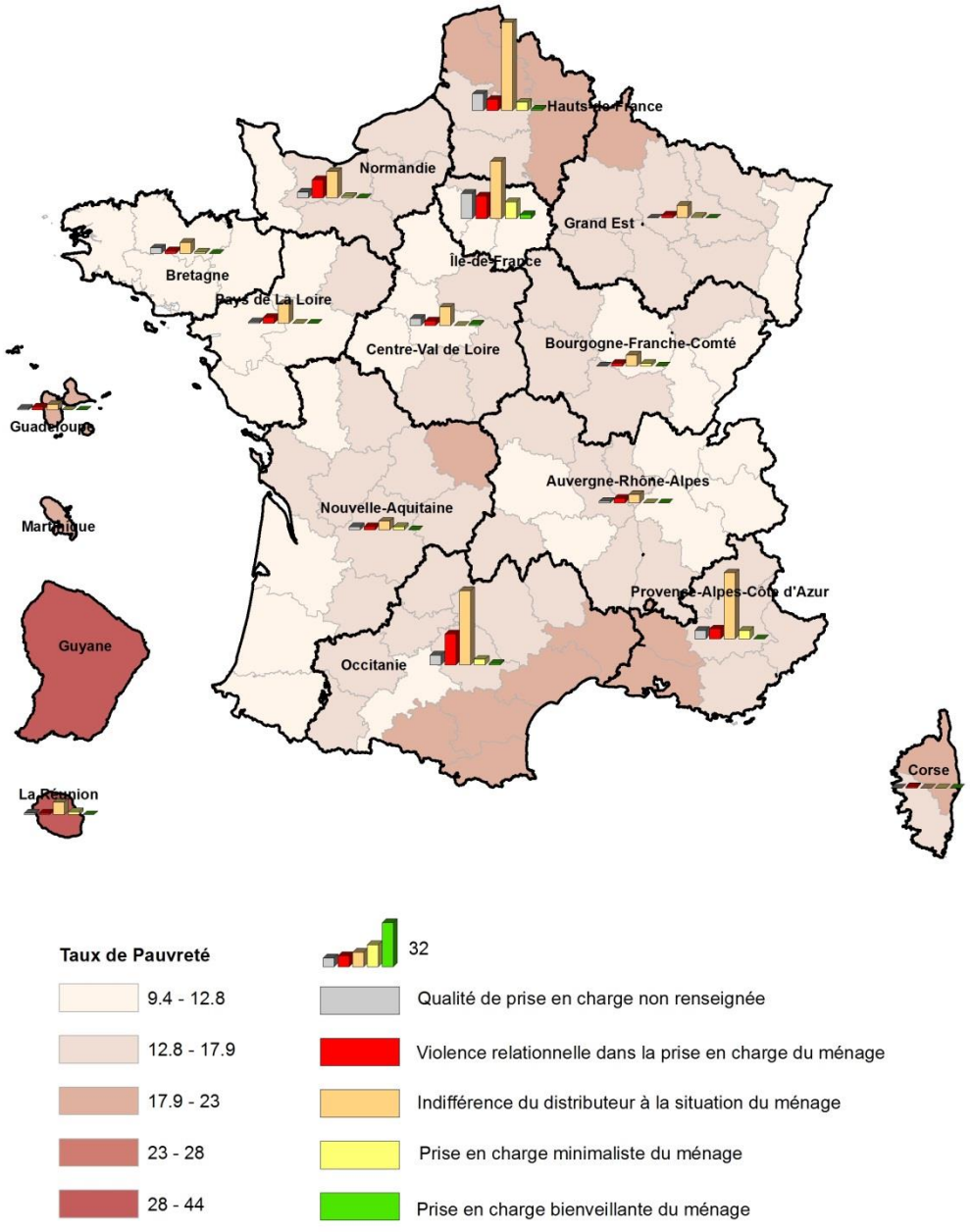
"Indifférence du distributeur à la situation du ménage" (Q1)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 16

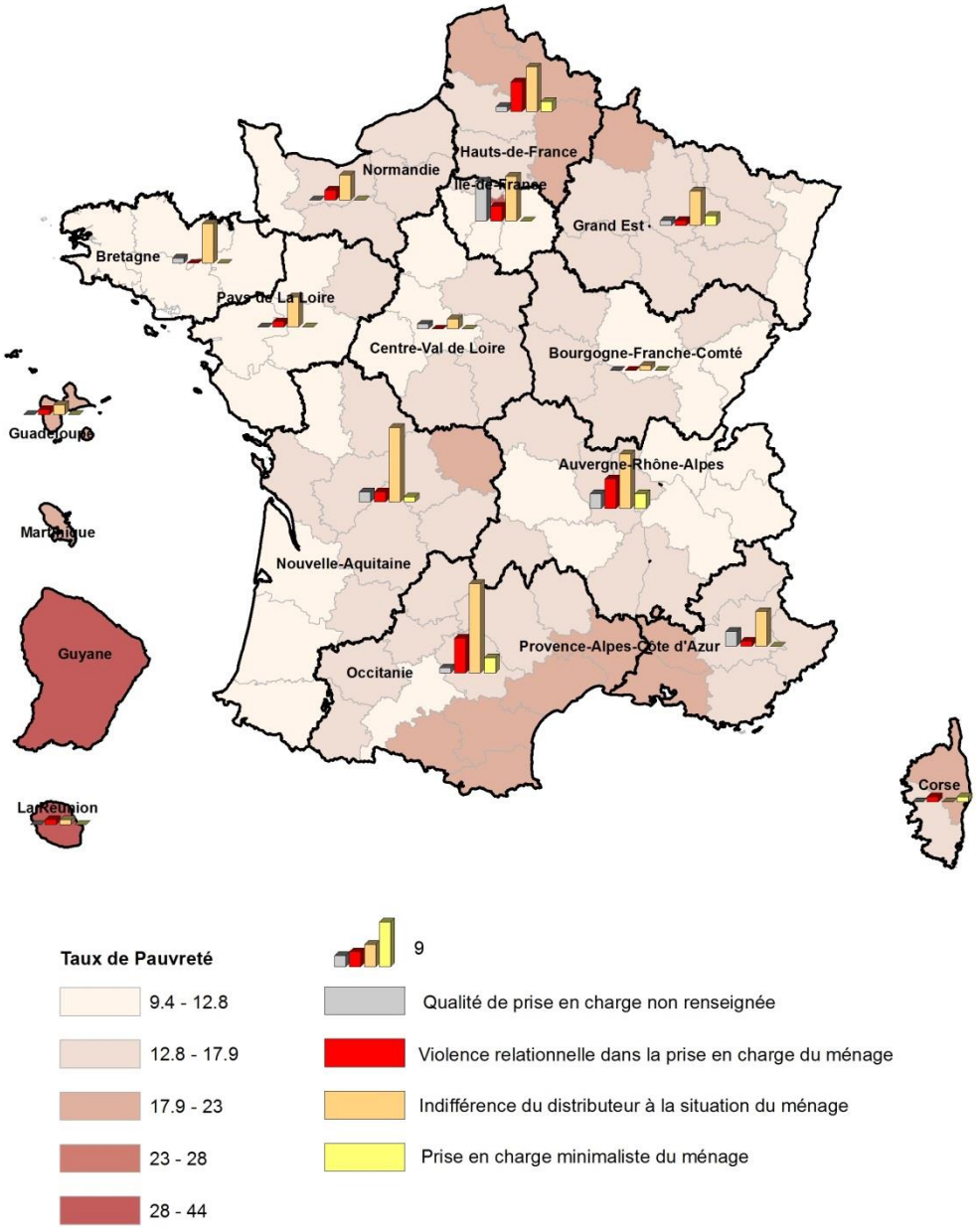
Distribution par région de la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon desservis par "l'opérateur privé numéro 1" (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 17

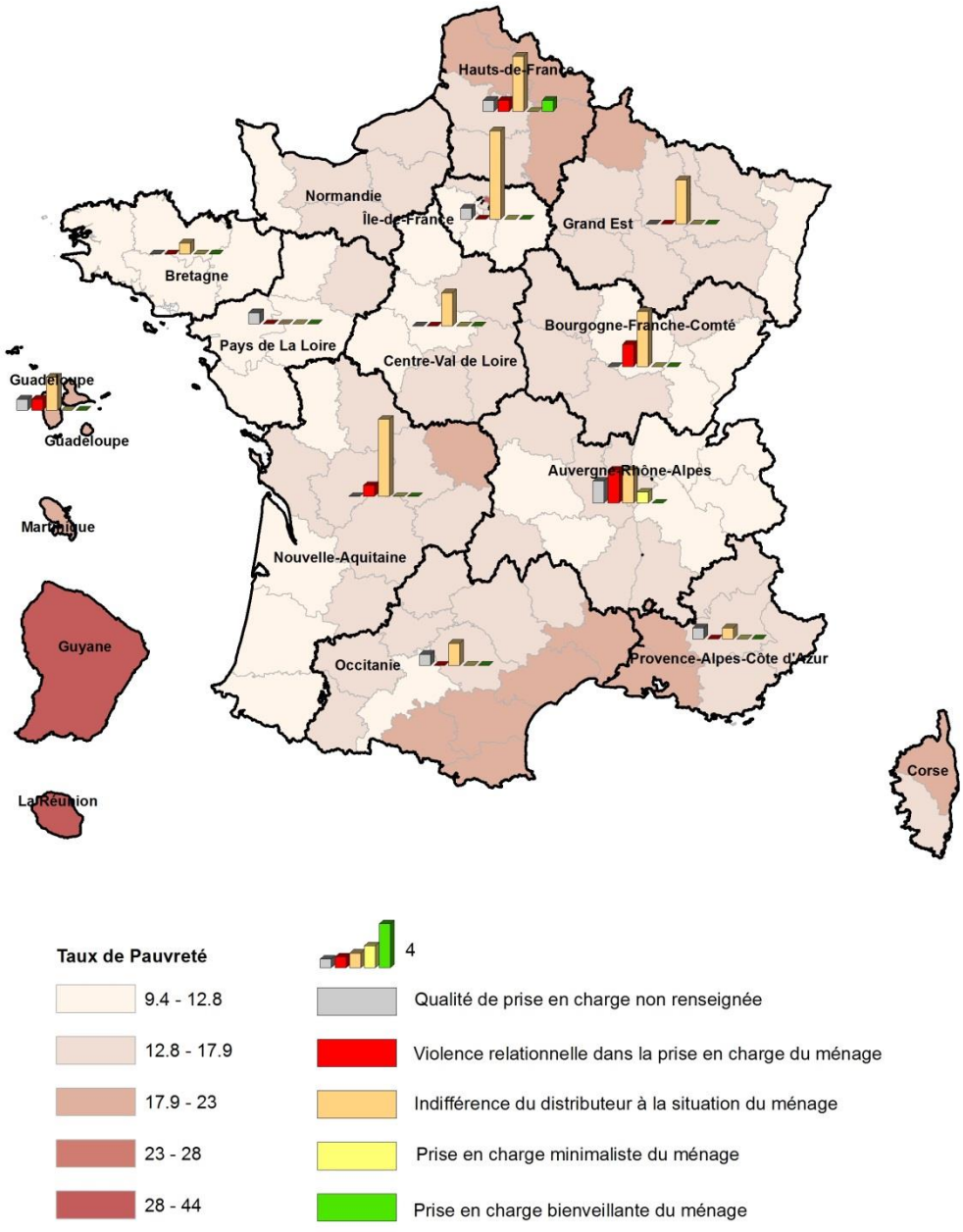
Distribution par région de la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon desservis par les services d'eau en régie (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

Carte 18

Distribution par région de la qualité de prise en charge ressentie par les ménages de l'échantillon desservis par "l'opérateur privé numéro 2" (2013-2017)



Nota : L'information sur le nombre de ménages en impayés par opérateur et par région n'étant pas disponible, les données cartographiée sont les valeurs brutes des plaintes de la plateforme qui n'ont pas pu être rapportées au nombre de ménages en impayé par territoire.

CONCLUSION

ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS POSEES PAR L'ANALYSE DE LA PLATEFORME DES PLAINTES POUR COUPURES ET MENACES DE COUPURES D'EAU DES DEUX ONG

L'interdiction des coupures d'eau en France validée par la décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015 du Conseil Constitutionnel, est venue acter le fait que la confrontation des services publics d'eau contemporains aux multiples formes de pauvreté ne pouvait plus se résoudre par la double peine de la coupure d'eau notamment pour les ménages déjà en situation de vulnérabilité sociale. Les ménages en situation d'impayé qui composent notre échantillon et qui sont issus de la plateforme des plaintes pour coupures et menaces de coupures d'eau de deux ONG, renvoient à une catégorie de ménages particulière. Ils représentent les ménages dont les situations d'impayé sont problématiques et n'ont pas pu être résolues dans le cadre des systèmes de gestion des impayés des services. En effet, pour ce « sous-échantillon » de ménages aux situations d'impayés problématiques dont le vécu exprimé de la coupure, renvoie en majorité à un sentiment d'absence de prise en charge par les services d'eau, la saisine de la plateforme « Coupures d'eau : que faire ? » a constitué avant tout, la voie de recours ultime pour restaurer leur accès à l'eau.

Au terme de notre analyse, nous voulons à présent en tirer les principaux enseignements, et engager une discussion sur les questions de fond qui se dégagent.

1. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE

i) Qui sont les ménages de la plateforme des plaintes qui ont été privés d'eau ou menacés de coupures ?

Le caractère problématique des situations d'impayés des ménages de la plateforme constitue le premier trait qui caractérise les ménages de l'échantillon étudié.
A l'échelle locale de la majorité des 884 communes présentes dans la plateforme des plaintes, mise en place par les deux ONG, les ménages ne représentent « qu'une poignée » de cas qui tient au fait qu'ils représentent des ménages en bout de chaine des systèmes de gestion des impayés. Ces ménages « laissés pour compte » par les services publics d'eau présents dans la plateforme, ont en désespoir de cause, appelé les deux ONG à l'aide, pour restaurer leur accès à l'eau ou pour empêcher que l'eau leur soit coupée.
Cependant, quelques villes présentes dans la base de données (36 au total) dont Toulon, Perpignan, Narbonne, Saint-Omer…comptent entre 6 et 25 cas déclarés par commune et représentent plus qu'une poignée de ménages.

Au-delà de l'effet de relais local de l'information sur l'existence de la plateforme qui explique en partie ces chiffres plus importants en particulier pour Avignon et Perpignan, ces nombres plus élevés questionnent autant les relations de cause à effet entre le taux de pauvreté et le nombre de coupure observées, que les pratiques de prise en charge des ménages en impayé par les distributeurs présents sur ces territoires.

Le deuxième élément de connaissance important relatif à ces ménages a trait à leur profil socio-économique : les trois-quarts des ménages de l'échantillon relèvent de situations sociales vulnérables à très vulnérables avec une présence importante de ménages avec enfants dont une part non négligeable de parents isolés et une présence majoritaire de personnes qui vivent seules. Parmi ces ménages, le facteur problèmes de santé est présent pour 93 foyers et accentue de fait leur vulnérabilité.
Ce décryptage des profils socio-économiques confirme le caractère critique des situations d'impayé de la majorité des ménages de la plateforme.

Ces ménages se distinguent aussi par un faible recours aux dispositifs d'aide sociale existants. Très peu bénéficient du dispositif FSL, et pour ceux qui ont reçu une aide du FSL, celle-ci ne leur permet pas de régler leur situation d'impayé.

Enfin, la cause première de difficulté à l'origine des impayés de facture d'eau et des coupures ou menaces de coupure ne réside pas dans le motif social au sens strict du terme (pauvreté structurelle ou conjoncturelle), mais dans l'existence de litiges avec le distributeur et le refus d'échéanciers financièrement soutenables pour les ménages. Autrement dit, une bonne partie des situations d'impayé des ménages de l'échantillon trouve son origine dans les rouages dysfonctionnels propres aux services publics d'eau présents dans la base de données étudiée.

ii) *Le « syndrome du choc de la coupure d'eau » vécu par les ménages de l'échantillon*

Le vécu des coupures par les ménages de la plateforme rend compte d'une expérience insupportable sur le plan sanitaire, psychologique et social. Ce vécu de la privation d'eau devient vite une expérience « traumatisante » quand la coupure dure. Pour certains ménages de l'échantillon, la coupure d'eau qui n'avait trouvé aucune solution de règlement s'est traduite par une exclusion pure et simple du service public d'eau ainsi que l'on peut le lire dans les récits qui suivent :

> « *Accidenté en moto depuis juin 2013, je suis depuis en soin et en reconversion professionnelle après avoir été reconnu travailleur handicapé. J'ai obtenu un logement social. C'était mon premier logement,* ***On m'a coupé l'eau sans préavis ni lettre et je suis resté sans eau pendant près de un an et demi car je ne pouvais pas payer la réouverture du compteur. Ce problème était devenu énorme, j'allais chercher de l'eau dans des bidons*** *; ça me prenait beaucoup de temps, d'énergie et d'essence.* ***J'ai supporté le***

regard des voisins, de mes amis puis la dépression, les odeurs quand il n'y avait plus d'eau et que je n'avais plus d'essence pour aller en chercher. *... Mon contrat avec la société X a commencé le 12/01/2015, et de aout 2015 à fin octobre 2016, la société X a procédé à une coupure d'eau abusive sans préavis*». Récit de la coupure d'eau n° 697 de la plateforme.

« J'avais déjà fait appel à vous et rien n'a changé dans ma situation. ***Je suis au RSA et sans eau depuis plus de 2 ans, sans aide des services sociaux et de la Mairie : que faire*** *?*
La coupure d'eau était due à une fuite du cumulus, la facture était trop élevée, mon propriétaire Erilia à fait le changement tardivement. Je me suis retrouvé avec une facture de plus de 800 €. J'ai téléphoné pour des échéances mais ça n'a rien donné.
J'habite au 4eme étage et je me fournis chez un voisin. ***J'ai attrapé une hernie discale à force de monter de l'eau quand l'ascenseur ne marche pas, la dernière fois ça a duré 6 mois. Je suis au bord de la rupture, j'ai besoin d'aide.*** *Merci à vous »* Récit de la coupure d'eau n° 1099 de l'observatoire.

La menace de coupure quant à elle génère une angoisse perceptible dans les récits d'une partie des ménages de l'échantillon :

« *Rencontrant des problèmes financiers, j'ai accumulé pour environ 2600 € de facture d'eau. J'ai réglé 700 € en décembre 2014 et un échéancier a été proposé par le Trésor public. Ma situation s'est dégradée et je n'ai plus été en mesure de suivre cet échéancier. J'ai demandé un nouvel aménagement qui m'a été refusé. Je n'ai jamais demandé aucun dégrèvement de facture ou aide auprès des services sociaux. J'ai toujours souhaité réglé ce que je devais.*
Ce mars 2015, un agent est passé pour couper l'eau. Je lui ai demandé de reporter son action. Il repassera demain pour le faire. Je suis marié et j'ai 3 enfants. J'ai rappelé la Loi Brottes aux services municipaux. Pas de réaction de leur part. D'après la personne du service de la mairie qui est intervenue ce matin à mon domicile, je ne suis pas le seul dans ce cas et de nombreux autres foyers sont privés d'eau sur ma commune.
Mon foyer a besoin d'eau pour tous les besoins de la vie courante. Sans elle, notre vie s'arrête. Je vous remercie de votre aide *!* » Récit de la coupure d'eau n° 104 de l'observatoire.

« *Je viens d'être opérée il y a deux mois à cœur ouvert. J'ai fait un versement de 50 € en juillet. Le prélèvement d'aout n'est pas passé car mon époux et au chômage : 1100 € par mois et moi je n'ai que les allocations familiales pour les enfants (3), 4 ans, 8 ans et 11 ans. Je viens de recevoir un total de 541 € d'eau à payer que nous ne pouvons pas honorer. Nous avons un loyer de 754 €, assurance voiture maison 170 €, électricité 120 € par mois, nous avons du mal*

à nous en sortir. ***Nous aimerions savoir quoi faire. Nous sommes dans un désarroi complet.*** *Merci de votre aide* » Récit de la coupure n° 183 de la plateforme

« *Je suis au RSA depuis 1 mois. J'ai effectué une demande d'aide mais la réponse ne m'est pas encore parvenue. C'est la première fois que cela nous arrive à mon épouse et moi.* ***Nous avons eu très peur car nous avons une petite fille de 7 ans et mon épouse et enceinte*** » Récit de la coupure n° 351 de la plateforme

Pour la majorité des ménages de l'échantillon, l'appel à l'aide récurrent, l'angoisse qui l'accompagne et le désarroi dans lequel la coupure ou la menace de coupure les plonge et que traduisent les expressions telles « *nous ne savons plus vers qui nous tourner, nous sommes totalement perdus, comment faire* ? » sont une constante de leur récit. Cet ensemble de réactions qui apparaissent chez les ménages confrontés à la coupure d'eau ou à l'annonce de la coupure, relèvent de ce qu'on pourrait qualifier de « *syndrome du choc de la coupure d'eau »* en raison de la gravité des répercussions humaines et du caractère socialement intolérable qui en découlent en particulier dans le cas des ménages avec enfants ou des personnes âgées.

iii) Comment les ménages de l'échantillon ont-ils vécu la prise en charge de leur situation d'impayé ?

Le motif majeur de coupure ou de menace de coupure des ménages de l'échantillon étudié relève d'une part de dysfonctionnements inhérents à l'organisation des distributeurs d'eau générateurs de litiges (déficiences et ratés du système de gestion des impayés), et d'autre part, de causes externes aux services publics d'eau (la pauvreté et la vulnérabilité sociale des ménages).
Que le motif de la coupure (ou de la menace de coupure) résulte d'une cause interne ou externe à l'organisation du service, le ressenti de la prise en charge de ces situations d'impayé qu'en ont les ménages est négatif dans l'ensemble. Il rend compte soit d'une violence relationnelle, soit d'une indifférence à la situation du ménage, soit d'une prise en charge minimaliste. Les cas de ressenti de prise en charge bienveillante de ces situations d'impayés problématique des ménages de l'échantillon sont rares.
Pour ces ménages laissés pour compte par le système de gestion des impayés des services d'eau présents dans la plateforme des plaintes, et pour lesquels la solution finale a consisté en une coupure d'eau ou en une menace de coupure, il ressort au final, une absence de prise en charge de leurs situations d'impayés.

- *Le facteur organisationnel et managérial à l'origine de l'absence de prise en charge des situations d'impayés des ménages de la plateforme*

La série d'éléments regroupés dans la catégorie « litiges avec le distributeur » à l'origine de l'impayé d'une partie des ménages de l'échantillon relève de la

composante organisationnelle et managériale du système de gestion des impayés. Les dysfonctionnements évoqués sont divers et renvoient à des erreurs de gestion du fichier des abonnés, à des factures de l'abonné non gérées dans les temps et au rattrapage de facture imposé qui en découle, à des erreurs de domiciliation de l'abonné dans le fichier d'abonnés du distributeur provoquant des rappels de facture, à des erreurs de comptage et de facturation, à des erreurs dans le suivi du courrier, à des contestations de la facture à payer pour motif de surfacturation, à des frais corollaires à la coupure qui majorent la facture d'eau et la rendent financièrement insoutenable pour le ménage, à des situations de fuites d'eau ayant un effet préjudiciable sur la situation de vulnérabilité du ménage.

Dans le contexte de la relation marchande qui règle l'accès au service, la résolution de ces situations d'impayés qui relèvent du « litige » se heurte de fait à la sommation de payer qui est faite au ménage comme solution unique alors qu'il y a un désaccord de fond sur le montant de la facture. Le constat d'absence de prise en charge qui en résulte renvoie autant à la fin de l'histoire du litige : la coupure ou la menace de coupure, qu'à l'expérience de la confrontation du ménage au litige, vécue comme de la violence relationnelle, de l'indifférence à la situation du ménage, ou comme une prise en charge minimaliste de la situation d'impayé.

- *Le facteur sociétal à l'origine des situations d'impayés des ménages de la plateforme*

La confrontation des services publics d'eau à des situations d'insolvabilité structurelle qui s'imposent à une partie de la population du fait de leur situation de pauvreté ressort d'une problématique sociétale qui correspond d'un point de vue « marketing » à la catégorie des « can't pay » désignée par opposition aux « wan't pay » par les gestionnaires des services publics d'eau anglais[45].

Pour la catégorie d'abonnés du service public d'eau qui ne peuvent pas payer leur facture, l'application des frais corollaires à la coupure, l'obligation de payer pour la remise en service de l'eau, ou la survenance d'une fuite d'eau ont de fait un effet rédhibitoire qui alimente un cycle de pauvreté déjà bien présent et font rentrer les ménages en question dans un cercle vicieux de cumul de factures impayées. Pour ces ménages, la menace de coupure et encore moins la coupure d'eau ne sauraient résoudre leur situation d'impayé. Ces pratiques au contraire induisent un risque élevé d'exclusion du service public d'eau de ménages qui en raison de leur situation d'insolvabilité structurelle ou conjoncturelle, ne pourront de toutes les manières, par régler une dette d'eau financièrement insoutenable. De surcroît, le refus d'octroyer à ces ménages un échéancier soutenable ne peut que renforcer ce risque d'exclusion et renvoie là encore à une absence de prise en charge des ménages accentuée par un vécu éprouvant du relationnel avec le service. Le recours à la coupure abusive observé dans

[45] La distinction établie au sein des ménages anglais en situation d'impayé entre les « can't pay » (ceux qui ne peuvent pas payer) et les « wan't pay » (ceux qui ne veulent pas payer) renvoie à des politiques de prise en charge spécifiques pour les ménages pauvres rentrant dans la catégorie des « can't pay » et qualifiés par les acteurs de l'eau comme « ceux qui se battent pour payer leurs factures d'eau ».

certains cas pour régler ces situations difficiles ou complexes semble témoigner d'une inadaptation des services à faire face à leurs missions de cohésion sociale.
Cela explique le rôle inattendu de « médiateur de l'eau » qui s'est imposé à la CEIdF et à la FFL face à ces poignées de coupures d'eau locales qui, enregistrées à l'échelle de la plateforme ont produit un effet de masse inédit. Il est intéressant de noter que ce rôle non officiel de médiateur de l'eau endossé par les deux ONG a consisté pour chaque ménage de la plateforme à prolonger le dialogue avec les distributeurs d'eau en vue de parvenir à restaurer l'accès à l'eau des ménages. Pour une bonne partie des ménages de l'échantillon, l'intervention des deux ONG auprès des distributeurs a abouti à une remise en service de l'eau dans un délai de trois jours. Pour une quinzaine d'autres ménages de cette plateforme des plaintes des ménages, les deux ONG se sont positionnées en défenseur du droit à l'eau en se portant partie civile auprès du juge pour les ménages dont les situations de coupures d'eau étaient humainement et socialement inacceptables. Cette vision de la médiation dans le secteur des services publics essentiels en faveur des ménages laissés pour compte par les services est assez inédite. Il serait intéressant de la confronter au système officiel de médiation mis en place pour l'eau en France.

Dans le nouveau contexte institutionnel de gestion des impayés des ménages, ces différents points mis en avant dans notre étude posent certaines questions et suggèrent des pistes de réflexion que nous voulons à présent considérer.

2. QUESTIONS QUE POSE NOTRE ANALYSE

Les résultats de notre étude qui mettent en avant les limites de l'application de la règle de l'accès marchand à cette « poignée » de ménages insolvables dont le vécu nous est rendu accessible dans la plateforme des plaintes étudiée, soulèvent de notre point de vue, quelques questions de fond qui relèvent des enjeux contemporains de la gestion des services publics essentiels :

- L'une des questions centrales que met en évidence notre étude est celle des modalités opérationnelles de prise en charge de ces ménages dont les situations d'impayé problématiques ne rentrent pas dans le moule de recouvrement des impayés conçu par les services. Nous verrons que cette question en recouvre une autre qui lui est étroitement corrélée : celle de la problématique récurrente mais ancienne du relationnel à l'usager du service public qui est fortement éprouvée dans le contexte de gestion des impayés malgré le mouvement de normalisation ISO de la « relation client » et les chartes de services qui lui ont succédé ;
- Un deuxième point de discussion mérite qu'on y prête attention : il renvoie à la capacité des services publics à auto-évaluer leurs dysfonctionnements et à décrypter en l'occurrence, les situations d'impayés générées par les « ratés » des rouages du système de gestion des impayés mis en place ;

- Enfin, les résultats dégagés questionnent un volet contemporain de la gestion des services publics essentiels, celui de l'imbrication du droit à l'eau et des missions de cohésion sociale associées, dans l'univers technico-marchand des services publics d'eau.

i) La question de la prise en charge des ménages en situation d'impayé problématique et celle du relationnel à l'usager à instaurer dans ce contexte

Dans le nouveau paysage institutionnel de gestion des impayés instauré depuis mai 2015, l'une des questions centrales qui a émergé au fil de notre analyse et que pose notre étude est celle des conditions de prise en charge des ménages dont les situations d'impayé sont problématiques. Alors que les gestionnaires des services publics d'eau en France, à l'instar de l'exemple anglais, supputent un accroissement de leurs impayés du fait de la nouvelle loi de maintien à l'eau des ménages en impayé (Lettre de janvier 2017 de la FP2E), on peut raisonnablement penser que cette « poignée » de ménages problématiques laissée pour compte par les systèmes de recouvrement des créances existants, devront désormais être « pris en charge » par les services publics d'eau. Or, pour différentes raisons avancées plus haut, il s'avère que pour les ménages en question, il y ait eu un défaut de prise en charge, et ce, quel que soit la région et le mode de gestion considérés.

La première composante de cette prise en charge perçue par les ménages et rendue visible dans le cadre de l'analyse du ressenti des ménages relève du relationnel qui s'instaure entre l'agent du service d'eau et le ménage. Ce volet relationnel de la prise en charge des ménages n'est pas nouveau en soi, il a été mis au centre des démarches qualité et de certification ISO de cette qualité, qui ont envahi le management des services publics d'eau au début des années 1990. Pour autant, la violence relationnelle vécue par les ménages de l'échantillon ou encore l'indifférence perçue de leur situation dénotent avec le discours de la qualité et de l'écoute du « client » mis en avant par les gestionnaires de service.

De fait, la prise en charge des ménages les plus vulnérables qui se concrétise pour les services d'eau au travers de ces situations d'impayés spécifiques, comporte des caractéristiques relationnelles et comportementales indispensables qui relèvent du registre des savoir-être et qui renvoient à des valeurs inhérentes à la nature de bien commun de l'eau et aux finalités associées de ce service public essentiel. Ces valeurs qui se dégagent de notre étude et qui se nomment sollicitude, empathie, bienveillance, désintéressement et solidarité et que nous avions déjà identifiées lors de notre enquête empirique sur les valeurs publiques de l'eau (Tsanga Tabi, Verdon, 2014, 2016) visent en particulier l'accomplissement de l'intérêt général et du bien commun entendu au sens de Flahaut (2013) ou de Bozeman (2007)[46].

[46] Pour ces auteurs, la notion de bien commun est consubstantielle de l'action publique, et constitue le fondement des finalités des organisations chargées de missions de service public. Ce bien commun peut se définir comme « *l'ensemble de ce qui soutient la coexistence humaine et par conséquent l'être même des personnes* » (Flahaut,2013)

A l'heure où on voit poindre de nouvelles approches du recouvrement des impayés pour « juguler » les conséquences de l'interdiction des coupures d'eau, il est utile de rappeler que les leviers du recouvrement des impayés de factures ne résident pas uniquement dans des méthodes d'optimisation du recouvrement des impayés mais aussi dans la prise en charge de ménages en situation d'impayé. Il y a une différence d'approche qui n'est pas anodine lorsqu'il s'agit en particulier des ménages tels que ceux de l'échantillon étudié, où la durée de l'impayé dépasse les 6 mois, où le ménage en question est confronté à des conditions de vie dégradées, est surendetté ou insolvable.

La deuxième composante de cette prise en charge qui ressort de notre analyse concerne l'activité de négociation d'échéanciers qui est apparue pour les ménages en impayé de l'échantillon comme un levier nécessaire au maintien du lien marchand mais également du lien social au service d'eau. En effet, même si le motif social reste la raison majeure des impayés chez les ménages structurellement pauvres de l'échantillon, pour cette catégorie de ménages, le refus de dialogue et de négociation d'échéanciers de paiement est à l'origine de 60 % des coupures d'eau ou menaces de coupures. Cette activité de négociation d'échéanciers financièrement soutenables pour les ménages en question suppose la connaissance du profil socio-économique du ménage et un décryptage de l'ampleur de la dégradation de sa situation économique. Elle passe également par le développement de compétences qui s'expriment en termes de capacités d'écoute, d'ouverture et de dialogue nécessaires à la réalisation d'une telle activité. C'est la conjonction de ces compétences chez l'agent du service d'eau qui renvoie aux attributs de la prise en charge qualifiée de bienveillante par les ménages. Si cette activité de négociation d'échéanciers soutenables pour le ménage est « sous-traitée » aux services sociaux dans le cadre des partenariats existant entre les services d'eau et les acteurs locaux ou départementaux des politiques sociales, le premier contact du ménage en situation d'impayé demeure le service d'eau ainsi que l'a démontré la plateforme des plaintes des deux ONG.

Enfin, il convient d'interroger la pertinence et l'utilité de l'application aux ménages en situation d'impayé problématique, des frais de coupure et de remise en service dont l'effet est de majorer la dette d'eau et d'aggraver une situation de précarité ou de vulnérabilité déjà dégradée. Pour certains ménages, ces pratiques qui majorent le montant initial de la dette d'eau ont un effet complètement rédhibitoire. Certains distributeurs plus que d'autres y ont recours et les montants en cause varient assez fortement d'un distributeur à un autre.

ii) Comment les services publics d'eau auto-évaluent leurs dysfonctionnements et en tiennent compte dans la résolution des litiges avec les ménages ?

Un point d'analyse intéressant qu'a révélé notre étude et qui questionne les pratiques des services d'eau en matière de gestion des impayés concerne la résolution des litiges qui surviennent entre le service et le ménage et qui sont à l'origine de 32 % des

situations d'impayé des ménages de l'échantillon. L'analyse de ces litiges qui renvoient à des dysfonctionnements internes au service d'eau et qui ont donné lieu à des coupures ou à des menaces de coupure est intéressant à considérer. Les « ratés » du système de gestion des impayés, l'absence d'information sur le jour de la coupure et l'inefficacité de la communication déployée par les services vis-à-vis des ménages en question, concernent autant les ménages vulnérables que les ménages qui ont indiqué ne pas relever de situations de vulnérabilité.
Ce constat laisse entendre qu'au-delà des facteurs d'impayés exogènes aux services d'eau, il y a des éléments endogènes à l'organisation à identifier et des leviers à activer par les services d'eau pour prévenir ces situations d'impayés qui trouvent leur origine dans les dysfonctionnements internes aux services. Comment les agents décryptent les situations d'impayé des ménages et prennent en charge le ménage lorsque celui-ci fait valoir une déficience émanant du service ? Comment les services auto-évaluent ces dysfonctionnements et en tiennent compte dans la résolution des litiges avec les ménages ? Il nous semble qu'à cet égard, le retour que donne à voir et à analyser le ressenti des ménages qui sont justement confrontés à ces situations de litige, constitue une piste à creuser et à exploiter dans une visée évaluative de l'action des services dans ce domaine. Cela importe d'autant plus que ces situations de litige à l'origine de la coupure, concernent aussi une partie des ménages pour lesquels le motif de vulnérabilité sociale constitue déjà un premier critère à prendre en compte dans la prise en charge du ménage, lorsque notamment des mesures de mise en œuvre du droit à l'eau sont prévues sur le territoire.

iii) *La question de l'imbrication du droit à l'eau et des missions de cohésion sociale des services publics essentiels dans l'univers technico-marchand des services d'eau*

L'interdiction des coupures d'eau désormais en vigueur en France établit un lien entre l'impayé de facture et le maintien à l'eau des ménages connectés au réseau d'eau. Elle introduit une dimension « universaliste » du droit à l'eau conférée à des ménages en impayés qu'ils soient en situation de pauvreté ou non. Pour autant, ce volet légal du droit à l'eau n'entend pas régler la question de l'impayé de facture et les conditions de prise en charge de la catégorie des ménages pauvres concernés par ces impayés.

La question immédiate que sous-tend le problème de la prise en charge des ménages en situation d'impayé problématique est celle, toujours à l'ordre du jour, de l'imbrication du droit à l'eau dans l'univers technico-marchand des services publics d'eau.

La rencontre des agents des services publics d'eau avec cette catégorie de ménages, constitue un lieu privilégié d'information du ménage et une voie d'accès « spontanée» au droit à l'eau. Cette rencontre est également un espace de dialogue et d'échanges avec le ménage pour permettre au service de mieux connaître ces usagers laissés pour compte et leur proposer des solutions adaptées à leur situation spécifique. Dans son analyse du processus de gestion des impayés du groupe Suez, J. Batisse (2015) faisait remarquer que « *l'enjeu est bel et bien de comprendre les difficultés rencontrées par*

les usagers afin de mieux adapter les dispositifs de recouvrement, d'attribution d'aides ou de tarifications adaptées aux spécificités des groupes d'usagers » (p 226).

Un tel présupposé qui questionne le degré de connaissance des acteurs de l'eau de ces publics précaires ou vulnérables interroge au préalable la « reconnaissance » par ces acteurs gestionnaires de ces situations comme problème en soi de l'accès social à l'eau. Comme le souligne A. Honneth (2005), «*contrairement à la connaissance qui est un acte cognitif non public, la reconnaissance dépend de médias qui expriment le fait que l'autre personne est censée posséder une « valeur » sociale* ». Le défaut de prise en charge des ménages en impayé de l'échantillon qui ressort de notre étude pose la question de la valeur sociale que les services d'eau entendent attribuer au ménage précaire ou vulnérable et des conditions de traitement qui devraient en découler. En effet, l'un des volets du droit à l'eau qui reste problématique depuis son introduction en France en 2006, concerne le statut des publics bénéficiaires du droit à l'eau dont la définition opératoire n'est toujours pas stabilisée. Sur la base de quels critères les services peuvent-ils identifier les ménages éligibles au droit à l'eau à l'occasion de la gestion de ces situations d'impayé complexe ?

Il nous semble que la reconnaissance de la valeur sociale de ces ménages et les conditions de leur prise en charge ne peuvent réellement s'exprimer que dans le cadre d'une relation « démarchandisée » au service (C. Martin, 2008). Autrement dit, la question du droit à l'eau ne se réduit pas à la résorption des impayés du service d'eau, et elle ne peut s'appréhender au travers de la seule figure dominante de « client » attribuée de facto aux usagers des services publics d'eau (Tsanga Tabi, 2017). La difficulté à trancher entre le statut de bénéficiaire du droit à l'eau et celui de client attribué au ménage pauvre et non-solvable ne facilite ni la reconnaissance de la valeur sociale des ménages en question, ni la définition des modalités de leur prise en charge.

Dans le nouveau paysage de gestion des impayés de factures d'eau, cette prise en charge qui implique les agents sur un plan relationnel et comportemental, confronte de fait les guichets téléphoniques ou physiques des services publics d'eau à une fonction sociale qui d'une certaine manière, s'impose à eux. Cette fonction sociale remise à l'ordre du jour constitue par ailleurs un excellent tremplin pour éprouver la réalité du discours de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) revendiqué par les distributeurs privés, ou l'argument de gestion du bien commun mis en avant par les régies.

En réalité, cette fonction sociale des services publics d'eau relève des missions de cohésion sociale inhérentes au service dont l'élu, autorité organisatrice du service, est le garant. Aussi, cette problématique de la gestion des impayés qui émerge dans le secteur de l'eau n'est pas neutre, elle interroge la conception et le sens de l'action publique que l'autorité organisatrice veut donner au service public dont il a la charge. Cette prise de position pour la question sociale de l'eau qui incombe à l'élu et qui engage sa responsabilité politique, participe en outre à une vision plus politique de l'action des services publics d'eau où les questions se référant à l'intérêt général, au bien commun, à l'équité et à la justice sociale sont intégrées à la politique locale de l'eau et déclinées ensuite sur un plan opérationnel dans le cadre de la relation « usager-gestionnaire du service ».

Au final, dans le nouveau paysage institutionnel de gestion des impayés qui constitue désormais la nouvelle donne des services publics d'eau contemporains, les enseignements et les questions posées par notre analyse de la plateforme des plaintes pour coupures d'eau et menaces de coupure de la CEIDF et de la FFL, ont une portée heuristique particulièrement intéressante.

En premier lieu, ils soulèvent une question dont la portée dans le contexte de la gestion des services publics essentiels est primordiale : celle de la prise en charge de ménages dont les situations d'impayés problématiques n'ont pas pu être résolues dans le cadre des systèmes de gestion des impayés des services d'eau. Le défaut de prise en charge de ces ménages par les distributeurs d'eau, la violence relationnelle et l'indifférence à leur situation ressenties par les ménages qui ont abouti à une coupure d'eau ou à une menace de coupure ont en fait, in fine, des laissés pour compte des services publics d'eau et pour une majeure partie d'entre eux, des traumatisés du choc de la coupure d'eau.

Notre analyse nous a conduit en second lieu, à reposer la question toujours d'actualité, de l'imbrication du droit à l'eau et des missions de cohésion sociale associées, dans l'organisation technico-marchande des services publics d'eau.

Il est ressorti en outre que l'une des spécificités de cette activité de prise en charge de la catégorie de ménages recensée dans l'échantillon étudié, renvoie à sa dimension relationnelle et comportementale. Elle pose la question des savoir-être nécessaires à mobiliser et celle des valeurs non-marchandes à intégrer par les agents des services en contact avec ces ménages. La figure idéal-typique de la « prise en charge bienveillante des ménages en situation d'impayé » mise en avant dans notre grille d'analyse suggère un contenu à formaliser sur les quatre axes de la prise en charge des ménages en impayé. Les résultats de notre réflexion laissent également entendre la mise en place d'une auto-évaluation des dysfonctionnements propres aux systèmes de gestion des impayés des services d'eau à l'origine de litiges dont découle une part non négligeable de situations d'impayés. Nous proposons enfin d'explorer la piste d'une professionnalisation des agents en charge de cette fonction sociale dans les services publics d'eau.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AQUAE, Janvier 2017, n°65, La lettre de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'eau

BATISSE Julien, 2015, Responsabilité sociétale et ancrage territorial d'une entreprise de services urbains : le cas de Lyonnaise des Eaux, Thèse en géographie, Université Michel de Montaigne Bordeaux III, 413 pages.

CACCIARI J., 2017, « Les guichets de la misère énergétique. Le traitement social des impayés d'énergie des ménages comme mode de production, de tri et de moralisation des « consommateurs » à l'ère de la transition énergétique », *Sociétés contemporaines* 2017/1 (N° 105), p. 53-78.

COUTARD O., 1999, « L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne » *In Flux*, n°36-37, pp. 7-15.

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

DEVALIERE I., 2004, « Pratiques différenciées des agents EDF face aux impayés. Eléments d'analyse », *Revue Flux*, 2004/4, n° 58, p 61-70

DENOIX DE SAINT-MARC R., 1996, *Le Service public : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 87 p.

DGCCRF, 2016 : Distribution de l'eau potable, Les fiches pratiques de la concurrence et de la consommation, mars 2016, 4 p.

FLAHAUT F., 2013, « Pour une conception renouvelée du bien commun », *Études* 2013/6 (Tome 418), p. 773-783.

FRIPPIAT D., MARQUIS N., 2010, « Les enquêtes par Internet en sciences sociales : un état des lieux », *Population* 2010/2 (Vol. 65), p. 309-338.

FONDATION DE FRANCE, 2014, « Les Solitudes en France », étude réalisée par TMO Politique Publique pour la Fondation de France, 71 pages.

GIGLEUX F., 2016, « L'eau, chemin de co-formation, » mémoire de stage du diplôme d'Université de formateurs d'adultes, Formation Permanente de l'Université de Paris 8.

GIGLEUX F., 2016, « L'eau retirée » publié sur le site de Pierre Rosanvallon, « Raconter la vie ». http://raconterletravail.fr/recits/humiliations-en-cascade-l-eau-retiree/#.WktZ59Libcs

GREMMEL J., 2016, *L'invention de l'eau sociale*, Thèse de doctorat en sciences sociales, sous la direction de Rémi Barbier, Ecole doctorale Augustin Cournot, Strasbourg,

HONNETH A., 2005, Invisibilité : sur l'épistémologie de la « reconnaissance », Réseaux 2005/1 (n° 129-130), p. 39-57.

MARIN R., ET NOTO R., 1998, « La gestion des impayés d'eau et d'énergie : stratégies d'entreprises et services aux plus démunis ». In: *Politiques et management public*, vol. 16, n° 4, 1998. pp. 101-117

MARTIN C., 2008, « Qu'est-ce que le social care ? Une revue de questions », *Revue Française de Socio-Économie* 2008/2 (n° 2), p. 27-42.

TSANGA TABI M., 2006, « Entre client-centrisme et droit à l'eau : le dilemme posé par l'usager 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., 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*, 2015 -N° 1-2, pp 145-162

TSANGA TABI M., 2016, « Public values as essential criteria for public entrepreneurship: Water management in France », *Utilities Policy*, Vol 40, pp 162-169

TSANGA TABI, M., 2017, « Droit à l'eau : une mise en œuvre ambivalente en France et en Angleterre », in Protection sociale, Le savant et la politique, sous la dir de JC Barbier et M. Poussou-Plesse, Ed la Découverte, RT6, pp 147-165

VEOLIA (2017) Performance RSE 2016:http://performance-rse-2016.veolia.com/performance-rse/performance-societale/

VEOLIA (2017) Ingénierie sociale et sociétale : https://www.veolia.fr/activites/gestion-de-l-eau/nos-expertises/ingenierie-sociale-et-societale

ANNEXE 1 :

Légende : les opérateurs mentionnés dans le rapport

- Opérateur n°1 : Veolia
- Opérateur n°2 : Suez
- Opérateur n°3 : Saur
- Opérateur n°4 : Sogedo
- Opérateur Public : Noreade