



## SYNTHÈSE

**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*





# SYNTHÈSE DES RÉSULTATS CLÉS DE L'ÉTUDE

## *1. 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<sup>1</sup> 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.

## *2. 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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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.

### ***3. Résultats clés***

*La fréquence moyenne des coupures d'eau observée sur l'échantillon est de 1,35* par commune <sup>2</sup>: 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 chaîne 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<sup>3</sup>, 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 des dates clés du droit

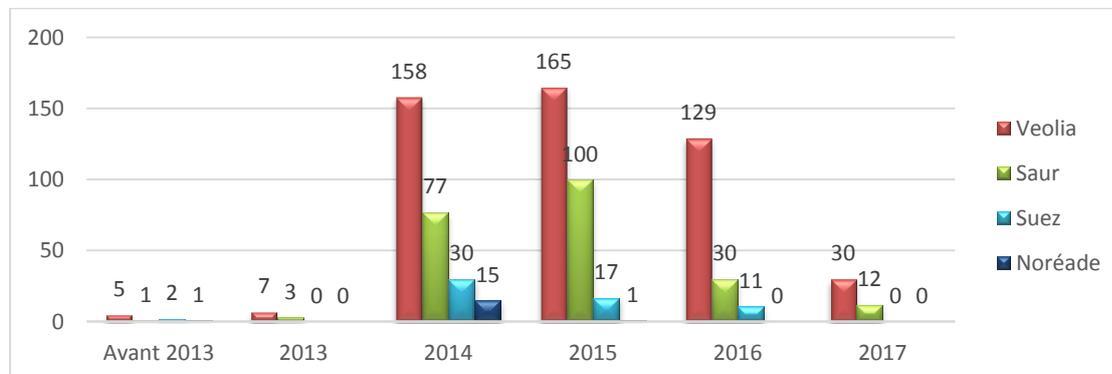
---

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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.

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<sup>4</sup>) 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

<sup>4</sup> 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 €.

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<sup>5</sup>. 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 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

---

<sup>5</sup> 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

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.

# CONTACT

## **FONDATION DANIELLE MITTERRAND - FRANCE LIBERTÉS**

Fondation reconnue d'utilité publique et dotée du statut consultatif auprès du Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies.

5 rue Blanche  
75009 Paris

Site internet : [www.france-libertes.org](http://www.france-libertes.org)

Contact : Emmanuel Poilane – [emmanuel.poilane@france-libertes.fr](mailto:emmanuel.poilane@france-libertes.fr) – 06 88 42 10 58



## **COORDINATION EAU ILE-DE-FRANCE**

Réseau qui réunit citoyens et associations pour l'eau bien commun en Île-de-France.

103 bis rue de Charenton  
75012 Paris

Site internet : [www.eau-iledefrance.fr](http://www.eau-iledefrance.fr)

Contact : Jean-Claude Oliva – [jean-claude.oliva@eau-iledefrance.fr](mailto:jean-claude.oliva@eau-iledefrance.fr) – 06 22 72 25 59



*Contactez-nous pour obtenir la version complète de l'étude*