

10. LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET HYDRIQUE

Cette analyse a été écrite grâce aux éclairages du Centre d'Appui SocialEnergie de la FDSS.

CONTEXTE

Le cout du logement, pour le budget des ménages, ce n'est pas exclusivement le loyer. C'est aussi des charges énergétiques et hydriques. L'eau, le gaz et l'électricité sont des biens de première nécessité. Pourtant, à Bruxelles, 27,6 % des ménages sont touchés par la précarité énergétique. La Région enregistre également le plus haut taux de précarité hydrique en Belgique, 23,5 % des ménages sont concernés¹. Derrière ces chiffres, ce sont des familles contraintes de restreindre anormalement leur consommation, de s'endetter, ou parfois de se voir couper l'accès à ces énergies vitales.

Revenus trop bas et prix trop élevés sont à l'origine de ces formes de précarité. Mais pas que. Le logement, ou plutôt le mauvais logement, renforce le risque. Les ménages pauvres, dont les revenus trop bas rendent difficile d'honorer toutes les factures, sont généralement logés dans les moins bons logements, – non choisis –, peu isolés et qui présentent des équipements plus vétustes et plus consommateurs. De véritables passoires énergétiques.

Le recours aux mesures de protection témoigne des difficultés éprouvées par les bas revenus. En 2019, 12 % des bruxellois-es payent leur gaz et/ou électricité au tarif social (compétence fédérale).² Iels devraient être plus nombreux-ses compte tenu des chiffres de la précarité énergétique.

27 000 limiteurs de puissance viennent entraver la consommation et par voie de conséquence le quotidien d'autant de familles. Et puis, en 2019, 900 coupures d'électricité et 780 de gaz ont été autorisées par les juges de paix bruxellois, mettant fin à l'approvisionnement de ménages endettés.

Les indicateurs relatifs à la consommation d'eau sont également interpellants : plus de 28 000 plans de paiement pour une dette sont en cours à Bruxelles, ce qui représente environ 8 % des clients de l'intercommunale Vivaqua, et près de 900 ménages ont vu leur approvisionnement coupé. Sans accès à l'eau, impossible de vivre dignement.

1. Fondation Roi Baudouin, [Baromètre de la précarité énergétique et hydrique](#), 2021 (données SILC 2019)

2. Le tarif social est fixé par la CREG, le régulateur fédéral, sur base des tarifs commerciaux les plus bas. Il est octroyé aux bénéficiaires du RIS, de la GRAPA, des allocations pour personnes handicapées et depuis février 2021, les personnes ayant droit à l'intervention majorée (BIM) – cette extension est temporaire. Le tarif social est plus bas que les tarifs commerciaux, mais reste étroitement lié aux prix du marché qui dictent son évolution.

Le poids des factures est en constante évolution. Le prix de l'eau a fortement augmenté entre 2009 et 2012, il a ensuite été gelé (2014–2019), mais va à nouveau connaître une progression en 2022 de + 15 %.

Et que dire de l'énergie. Avec la libéralisation (2007), l'Europe visait une baisse des prix grâce au jeu de la concurrence. 15 ans plus tard, l'échec est cuisant. Entre 2007 et 2019, le prix de l'électricité a progressé de 66 %; pour le gaz de 19 %³. Les fournisseurs désertent le marché bruxellois, jugé trop restreint et protecteur. Depuis 2021 et la reprise économique, les hausses de prix que nous subissons sont sans précédent. Entre avril 2021 et avril 2022, les prix de l'électricité ont grimpé de 89 %, 230 % pour le gaz!⁴, des profits colossaux pour les producteurs d'énergie.

Pour tenter d'en limiter l'impact, les autorités régionales et fédérale édictent des mesures d'urgence.

Durant le confinement, sans qu'il y ait inflation au niveau des prix de l'énergie, les familles étaient confrontées à une surconsommation (télétravail, présence permanente au domicile...) et/ou à des pertes de revenus. Pour faire face, les coupures d'énergie ont été suspendues de mars 2020 à juin 2021 et l'accès au statut de client protégé étendu aux ménages et indépendants en perte de revenus. Les coupures d'eau ont également été suspendues.

Pour affronter l'explosion des prix qui succède au confinement, le fédéral a arrêté les mesures suivantes :

- Étendre l'accès au tarif social aux ménages sous statut BIM. Il s'agit d'une mesure temporaire, limitée au 31 mars 2023, qui pourrait encore être reconduite, selon l'évolution des prix.
- L'octroi d'une prime forfaitaire de 80 € aux citoyens qui avaient droit au 30 septembre 2021 au tarif social pour l'électricité.
- L'octroi d'une prime forfaitaire de 100 € à tous les ménages via la facture d'électricité

3. Selon la CREG, cité dans [L'échec de la libéralisation](#), Alter Échos 502, 04/2022, p. 24

4. [ibidem](#)

- La réduction de la TVA à 6 % pour l'électricité et le gaz jusqu'en mars 2023.
- Un financement complémentaire du fonds social gaz et électricité pour offrir plus de moyens aux CPAS.
- Une prime de 225 € aux ménages qui se chauffent au mazout.

En complément, la Région bruxelloise ouvre l'accès au statut de client protégé (protection face aux risques de coupures notamment, voir mesure 18) aux ménages disposant de revenus moyens et octroie une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros en faveur des CPAS destinée à renforcer les aides énergies proposées.⁵

Ces mesures sont temporaires et modestes au regard de la crise et de l'impact sur le budget des citoyens. En outre, elles vont générer un manque à gagner pour les pouvoirs publics. Au final, aucun effort n'est demandé aux producteurs d'énergie. Certains pays européens ont fait le choix de taxer les surprofits dont ils bénéficient.

Au-delà des mesures de crise, le Gouvernement bruxellois entend lutter de manière structurelle contre la précarité énergétique, d'une part en agissant sur le bâti (voir la thème suivant), mais aussi en renforçant les dispositions visant à protéger les consommateurs. En 2021 et 2022, deux réformes sont entrées en vigueur : l'une concerne l'accès à l'eau et la seconde, les marchés de l'électricité et du gaz. Les principaux éléments en faveur des consommateurs vulnérables sont évalués dans les pages qui suivent.

Sources :

- Fondation Roi Baudouin, [Baromètre de la précarité énergétique et hydrique](#), 2021
- Site de [Brugel](#)
- FDSS, Communiqué de presse – [Énergie : le Gouvernement fédéral ne prend pas la mesure de la crise!](#), 14/10/2021
- [L'échec de la libéralisation](#), Alter Échos 502, 04/2022

5. Initialement, le Gouvernement avait prévu 10 millions supplémentaires, il a doublé la mise compte tenu de l'ampleur de la crise. « Un minimum de 50 % est octroyé dans le cadre des besoins sociaux exceptionnels résultant de cette hausse, et un maximum de 50 % peut être utilisé pour renforcer les services d'énergie et de médiation de dettes des CPAS. » Parlement bruxellois, [Commission de l'environnement et de l'énergie](#), 29/06/2022

MESURE 17 :

Introduire des mesures sociales pour garantir l'accès à l'eau

Utilité ✓

Adéquation ✓

DESCRIPTION

En avril 2019, le Parlement bruxellois a adopté une résolution qui s'est notamment prononcée contre les coupures d'eau, considérées comme une atteinte insoutenable à la dignité humaine. Cette initiative parlementaire préfigure les réformes récentes des ordonnances eau⁶ dont les lignes de force sont esquissées ci-dessous.

Si certaines mesures sont déjà d'application depuis 2020, la plupart sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Elles interviennent dans un contexte d'augmentation du prix de l'eau (+ 15 %) – après plusieurs années de gel des prix – du fait de nouveaux investissements dans le réseau (assainissement). Cette hausse s'ajoute à celle plus sévère encore de l'énergie.

Ci-dessous, les points forts du dispositif réformé :

– Interdiction des coupures d'eau domestiques ;

En parallèle, augmentation de la cotisation collective destinée au fonds social de l'eau (FSE) géré par les CPAS bruxellois, de 0,03 €/m³ à 0,05 €/m³. Le disponible passe de 1,8 millions d'euros à 3 millions d'euros⁷, dont les 2/3 serviront à apurer les dettes d'eau des ménages en difficulté. Le tiers restant sera affecté à un « protocole d'action sociale de lutte contre la précarité hydrique », collaboration entre CPAS et partenaires locaux pour atteindre les personnes en difficulté qui ne font pas valoir leurs droits.

6. [Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau](#) et [ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise](#).

7. Le montant est ventilé entre les CPAS de chaque commune au prorata du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et équivalents domiciliés dans la commune.

- **Octroi d'une intervention sociale annuelle dans le prix de l'eau** en faveur des ménages dont un membre au moins a le statut BIM (bénéficiaire de l'intervention majorée)⁸. Son montant est de 36 €/an auxquels s'ajoutent 30 € par personne supplémentaire dans le ménage ;
- **Retour à la tarification linéaire**. La tarification progressive utilisée depuis 2005 (plus on consomme, plus le prix au m³ augmente mais par palier) n'a pas eu les impacts escomptés ni au niveau social, ni au niveau écologique ;
- **Officialisation des plans de paiement** : chaque ménage en difficulté de paiement a le droit, à sa demande, d'obtenir l'échelonnement d'une dette, adapté à ses besoins et à sa situation financière. Le texte distingue le plan de paiement standardisé (remboursement sur 12 mois) du plan de paiement raisonnable (18 mois) ;
- **Révision du rythme de facturation** (2020) : des factures d'acompte sont désormais envoyées tous les trois mois pour amortir la dépense annuelle. Sur demande, Vivaqua peut émettre des factures mensuelles via la plateforme numérique doccle (d'application depuis 2018) ;
- **Meilleure information des usagers sur leurs droits** : la facture comprendra désormais une communication autour des mesures sociales en vigueur. En cas de plan de paiement, l'utilisateur pourra demander à tout moment un décompte détaillé de la ou les dettes ;
- **Introduction d'un tarif fuite** dans l'ordonnance qui vient encadrer et consolider une tarification déjà d'application en interne chez Vivaqua.

8. L'intervention majorée consiste en un remboursement plus élevé des factures de santé et de médicaments par la mutuelle. Elle est octroyée aux personnes à faibles revenus, soit de manière automatique (ex. : revenu d'intégration sociale ou aide équivalente) soit sur base d'une enquête sur les ressources.

ÉVALUATION

L'avancée la plus attendue et la plus manifeste en faveur des droits humains, c'est l'interdiction des coupures d'eau à usage domestique. Certaines exceptions restent de mise⁹, mais jamais plus un ménage bruxellois ne se verra couper l'accès à l'eau potable pour une dette. Il s'agissait d'une mesure punitive, extrêmement violente et disproportionnée, qui postulait que les ménages endettés étaient avant tout de mauvais payeurs. En pratique, Vivaqua n'a plus opéré de coupures depuis avril 2020, quand des mesures d'urgence ont été adoptées en raison de la crise sanitaire. Elles n'ont pas été rétablies par la suite étant donné l'imminence des modifications législatives. En France, où cette interdiction existe depuis 2013, on n'a pas assisté à une évolution exponentielle de l'endettement.¹⁰

Le renforcement des moyens financiers du fonds social de l'eau devrait permettre d'aider davantage de ménages en difficulté de paiement. Reste que le fonds est exclusivement géré par les CPAS. Pour bénéficier de cette intervention, les personnes doivent donc solliciter le CPAS de leur commune. La démarche reste difficile pour certaines d'entre elles. Le protocole d'action sociale a comme ambition de lever ce risque de non-recours aux droits. Les associations du secteur sont, quant à elle, favorables à l'ouverture du FSE à d'autres institutions comme les services de médiation de dettes ou les services sociaux généraux par exemple.

Le législateur bruxellois a finalement renoncé à introduire un tarif social de l'eau, jugé impraticable là où les installations sont collectives. 60 % des ménages de la Capitale n'ont pas de compteur d'eau individuel. Il lui a préféré une intervention sociale annuelle¹¹ qui correspond à une réduction de 25 % sur la facture, pour une consommation moyenne « normale » de 35 m³/an/personne.

9. Notamment, en cas d'inoccupation des lieux, de force majeure, de fraude... Notons que l'arrêté du Gouvernement qui doit encadrer strictement ce régime d'exception n'a pas encore été voté.

10. SMETS Henri, [Le recouvrement des factures d'eau](#), Éditions Johanet, 2016, pp. 62 et suivantes.

11. L'intervention sociale est couverte par un subside régional d'un montant de 13,7 millions d'euros en 2022.

L'avantage réel reste cependant nettement inférieur (réduction de 10 % seulement) vu l'augmentation des prix en 2022. À cet égard, on peut se demander s'il est légitime de financer les coûts d'assainissement (des eaux de pluie) au travers de la facture d'eau, plutôt qu'au travers d'un autre mécanisme comme celui de l'impôt, qui répartirait plus équitablement l'effort entre les classes de revenus.

Un peu plus d'un quart de la population bruxelloise est théoriquement concernée par l'intervention sociale, c'est le taux de ménages bénéficiaires du statut BIM à Bruxelles. Chez les ménages avec compteur individuel, l'aide devrait être déduite automatiquement de la facture de régularisation. Pour les autres, il faudra passer par une démarche administrative (formulaire), ce qui fait craindre à de nombreux observateurs une proportion importante de non-recours. En Flandre où une mesure similaire est d'application, 70 % des personnes concernées seulement ont fait valoir leurs droits.

Le basculement vers une tarification linéaire est une bonne nouvelle également. Contrairement aux présupposés de la tarification progressive dite solidaire, les ménages qui consommaient les plus grandes quantités d'eau n'étaient pas nécessairement les ménages les plus aisés. Lorsque les installations sont vétustes ou défectueuses par exemple, ce qui est souvent le cas dans des logements de qualité médiocre, les factures explosent. À l'inverse, ceux qui ont les moyens de se doter d'équipements économes en eau (chasses d'eau, robinets, appareils ménagers performants...) pouvaient espérer réduire leur consommation.

Autre élément discriminatoire de cette tarification, le fait que seul le registre national était pris en compte pour déterminer le nombre de personnes occupant un logement, critère qui influençait le calcul par tranche en le tempérant. Ce choix sanctionnait durement les personnes sans-papiers.

Enfin, il était indispensable de baliser les procédures en matière de facilités de paiement et de recouvrement laissées jusque-là à la discrétion de l'intercommunale et souvent inadaptées à la situation financière des ménages : plans d'apurement trop courts, refus d'accorder des facilités de paiement entraînant des recours fréquents en justice de paix et aggravant encore l'endettement, obligation de passer par un CPAS ou un service de médiation de dettes pour négocier un plan de paiement dans certains cas...

PROPOSITIONS

Le droit à l'intervention sociale doit être étendu aux personnes sans titre de séjour. Le comité des usagers de l'eau¹² en préconise l'octroi à toute personne bénéficiaire de l'aide médicale urgente, via une simple attestation du CPAS. De même, les ménages sans-papiers doivent pouvoir avoir accès au FSE qu'ils financent via la facture d'eau mais qu'ils ne peuvent pas solliciter en cas d'endettement.

Le comité propose également que l'intervention sociale forfaitaire soit augmentée automatiquement, en plus de l'indexation, en cas de hausse du prix de l'eau, pour que l'avantage reste effectif.

Sources :

- [Projet d'ordonnance modifiant certaines dispositions des ordonnances de 1994 et 2006, 1^{er} décembre 2021, \(n° A-430/2\)](#)
- [Ordonnance consolidée](#)
- [Alain Maron, CP : Dès le 1^{er} janvier 2022 : des mesures fortes pour renforcer le droit fondamental à l'eau potable, 01/12/2021](#)
- [Brugel, avis relatif au projet d'arrêté du Gouvernement portant exécution de certaines mesures sociales en eau, n°339, 14/01/2022](#)
- [Comité des usagers de l'eau, avis sur l'avant-projet d'ordonnance, 06/05/2021 et sur le projet d'arrêté portant exécution de certaines mesures sociales en eau, 17/01/2022](#)
- [FDSS, socialenergie, Droit à l'eau : des avancées majeures entrées en vigueur au 1er janvier 2022, 27/01/2022](#)
- [Xavier May, Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles? Brussels studies, 2021](#)

12. Organe régional consultatif sur cette matière.

MESURE 18 :

Renforcer la protection des consommateurs d'électricité et de gaz

Utilité ✓

Adéquation ✓

DESCRIPTION

Le 17 mars 2022, le Parlement bruxellois approuvait une ordonnance modificative relative à l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz à Bruxelles, entrée en vigueur au 30 avril. Elle compte plusieurs éléments importants en matière de protection des consommateurs¹³.

- **L'abandon des limiteurs de puissance.** En lieu et place, le gestionnaire de réseau est chargé d'informer le client des conséquences d'une procédure de résolution de contrat et des aides existantes (client protégé et CPAS).
- **Le renforcement du statut de client protégé :** le dispositif permet au client endetté chez un fournisseur de se protéger de la résolution de son contrat et d'une éventuelle coupure. Il donne accès au tarif social (inférieur au tarif commercial et fourni par SIBELGA), le temps de rembourser la dette, via un plan de paiement approuvé par le fournisseur commercial. Le fournisseur ne peut pas introduire de demande de coupure auprès du juge de paix, le temps de la protection.

13. L'ordonnance traite d'autres questions, notamment celle des compteurs intelligents, de la tarification dynamique et des communautés d'énergie.

L'ordonnance introduit plusieurs modifications qui devraient intensifier le recours au dispositif :

1. Une augmentation des plafonds de revenus donnant accès au statut de client protégé : 37 600 € pour un isolé et 52 600 € pour une déclaration commune, avec majorations pour personnes à charge. Brugel, le régulateur bruxellois, est en charge de l'évaluation annuelle des besoins ; le Gouvernement pouvant adapter les plafonds en fonction des retours du régulateur et de l'évolution des prix.

2. Une automatisation partielle du statut. Cette automatisation ne concerne qu'une partie des ayant droits au statut, à savoir les client.es qui ont droit au tarif social et qui ont été mis en demeure pour un impayé supérieur à 150 €¹⁴. Le transfert chez Sibelga (fournisseur social) se fait automatiquement 60 jours après la mise en demeure.

3. Le statut est octroyé pour 5 ans, le législateur espérant ainsi encourager les fournisseurs à conclure des plans d'apurement sur la même durée. Notons qu'une fois la dette entièrement remboursée, le statut de client protégé prend fin et le consommateur est redirigé vers son fournisseur commercial.

– **La fourniture garantie** : l'objectif est de garantir un accès à l'énergie aux ménages qui en sont privés ou dont cet accès est menacé. Désormais, les ménages endettés auprès des deux fournisseurs actifs en Région bruxelloise, qui leur refusent alors la conclusion d'un nouveau contrat, pourront être approvisionnés par Sibelga au tarif social. Cette fourniture garantie est conditionnée à une décision du CPAS. Elle est activée exclusivement sur injonction des CPAS¹⁵. La fourniture garantie vaut pour 12 mois, renouvelable une fois. Le modèle se calque sur les dispositions prévues pour éviter le non-approvisionnement des ménages durant la trêve hivernale.

– **La trêve hivernale**, durant laquelle aucune coupure ne peut avoir lieu, peut être étendue en cas de force majeure, et plus exclusivement pour des raisons météorologiques. Un héritage de la crise sanitaire.

14. 150 € pour une facture de gaz ou d'électricité et 250 € pour une facture portant sur les deux énergies.

15. Sibelga peut refuser de fournir les ménages qui ont contracté une dette supérieure à 300 € chez Sibelga sans plan de paiement.

ÉVALUATION

Incontestablement, la réforme renforce la protection des consommateurs. Sur certaines mesures, le législateur aurait pu pousser le curseur un peu plus loin. Mais le débat souffre d'une tension qui semble difficilement conciliable : d'une part, le consommateur, la partie vulnérable du contrat doit être protégé, d'autre part, l'intérêt des fournisseurs. Ceux-ci ont pesé sur le débat, arguant qu'un marché trop encadré risquerait de les faire fuir (il n'y a plus que deux fournisseurs commerciaux à Bruxelles) et d'ainsi limiter les effets prétendus du jeu concurrentiel, censé assurer l'accès à une énergie abordable... Ce qui ne s'est, par ailleurs, jamais vérifié.

L'examen des procédures relatives aux coupures en est un exemple. À Bruxelles, le fournisseur ne peut pas couper unilatéralement le gaz ou l'électricité. La procédure comporte plusieurs étapes d'avertissement avant un passage devant le juge de paix, seul habilité à autoriser les coupures. Les fournisseurs, via leurs relais au Parlement, défendent l'idée d'une procédure administrative, jugée plus simple et moins coûteuse. Fort heureusement, l'ordonnance confirme le recours au juge de paix, un choix rassurant pour les consommateurs.

L'abandon des limiteurs de puissance est une véritable avancée. Le dispositif n'avait aucun intérêt : il était coûteux, inefficace (il n'amenait pas les ménages endettés à diminuer leur consommation, mais la lissait plutôt dans le temps), vexatoire et purement répressif.

Le statut de client protégé évolue. Il présente des avantages indéniables mais reste largement sous-utilisé (2 300 clients protégés pour l'électricité, 1 800 pour le gaz en mars 2021, alors même que plus de 20 000 limiteurs de puissances étaient alors posés)¹⁶. Des mesures ont été prises sous la précédente législature pour booster le dispositif (suppression du tarif maximum en cas de non-respect des plans d'apurement par exemple). Les chiffres n'ont guère évolué depuis. L'actuel Gouvernement poursuit les efforts visant à étendre le statut. L'automatisation partielle devrait y participer, en contournant les logiques de non-recours aux droits.

16. BRUGEL, [les marchés du gaz et de l'énergie en chiffres](#), 2021

Le rehaussement des plafonds vise à protéger la classe moyenne des impacts des hausses inédites des prix de l'énergie. Dans les faits, 80 % des Bruxellois sont dorénavant éligibles. La mesure est peut-être adaptée à la situation de crise des prix actuelle. Mais les nouveaux plafonds sont fixés dans l'ordonnance, ce qui questionne le caractère urgent et temporaire de la mesure et le coût public qu'elle pourrait générer si elle est amenée à se pérenniser.

Autre avancée, la fourniture garantie pourra soulager les ménages ayant une dette ouverte auprès des deux derniers fournisseurs bruxellois. L'intervention du CPAS assure un suivi social des ménages concernés, mais ce passage obligé risque d'éloigner une partie des consommateurs de cette aide. Il aurait été opportun de permettre à d'autres services sociaux (ex. médiations de dettes) d'activer le dispositif.

PROPOSITIONS

Pour renforcer l'attrait du statut de **client protégé** et permettre aux ménages vulnérables d'apurer leurs dettes d'énergie, une TVA réduite à 6 % pourrait être négociée avec les autorités fédérales.

Les client-es **sans-papiers** doivent pouvoir prétendre aux mesures de protection et à la fourniture garantie. Pour cette dernière, ce sont les CPAS qui ont la main. L'ordonnance aurait dû explicitement indiquer que les clients sans titre de séjour pouvaient bénéficier de la fourniture garantie, pour éviter une interprétation limitative des (ou de certains) CPAS.

Nous rejoignons la FDSS lorsqu'elle plaide pour la création d'un **fournisseur public d'énergie**, qui se donnerait pour mission de garantir le droit à l'énergie pour tous. Un fournisseur qui proposerait une électricité 100 % renouvelable et une offre tarifaire basse et transparente. Un fournisseur qui opérerait pour une gouvernance participative et démocratique.

Sources :

- [Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, \(...\) \(n °A-516/1\), Rapport de la commission énergie, 9/03/2022](#)
- [L'ordonnance publiée au Moniteur belge, 20/04/2022](#)
- [Social Energie, Communiqué de presse – Accès à l'énergie : ce n'est pas le moment de diminuer la protection !, 10/02/2022](#)
- [Social Energie, Réforme des ordonnances gaz et électricité en Région bruxelloise : adoption de nouvelles mesures de protection sociale entrées en vigueur le 30 avril 2022, 31/05/2022](#)