



**ACCOMPAGNEMENT ANALYTIQUE,
STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL DANS LA
REFLEXION SUR LA PROBLEMATIQUE DE
PRECARITE HYDRIQUE ET D'ACCES A L'EAU
POTABLE EN REGION DE BRUXELLES-
CAPITALE**

Septembre 2018

Version 6

siappartners

Sia Partners est spécialisé dans le conseil stratégique et opérationnel à travers toute l'Europe. Notre cabinet intervient à tous les niveaux de la chaîne de valeur des entreprises en les accompagnants dans les évolutions majeures de leur secteur et en améliorant leur performance.

Fondé en 1999, Sia Partners a ouvert le bureau de Bruxelles en 2005 avec pour objectif d'offrir une vue plus large à l'entreprise et suivre de plus près les évolutions du marché à l'international.

En Belgique, notre équipe est composée d'experts multilingues. Aujourd'hui, avec l'objectif permanent de satisfaction du client, Sia Partners rassemble un portefeuille impressionnant de clients dans les secteurs énergie et eau, et dans les services financiers constitué de 50% des entreprises du Bel 20.

Sia Partners se spécialise par secteur d'activités. L'unité de compétence "Energie et Eau" possède plus de 300 experts sur les cinq continents avec une majorité en Europe occidentale (200 personnes). Sia Partners réalise des rapports stratégiques et/ou analytiques pour les principaux acteurs du monde de l'énergie et de l'eau.

CONTACT POUR LA PRÉSENTE ÉTUDE:

Jean Trzcinski – Associate Partner

+32 2 213 82 85

+32 485 690 875

jean.trzcinski@sia-partners.com

Table des matières

I.	<i>Introduction</i>	9
A.	Objectifs de l'étude _____	11
B.	Méthodologie _____	12
C.	Contexte de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale _____	14
	1. Taux de risque de pauvreté.....	14
	2. Pauvreté par quartier en Belgique et en Région de Bruxelles Capitale	15
D.	Contexte de la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale _____	16
	1. Consommation d'eau du ménage	17
	2. Conditions du logement.....	17
	3. Prix de l'eau.....	18
	4. Part de la facture d'eau dans le budget des ménages ou taux d'effort hydrique.....	19
	5. Analyse du taux d'effort hydrique par décile de richesse	21
	6. Périodicité de la facturation.....	22
	7. Plans de paiement.....	22
	8. Nombre de coupures d'eau	23
	9. Autres indicateurs	24
II.	<i>Analyse des mécanismes existants de lutte contre la précarité hydrique</i>	25
A.	Les mesures de protection des consommateurs _____	25
B.	Description du mécanisme de coupure d'eau _____	27
	1. Partie « Fournisseur/Distributeur »	27
	2. Partie « Justice de Paix »	30
C.	Etat des lieux de la précarité hydrique et des mécanismes de protection dans les régions et pays limitrophes _____	33
	1. Flandre	33
	2. Wallonie	35
	3. Pays-Bas / Amsterdam	36
	4. France / Paris.....	37
	5. Angleterre / Londres	39
	6. Autres mesures applicables à la région Bruxelloise	40
III.	<i>Constats issus des rencontres avec les acteurs du groupe de travail</i>	42
A.	Constats sur l'état des lieux de la précarité hydrique _____	43
	1. Le revenu disponible des ménages est à nouveau en augmentation	43
	2. La part de la facture d'eau dans les revenus a augmenté ces 10 dernières années	43
	3. La part de la facture dans les revenus risque de poursuivre son augmentation	44
	4. Augmentation du besoin de financement de VIVAQUA	45

5.	Le nombre de compteurs individuels est en augmentation	45
6.	La communication sur les dispositifs d'aide publique est insuffisante	46
B.	Constats sur la procédure de coupure	47
7.	La procédure en justice de paix ne garantit pas la protection des ménages précarisés.....	47
8.	La procédure en justice entraîne des surcoûts importants pour le client	47
9.	Les impayés entraînent des surcoûts importants pour la société	48
10.	La longueur des délais préalables à la justice de paix ne permet pas d'éviter les impayés.....	49
11.	La procédure de fermeture entraîne des délais qui favorisent l'augmentation de la dette du consommateur	50
12.	Les frais engagés sont disproportionnés face aux montants des impayés	50
13.	Certains ménages déménagent et ne sont plus concernés par la décision de coupure car il n'existe pas de portabilité systématique.....	51
14.	Les ménages vont rarement chercher les recommandés pour les mises en demeure.....	51
C.	Constats sur les autres mécanismes de protection	53
15.	Le tarif solidaire et progressif en vigueur n'est pas une garantie de solidarité sociale	53
16.	L'augmentation du budget du FSE ne suffit pas à éviter les coupures	53
17.	Le FSE finance systématiquement des frais annexes aux coûts de l'eau	54
18.	L'absence de critères définis diminue l'accessibilité des plans d'apurement.....	54
19.	Les aides sociales les plus connues sont curatives et non préventives.....	55
20.	La facture manque de lisibilité et est envoyée sur base annelle	56
D.	Constats concernant les CPAS	57
21.	L'accompagnement du consommateur tout au long de la procédure lui permet d'être un acteur plus actif dans la régularisation de sa dette.....	57
22.	Les listings transmis par VIVAQUA aux CPAS ne sont pas utilisés à leur plein potentiel	57
23.	L'accès difficile du CPAS à VIVAQUA se fait au détriment du ménage	57
24.	Les coordonnées du CPAS sont sur le rappel mais devraient être sur la mise en demeure	58
IV.	Propositions d'amélioration de la protection sociale.....	59
A.	Objectifs de la protection sociale	59
B.	Propositions de mesures d'amélioration de la protection sociale	63
1.	Développer les campagnes de sensibilisation à l'eau (et potabilité) à destination des ménages les plus modestes	63
2.	Simplifier la facture pour faciliter sa compréhension	64
3.	Effectuer une relève des compteurs une semaine avant l'audience	65
4.	Adapter le listing des clients endettés	66
5.	Améliorer le service client en facilitant le contact par téléphone (effectif depuis le 1 ^{er} trim. 2018)	67
6.	Effectuer une enquête auprès des ménages précarisés en vue d'améliorer de manière continue les mécanismes	68
7.	Généraliser une lecture plus régulière du compteur pour aider à la gestion du budget.....	69

8.	Faciliter le transfert d'information concernant les ménages ayant des impayés entre VIVAQUA et les CPAS et encadrer les limites d'un plan d'apurement raisonnable.....	70
9.	Améliorer la méthode de prise de contact du CPAS	71
10.	Favoriser le suivi individuel des ménages ayant bénéficié d'une aide des CPAS	72
11.	Renforcer les contacts entre les différents acteurs de l'eau.....	73
12.	Mettre en place un reporting de l'utilisation du FSE (par l'inspecteur des finances)	74
13.	Cliver la gestion du FSE : gestion du choix du public aidé aux CPAS et imputations sur les factures par VIVAQUA.....	75
14.	Réaliser un audit eau gratuit des clients identifiés comme les plus endettés/précarisés	76
15.	Effectuer les réparations chez le ménage sur demande des CPAS	77
16.	Développer une réglementation claire sur les fuites cachées	78
17.	Mettre en place la facture mensuelle (opérationnel depuis juillet 2018)	79
18.	Déclencher la procédure en justice de paix uniquement sur demande du ménage	80
19.	Créer un statut de client protégé accompagné d'un tarif social lié au statut et non à la consommation....	81
20.	Optimiser les délais de la procédure en modifiant les pratiques.....	82
21.	Optimiser les délais de la procédure en modifiant l'ordonnance.....	83
22.	Créer un comité administratif ayant un pouvoir juridictionnel en vue de statuer sur la dette	84
23.	Reconnecter le ménage dès que la partie « eau » de sa dette est remboursée si c'est la première fois.....	85
24.	Demander de façon systématique la portabilité de la coupure lors du jugement	86
25.	Mettre en place des conventions entre CPAS et VIVAQUA	87
26.	Intégrer dans les logements sociaux une obligation de gestion durable de l'eau	88
27.	Intégrer dans le code du logement l'obligation de posséder un compteur individuel	89
28.	Tendre à harmoniser les procédures eau et énergie	90
29.	Regrouper les différentes formes d'aides sociales eau et énergie	91
30.	Combiner le traitement des dettes de l'eau avec d'autres bases de données de crédit.....	92
C.	Proposition de mise en pratique future _____	93
D.	Réflexion sur l'adaptation à l'énergie _____	97
E.	Description du nouveau processus de coupure d'eau _____	98
V.	Conclusion	99
VI.	Notes de synthèses	103
	Commentaires du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale _____	103
	Note de synthèse du Centre d'Appui SocialEnergie _____	106
	Commentaires du Centre d'information Infor GazElec _____	109
	Note de la Fédération des CPAS Bruxellois _____	111
VII.	Bibliographie	114

Liste des illustrations

Figure 1 : Causes de la précarité hydrique (schéma simplifié)	9
Figure 2 : Conséquences de la précarité hydrique (schéma simplifié).....	10
Figure 3 : Evolution du risque de pauvreté en Belgique	14
Figure 4 : Carte des revenus en Belgique	15
Figure 5 : Carte des revenus par quartier à Bruxelles	15
Figure 6 : Tendances de consommation de l'eau à Bruxelles.....	17
Figure 7 : Evolution de la facture d'eau pour deux personnes en région bruxelloise	18
Figure 8 : Part des dépenses moyennes par ménage et par an à Bruxelles	19
Figure 9 : Part des dépenses moyennes par ménage et par an pour le premier quartile à Bruxelles	20
Figure 10 : Evolution de la part de la facture d'eau dans le budget réel moyen d'un ménage ⁵	20
Figure 11 : Evolution de la part de la facture d'eau dans le revenu moyen du ménage en Belgique par décile de revenu ..	21
Figure 12 : Courbe de tendance du taux d'effort hydrique en 2014.....	21
Figure 13 : Proportion des compteurs en fonction de leur périodicité de facturation en 2016.....	22
Figure 14 : Nombre de plans de paiement accordés par VIVAQUA depuis 2016.....	22
Figure 15 : Factures en retard de paiement inscrites en clôture d'exercice au bilan de VIVAQUA depuis 2011.....	23
Figure 16 : Nombre de coupures d'eau à Bruxelles.....	23
Figure 17 : Processus de coupure d'eau	29
Figure 18 : Processus de justice de paix	32
Figure 19 : Evolution de la facture d'eau en Flandre (100m ³ /an)	33
Figure 20 : Procédure de coupure en Flandre	34
Figure 21 : Evolution de la facture d'eau en Wallonie (100m ³ /an)	35
Figure 22 : Evolution de la facture d'eau à Amsterdam (100m ³ /an)	36
Figure 23 : Evolution de la facture d'eau à Paris (100m ³ /an).....	38
Figure 24 : Evolution de la facture d'eau à Londres	39
Figure 25 : Evolution du revenu moyen par unité de consommation (base 100 = 1995).....	43
Figure 26 : Evolution du taux d'effort hydrique par tranche de revenu	44
Figure 27 : Evolution des indicateurs (base 100 = 2009).....	44
Figure 28 : Evolution des investissements de VIVAQUA.....	45
Figure 29 : Evolution du nombre de compteurs installés en RBC.....	46
Figure 30 : Frais de justice à la charge du ménage	48
Figure 31 : Coût des frais liés à la procédure de fermeture pour VIVAQUA	48
Figure 32 : Vue globale des coûts totaux pour l'ensemble des acteurs concernés.....	49
Figure 33 : Evolution de la dette du client eau « pré-contentieuse »	49
Figure 34 : Evolution de la dette eau à travers la procédure de fermeture	50
Figure 35 : Evolution des frais engagés face aux montants des impayés	51

<i>Figure 36 : Ratio FSE / impayés depuis 2006.....</i>	<i>53</i>
<i>Figure 37 : Estimation de la part des frais annexes dans le budget du FSE.....</i>	<i>54</i>
<i>Figure 38 : Objectifs de la protection sociale</i>	<i>59</i>
<i>Figure 39 : Synthèse des pistes proposées (1).....</i>	<i>61</i>
<i>Figure 40 : Synthèse des pistes proposées (2).....</i>	<i>62</i>
<i>Figure 41 : Nouveau processus de coupure d'eau</i>	<i>98</i>
<i>Figure 42 : Synthèse des pistes sélectionnées et non retenues (1).....</i>	<i>101</i>
<i>Figure 43 : Synthèse des pistes sélectionnées et non retenues (2).....</i>	<i>102</i>

I. Introduction

Pour la majorité des ménages Belges, l'accès à une eau de qualité et en quantité suffisante ne présente pas de problème. Pourtant, un nombre croissant de ménage présente de réelles difficultés pour payer la facture d'eau. Conscients de ce constat, et des coûts associés à cette augmentation des impayés, le groupe de travail - dont les membres sont détaillés dans la partie suivante - a décidé de mener la présente étude visant à étudier les mesures les plus pertinentes afin de garantir l'accès à l'eau aux personnes vulnérables.

A cette fin, les acteurs de l'eau en région bruxelloise, se sont réunis pour établir un diagnostic de la précarité hydrique et de ses origines, et pour récolter des informations sur la mise en pratique des textes légaux et sur leur perception du système en place.

L'importance de la précarité hydrique en région Bruxelles Capitale (RBC), comme dans l'ensemble des pays développés, est difficile à identifier à cause du faible nombre de données disponibles sur le sujet. Cet exercice se révèle d'autant plus difficile qu'il n'existe pas à proprement parler d'indicateurs partagés par tous pour mesurer la précarité. Cependant, ce document ambitionne de présenter un diagnostic objectif de la situation en région bruxelloise sur lequel pourront s'appuyer l'ensemble des acteurs concernés.

Les schémas suivants présentent une vision simplifiée des causes et des conséquences de la précarité hydrique.

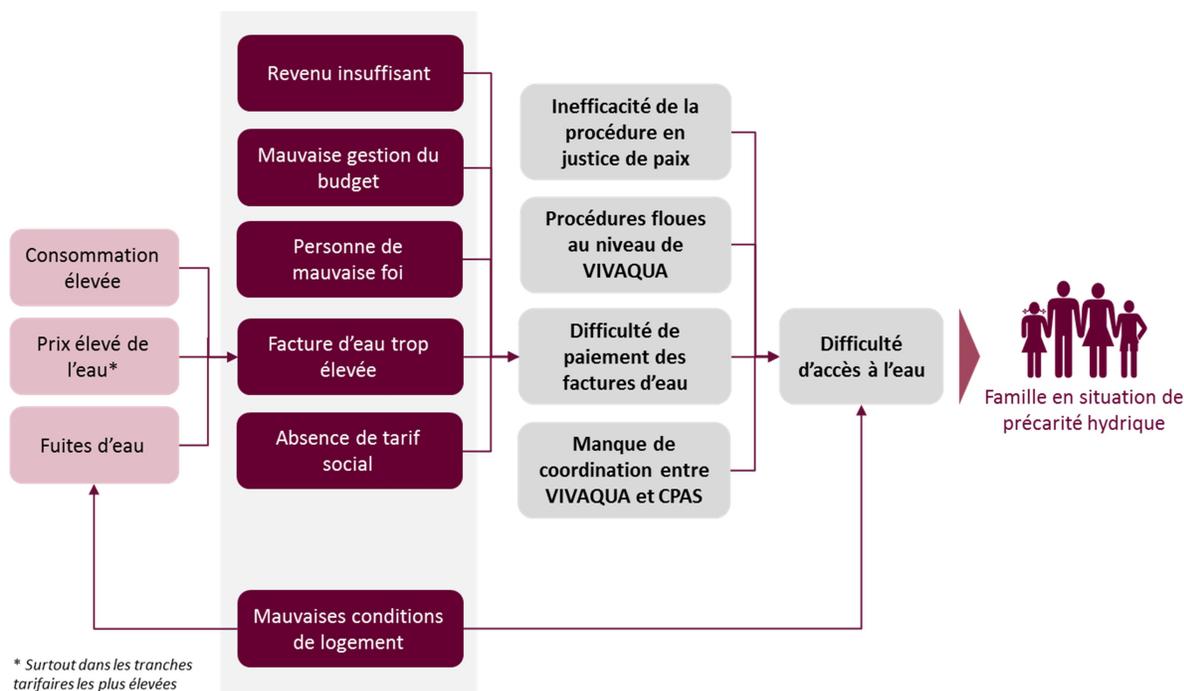


Figure 1 : Causes de la précarité hydrique (schéma simplifié)

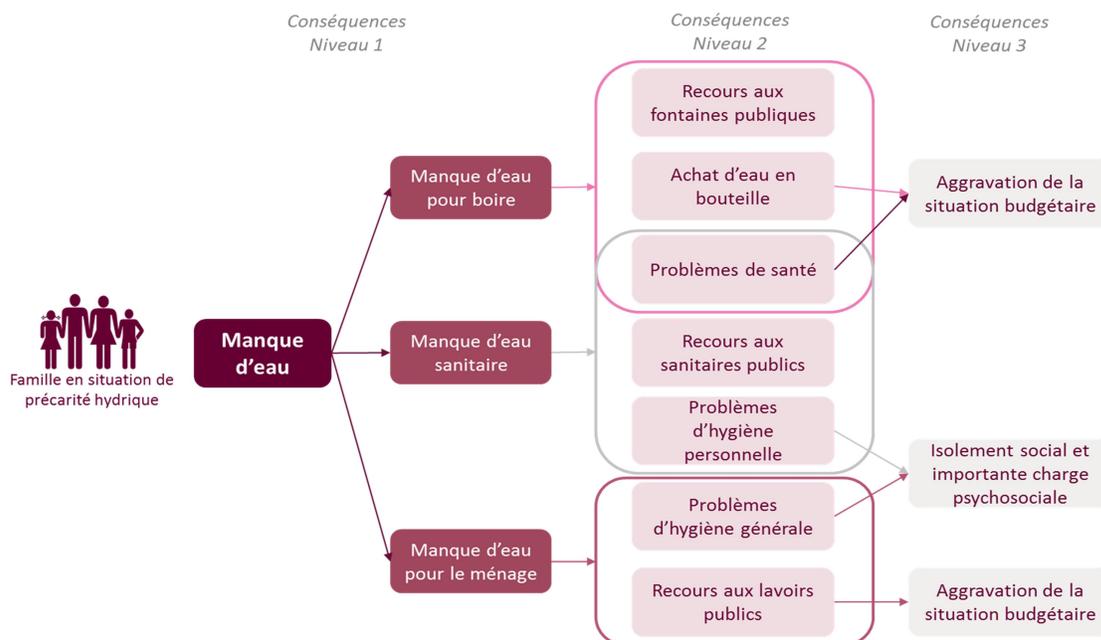


Figure 2 : Conséquences de la précarité hydrique (schéma simplifié)

A. Objectifs de l'étude

La présente étude a pour objectif final de mettre à disposition tant des autorités régionales que des acteurs de l'eau et du secteur social en RBC, regroupés dans un groupe de travail, un rapport reprenant un état des lieux de la précarité hydrique dans la région et des mesures de protection existantes, une analyse des actions menées dans les régions et pays limitrophes et finalement des recommandations sur les mesures jugées les plus pertinentes afin de garantir au mieux l'accès à l'eau aux personnes les plus vulnérables sur le plan socio-économique et ainsi réduire la précarité hydrique en région Bruxelles-Capitale.

Ce groupe de travail est constitué de Brugel, du cabinet de la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie, de l'Union royale des juges de paix et des juges au tribunal de police, de la fédération des CPAS Bruxellois, de la fondation Roi Baudouin, de la fédération des services Sociaux, d'Infor Gaz Elec, de Sibelga, du service interfédéral de lutte contre la pauvreté et de Vivaqua (10 membres).

Le groupe de travail a décidé de poser trois objectifs intermédiaires dans la réalisation de la mission :

1. Etablir un diagnostic objectif de la précarité hydrique et identifier ses origines.
2. Identifier les mécanismes existants de lutte en prenant connaissance du cadre légal et des dispositions en vigueur. Evaluer le fonctionnement de ces mécanismes et proposer des améliorations, voire leur suppression
3. Envisager des mécanismes nouveaux, en priorité des mesures permettant d'identifier mieux et plus rapidement les personnes touchées par la précarité hydrique puis chiffrer et motiver l'ensemble de ces propositions

La démarche de Sia Partners dans l'accompagnement du groupe de travail s'est articulée autour de trois grands axes :

1. La récolte et l'analyse des données de la précarité hydrique

Pour cette partie, Sia Partners a décrit et analysé le contexte en région Bruxelloise et formalisé le processus de la procédure actuelle (délais, coûts, efficacité) en s'appuyant sur des rencontres avec des représentants de l'ensemble des acteurs du GT ainsi que sur des analyses internes. Sia Partners a également développé un outil à destination des CPAS permettant sur base de listings actuels de mieux identifier les ménages en risque de précarité hydrique.

2. L'élaboration et l'étude de nouvelles mesures

En utilisant à nouveau les éléments fournis par les acteurs, ainsi qu'une analyse des initiatives menées dans les régions et pays limitrophes, Sia Partners a élaboré une liste de mesures puis analysé leur faisabilité et leur pertinence vis-à-vis des objectifs de protection sociale poursuivis.

3. La synthèse des analyses.

Finalement, Sia Partners a proposé une mise en pratique future pour évaluer l'impact de la combinaison des mesures et formalisé l'ensemble de l'étude dans ce rapport. L'objectif demandé pour la mise en pratique future a été la création d'un scénario ne présentant pas de coût supplémentaire pour la société. A cet effet des mesures telles que la suppression de la coupure n'ont pas été retenues dans l'étude dues aux coûts qu'elles peuvent entraîner.

La partie suivante de ce rapport détaille la méthodologie appliquée et rappelle, dans l'ordre chronologique, les principales actions effectuées et jalons atteints.

B. Méthodologie

Le groupe de travail s'est rencontré pour définir ensemble les objectifs de l'étude, l'approche méthodologique et les ateliers collectifs et individuels à organiser.

La première phase d'analyse et de récolte des données a permis de réaliser une description du contexte et des indicateurs de la précarité hydrique (partie I.C et I.D de ce rapport). L'état des lieux de la précarité réalisé a été présenté pour validation au comité d'accompagnement.

Afin de récolter les perspectives de chaque acteur, les ateliers individuels ont été organisés avec :

1. Yves Bourdeau et Philippe Binet (Vivaqua).
2. Eric Mannes (Cabinet de la ministre)
3. David Van Vooren (Fondation Roi Baudouin)
4. Françoise de Boe et Henk Van Hootegem (Service de lutte contre la pauvreté)
5. Jean-Hwan Tasset (Union Royale des Jugés de Paix et de Police)
6. Nicolas Poncin (Infor GazElec)
7. François Grévisse et Jessica Urbain (Fédération des services sociaux)
8. Jan Willems et des travailleurs sociaux des CPAS
9. Olivier Demanet (Sibelga)
10. Carine Stassen (Brugel)

L'état des lieux réalisé, ainsi que les remarques soulevées par les acteurs du groupe de travail, ont montré les limites du mécanisme de protection actuel. Ces limites ont permis de soulever 24 constats qui servent de base à la suite de la mission.

Sur base des constats et des propositions collectives, une liste de mesure est établie. En parallèle, l'analyse des régions et pays limitrophes (Flandre, Wallonie, France, Angleterre, etc.) a fait apparaître certaines mesures déjà en place dans ces régions et ayant un bon retour d'expérience. Seules les mesures applicables directement à la région bruxelloise ont été conservées dans les pistes d'amélioration, mais d'autres mesures sont présentées à titre informatif.

Chaque mesure est détaillée dans une fiche en vue de réaliser un comparatif permettant de garder en priorité les meilleures mesures. Les fiches de présentation des mesures comprennent une description détaillée de la mesure et de l'objectif poursuivi, une analyse préliminaire de la faisabilité opérationnelle et de la faisabilité légale et une analyse économique.

La réunion du comité d'accompagnement à la fin de la deuxième partie de l'étude (voir objectifs) a permis de valider les mesures les plus pertinentes et d'écarter les mesures trop difficilement applicables ou ayant un impact trop peu significatif. La réunion a également permis de valider les modifications apportées à l'état des lieux de la précarité hydrique et à la description des mesures existantes de protection sociale depuis la réunion de fin de la première partie.

Pour la troisième partie de cette étude, les mesures restantes ont été regroupées dans une logique de mise en pratique future, présentée dans la dernière partie de ce document. La mise en pratique est accompagnée d'une description précise de son fonctionnement, des évolutions nécessaires pour sa mise en application, des coûts et bénéfices espérés financièrement et finalement des ménages touchés.

Pour conclure l'étude, une première version de ce rapport a été présentée durant une réunion du groupe de travail afin de récupérer les commentaires et remarques à intégrer afin d'assurer l'adhésion du plus grand nombre. Durant cette étape, plus de 350 remarques ont été partagées par les membres du GT, et 72% des remarques ont entraîné une amélioration.

Le rapport final a été mis à disposition du groupe de travail puis communiqué à la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie.

Une mise en perspective des ménages subissant la précarité hydrique pourrait être ajoutée par une étude additionnelle, ce volet qualitatif ne faisant pas partie du cadre de la présente étude. Une telle perspective ne peut être réalisée que par des rencontres nombreuses de personnes précarisées via des enquêtes. Afin de valider le résultat, l'échantillon de données doit s'appuyer sur un nombre assez important de rencontres sur base d'un questionnaire prédéfini pour être

représentatif. En outre, cette analyse demande du temps et des ressources dédiées. Le groupe de travail a donc décidé d'inclure ce point comme une proposition de mesure à réaliser dans la mise en pratique future.

C. Contexte de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale

Le concept de précarité hydrique est généralement lié au niveau de pauvreté du ménage. Le taux de risque de pauvreté, un des indicateurs les plus utilisés pour estimer le niveau de pauvreté d'un ménage, s'appuie sur les revenus des ménages. Le taux de risque de pauvreté est en particulier utilisé par l'observatoire de la santé et du social de Bruxelles dans son baromètre social dont les données qui suivent sont extraites.

1. Taux de risque de pauvreté

Le taux de risque de pauvreté regroupe l'ensemble des ménages ayant des revenus inférieurs à 60% de la médiane du revenu disponible en Belgique. Ce taux est particulièrement important en région bruxelloise où il atteint 30%, contre une moyenne de 15,5% dans le reste de la Belgique.

Ce taux déjà important cache de grandes disparités de revenus selon les caractéristiques sociodémographiques des ménages. Les ménages les plus touchés sont :

- Les chômeurs (taux de chômage fin février 2017 : 17,4% en RBC contre 7% en Belgique)
- Les locataires (taux de locataires en 2016 : 67% en RBC contre 35% en Belgique)
- Les ménages faiblement éduqués
- Les personnes seules

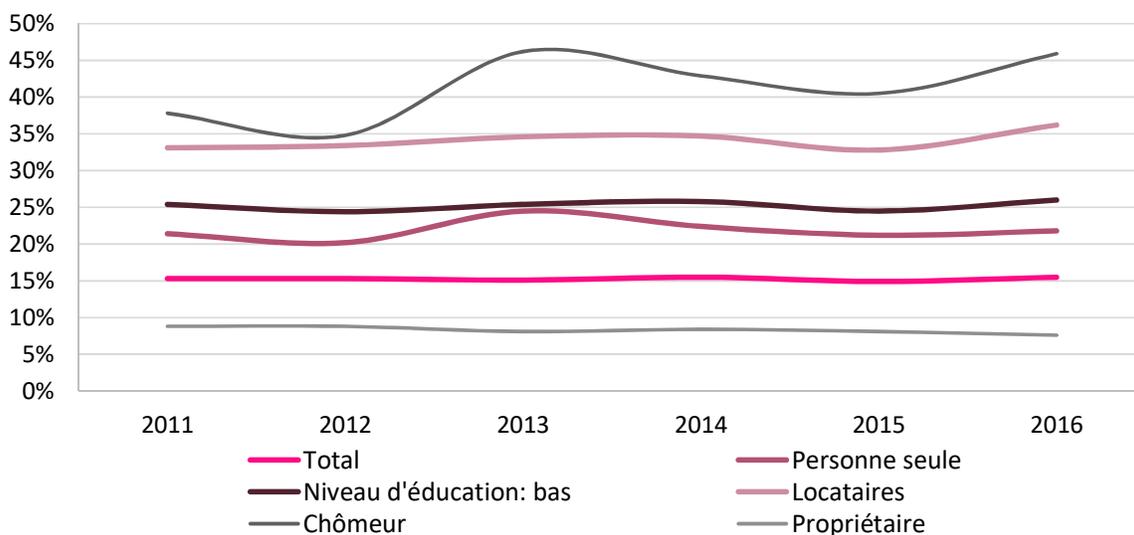


Figure 3 : Evolution du risque de pauvreté en Belgique¹

¹ D'après les données de l'Observatoire de la Santé et du Social [7] et de StatBel [16]

2. Pauvreté par quartier en Belgique et en Région de Bruxelles Capitale

Les revenus ne sont pas équitablement répartis géographiquement. Ces écarts de revenus entraînent à nouveau des disparités dans le risque d'être en précarité hydrique. Les deux cartes suivantes, Figure 4 et Figure 5, représentent les revenus par quartier (les données sont fournies par SPF économie). La Figure 4 présente les revenus de toute la Belgique et met en évidence la faiblesse des revenus dans les grandes agglomérations.

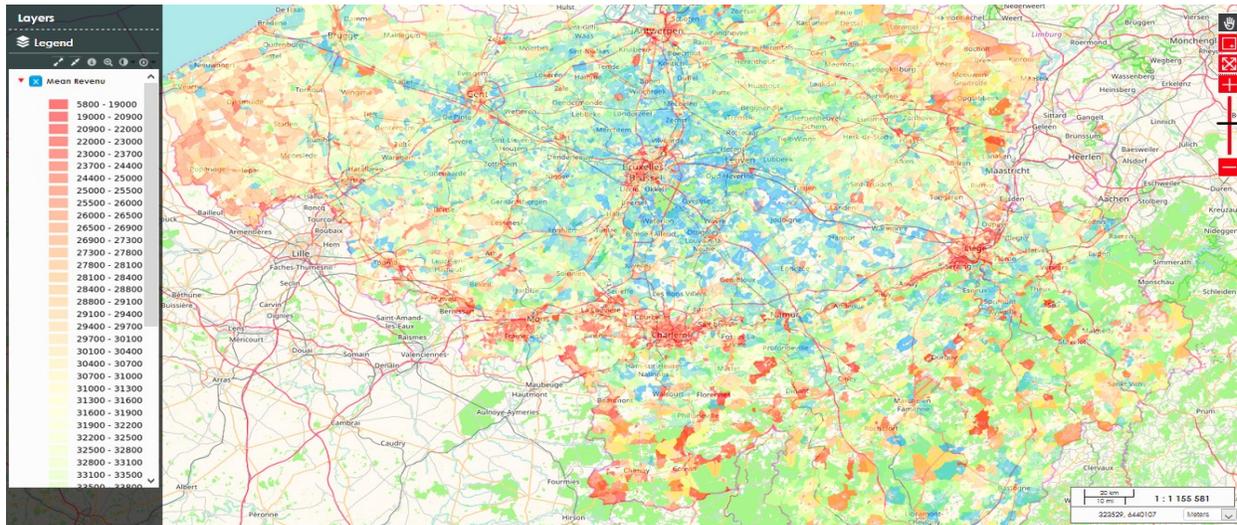


Figure 4 : Carte des revenus en Belgique

La Figure 5 présente les revenus uniquement pour les quartiers de Bruxelles, elle peut servir aux acteurs à mieux orienter leurs mesures de protection en leur fournissant un nouveau jeu de données sur lesquelles elles peuvent s'appuyer. Dans l'ensemble, plus les données disponibles seront importantes, plus l'aide des ménages précarisés sera facilitée.

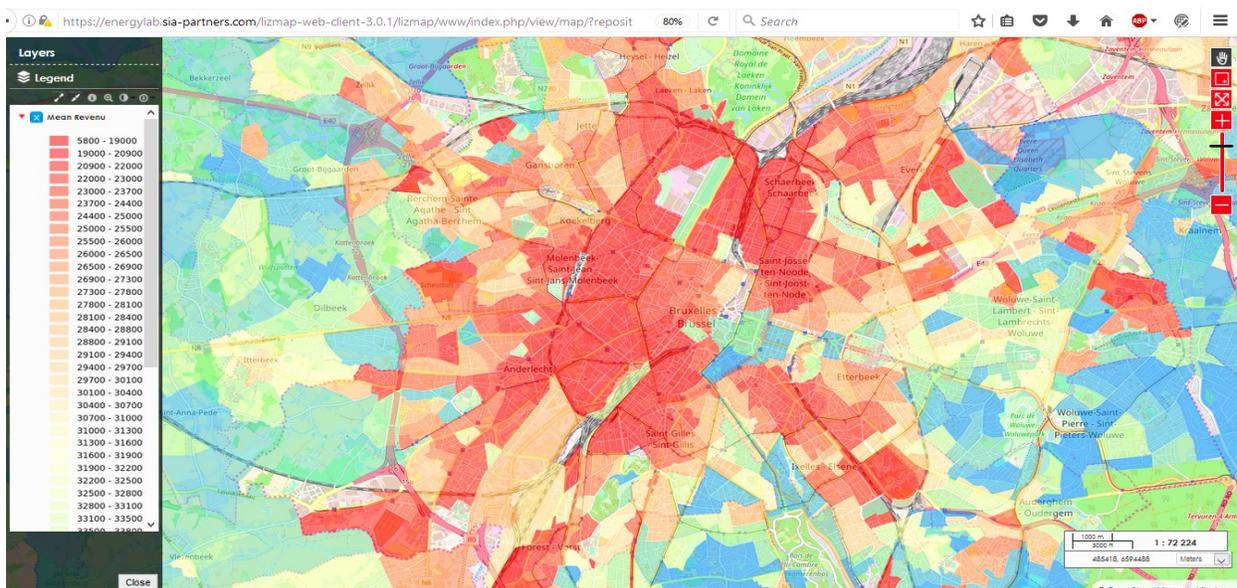


Figure 5 : Carte des revenus par quartier à Bruxelles

D. Contexte de la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale

Aucune définition acceptée internationalement n'existe pour décrire le concept de précarité hydrique au niveau des ménages. De plus en plus d'acteurs (OFWAT, OCDE, Aquawal, etc.) utilisent un seuil d'accessibilité : si la facture d'eau représente plus qu'un certain pourcentage du revenu, alors le ménage est considéré en précarité. La part que représente la facture d'eau dans le revenu est également appelé taux d'effort hydrique. Pour l'étude, la définition de la précarité hydrique sera celle d'OFWAT (régulateur anglais de l'eau), soit une part de la facture d'eau dans les revenus de 3% comme limite de la précarité.

Le taux d'effort hydrique ne suffit pas pour décrire complètement la précarité hydrique. Dans le domaine de l'énergie, la précarité regroupe trois notions distinctes :

- La précarité mesurée, qui correspond à la part des ménages qui franchissent un seuil d'accessibilité fondé sur le taux d'effort énergétique
- La précarité cachée, qui regroupe les ménages ayant une consommation inférieure à la normale
- La précarité ressentie, qui regroupe les ménages considérant avoir des difficultés pour accéder à l'énergie

Plusieurs indicateurs sont nécessaires pour tenter d'approcher au mieux la précarité hydrique. Dans la suite sont présentés les principaux indicateurs utilisés :

1. Niveau de consommation d'eau du ménage
2. Conditions de logement
3. Prix de l'eau
4. Part de la facture d'eau dans le budget des ménages ou taux d'effort hydrique
5. Analyse du taux d'effort hydrique par décile de richesse
6. Nombre de plans de paiements
7. Nombre de coupures d'eau
8. Autres indicateurs

1. Consommation d'eau du ménage

Peu d'études décrivent en détail la consommation d'eau en région Bruxelloise, les données qui suivent s'appuient sur les résultats du rapport réalisé par Aquawal et le centre d'études en habitat durable pour la Wallonie². Certaines données de cette étude ont été écartées du fait de la situation différente de la Wallonie par rapport à Bruxelles (Différent rapport urbain/rural, démographie et composition des ménages différente, plus de maisons, etc.). Selon l'étude, la consommation par habitant :

- Vaut en moyenne 33,5m³/personne/an (contre 35m³/personne/an en RBC)
- Est inversement proportionnelle à la taille du ménage : 41,4m³/personne/an pour une personne seule contre 22,5m³/personne/an dans un ménage de quatre personnes
- Augmente de manière globale avec le revenu : plus un ménage est aisé, plus sa consommation d'eau est importante (plus d'équipements, plus de surface...)
- Augmente spécifiquement pour les ménages les plus pauvres, à l'inverse de la tendance globale identifiée dans le point précédent

Les explications probables de l'augmentation pour les ménages les plus pauvres sont :

- Une différence de qualité de logement et donc davantage de fuites d'eau
- Une pénétration moins importante des équipements permettant une réduction de la consommation, cependant contrebalancée par l'absence d'appareillages fortement consommateurs d'eau (par exemple une machine à laver)
- La possibilité d'un comportement différent pour certains ménages précarisés dû à une mauvaise compréhension de la consommation et de la facturation de l'eau
- Un effet de sédentarisation pour certains ménages (par exemple pour un chômeur)

Finalement, une source d'économies de consommation d'eau d'un ménage est l'utilisation d'eau de pluie pour certains usages. Le tableau suivant présente les tendances de consommation de l'eau à Bruxelles, en gras sont représentés les usages ne nécessitant pas d'eau potable (environ 50%). Cette piste est cependant peu pertinente pour la région Bruxelloise qui dispose principalement d'appartements contrairement à la Wallonie.

Usage	Hygiène personnelle	Toilette	Lessive	Vaisselle	Boisson et alimentation	Entretien (dont arrosage)
Besoins en eau pour les logements	36%	31%	12%	7%	5%	9%

Figure 6 : Tendances de consommation de l'eau à Bruxelles

2. Conditions du logement

La qualité du logement dépend fortement du revenu. En Belgique, 22,6% de la population vit dans un logement de mauvaise qualité. Ce taux passe à 30,6% parmi la population sous le seuil de pauvreté. Ainsi, les familles monoparentales et les personnes seules vivent plus souvent dans des logements en mauvais état, de même que les personnes inactives.

En région Bruxelles Capitale, peu de données existent. Cependant, le prix fort des logements pousse les ménages à se tourner vers des logements plus petits ou de moins bonne qualité³ :

- 17% de la population habite un logement disposant de moins d'une pièce par personne
- 3,3% des logements ne disposent pas de bain/douche, de WC ou d'eau chaude
- 11 % des locataires perçoivent leur logement comme en très mauvais ou en mauvais état
- 25 % évaluent l'état de leur logement comme "moyen"

² Etude sur les consommations résidentielles d'eau et d'énergie en Wallonie [5]

³ Selon les données du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale [2]

Les conséquences d'un logement de mauvaise qualité sont une présence accrue de fuites causées par :

- Des installations vétustes, généralement présentes dans les habitations anciennes
- Des défaillances techniques

La consommation d'eau du ménage en cas de présence d'une fuite entraîne un surcoût qui peut atteindre plusieurs centaines d'euros.

3. Prix de l'eau

Depuis 2006, la tarification en RBC est progressive. Les prix au m³ sont différents selon les 4 tranches suivantes :

- Tranche vitale de 0 à 15m³/hab/an
- Tranche sociale: 15 à 30 m³/hab/an
- Tranche normale: 30 à 60 m³/hab/an
- Tranche confort: Plus de 60 m³/hab/an

Le coût de l'eau augmente depuis l'introduction du tarif progressif. Les raisons de cette augmentation sont:

- La progression des coûts relatifs à l'égouttage et au traitement des eaux avant rejet
- La réalisation d'ouvrages de lutte contre les inondations
- L'obligation européenne d'améliorer la qualité des eaux rejetées

Depuis 2014, le prix de l'eau n'a plus évolué et les factures des ménages se sont stabilisées à leur niveau actuel.

Ainsi en 2016, pour une consommation de 35m³/personne/an le ménage a payé 3,24€/m³, prix comprenant :

- Le coût de la fourniture d'eau (60%)
- Le prix de l'assainissement (40%)
- La redevance de 23,8€ par logement et par an

Finalement, un ménage de deux personnes consommant 70m³ a payé 252€ pour son approvisionnement d'eau en 2016. Comparativement, le même ménage aurait payé 172€ en 2009, soit 31% de moins.

Pour une consommation de 40m³/personne/an (induite par une plus grande sédentarisation ou par des équipements peu économes en eau), le coût moyen monte à 3,72€/m³ et la facture totale pour un ménage de 2 personnes s'élève à 360€.

La Figure 7 représente l'évolution de la facture d'un ménage de deux personnes consommant 70 m³ par an depuis l'an 2000.

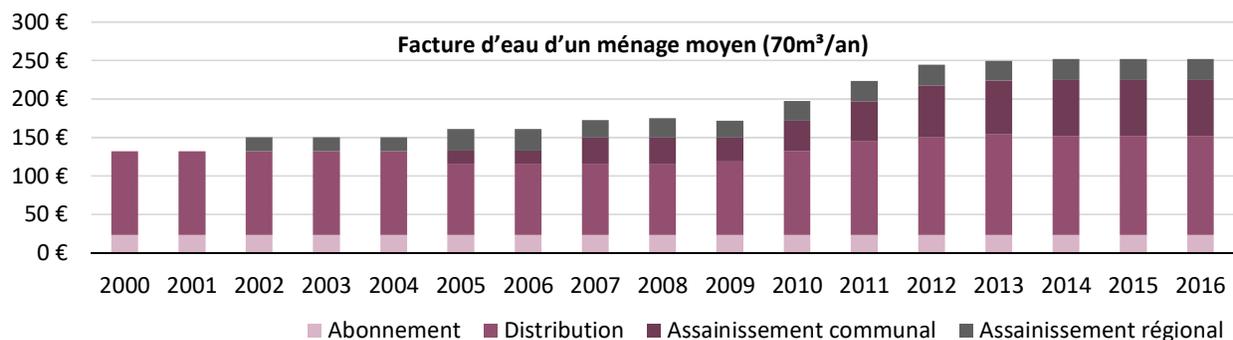


Figure 7 : Evolution de la facture d'eau pour deux personnes en région bruxelloise⁴

⁴ Données du rapport d'activité 2016 d'Hydrobru [9]

4. Part de la facture d'eau dans le budget des ménages ou taux d'effort hydrique

Le revenu moyen à Bruxelles en 2014 s'est établi à 31 364€ par ménage selon l'enquête sur le budget des ménages. Le taux d'effort hydrique est légèrement en dessous de 1% depuis 2014, dernière date à laquelle le prix de l'eau a évolué.

A titre de comparaison à Bruxelles :

- La part de la facture d'énergie est d'environ 4,2% pour un ménage moyen actuellement.
- La part de la facture des télécom est d'environ 3,2% pour un ménage moyen actuellement.
- La part de la facture de la nourriture est d'environ 13,5% pour un ménage moyen actuellement.
- La part de la facture du logement est d'environ 15,3% pour un ménage moyen actuellement.
- La part de la facture des soins de santé est d'environ 4,9% pour un ménage moyen actuellement.
- La part de la facture transport est d'environ 10,3% pour un ménage moyen actuellement

La figure 8 détaille les dépenses moyennes par ménage et par an à Bruxelles. Les dépenses non précisées sont regroupées dans la catégorie « Autre ». La figure 9 détaille les mêmes résultats pour le premier quartile de revenu uniquement.

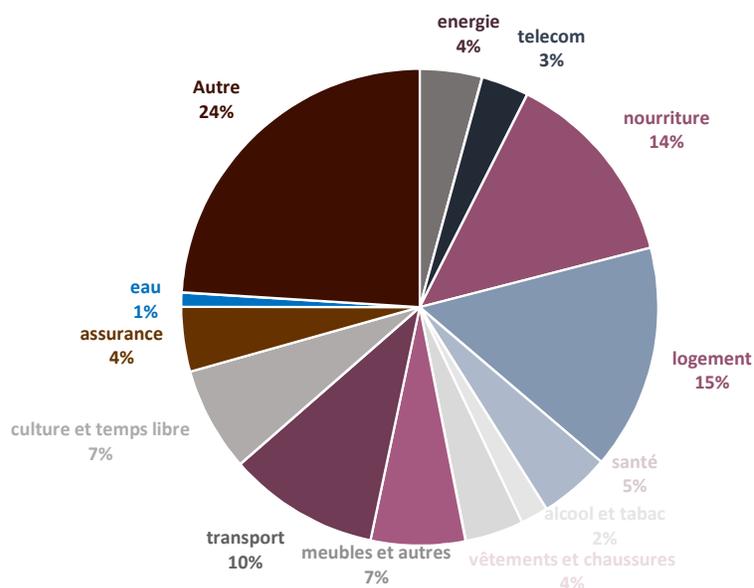


Figure 8 : Part des dépenses moyennes par ménage et par an à Bruxelles⁵

⁵ D'après l'enquête sur le budget des ménages de 2014 [6]

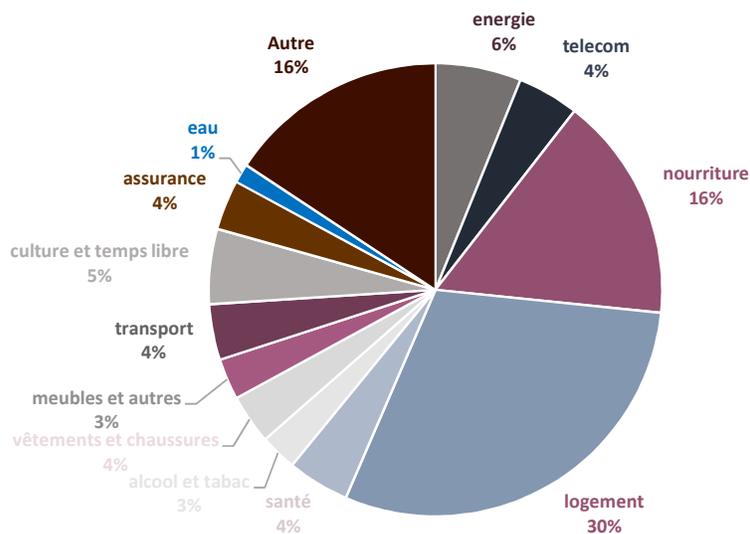


Figure 9 : Part des dépenses moyennes par ménage et par an pour le premier quartile à Bruxelles

Entre 1999 et 2014, date de dernière publication de l'enquête sur le budget des ménages, la part de l'eau dans le budget a augmenté de 70% en Belgique et de 40% à Bruxelles. L'augmentation du taux d'effort hydrique depuis 2009, vient d'une augmentation de la facture d'eau proportionnellement plus importante que l'augmentation des salaires.

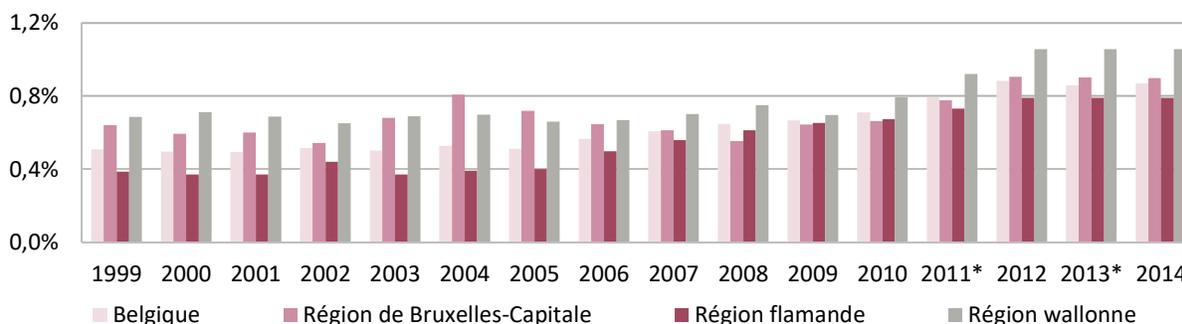


Figure 10 : Evolution de la part de la facture d'eau dans le budget réel moyen d'un ménage⁵

Notons également qu'il existe une différence de consommation entre les ménages ayant un taux d'effort hydrique supérieur ou inférieur à 2% :

- La consommation d'un ménage au-dessus de 2% est de 108m³ en moyenne
- La consommation d'un ménage au-dessous de 2% est de 62m³ en moyenne

En enlevant les différences de taille des ménages, la consommation des ménages en précarité reste plus importante que la consommation des autres. L'augmentation moyenne est de 63% pour les ménages entre 1 et 4 personnes. Cette augmentation est en opposition au fait que la consommation du ménage diminue lorsque son revenu diminue⁶.

⁶ D'après le rapport Aquawal [5]

5. Analyse du taux d'effort hydrique par décile de richesse

De grandes disparités sont observées entre les déciles de revenus en RBC. La part de l'eau dans le budget atteint :

- Un peu moins que 2% pour le premier décile
- Un peu plus que 0,5% pour le dernier décile.

La croissance du taux d'effort hydrique est plus importante pour les déciles hauts que pour les déciles bas (+26% pour le 1er décile et +86% pour le dernier décile entre 1999 et 2014). Cette différence vient du fait que les revenus moyens du premier décile ont augmenté d'environ 50% sur cette même période, contre moins de 10% pour le dernier décile.

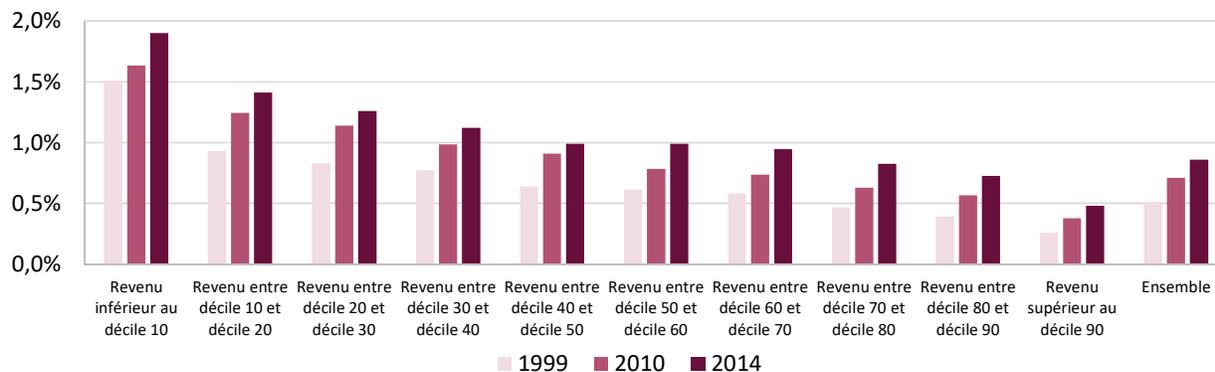


Figure 11 : Evolution de la part de la facture d'eau dans le revenu moyen du ménage en Belgique par décile de revenu ⁷

En extrapolant les données disponibles par décile, il est possible d'établir une courbe de tendance du taux d'effort hydrique. La tendance s'accélère aux extrémités, reflet de la distribution « normale » des revenus parmi la population.

Les principaux résultats de cette estimation sont :

- 8% des ménages ont un taux d'effort hydrique supérieur à 2%
- aucun ménage n'a un taux d'effort hydrique supérieur à 3%.

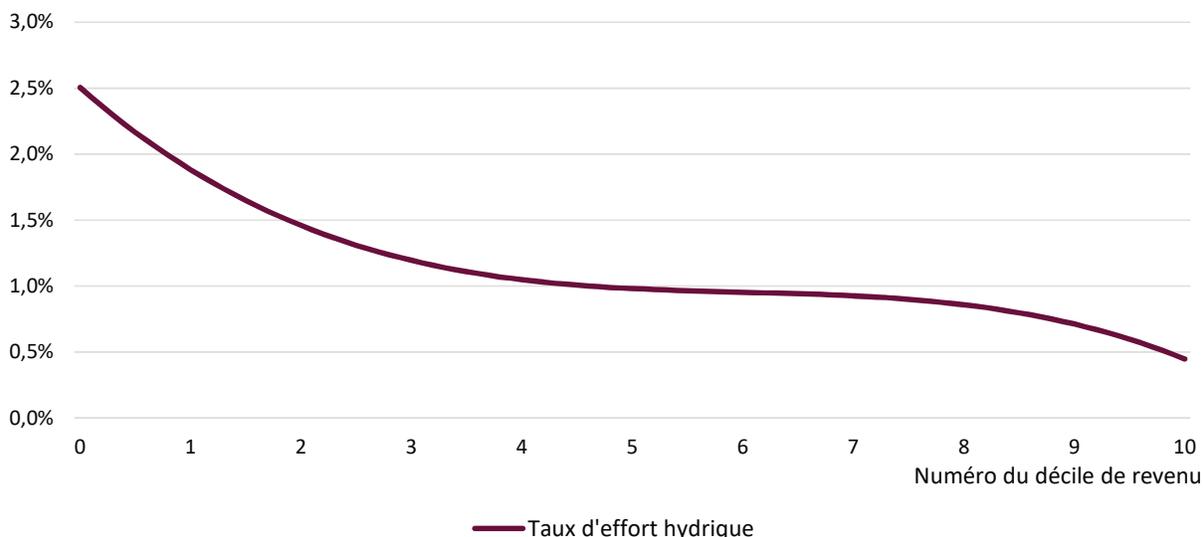


Figure 12 : Courbe de tendance du taux d'effort hydrique en 2014

⁷ D'après l'enquête sur le budget des ménages de 2014 [6]

6. Périodicité de la facturation

Certains ménages éprouvent des difficultés à cause de la périodicité de facturation annuelle utilisée dans le secteur de l'eau et qui rend la gestion du budget plus compliquée. Pour pallier à ces difficultés, et conformément à l'Arrêté du 21 novembre 2006 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, VIVAQUA applique différentes périodicités de facturation selon le niveau de consommation⁴.

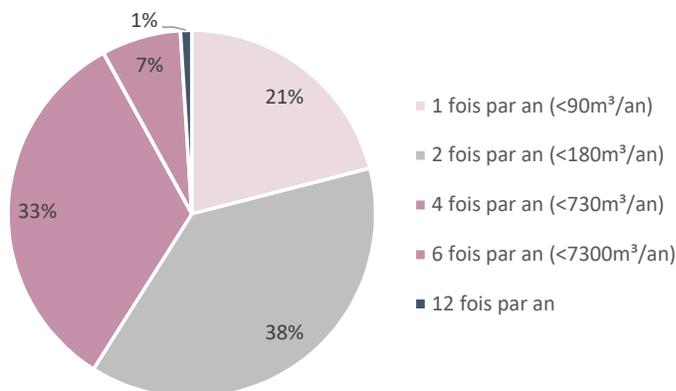


Figure 13 : Proportion des compteurs en fonction de leur périodicité de facturation en 2016

7. Plans de paiement

Un ménage qui ne peut pas payer sa facture peut demander à VIVAQUA de lui accorder un plan de paiement. Ce sont généralement les CPAS qui poussent à effectuer cette démarche. En moyenne, le plan de paiement divise la facture en 4 mensualités, visant ainsi l'acquittement du montant dû avant l'émission de la facture suivante. Le plan de paiement permet ainsi au ménage en difficulté d'avoir un délai supplémentaire avant d'être caractérisé mauvais payeur et d'être intégré au processus de recouvrement de dettes de VIVAQUA.

Le nombre de plans de paiements accordés depuis 2011 est en augmentation, 18 500 plans ont été accordés en 2011 contre 27 650 en 2016, soit une augmentation d'environ 50%⁴.

Cette augmentation est due à deux facteurs principaux :

- Une évolution de la politique de VIVAQUA face aux impayés (ceux-ci sont à présent plus activement poursuivis)
- Une augmentation des difficultés de paiement de la part de ses clients, en partie liée au point précédent.

Un ménage ayant un plan de paiement n'est pas nécessairement dans une situation problématique.

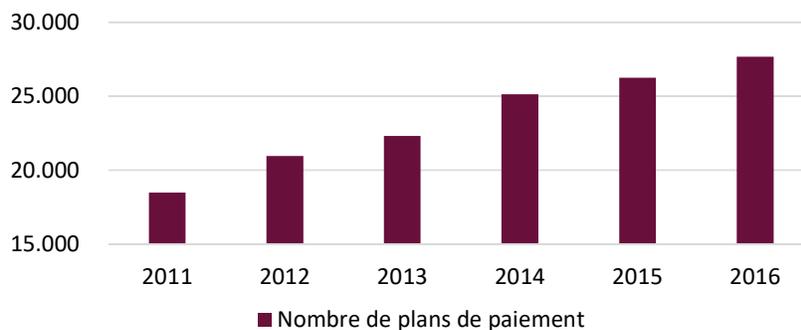


Figure 14 : Nombre de plans de paiement accordés par VIVAQUA depuis 2011

Depuis 2011, VIVAQUA enregistre par ailleurs un accroissement sensible des factures en retard de paiement. Le graphique ci-dessus illustre cette évolution.

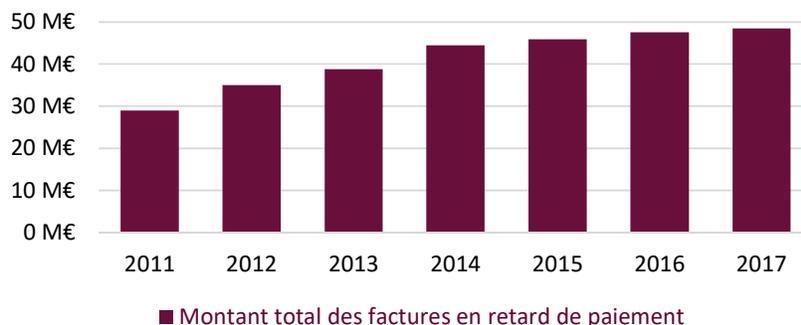


Figure 15 : Factures en retard de paiement inscrites en clôture d'exercice au bilan de VIVAQUA depuis 2011

8. Nombre de coupures d'eau

Le nombre de coupures d'eau, dernier recours de VIVAQUA face aux impayés, a également augmenté significativement ces dernières années (+235% entre 2009 et 2016)⁴. Les coupures d'eau à Bruxelles ne sont autorisées que pour les ménages disposant d'un compteur individuel, soit 200 000 logements sur les 600 000 à Bruxelles.

Le nombre particulièrement important de 1 104 coupures en 2016 a poussé les acteurs à vouloir trouver de nouvelles mesures de protection sociale à Bruxelles. En effet, la coupure d'eau fait entrer le ménage dans la situation la plus importante de précarité hydrique, le non accès à l'eau. Le nombre de coupures par année n'englobe pas tous les ménages en précarité mais est intéressant pour établir des tendances globales.

Différentes raisons permettent d'expliquer cette augmentation :

- La fin de la solidarité propriétaire-locataire depuis l'ordonnance du 30 janvier 2014
- Le durcissement de la politique de VIVAQUA face aux impayés
- La politique d'installation d'environ 6 000 nouveaux compteurs individuels par an menée par VIVAQUA depuis 2013
- L'augmentation réelle des difficultés de paiement.

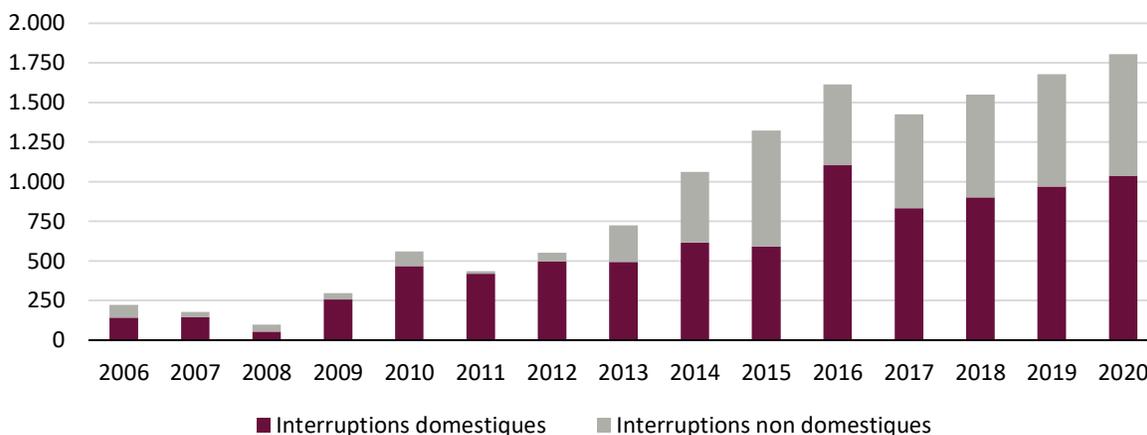


Figure 16 : Nombre de coupures d'eau à Bruxelles

9. Autres indicateurs

En complément des indicateurs déjà cités, d'autres indicateurs comme la perception du prix de l'eau par les consommateurs, les liens avec d'autres formes de précarité ou encore le degré d'utilisation des sanitaires publics existent. Cependant ces indicateurs sont difficiles à mesurer et parfois également difficiles à interpréter. Ils ont donc été volontairement mis de côté dans cette étude.

Dans l'ensemble, corrélérer différents indicateurs semble intéressant pour obtenir une bonne vue de la situation. Croiser ces données avec, par exemple, les données de la précarité énergétique (phénomène pour lequel de nombreuses études ont déjà été réalisées et qui présente de nombreuses similitudes avec la problématique de l'eau) semble particulièrement prometteur. Pour autant tout n'est pas comparable entre ces deux problématiques et être en précarité hydrique n'implique pas systématiquement d'être en précarité énergétique⁸. Ces deux précarités peuvent cependant être vues comme des symptômes différents d'un même problème plus global de précarité consistant en un manque de moyens financiers au sein des ménages pour s'acquitter de l'ensemble de leurs charges, ce qui pousse ces derniers à postposer tantôt le paiement d'une facture d'énergie, tantôt le paiement d'une facture d'eau, voire les deux.

⁸ D'après le rapport Aquawal [5]

II. Analyse des mécanismes existants de lutte contre la précarité hydrique

A. Les mesures de protection des consommateurs

La politique de l'eau en RBC s'appuie sur 5 niveaux de réglementation, de lignes directrices ou d'engagements politiques selon différents niveaux de pouvoir :

1. ONU

Une déclaration de 2010 de l'ONU stipule que l'accès à l'eau et à l'assainissement est un bien fondamental de l'Homme. L'ONU fixe ainsi un seuil de survie de 5,5m³/personne/an.

Dans son Agenda 2030 du développement durable, l'ONU vise un accès universel et équitable à de l'eau de qualité suffisante et à prix abordable.

2. UE

L'UE a établi en 1998 une directive sur la qualité et le contrôle de l'eau potable et en 2000 une directive pour la promotion d'une utilisation durable de l'eau et l'imposition du principe « pollueur-payeur ». L'UE demande ainsi à ses pays membres de mettre en place une tarification incitant à une utilisation plus durable de l'eau⁹.

3. Fédéral

L'état fédéral impose peu de réglementations autres que la reprise des directives Européennes. On note cependant que le droit à l'eau n'est pas repris explicitement dans la constitution Belge, même si certains juges se rapportent parfois au droit à la dignité humaine (art.23).

4. Régional

La politique de l'eau est fortement régionalisée en Belgique. La région est ainsi responsable de définir le cadre d'approvisionnement en eau, de coordonner les tâches régulatrices et de fixer les prix maximums pour la distribution d'eau et autres services y relatifs (tels que l'assainissement).

5. Communal

La commune représente le dernier niveau de pouvoir. La commune est responsable de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement sur son territoire. En RBC les communes se sont regroupées au sein d'intercommunales aujourd'hui toutes fusionnées pour optimiser ce service et réduire les coûts.

L'état fédéral n'étant pas compétent en matière de la protection des consommateurs pour la gestion du cycle de l'eau, cette tâche est assurée par la région et par les communes.

Au niveau de la région, les mécanismes de protection sont :

- La tarification solidaire et progressive, qui poursuit le double objectif de faire diminuer la consommation des ménages tout en étant supposée être moins chère pour les ménages les plus pauvres.
- La réglementation de la coupure, et en particulier son conditionnement au passage devant un juge de paix, par l'ordonnance du 8 septembre 1994.
L'ordonnance vise à protéger les ménages les plus précarisés en leur permettant de se défendre face à une autorité impartiale. Les parties suivantes du rapport détaillent la totalité du processus décrit dans l'ordonnance.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128112>

Au niveau des communes, les mécanismes de protection sont ceux proposés par VIVAQUA :

- Le Fonds social de l'eau, créé par VIVAQUA en 1998 et géré par les CPAS des 19 communes de la RBC. Le fonds social est financé par l'ensemble des ménages par une cotisation de 3€/m³, et fonctionne donc comme un fond de solidarité à l'échelle de la Région Bruxelles-Capitale¹⁰. Sa création répond au besoin de venir en aide aux ménages n'ayant pas de quoi payer leur facture, et ainsi éviter certaines coupures.
- Les plans de paiements, dont les modalités sont laissées à l'entière discrétion de VIVAQUA, peuvent être octroyés sur demande des ménages pour leur permettre d'apurer leur dette en quelques mensualités. VIVAQUA ayant choisi de ne pas octroyer de plan d'apurement dont la durée serait supérieure à la date de l'émission de la facture annuelle suivante

Finalement, les ménages ont également possibilité de faire appel à des acteurs sociaux (publics, associatifs ou autres) qui sont de plus en plus formés à la problématique de l'eau. Les aides proposées s'articulent généralement autour de la compréhension de la facture, d'accompagnements personnalisés, et parfois de visites à domicile pour effectuer des audits de l'eau. La Région Bruxelles-Capitale met également à disposition des fontaines, douches et toilettes publiques en cas de dernier recours. Les douches, fontaines, et sanitaires publiques ne sont pas officiellement recensées par la région Bruxelloise. De plus, ces installations ne sont pas toujours ouvertes ou accessibles pour les ménages. Dans les entretiens réalisés par le CASE, les ménages coupés (et qui continuent à vivre dans leur logement) ont recours à la solidarité familiale ou des voisins, à l'achat d'eau en bouteille, fréquentent les piscines pour se laver ou les Douche Flux (associations privées).

¹⁰ Le FSE représente au total un montant annuel global de l'ordre de 1,8 million d'euro dont 30% sont alloués aux CPAS pour frais de fonctionnement, le solde étant destiné aux interventions en faveur des ménages

B. Description du mécanisme de coupure d'eau

1. Partie « Fournisseur/Distributeur »

La gestion des impayés par les communes suit une procédure imposée par l'ordonnance du 8 septembre 1994. Cette première partie présente le processus dans son ensemble, tel que décrit dans l'ordonnance à l'article 5. La seconde partie détaille les étapes de la procédure judiciaire telle qu'elle est pratiquée par VIVAQUA devant les juges de paix.

La possibilité de recourir à la coupure n'est applicable qu'aux ménages équipés d'un compteur individuel, raison pour laquelle l'étude s'intéresse principalement aux 200 000 logements équipés de compteurs individuels sur les 600 000 totaux en RBC.

Art. 5.

La société distributrice dispose du pouvoir d'interrompre les fournitures convenues, sans autres formes que celles prescrites par les conditions générales et particulières lorsque la distribution d'eau s'effectue au bénéfice d'une personne morale ou du titulaire d'une profession libérale, d'une activité commerciale, artisanale, industrielle, de services ou administrative, sans que cette liste soit limitative.

Lorsque la distribution s'effectue à des fins domestiques au bénéfice d'une personne physique résidant ou étant domiciliée dans l'immeuble à usage d'habitation pour lequel le raccordement ou l'abonnement a été réalisé, la société distributrice ne peut interrompre unilatéralement la fourniture. Le cas échéant, la société distributrice poursuit devant la juridiction compétente l'interruption des fournitures, un mois après avoir sollicité l'avis du bourgmestre ou du président du C.P.A.S. de la commune de l'usager. L'usager peut demander par lettre recommandée à la société distributrice, dans un délai de dix jours après la réception de la mise en demeure prévue dans les conditions du distributeur, que l'avis des autorités susvisées ne soit pas sollicité.

Dans ce cas, la société distributrice saisit la juridiction compétente sans autre formalité.

Avant que ne soit mis en œuvre l'interruption des fournitures, la décision judiciaire autorisant celle-ci est notifiée par la société distributrice au bourgmestre ou au président du C.P.A.S.

Cette mesure ne pourra toutefois avoir pour effet de priver d'eau le nouveau locataire d'un immeuble unifamilial, ni le(s) usager(s) d'un immeuble à appartements équipé d'un compteur unique dans la mesure où la preuve de ce qu'il(s) s'est (se sont) acquitté(s) de leur consommation entre les mains de l'abonné est rapportée.

Par dérogation au premier alinéa, lorsque la distribution s'effectue au bénéfice d'hôpitaux, de crèches, de homes ou d'établissements scolaires, organisés ou subventionnés par les pouvoirs publics, et pour autant que la distribution soit réalisée au profit de personnes physiques qui jouissent des services dispensés par ces établissements, la société distributrice ne peut interrompre unilatéralement la fourniture. Le cas échéant, la société distributrice poursuit devant la juridiction compétente l'interruption des fournitures.

Les étapes indiquées dans cet article de l'ordonnance sont décrites dans la liste suivante. Les délais indiqués dans la liste sont les délais légaux, les délais indiqués dans l'infographie de la Figure 17 sont les délais minimum et maximum appliqués par VIVAQUA. Le délai moyen entre l'impayé et la coupure effective est proche de 2 ans.

1. VIVAQUA envoie la facture

Le format de facturation classique est annuel. La facture précise le montant dû sous déduction des éventuels acomptes déjà facturés et payés, le détail de la consommation par tranche, et indique que des frais de 5€ seront ajoutés à la facture en cas d'envoi d'un rappel. La procédure s'interrompt dès que le client paie sa dette.

2. Envoi d'un rappel après un délai de 15 jours

Le rappel indique le nouveau montant de la facture (avec les 5€ de majoration) et invite le ménage à contacter son CPAS en cas de difficulté, en précisant l'adresse et le numéro de téléphone du CPAS de la commune.

3. 15 jours après l'envoi du rappel, envoi d'une mise en demeure et information à destination du client que le CPAS de sa commune sera informé de sa situation d'endettement vis à vis de VIVAQUA, à moins que ce dernier ne s'oppose à cette transmission d'information

La mise en demeure indique le nouveau montant (avec les 10€ de majoration de la mise en demeure) et rappelle un extrait de l'ordonnance relatif aux poursuites en cas d'impayé.

4. Le client peut refuser la sollicitation du CPAS pendant 10 jours, auquel cas il passe directement à l'étape 6

5. 15 jours après la mise en demeure, VIVAQUA transmet les informations des ménages endettés aux CPAS. Dans la pratique, le client se retrouve généralement dans le listing 3 à 4 mois après l'envoi de la mise en demeure

A partir des informations transmises, le CPAS tente de prendre contact (par courrier) avec le ménage endetté. Certains ménages contactent les CPAS en dehors de ces listings.

Le CPAS effectue une enquête sociale qui lui permet de proposer l'aide la plus adéquate au ménage. Le CPAS peut décider de payer complètement ou partiellement la dette, demander un plan de paiement à VIVAQUA, ou effectuer des réparations chez le ménage si une surconsommation est constatée.

6. VIVAQUA engage les poursuites devant les juges de paix un mois après l'envoi du listing. A ce moment il n'est plus possible de négocier de plan d'apurement avec VIVAQUA

Cette partie du processus est décrite plus en détail dans la partie suivante du rapport.

7. VIVAQUA notifie les CPAS de la décision de justice

8. VIVAQUA procède à la coupure

Une fois le droit de couper obtenu et le CPAS prévenu, VIVAQUA peut procéder à l'interruption de la fourniture d'eau. Un délai supplémentaire peut survenir au moment de la trêve hivernale (du 01/11 au 31/03) ou de la trêve estivale (du 01/07 au 31/08) durant lesquelles la coupure est interdite.

9. Après le paiement total de la dette, incluant la dette initiale d'eau ainsi que les frais de procédure, VIVAQUA rétablit l'approvisionnement en eau

2. Partie « Justice de Paix »

Le processus en justice de paix débute lorsque VIVAQUA saisit la justice de paix et correspond à l'étape 6 décrite précédemment. VIVAQUA fait toujours envoyer par huissier une sommation amiable avant de poursuivre le ménage devant la justice.

Si cette sommation n'a pas d'effet, VIVAQUA introduit sa demande de justice par citation. La citation a un coût allant de 125€ à 275€ et des délais variables (entre 2 et 9 mois selon le canton). L'acte introductif d'instance est remis directement par l'huissier de justice au domicile du client cité à comparaître. L'huissier fixe lui-même la date de l'audience en concertation avec le greffe de la justice de paix concernée.

La suite de la procédure diffère en fonction de la présence ou absence de la personne convoquée et/ou d'un conseil.

2.1. Jugement par défaut

Si l'usager ou son avocat ne comparaissent pas à l'audience, le juge de paix prononce un jugement par défaut. *Dans le jugement par défaut, le juge fait droit aux demandes ou moyens de défense de la partie comparante, sauf dans la mesure où la procédure, ces demandes ou moyens sont contraires à l'ordre public¹¹.* Dans la majorité des cas, selon que le droit à l'eau est considéré comme relevant ou non de l'ordre public, la condamnation au paiement et à la coupure sont ordonnés.

Le jugement rendu est d'abord communiqué par le greffe aux parties et à leurs avocats puis est signifié¹² au débiteur à l'initiative de VIVAQUA. Le ménage ayant été condamné par défaut sans pouvoir faire valoir ses propres arguments, peut faire opposition endéans le mois qui suit la signification du jugement (uniquement la 1ère fois). L'affaire sera à nouveau portée devant le juge de paix, pour permettre au client de faire valoir ses moyens de défense.

Une modification du code judiciaire prévoit que lorsqu'un appel est possible (toujours le cas pour une demande de coupure), l'opposition n'est plus possible. Cette modification limitera grandement les cas d'opposition.

2.2. Jugement contradictoire

Le jugement est dit contradictoire lorsque la personne convoquée se présente ou est représentée lors de l'audience (15% des cas). Le juge de paix entend les deux parties pour apprécier le fond de la demande. Le juge demande au client s'il confirme la situation décrite par le fournisseur et les montants avancés.

Dans le cas où l'affaire est claire et le client manifeste son accord sur les éléments avancés, le juge de paix prononce immédiatement son jugement. Le juge tente de définir un plan de paiement réaliste avec le client, en approfondissant éventuellement ses investigations par des questions sur la situation financière et familiale de l'usager. L'usager reçoit le jugement à son domicile environ quatre semaines après l'audience de plaidoiries.

Dans les cas d'affaires plus complexes, le juge ne peut prononcer immédiatement sa décision. Trois options s'ouvrent à lui :

1. Le juge peut prendre le dossier en délibéré pour examiner les arguments et les pièces des parties ;
2. Le juge peut remettre la cause à une date ultérieure à laquelle elle sera examinée sur la base des nouvelles informations que les parties auront entre temps pu recueillir ;
3. Le juge peut renvoyer l'affaire au rôle parce qu'elle n'est pas encore en état d'être jugée. Lorsqu'une affaire est renvoyée au rôle, chaque partie a la possibilité de la faire appeler à nouveau devant le juge.

Lorsque le client reconnaît la dette, le juge de paix ne peut pas l'annuler et doit donner raison à VIVAQUA. Il peut cependant intervenir sur les modalités de son remboursement en accordant un plan de paiement ou en annulant les frais de

¹¹ Art. 806 du code judiciaire

¹² Signifier un acte à une personne : Porter officiellement cet acte à la connaissance de cette personne, par l'intermédiaire d'un huissier de justice (*Droits Quotidiens asbl, 2016*).

rappel et de mise en demeure. Le juge peut aussi réduire le montant de l'indemnité de procédure, voire déléguer une partie des dépens¹³ à la charge de VIVAQUA, lorsque les circonstances le justifient.

Le juge de paix dispose de deux options principales :

1. Le juge peut octroyer un plan de paiement et subordonner la coupure par une clause de déchéance : la clause de déchéance peut porter d'une part, sur la déchéance du terme, c'est-à-dire que l'intégralité des sommes dues devient immédiatement exigible, et d'autre part, sur le fait que la déchéance du terme entraîne la résolution du contrat et, ipso facto, la possibilité de cesser l'approvisionnement.
2. Enfin, le juge peut accorder un plan de paiement et renvoyer au rôle pour le surplus : le fournisseur doit repasser devant le juge pour obtenir la résolution si son client ne respecte pas les échéances du plan de paiement ou si après avoir respecté le plan d'apurement, un nouvel arriéré se crée.

A côté de ces deux types de décisions, des variantes existent également en raison de la liberté de décision des juges de paix.

Le jugement rendu est transmis aux parties par le greffe du juge de paix puis signifié.

La possibilité de faire appel de la décision du juge n'existe que dans les cas où la dette est supérieure à 1.860 euros, sauf si le juge considère que la coupure, non évaluable en argent, est la mesure visée à titre principal. La demande de coupure est alors toujours appellable. Lors d'un appel, l'affaire est portée devant le tribunal de Première Instance. Si la dette est non appellable, le jugement est rendu en dernier ressort. Dans ce cas, aucun recours n'est possible.

¹³ Dépens : Coût de la procédure judiciaire (par exemple, droits de timbre, de greffe, d'enregistrement, etc.).

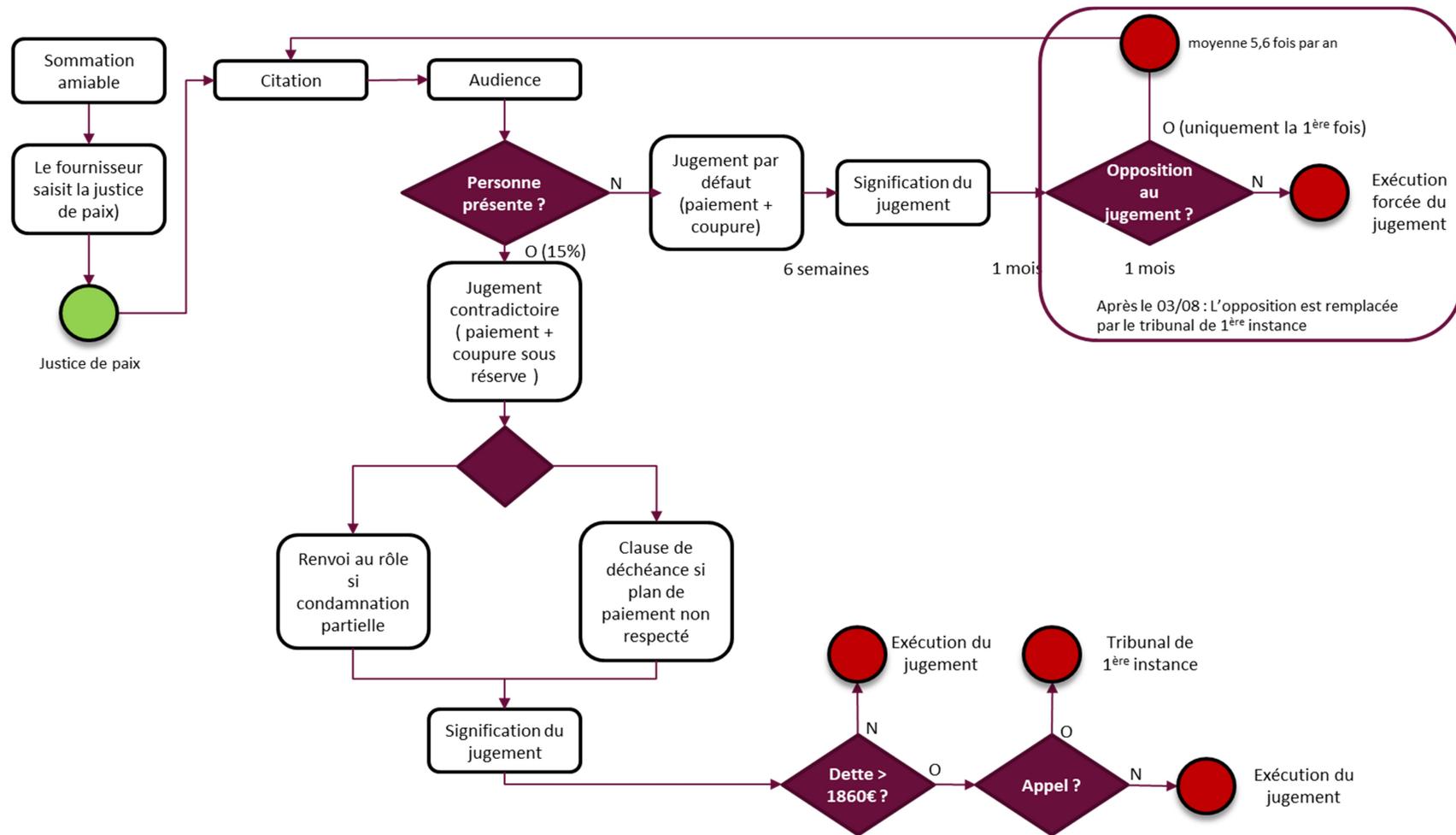


Figure 18 : Processus de justice de paix

C. Etat des lieux de la précarité hydrique et des mécanismes de protection dans les régions et pays limitrophes

1. Flandre

▪ Prix de l'eau et du traitement des eaux usées

Contrairement à Bruxelles, la fourniture d'eau en Flandre est organisée par plusieurs distributeurs d'eau. Les quatre principales compagnies, responsables de plus de 90% de la population sont De Watergroep, Pidpa, Water-Link et Farys.

Depuis 2016, la tarification en Flandre comprend :

- Une part fixe de 100€ réduite de 20€ par membre dans le ménage
- Une part de consommation « basique » de 0 à 30m³ + 30m³ par membre dans le ménage
- Une part de consommation « confort » au-delà de la limite précédente. Ces m³ sont payés le double du prix

Les tarifs dépendent du fournisseur d'eau, mais pour une famille de deux personnes consommant 70m³/an la facture moyenne est de 347,7€ contre 252€ à Bruxelles.

La Figure 19 présente l'évolution de la facture d'eau en Flandre depuis 2012. L'augmentation (+14.8%) est due aux mêmes facteurs qu'en RBC.

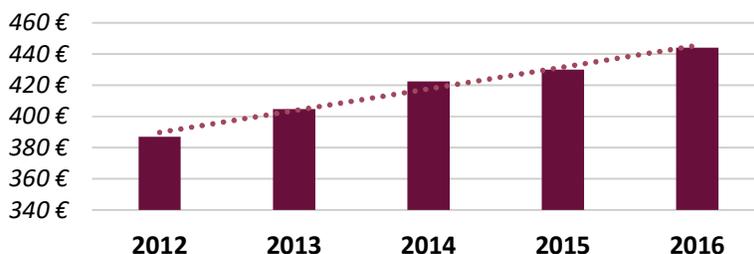


Figure 19 : Evolution de la facture d'eau en Flandre (100 m³/an)

▪ Etat des lieux de la précarité hydrique

Les distributeurs d'eau doivent publier chaque année un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'évolution de la précarité hydrique. Ainsi en 2016 :

- 61 387 Retards de paiements ont été enregistrés
- 55 487 Plans de paiements ont été accordés contre 27 660 à Bruxelles (2,15% contre 13.8%)
- 6 787 audiences de justice ont eu lieu contre 3 850 à Bruxelles (0,26% contre 1,9%)
- 3 924 coupures ont été autorisées contre 1 104 à Bruxelles (0,15% contre 0,55%)

En valeur absolue, ces indicateurs sont supérieurs à ceux de la RBC, cependant le nombre de ménages concernés est supérieur en Flandre (les données concernent 2,6 M de ménages).

▪ Cadre légal et mécanismes de protection

La procédure de coupure d'eau est différente en Flandre qu'en RBC, après la mise en demeure l'exploitant peut entreprendre une procédure de justice pour récupérer la dette, et faire une demande de coupure via une commission locale d'avis de coupure (*lokale adviescommissie*), généralement reliée au CPAS local (294 des 318 municipalités Flamandes possèdent une LAC).

La LAC, le fournisseur d'eau et le client cherchent à s'entendre sur une solution raisonnable avant que la coupure ne soit décidée. Le CPAS peut également négocier un plan de paiement avec le fournisseur.

En cas de décision de coupure, le ménage dispose de 6 semaines pour rembourser sa dette avant que la coupure ne soit effectuée.

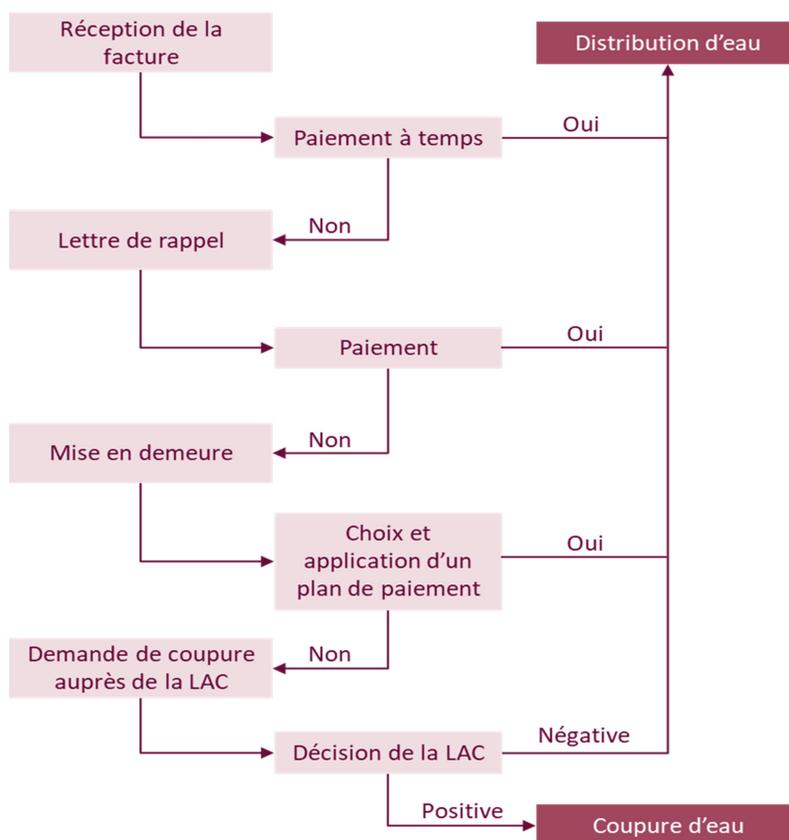


Figure 20 : Procédure de coupure en Flandre

Certains clients sont également susceptibles d’être des clients protégés. Les clients protégés représentent 12% des clients Flamands. Les avantages de ce statut sont :

- Une réduction automatique de 80% de la facture
- Un Water Scan gratuit¹⁴
- La possibilité d’obtenir un plan de paiement sur mesure
- Un relevé gratuit du compteur d’eau

▪ A retenir

L’ensemble des frais de justice sont évités grâce aux LAC, cependant ces commissions ont un coût. Pour les 26 000 dossiers étudiés en 2015, à raison de 30min par dossier. Le coût total de la procédure peut être estimé au minimum à 500 000 € pour chaque membre dans les LAC (soit 1,5M€ en tout). En 2012, 6% des décisions de LAC ont abouti à un avis de coupure et 70% à un avis conditionnel¹⁵.

Le mécanisme de tarification sociale semble intéressant car il permet une aide préventive des ménages en difficultés. Cependant la Flandre n’a pas de fonds social de l’eau comme la RBC. Les ménages n’étant pas des clients protégés ne reçoivent donc pas d’aide financière des CPAS

¹⁴ Les étapes d’un water scan sont : une discussion autour de la consommation d’eau du ménage, une revue du compteur et une vérification des options d’économies d’eau (comportement ou matériel), des fuites et des aspects sanitaires (par exemple tuyaux en plomb) à travers la maison (www.dewatergroep.be)

¹⁵ Flanders Environment Agency (2013)

2. Wallonie

Wallonie

- Prix de l'eau et du traitement des eaux usées

Comme en Flandre, plusieurs distributeurs d'eau fournissent la Wallonie. La Société Wallonne des Eaux représente 67% de la région.

La tarification depuis 2005 suit le concept de coût vérité de l'eau. Chaque année le comité de contrôle de l'eau fixe le prix au m³ du coût vérité de distribution (CVD) et du coût vérité d'assainissement (CVA), le même pour tous les ménages wallons¹⁶. La tarification est ensuite fixée par tranche de consommation :

- Une redevance annuelle valant $20 \cdot \text{CVD} + 30 \cdot \text{CVA}$
- La tranche 1 de 0 à 30m³ valant $0,5 \cdot \text{CVD} \cdot \text{nombre de m}^3$
- La tranche 2 de 30 à 5000 m³ valant $(\text{CVD} + \text{CVA}) \cdot \text{nombre de m}^3$

Pour chaque m³ consommé, le ménage doit également participer à hauteur de 2,5c€ à la contribution au fonds social de l'eau.

En 2017, le CVD est fixé à 2,16€/m³ et le CVA est fixé à 2,365€/m³. Pour une famille de deux personnes consommant 70m³/an la facture est de 349,1€ contre 252€ à Bruxelles.

La Figure 21 présente l'évolution de la facture d'eau en Wallonie. Depuis 2012, la facture a augmenté de 22,4% pour une consommation de 100m³/an.

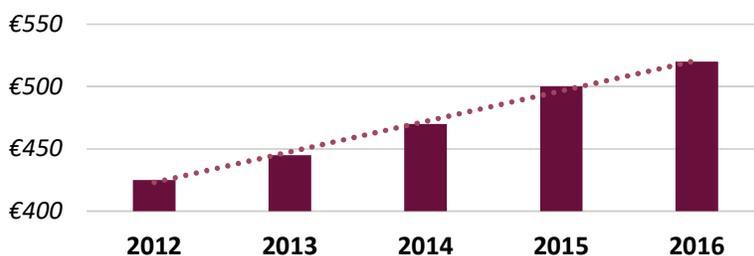


Figure 21 : Evolution de la facture d'eau en Wallonie (100m³/an)

- Etat des lieux de la précarité hydrique

Les données disponibles pour évaluer la précarité hydrique en Wallonie ne sont pas les mêmes qu'à Bruxelles. Cependant le rapport 2015 du service de Lutte contre la pauvreté avançait le nombre de 1558 coupures d'eau en Wallonie contre 591 à Bruxelles en 2015 (0,06% contre 0,29%).

La Wallonie, par le biais de la Société publique de Gestion de l'Eau, mesure la précarité hydrique en estimant le nombre de ménages n'ayant pas payé l'eau après le deuxième rappel. En 2016, 9% des ménages Wallons étaient ainsi considérés à risque de ne pas pouvoir payer leur facture.

Une étude statistique réalisée en 2015 par Aquawal estime que le nombre de ménages ayant un taux d'effort hydrique supérieur à 3% représentait 5,7% de la population Wallonne.

- Cadre légal et mécanismes de protection

Le cadre légal encadrant la coupure en Wallonie est similaire à celui de la RBC, notamment la coupure ne peut être autorisée que par un juge de paix. Quelques différences existent cependant :

- En cas d'impayé, et après avoir prévenu le ménage et le CPAS, le fournisseur peut limiter le débit du compteur d'eau du ménage à l'aide d'une pastille. L'objectif poursuivi est de limiter l'accumulation de la dette chez ces

¹⁶ En région wallonne, le CVA ne couvre en réalité que l'épuration des eaux usées et non les frais de gestion de l'égouttage (communal), qui fait encore l'objet d'une taxation communale distincte

ménages, et par ce biais limiter la charge financière payée par la société (via le fonds social). Environ 2000 ménages se sont vus imposer ce mécanisme en 2017. 80 % des limiteurs sont placés par la CILE, les autres distributeurs y ayant globalement renoncé, l'efficacité des limiteurs n'étant pas celle attendue initialement

- Le fonds social de l'eau Wallon doit être utilisé au minimum à 10% pour des améliorations techniques chez les ménages. Les retours sur ces interventions chez le ménage sont positifs, la part ayant d'ailleurs été augmentée de 5 à 10% récemment.

▪ A retenir

Le taux de risque de pauvreté est moins important en Wallonie qu'en RBC¹⁷, ce qui y explique en partie le faible taux de précarité. Les améliorations techniques sont utiles car elles permettent au ménage aidé de sortir, au moins pour l'eau, de sa situation difficile. Ces améliorations ont également un impact sociétal positif car elles contribuent à la diminution de la consommation de la région.

3. Pays-Bas / Amsterdam

Les informations utilisées pour les Pays-Bas proviennent du fournisseur Waternet, le fournisseur d'eau de la ville d'Amsterdam. La population de la ville et de sa banlieue servie par Waternet est d'environ 1,3M d'habitants¹⁸, ce qui la rend comparable à la région Bruxelles Capitale.

▪ Prix de l'eau et du traitement des eaux usées

Deux types de logements existent à Amsterdam, les logements équipés ou non d'un compteur d'eau.

- La facture pour les ménages n'ayant pas de compteur repose sur un système d'unités et sur un barème associé. La facture en 2017 peut ainsi aller de 40,34€ à 435,55€. Les unités sont attribuées en fonction du nombre de pièces et de leur taille, de la présence d'une baignoire, d'un jardin, d'un garage ou encore d'une cuisine. Il est difficile de comparer cette facture et celle des ménages de la RBC.
- Pour les ménages ayant un compteur, la facture comprend une part fixe, un prix au m³, une taxe sur l'eau potable au m³ et la TVA.

En 2017, la redevance est de 42,15€ et le prix tout compris au m³ est de 1,516€/m³. Pour une famille de deux personnes consommant 70m³/an la facture est de 157,2€ contre 252€ à Bruxelles. Cette facture est trimestrielle et des prépaiements peuvent être débités automatiquement tous les mois.

La Figure 22 présente l'évolution de la facture d'eau à Amsterdam. Depuis 2012, la facture a augmenté de 8,3% pour une consommation de 100m³/an.

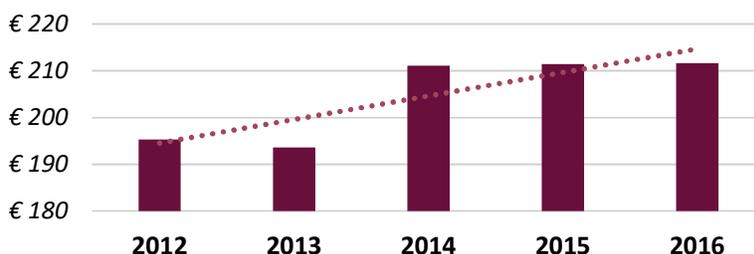


Figure 22 : Evolution de la facture d'eau à Amsterdam (100m³/an)

¹⁷ D'après « L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) » ; <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/taux-de-risque-de-pauvrete/>

¹⁸ D'après <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82245NED/table?ts=1518083971775>

- Etat des lieux de la précarité hydrique

Aux Pays-Bas, il n'existe aucune réglementation concernant la déclaration du nombre de coupures ou de problèmes de paiement par l'exploitant. De ce fait les données concernant la précarité hydrique sont limitées.

En 2016, Waternet a procédé à 8 223 coupures parmi les 730 000 ménages servis. Le nombre de coupure représente donc 1,12% des ménages servis.

- Cadre légal et mécanismes de protection

Depuis 2012 une loi impose la procédure à suivre pour les problèmes de paiements. Le distributeur doit en premier lieu envoyer un rappel de paiement mentionnant clairement la possibilité d'aide à la gestion des dettes. Le distributeur doit ensuite faire les efforts nécessaires pour prendre contact avec le ménage et s'accorder avec lui sur un plan de paiement. Les conseillers à la gestion des dettes peuvent aider à définir les modalités du plan de paiement.

Si le ménage ne respecte pas le plan de paiement, le distributeur peut procéder à la coupure s'il le souhaite. L'Inspectie Leefomgeving (agence nationale) s'assure du bon respect de cette procédure.

En 2014, la fédération des distributeurs d'eau (Vewin) a conclu un gentlemen's agreement avec la fédération d'aide à la gestion des dettes (NVVK). Le principe clé est que l'exploitant devra toujours faire l'effort de pousser le ménage à se faire aider pour gérer sa dette. En cas d'accord avec un conseiller, le client ne peut plus être coupé et le remboursement de la dette est suspendu.

Finalement, un système de signalement anticipé a été organisé par les municipalités. Différents services (eau, énergie, ...) signalent les problèmes de paiement dès les premiers stades et les municipalités peuvent donc intervenir rapidement pour aider à la gestion des dettes

- A retenir

La procédure de coupure est facilitée par rapport à la RBC par l'autorisation faite au distributeur de couper dès que le plan de paiement n'est pas respecté.

Les mesures de protection proposées aux Néerlandais les poussent à se faire aider par un conseiller plutôt que de rester seuls face à leur dette¹⁹. Le Gentlemen's agreement en particulier montre que les distributeurs d'eau sont volontaires pour faire évoluer positivement la situation.

4. France / Paris

Les informations utilisées pour la France proviennent du fournisseur Eau de Paris, le fournisseur d'eau de la ville de Paris. La population de la ville est d'environ 2,25M d'habitants, le double de la région Bruxelles Capitale.

Les logements de la ville de Paris sont presque exclusivement équipés de compteurs collectifs, la tarification est donc indiquée à l'échelle d'un compteur. La méthode de répartition par logement dépend des copropriétés.

- Prix de l'eau et du traitement des eaux usées

La tarification de l'eau à Paris est divisée en deux parts :

- Une part d'abonnement fixe, qui comprend la location et l'entretien du compteur. L'abonnement dépend du diamètre du compteur mais reste toujours une part faible de la facture.
- Un prix au m³ comprenant la production et distribution d'eau, l'assainissement, et les taxes et autres redevances.

En 2017, l'abonnement pour un compteur D15 est de 21,75€ et le prix tout compris au m³ est de 3,41€/m³. Pour une famille de deux personnes consommant 70m³/an la facture est de 260,45€ contre 252€ à Bruxelles. La facture est payée de façon trimestrielle.

Dans le cas d'un compteur collectif, même avec un diamètre plus important, la part fixe devient négligeable et le prix total tend vers le prix au m³.

¹⁹ Voir https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Overzicht_drinkwaterbedrijven_.pdf

La Figure 23 présente l'évolution de la facture d'eau à Paris. Depuis 2012, la facture a augmenté de 10,6% pour une consommation de 100m³/an.

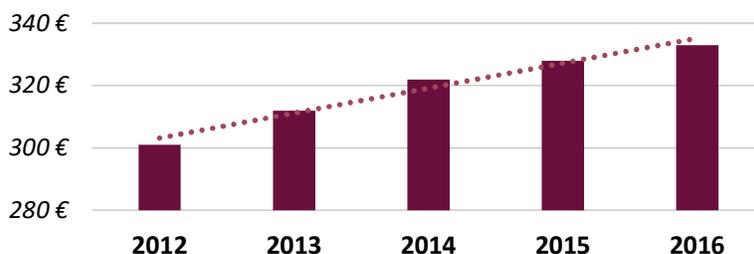


Figure 23 : Evolution de la facture d'eau à Paris (100m³/an)

▪ Etat des lieux de la précarité hydrique

La France, ou Paris, ne partagent pas de statistiques concernant la précarité hydrique. Les distributeurs d'eau constatent localement les problèmes de paiements qui les concernent.

Certaines associations comme Médecins du monde ou la Fondation Abbé Pierre partagent des études réalisées par leurs services. Ainsi, la dépense moyenne pour l'eau est de 1,1% du budget, mais 2M de ménages dépassent le seuil des 3%. Ces études estiment à 1% la part de la population Française n'ayant pas accès à l'eau potable.

A l'échelle de Paris, le nombre de ménages ayant un taux d'effort hydrique supérieur à 3% est faible. La ville estime qu'environ 50 000 foyers sont bénéficiaires des aides de la ville. Le nombre de ménages bénéficiant des aides de l'état n'est pas disponible.

▪ Cadre légal et mécanismes de protection

La loi Française garantit l'accès à l'eau et à l'assainissement comme droit fondamental. Depuis 2013, la Loi Brottes interdit le recours à la coupure en cas d'impayés. La jurisprudence a ensuite étendu cette interdiction aux limiteurs de débits.

La loi Brottes encourage l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau. Pour la ville de Paris, où la tarification sociale est difficile à mettre en place à cause du nombre important de compteurs collectifs, d'autres mesures ont été mises en place :

- Allocation de solidarité à l'eau de la ville de Paris
- Participation à hauteur de 500 000€ par an au fonds de solidarité logement, un mécanisme curatif d'envergure nationale qui vise à garantir l'accès à l'ensemble des biens de base (logement, eau, énergie, télécom, etc.). Le fonds est financé en majorité par les départements mais également par des entreprises sur base volontaire.
- Gratuité de 7,35m³/personne/an pour un public de 16 000 foyers. Le budget total est de 240 000€/an
- Ambassadeurs de l'eau dont l'objectif est de faire sortir les foyers fragiles de la précarité hydrique ou d'éviter qu'ils n'y basculent (40 personnes, 500 000 €/an)

Au niveau national, outre le fonds de solidarité logement, les principales mesures sont :

- Loi Warsmann (2013) qui oblige le fournisseur à avertir le client en cas de suspicion de fuite. La facture d'eau ne peut alors pas dépasser le double de la consommation moyenne habituelle
- Service de médiation des dettes qui propose un règlement amiable des litiges. Ces services ont traité un peu moins de 2 000 dossiers en 2014 avec un taux de succès de 85%
- Agences de proximité gérées par le fonds de solidarité logement

▪ A retenir

La précarité hydrique est limitée par l'interdiction de la coupure, cependant selon le PDG de Veolia, le nombre d'impayés a doublé depuis cette interdiction. Veolia ne précise pas si le nombre d'impayés s'est stabilisé ou s'il est encore en augmentation.²⁰

Le fonds de solidarité logement a un panel d'actions et de moyens plus large que le fonds social de l'eau, de plus l'objectif est de lutter contre la pauvreté dans son ensemble et pas uniquement contre la précarité hydrique.

Les ambassadeurs de l'eau présentent le double intérêt de pouvoir aider les ménages précarisés à ne plus être en impayés tout en faisant diminuer la consommation globale de la ville.

5. Angleterre / Londres

Les informations utilisées pour l'Angleterre proviennent du fournisseur Thames Water, le fournisseur d'eau de la ville de Londres et de sa banlieue. La population concernée est d'un peu plus de 15M d'habitants. Malgré ce nombre important par rapport à la RBC, les informations fournies par Thames Water sont plus importantes que les informations fournies par des distributeurs de villes de taille équivalente à Bruxelles, par exemple Birmingham.

▪ Prix de l'eau et du traitement des eaux usées

Comme pour la ville d'Amsterdam, deux types de logements existent à Londres : les logements équipés ou non d'un compteur d'eau.

- La facture pour les ménages n'ayant pas de compteur repose sur le nombre de chambres dans le logement et sur une redevance annuelle. La facture va ainsi de 237,42£ par an pour une personne seule à 411,16£ par an au maximum.
- Pour les ménages ayant un compteur, la facture comprend une part fixe et une part variable comprenant la distribution et l'assainissement de l'eau.

En 2017, la redevance est de 44,02£ et le prix tout compris au m³ est de 2,078£/m³. Pour une famille de deux personnes consommant 70m³/an la facture est de 189,5£ (soit 205,79€ au taux de change du 1^{er} septembre 2017) contre 252€ à Bruxelles.

La facture moyenne de Thames Water en 2017 est de 374£, poussée par le prix plus important pour les ménages n'ayant pas de compteur.

La Figure 24 présente l'évolution de la facture d'eau à Londres. Depuis 2012, la facture a augmenté de 5,5%.

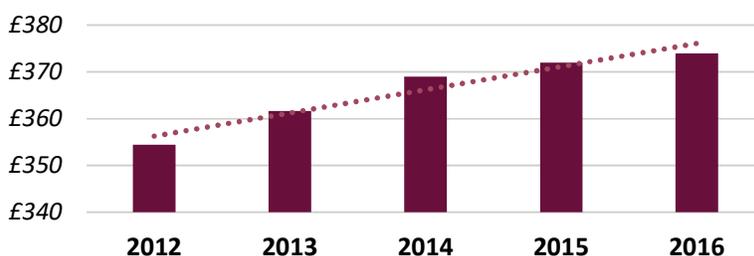


Figure 24 : Evolution de la facture d'eau à Londres

▪ Etat des lieux de la précarité hydrique

La précarité hydrique est un phénomène important en Angleterre, raison pour laquelle le régulateur de l'eau OFWAT travaille sur le sujet depuis de nombreuses années. Certaines organisations comme Water UK ou Discover Water disposent également d'informations sur les prix et l'accessibilité des factures pour les différents distributeurs d'eau Anglais.

²⁰ <https://www.ouest-france.fr/economie/linterdiction-des-coupures-deau-entraîne-un-doublement-des-impayés-pour-veolia-selon-son-pdg-4056124>

Le dernier rapport d'OFWAT sur la précarité hydrique (Water affordability) date de 2015. Les résultats estimés sont :

- 24% des ménages Anglais ont un taux d'effort hydrique supérieur à 3% et sont considérés en précarité hydrique
- 11% des ménages anglais ont un taux d'effort hydrique supérieur à 5% et sont considérés en précarité hydrique sévère
- 2,2 milliards de £ sont impayés fin 2014, sur l'ensemble des ménages cela représente un surcout de 21£ sur leur facture annuelle
- 48% des ménages ont connaissance des mécanismes d'aide en 2014 contre seulement 29% en 2009

Les données ne sont pas disponibles à l'échelle de la ville de Londres.

- **Cadre légal et mécanismes de protection**

Les coupures sont interdites en Angleterre depuis 1999, les distributeurs peuvent envoyer des rappels et transférer les dettes à des services de recouvrements.

Toutes les mesures de protection existantes en Angleterre ne sont pas reprises par l'ensemble des distributeurs. Les mesures présentées ici concernent donc Thames Water, et la région Londonnienne en particulier :

- Les water saving freebies sont un ensemble d'équipements de réduction à la consommation proposés gratuitement par Thames Water
- Water Direct Scheme permet aux ménages endettés recevant des fonds de retraite, de chômage, ou des allocations diverses de déduire directement la facture d'eau de ces allocations
- WaterSure Scheme permet aux ménages recevant des allocations et ayant une consommation d'eau importante (au moins 3 enfants ou pour raison médicale) de limiter leur facture d'eau à la facture moyenne, soit 374£ en 2017
- Les Charitable Trusts sont des organismes indépendants qui aident à payer les dettes des ménages de façon curative
- Le Restart Scheme permet au distributeur de payer 1£ pour chaque 1£ payé par le ménage endetté

Les organisations comme UK Water ou le Consumer Council for water (CC Water) donnent des informations sur le prix de l'eau et aident en cas de litige entre le ménage et le distributeur.

- **A retenir**

La précarité hydrique est un phénomène important en Angleterre à cause d'un prix de l'eau élevé en moyenne. Les dispositifs mis en place sont donc nombreux et ambitionnent d'atteindre le maximum de ménages, en étant à la fois préventifs et curatifs. Le restart scheme peut permettre à un ménage ayant accumulé de nombreuses anciennes dettes mais ayant stabilisé sa situation de prendre un nouveau départ.

6. Autres mesures applicables à la région Bruxelloise

Les mesures présentées dans cette partie ont été mises à part car elles nécessitent des prérequis pour pouvoir être mises en place. Elles sont néanmoins intéressantes et apportent des idées sur des approches différentes et innovantes autour de la précarité hydrique.

- **Italie**

Le prix de l'eau en Italie est relativement peu cher comparativement aux autres pays Européens, mais la consommation y est supérieure. Pour une consommation de 150m³, la facture moyenne est de 260€/an. Cependant, pour cette même consommation, la facture varie de 86€ à 410€ selon la région.

Les statistiques sur la précarité hydrique ne sont pas disponibles en Italie. Les grandes variations de prix selon les régions laissent penser que la précarité hydrique n'est pas équitablement répartie.

Depuis 2012, la loi permet d'utiliser une partie de la facture pour des mesures de protection des consommateurs. Certaines communes ont donc décidé de fournir des aides curatives aux ménages de leur commune. Généralement les ménages sont classés selon l'index ISEE qui est calculé à partir des revenus et du patrimoine du ménage, ainsi que du nombre de personnes dans le ménage. Cet index est déterminé au niveau national et peut permettre d'évaluer le niveau de richesse du ménage.

Les autorités publiques locales choisissent ensuite les seuils à partir desquels la facture d'eau sera réduite, et le montant des aides. Ce mécanisme permet donc de répondre au plus près des réalités locales et de prendre en compte les spécificités de la région.

Un tel index n'existe pas en Belgique ce qui rend impossible l'application d'une telle mesure. VIVAQUA dispose uniquement du nombre de personnes par ménage mais n'a pas d'accès aux revenus.

L'Italie travaille actuellement sur un mécanisme de solidarité à l'échelle nationale pour compenser les différences de prix de l'eau.

▪ Ecosse

En Ecosse, la majorité des ménages n'ont pas de compteur d'eau, la facture d'eau est payée en même temps que les impôts locaux et dépend donc du « niveau » du logement. Les impayés d'eau correspondent donc aux impayés des impôts.

D'éventuelles réductions supplémentaires peuvent s'appliquer pour des profils susceptibles de manquer de moyens, par exemple les étudiants ou les handicapés.

La précarité hydrique est donc totalement inexistante car les ménages ont un accès garanti et illimité à l'eau potable.

En contrepartie, l'incitation à la consommation rationnelle de l'eau est inexistante. La consommation moyenne est estimée à 43,85m³/personne/an, soit environ 25% supérieur à la RBC mais un niveau équivalent à la consommation Allemande (44,15m³/personne/an) et inférieur à l'Angleterre (52,65m³/personne/an).

Cette mesure, si elle a le mérite de résoudre le problème de la précarité, nécessite de revoir entièrement la façon de voir la tarification de l'eau pour être applicable à la RBC.

▪ Suisse et Allemagne

La Suisse et l'Allemagne ont développé une approche similaire, aucun mécanisme particulier n'existe pour la précarité hydrique mais la situation de pauvreté est traitée dans son ensemble.

Le distributeur d'eau n'intervient pas dans la gestion des ménages précarisés. La personne dans le besoin doit se faire connaître des services sociaux. Si au terme d'une enquête sociale il est montré qu'elle est effectivement en difficulté, ses charges sont payées par l'état directement. Cette aide est donc générale et comprend le paiement de l'eau, de l'énergie, des déchets, etc.

Les coupures sont autorisées mais n'arrivent pas si le ménage a fait les démarches nécessaires pour se faire connaître des services sociaux.

Cette mesure fonctionne bien, mais dans un cadre où la précarité hydrique est faible voire quasi inexistante²¹. L'ambition de gérer la pauvreté dans son ensemble est intéressante mais demande une bonne coordination des différents acteurs.

▪ Espagne

L'Espagne est caractérisée par une importante variété dans les politiques de l'eau. Aucune loi n'existe au niveau national, que ce soit pour imposer le prix ou des mécanismes de protection du consommateur.

La facture d'eau est estimée à 1,83€/m³ et la consommation de 47,55m³/personne/an.

Les autorités régionales ou communales sont responsables, si elles le souhaitent, de mettre en place des mécanismes pour aider les ménages précarisés. Ces aides peuvent passer par un tarif social, ou par la fourniture d'un « minimum vital » de 36,55m³/personne/an. Les coupures restent autorisées pour les fournisseurs d'eau.

Le seuil d'obtention de ces aides est généralement fixé par rapport au revenu minimal du pays mais reste à la discrétion de chaque fournisseur. Le mécanisme est donc proche de celui de l'Italie où l'entité responsable de l'attribution des aides doit connaître le revenu du ménage.

²¹ D'après le rapport Aqua Publica [8]

III. Constats issus des rencontres avec les acteurs du groupe de travail

Les rencontres avec les acteurs du GT, et l'analyse de la situation par Sia Partners ont soulevé 24 constats ayant un impact sur la précarité hydrique. Ces constats ont été organisés en 4 parties :

- A. Constats sur l'état des lieux de la précarité hydrique
- B. Constats sur la procédure de coupure
- C. Constats sur les autres mécanismes de protection
- D. Constats concernant les CPAS

Constats sur l'état des lieux de la précarité hydrique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le revenu disponible des ménages est à nouveau en augmentation 2. La part de la facture d'eau dans les revenus a augmenté ces dernières années 3. La part de la facture d'eau dans les revenus risque de poursuivre son augmentation 4. Les investissements de VIVAQUA vont devoir augmenter dans les prochaines années 5. La responsabilisation des ménages est accrue par l'augmentation du nombre de compteurs individuels 6. La communication sur les dispositifs d'aide publique de la part de VIVAQUA est insuffisante
Constats sur la procédure de coupure	<ol style="list-style-type: none"> 7. La procédure en justice de paix ne garantit pas la protection des ménages précarisés 8. La procédure en justice entraîne des surcoûts importants pour le ménage 9. Les impayés entraînent des surcoûts importants pour la société 10. La longueur des délais préalables à la justice de paix ne permet pas d'éviter les impayés (voir énergie) 11. La procédure de fermeture ure entraîne des délais qui favorisent l'augmentation de la dette du consommateur 12. Les frais engagés sont disproportionnés face aux montants des impayés 13. Certains ménages déménagent et ne sont plus concernés par la décision de coupure car il n'existe pas de portabilité systématique 14. Les ménages vont rarement chercher les recommandés pour les mises en demeure
Constats sur les autres mécanismes de protection	<ol style="list-style-type: none"> 15. Le tarif solidaire et progressif en vigueur n'est pas une garantie de solidarité sociale 16. L'augmentation du budget du FSE ne suffit pas à éviter les coupures 17. Le FSE finance systématiquement des frais annexes aux coûts de l'eau 18. L'absence de critères définis diminue l'efficacité et l'accessibilité des plans d'apurement 19. Les aides sociales les plus connues sont curatives et non préventives 20. La facture manque de lisibilité et est envoyée sur base annuelle
Constats concernant les CPAS	<ol style="list-style-type: none"> 21. L'accompagnement du consommateur le long de la procédure lui permet d'être un acteur plus actif dans la régularisation de sa dette 22. Les listings transmis par Hydrobru sont peu ou mal utilisés par les CPAS 23. L'accès difficile du CPAS à VIVAQUA se fait au détriment du ménage 24. Les coordonnées du CPAS sont sur le rappel mais devraient être sur la mise en demeure

A. Constats sur l'état des lieux de la précarité hydrique

1. Le revenu disponible des ménages est à nouveau en augmentation

Définition : L'unité de consommation est une échelle d'équivalence appliquée pour adapter les dépenses de consommation en fonction de la taille et de la composition du ménage.

Cette échelle permet de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles et de compositions différentes.

Le revenu moyen par unité de consommation est un indicateur utilisé pour refléter les moyens réellement disponibles pour les ménages. Il est ainsi plus précis que le revenu moyen des ménages qui ne prend pas en compte les disparités de situation, raison pour laquelle il est utilisé dans l'enquête sur le budget des ménages.

Entre 2014 et 2015 à Bruxelles, le revenu moyen par unité de consommation a augmenté de 0,2%. Il avait diminué de plus de 5% suite à la crise de 2008, en parallèle de l'augmentation des prix de l'eau, jusqu'à passer sous le niveau de 1995.

Selon l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyses, la croissance du revenu disponible réel des ménages bruxellois devrait atteindre 1,4 % par an en moyenne sur la période 2015-2021, cependant ces données reposent sur des modèles et ne sont pas finales.

A titre de comparaison, la diminution observée pour le reste de la Belgique est plus faible que celle de la RBC. Le revenu moyen par unité de consommation en Belgique se situe à un niveau équivalent à celui de l'année 2000.

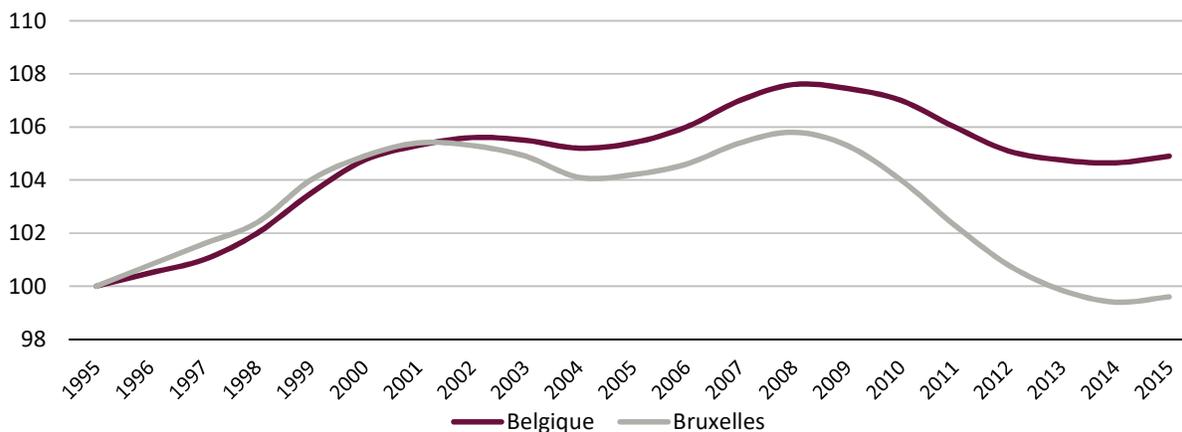


Figure 25 : Evolution du revenu moyen par unité de consommation (base 100 = 1995)

2. La part de la facture d'eau dans les revenus a augmenté ces 10 dernières années

La part de la facture d'eau dans le revenu (ou taux d'effort hydrique) est l'indicateur le plus répandu pour mesurer la précarité hydrique. La part de l'eau dans le budget des ménages a augmenté significativement, en moyenne +69% depuis 1999.

Cette augmentation provient de deux facteurs conjoints :

- L'augmentation de la facture d'eau moyenne pour les ménages
- La diminution du revenu disponible des ménages abordée au constat 1

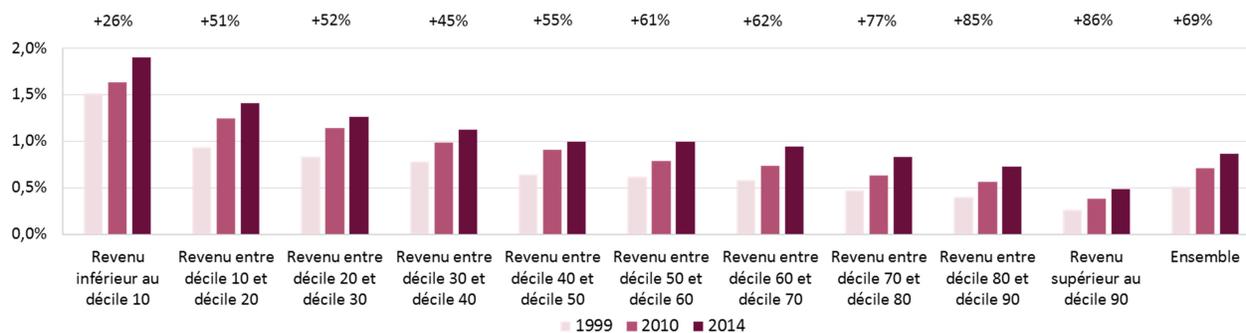


Figure 26 : Evolution du taux d'effort hydrique par tranche de revenu

La proportion de la facture d'eau dans les revenus prenant une place de plus en plus importante, les actions à prendre pour améliorer les mécanismes de protection sociale sont d'autant plus important.

3. La part de la facture dans les revenus risque de poursuivre son augmentation

Durant les prochaines années, les besoins de financement de VIVAQUA sont amenés à augmenter fortement (voir constat 4) et risque de provoquer une augmentation de la part de la facture d'eau dans le budget.

De plus, notons que l'augmentation observée des impayés est historiquement plus importante que l'augmentation de la facture d'eau. Depuis 2009 une augmentation de **1% de la facture d'eau** entraîne :

- Une augmentation de **2,2% du nombre de plans de paiement**
- Une augmentation de **0,5% du nombre d'avis envoyés aux CPAS**
- Une augmentation de **5,2% du montant des dettes concernées**
- Une augmentation de **7,1% du nombre de coupures**

Une attention particulière devra ainsi être portée à l'évolution des indicateurs relatifs aux impayés et à ses causes dans les années à venir. La figure suivante présente l'historique d'évolution de ces indicateurs, en prenant 2009 comme base.

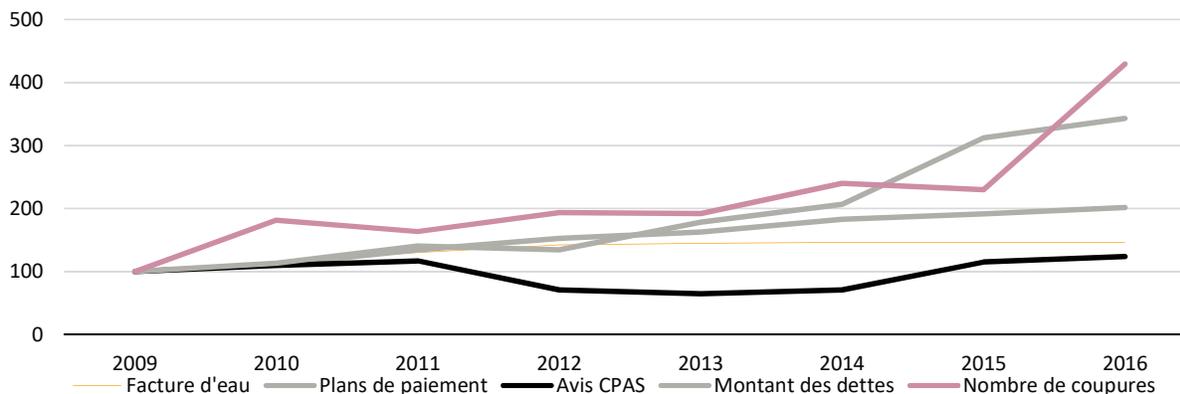


Figure 27 : Evolution des indicateurs (base 100 = 2009)

L'augmentation du prix de l'eau n'est pas la seule raison de l'augmentation des impayés et des coupures. Une des raisons est l'évolution de la gestion de la procédure par VIVAQUA qui fait évoluer le nombre de dossiers en récupération d'impayés.

En effet, pour limiter l'augmentation des impayés, VIVAQUA a décidé de recourir à la procédure en justice de paix de façon plus systématique et pour des montants de dettes moindres qu'auparavant. Les nouveaux ménages inclus dans les processus de recouvrement font augmenter les « chiffres de la précarité » sans que la situation n'ait réellement évolué. En outre, le fait que de tous les services de type utilities (eau, électricité, gaz, téléphone, télédistribution, internet...),

l'eau soit, avec l'électricité celui qui met le plus de temps à être coupé, elle en devient celui que les ménages paient en dernier lieu lorsqu'ils n'ont plus les moyens de tout payer.

4. Augmentation du besoin de financement de VIVAQUA

Le prix de l'eau est stable depuis 2014, pourtant les investissements requièrent environ 80 M€ chaque année en distribution et en assainissement en RBC, et ce au moins sur les 20 prochaines années.

Jusqu'alors, la moitié des investissements ont été financés par des emprunts auprès des banques commerciales et de la banque européenne augmentant la dette de VIVAQUA. Le gouvernement a apporté un soutien ponctuel de 10 M€ en 2016 pour maintenir le prix de l'eau à son niveau actuel, mais cette mesure n'a pas vocation à devenir structurelle et encore moins à être amplifiée.

Pour les 20 prochaines années, de nouveaux financements vont être nécessaires afin d'éviter l'augmentation de la dette. Ces nouveaux moyens peuvent provenir de trois sources :

- Subventions par le gouvernement, où la facture est répercutée sur les impôts payés par l'ensemble des ménages
- Augmentation de la facture des professionnels
- Augmentation de la facture des ménages

Si la hausse est uniquement supportée par les consommateurs (ménages et professionnels), l'augmentation prévisionnelle est de 46,67 €/an pour un ménage de 2 personnes.

Augmentation prévisionnelle

Investissements : 80 M€
 Reste à financer : 40 M€
 Nombre de m³ consommés annuellement : 60 000 000 m³
 Augmentation du prix par m³ : 0.667 €/m³
 Augmentation pour une consommation de 70 m³/an : **46,67 €/an**

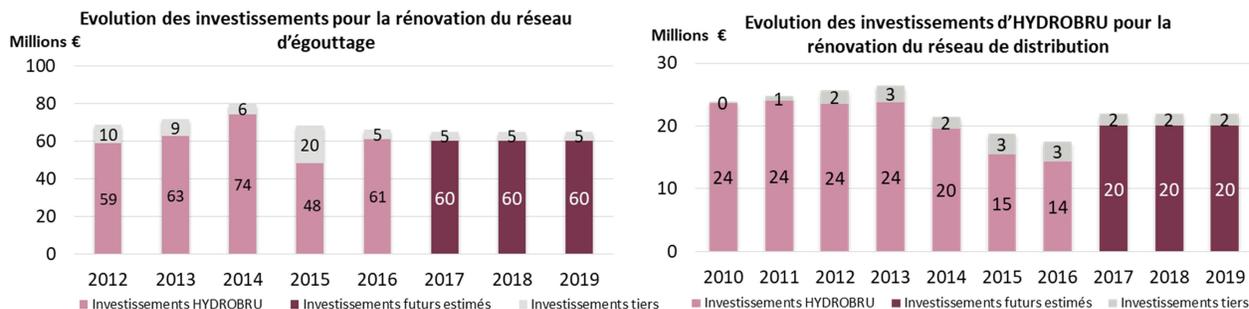


Figure 28 : Evolution des investissements de VIVAQUA

5. Le nombre de compteurs individuels est en augmentation

VIVAQUA, en application du RRU (règlement régional d'urbanisme), incite à l'installation de compteurs individuels pour le maximum de ménages. L'installation d'un compteur individuel apporte au ménage certains avantages :

- Meilleure utilisation de la tarification progressive et solidaire et de son impact positif sur l'environnement
- Détection facilitée des fuites
- Les économies d'eau effectuées ont une vraie répercussion sur la facture du ménage concerné, en particulier pour les consommations importantes.
- La répartition des charges est mieux effectuée et respecte le principe du pollueur-payeur de la directive cadre sur l'eau.

- La pose de compteurs individuels dans les nouveaux bâtiments ou lors d'un remplacement est une obligation européenne.

Depuis 2010, VIVAQUA a installé 30 385 nouveaux compteurs, soit 5 000 compteurs par an. En grande majorité ces nouveaux compteurs sont individuels. Le coût d'installation d'un compteur est de l'ordre de 700 €. Equiper l'ensemble des 400 000 logements de la RBC pourvus d'un compteur collectif est estimé à 280 M€. Ce montant n'intègre pas les frais d'adaptations des installations privatives permettant l'alimentation individuelle et exclusive de chaque logement par une colonne montante d'eau potable.

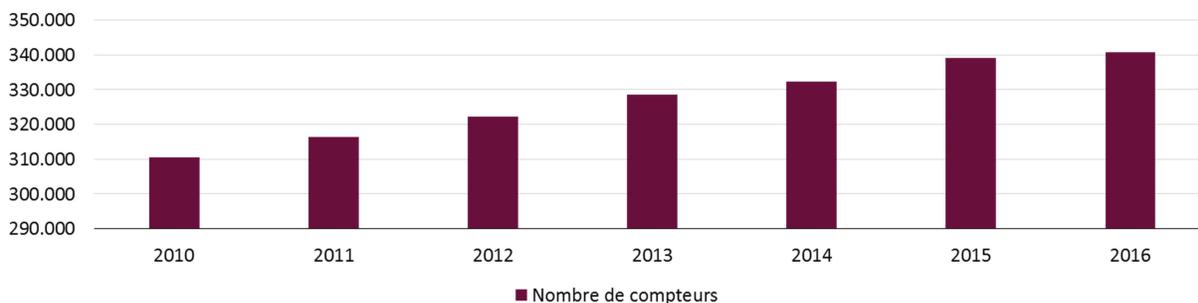


Figure 29 : Evolution du nombre de compteurs installés en RBC

Ces nouvelles installations de compteurs risquent d'avoir un impact sur le nombre de coupures. La procédure de coupure n'est pas autorisée pour les ménages n'ayant pas de compteur individuel.

Le nombre actuel de 1 104 coupures par an représente 0,5% des ménages ayant un compteur individuel.

6. La communication sur les dispositifs d'aide publique est insuffisante

Les ménages Bruxellois sont encore trop mal informés sur les aides à leur disposition. Pour pouvoir bénéficier au mieux de ces aides et mieux gérer ses dépenses, chaque ménage concerné devrait être pleinement au courant des mesures qui peuvent être mises en œuvre pour apporter une aide financière ou un soutien.

Les informations relatives à la précarité hydrique ainsi que toute autre donnée concernant Hydrobru sont regroupées dans le rapport d'activité et le rapport financier annuels d'Hydrobru²². Ces rapports ne sont pas une source d'information suffisante pour promouvoir une bonne compréhension de la part des ménages concernés

Par ailleurs, certaines informations essentielles font défaut, comme la répartition des dettes par décile, la part des clients actifs et inactifs, ou encore le respect des plans de paiement.

Sur le site internet de VIVAQUA, de nouvelles sections pourraient être mises en place et ainsi permettre plus de transparence mais surtout de sensibilisation. Ces sections pourraient traiter divers sujet comme par exemple:

- Une section dédiée à l'avis des consommateurs
- Une réglementation générale
- Une information de procédure précise et d'aide à l'accompagnement quant aux ménages précarisés
- Des statistiques et études relatives à l'instar des indicateurs réalisés par le régulateur anglais de l'eau

Les CPAS ainsi que le secteur associatif actif dans la lutte contre la précarité devraient également être impliqués dans la diffusion de ces informations.

²² Depuis le 1^{er} janvier 2018, VIVAQUA a absorbé Hydrobru

B. Constats sur la procédure de coupure

7. La procédure en justice de paix ne garantit pas la protection des ménages précarisés

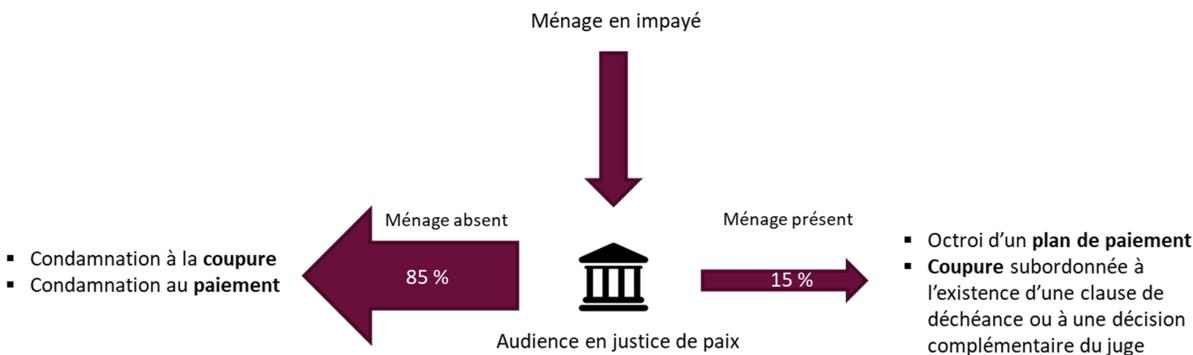
L'argument principal motivant le passage devant un juge de paix pour procéder à une coupure est la garantie de l'impartialité du magistrat et de la défense du consommateur dans le cadre de la procédure.

La coupure d'eau étant très impactantes pour la condition de vie du ménage, les juges de paix indiquent passer un temps suffisant sur les demandes de coupure d'eau. La majeure partie du travail est réalisé par le greffe, environ 45 min. Le juge passe 5 à 10 min sur chaque dossier.

Certains juges de paix demandent la fourniture d'un seuil minimum d'eau aux ménages « coupés ».

Cependant, la majorité (85%) des dossiers sont traités par défaut. Dans leur cas, le juge ne peut pas prendre en considération leur intérêt, de sorte qu'il autorise très souvent la coupure et condamne systématiquement les débiteurs au paiement de la dette.

La défense du consommateur ne peut être réalisée que pour 15% des cas. Généralement pour ces ménages, le juge subordonne la coupure au respect d'un plan de paiement par une clause de déchéance. Dans seulement 1% des cas, le juge de paix ne condamne pas le ménage au paiement de sa dette.



Il est possible d'observer un « effet entonnoir » entre le nombre d'assignations en justice de paix (3849 en 2016) et le nombre de coupures (1104 en 2016). Ce rapport augmente de façon importante depuis 2008, le nombre de coupures augmentant plus rapidement que le nombre d'assignations en justice de paix, à l'inverse de la tendance observée en énergie.

8. La procédure en justice entraîne des surcoûts importants pour le client

Les procédures en justice entraînent des coûts importants auxquels ne dérogent pas les poursuites entreprises par VIVAQUA. Outre l'augmentation de la dette découlant des délais de la procédure en justice (voir constat 9), les frais d'huissiers, la mise au rôle et les indemnités sont à la charge du ménage. Au total ces frais sont estimés à 560€ par ménage, principalement dus aux huissiers, et représentent pour la société des coûts de plusieurs millions d'euros.

En moyenne, le niveau de dette des ménages poursuivis en justice de paix est de 620 €. Après décision judiciaire, pour l'ensemble des ménages coupés, le niveau de dette atteint 1 343 €.

Ces frais de justice sont payés par le ménage, par les CPAS (via le FSE) ou par VIVAQUA lorsque le ménage ne règle pas sa dette, étant donné que VIVAQUA avance l'ensemble de ces frais de justice.

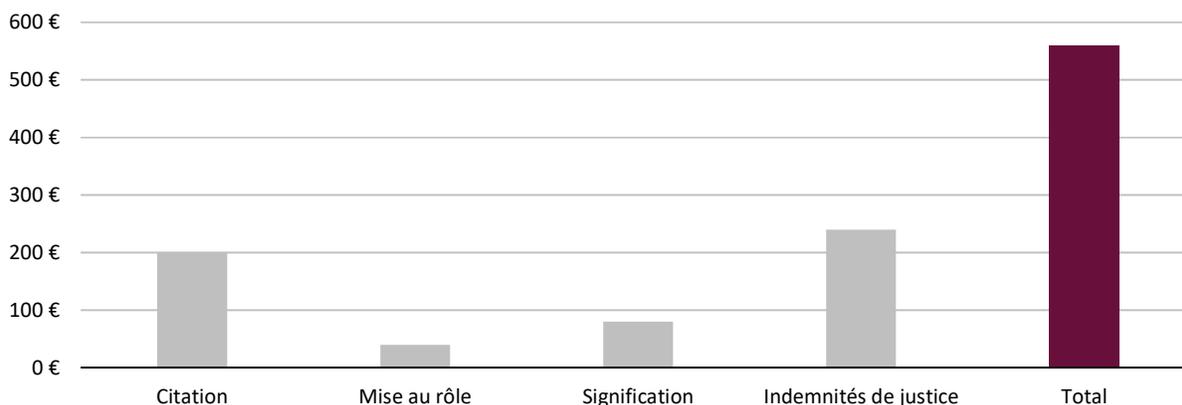


Figure 30 : Frais de justice à la charge du ménage

9. Les impayés entraînent des surcoûts importants pour la société

La procédure actuelle, et les impayés qui en découlent, entraînent des coûts importants pour la société de plusieurs millions d’euros.

VIVAQUA engage ainsi différents frais (administratif, d’avocats, etc.) qui ne sont pas remboursés par le ménage mais se répercutent sur le coût de l’eau. Le coût total des frais directs et indirects, y compris les frais de coupure et de réouverture qui sont de 147€ par intervention (320 000 € en 2016), liés à la procédure de fermeture en 2016 atteint 7,5M€ pour VIVAQUA, ce qui correspond à un surcoût moyen de 8,75€ sur la facture de chaque ménage ou une augmentation de 3,3% de la facture. Les frais d’huissiers et d’avocats représentent ainsi plus de 25% de la dette totale des ménages coupés.

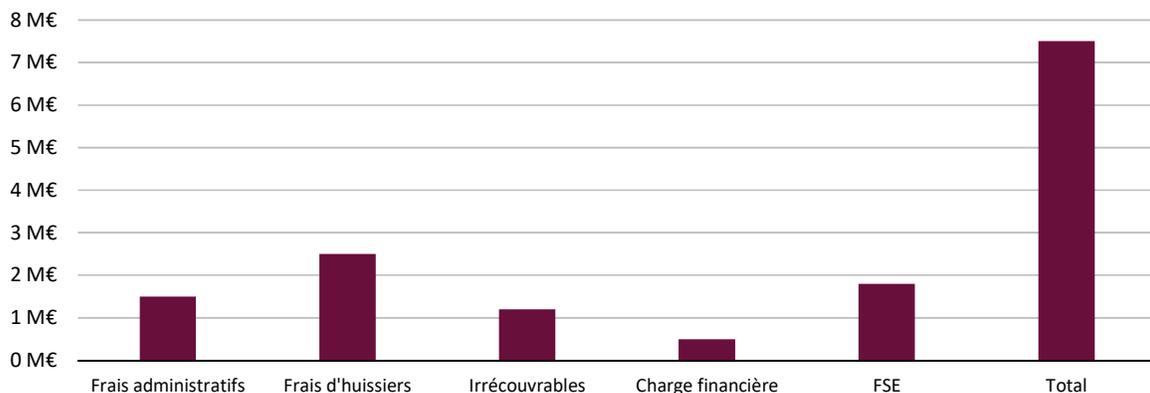


Figure 31 : Coût des frais liés à la procédure de fermeture pour VIVAQUA

En plus de ces coûts, les frais de traitement des dossiers en justice de paix atteignent 750 000 € et proviennent d’un budget fédéral. Ils sont donc payés par l’ensemble des ménages Belges via leurs impôts. La Figure 32 montre la répartition générale des coûts pour l’ensemble des acteurs principaux.

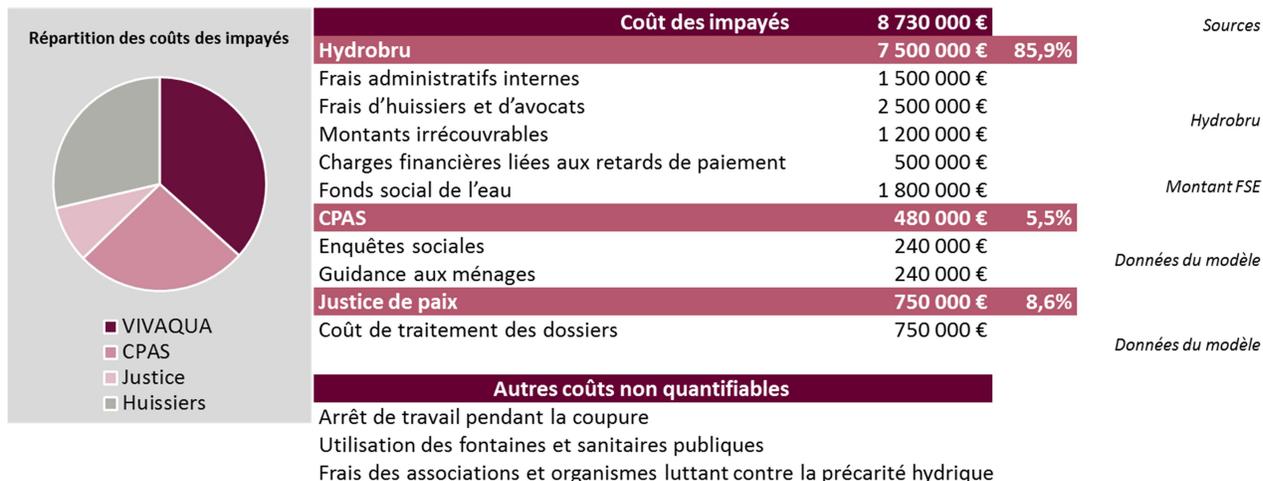


Figure 32 : Vue globale des coûts totaux pour l'ensemble des acteurs concernés

10. La longueur des délais préalables à la justice de paix ne permet pas d'éviter les impayés

La procédure n'incite pas le client à apurer sa dette ; trop long, trop complexe, le ménage s'en désolidarise car il ne perçoit plus le pourquoi de la créance. Ces délais sont le fait des délais minimums imposés par l'ordonnance mais également des pratiques de VIVAQUA.

En effet, le fait que la sanction de la coupure arrive tardivement incite les consommateurs à placer le remboursement de la dette eau dans leurs priorités faibles, l'échéance étant éloignée.

Le retour d'expérience du domaine de l'énergie a montré que les fournisseurs ayant les procédures de recouvrement les plus strictes (et rapides) sont ceux ayant le moins d'impayés. Etre plus strict permet généralement d'avoir des dettes réglées dans des délais plus court et pousse le client à être plus réactif dans les démarches qu'il doit accomplir.

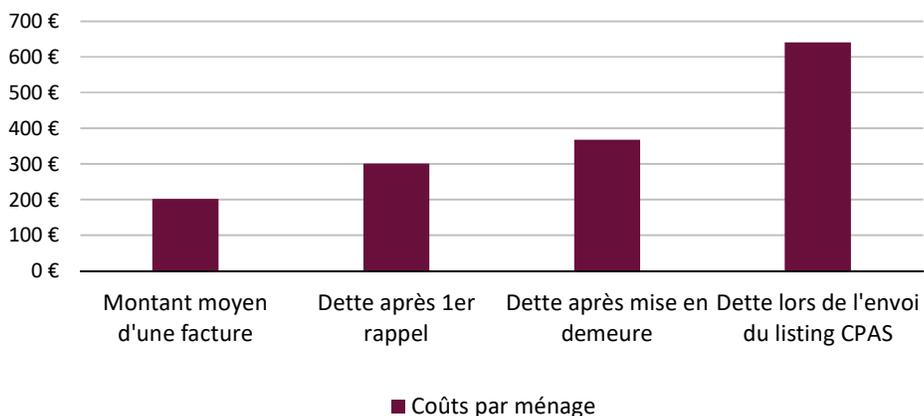


Figure 33 : Evolution de la dette du client eau « pré-contentieuse »

11. La procédure de fermeture entraîne des délais qui favorisent l’augmentation de la dette du consommateur

La procédure de justice entraîne des délais très importants, de l’ordre de un an entre la demande de coupure et la signification du jugement. Pourtant, comme remarqué dans le constat précédent, des délais importants entraînent une augmentation de la dette du consommateur.

Plus quantitativement, les délais occasionnés par la procédure « pré-contentieuse » et en justice de paix atteignent en moyenne deux ans entre le premier impayé et la coupure. La Figure 33 vise à mettre en lumière l’augmentation très rapide de cette dette. En moyenne, la facture mensuelle est de 21 € par ménage. Lors de la citation en audience, la dette vaut en moyenne 390 €. Finalement, lors de la signification du jugement, la dette eau (hors frais de justice) est passée à 638 €.

Les délais mentionnés sont des délais moyens. Il existe de fortes disparités au niveau des cantons, autant au niveau des délais que des jugements.

Si le ménage n’a rien payé jusqu’à la signification du jugement, le plan de paiement proposé par le juge de paix sera alors beaucoup plus difficile à honorer.

Un cercle vicieux s’installe ici également car tant que le ménage n’a pas totalement remboursé sa dette, la procédure continue. Il est plus intéressant pour le ménage d’économiser et de rembourser la dette en une fois.

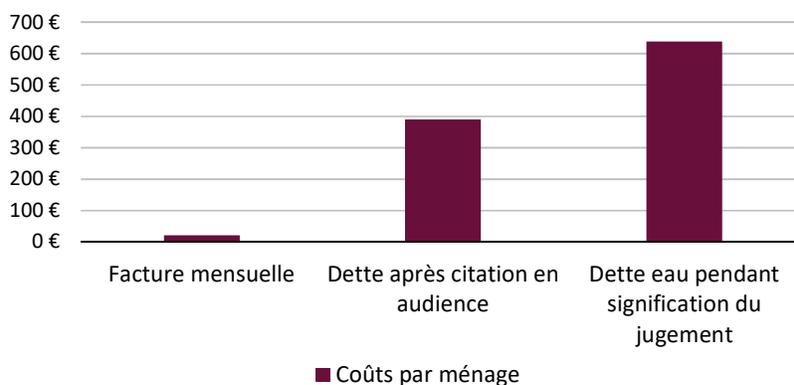


Figure 34 : Evolution de la dette eau à travers la procédure de fermeture

12. Les frais engagés sont disproportionnés face aux montants des impayés

L’analyse du montant des impayés et des frais engagés par VIVAQUA pour les récupérer fait apparaître un déséquilibre important. En effet, les frais engagés sont régulièrement plus importants que les montants recouvrés. De plus, l’écart entre ces deux montants se creuse depuis 2008 (Figure 34) et s’élève à plus de 2,4 M € en 2016.

Ces pertes sont finalement répercutées sur le budget de VIVAQUA et impactent les investissements réalisés ou le prix facturé à l’ensemble des consommateurs.

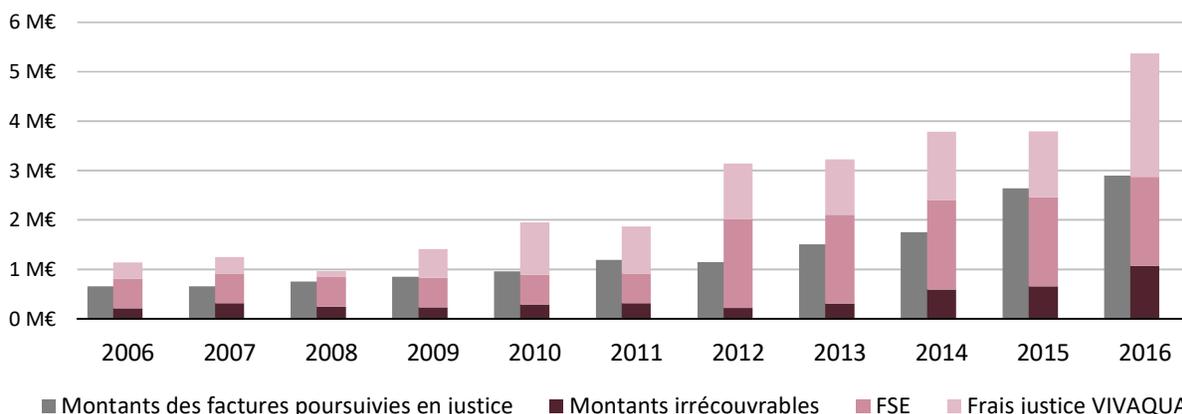


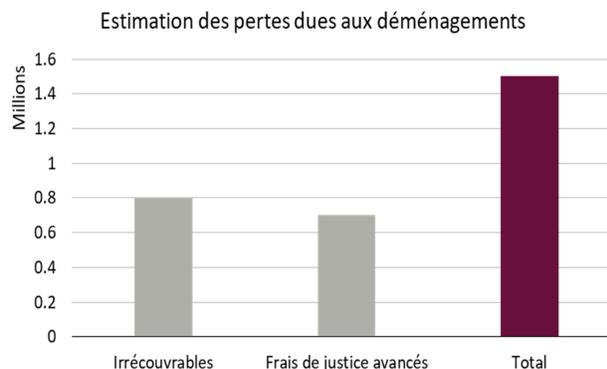
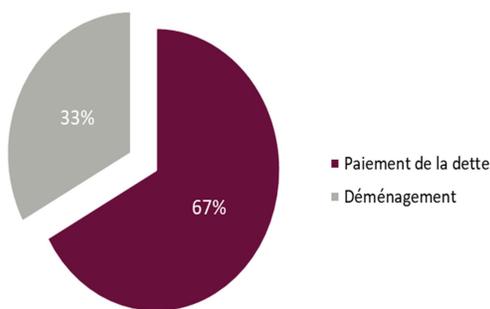
Figure 35 : Evolution des frais engagés face aux montants des impayés

13. Certains ménages déménagent et ne sont plus concernés par la décision de coupure car il n'existe pas de portabilité systématique

VIVAQUA constate qu'un certain nombre de ménages concernés par une décision de coupure déménagent avant que la décision ne soit appliquée. Ce déménagement, certainement motivé par d'autres considérations que la dette due à VIVAQUA, a pourtant un impact sur la procédure de récupération des créances.

En effet, l'autorisation de coupure décidée par le juge concerne généralement le compteur et pas la personne. La décision du juge devient donc caduque après un déménagement et, lorsque VIVAQUA n'en fait pas la demande, l'obligation de paiement de la dette n'est également pas portable. La dette doit alors être passée en irrécouvrable par VIVAQUA.

Les ménages concernés par la décision de coupure et ayant déménagé avant l'application de la décision représentent environ un tiers des cas selon les estimations de VIVAQUA. Le coût des pertes dues aux personnes déménageant concerne ainsi 1 200 ménages par an et sont estimées à 1,5 M€ en 2016. L'augmentation des impayés se répercute finalement sur la facture des autres ménages.



14. Les ménages vont rarement chercher les recommandés pour les mises en demeure

La mise en demeure est actuellement envoyée par VIVAQUA sous forme de lettre recommandée uniquement. Ainsi, si au passage du facteur le destinataire n'est pas présent, la lettre est retournée à la poste. Le destinataire devra alors se présenter à la poste pour récupérer son courrier. VIVAQUA relève que de nombreux ménages ne prennent jamais connaissance du recommandé.

En conséquence, le ménage ne reçoit pas certaines informations importantes présentes dans la mise en demeure, en particulier un extrait de l'ordonnance lui rappelant la notification du CPAS (et son droit de refus) et les détails de la suite de la procédure en justice de paix.

C. Constats sur les autres mécanismes de protection

15. Le tarif solidaire et progressif en vigueur n'est pas une garantie de solidarité sociale

La tarification progressive et solidaire, introduite en 2006, poursuit l'objectif de diminution de la consommation d'eau des ménages en proposant un tarif variable en fonction du nombre de m³ consommés. Cette forme de tarification répond à la directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne en promouvant une utilisation plus durable de l'eau.

La tarification est solidaire car elle doit favoriser les ménages à faibles revenus supposés consommer moins, donc uniquement dans les deux premières tranches, dites vitales et sociales.

En pratique, de nombreux acteurs s'interrogent sur l'efficacité réelle de cette tarification face aux objectifs poursuivis et souhaitent une révision de cette tarification. Les limites avancées sont les suivantes :

- La tarification solidaire et progressive s'applique aux ménages n'ayant pas de compteur individuel, soit deux tiers des ménages, mais leur consommation est globalisée avec celles de leurs voisins d'immeuble
- La sensibilité du ménage aux variations de prix vis-à-vis de la consommation d'eau n'est pas démontrée, en particulier dans une ville où la consommation par habitant est déjà faible²³
- La consommation des ménages à très faible revenus a tendance à être plus élevée en raison de leur plus forte sédentarisation (utilisation des toilettes sur le lieu de travail, vacances moins fréquentes...) et de l'usage d'équipements sanitaires peu économes en eau

VIVAQUA en particulier souhaite une nouvelle méthode de tarification étant capable de prendre en compte les spécificités des ménages bruxellois, tout en conservant l'esprit de la directive Européenne en matière d'incitation à une utilisation rationnelle de l'eau.

16. L'augmentation du budget du FSE ne suffit pas à éviter les coupures

Le Fonds Social de l'Eau est la principale ressource disponible actuellement pour limiter le nombre de coupures. Ainsi, face à l'augmentation régulière du prix de l'eau et des impayés au cours du temps (voir constat 12), l'augmentation en 2011 de la contribution au FSE de 1 c€/m³ à 3 c€/m³ devait limiter la progression du nombre de coupures.

Pourtant, malgré une faible diminution du nombre de coupures en 2011 (-10%), les coupures sont reparties à la hausse dès 2012 et ce malgré une diminution des impayés cette même année.

Ainsi, l'augmentation du nombre de coupures d'eau ne peut pas s'expliquer uniquement par une augmentation des impayés liée à une augmentation du prix de l'eau. De même, augmenter le budget du FSE ne peut suffire à protéger les ménages face à la coupure.

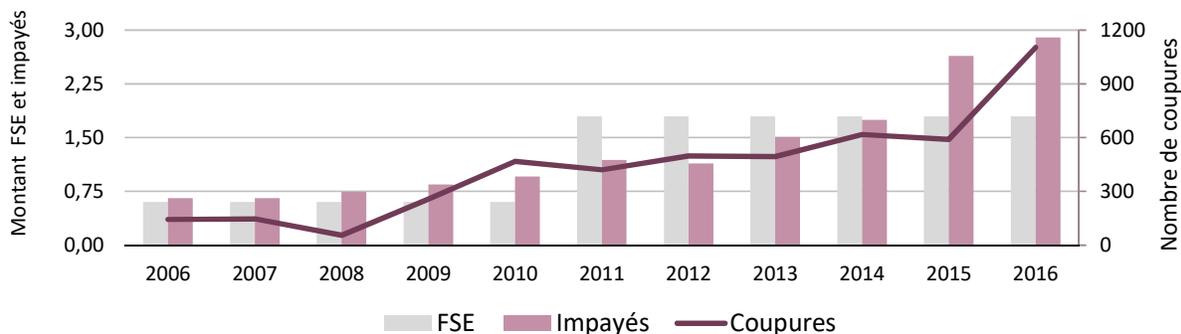


Figure 36 : Ratio FSE / impayés depuis 2006

²³ D'après l'Agence Européenne pour l'Environnement [3]

17. Le FSE finance systématiquement des frais annexes aux coûts de l'eau

Les aides du Fonds Social de l'Eau s'appliquent dans un nombre important de cas à des ménages ayant été cités en justice de paix et ayant donc, en plus de leur dette « eau », une importante dette provenant des frais de justice (voir constat 8).

En estimant que les CPAS ont payé 70% des dettes des ménages coupés²⁴ en 2016, le total représente donc 1 104 * 560 * 70% = 430 000€, ou encore 23,9% du budget du FSE.

Cette estimation représente de plus une fourchette inférieure au coût réel, car il faut également prendre en compte la part des ménages non coupés mais ayant été assignés en justice de paix. Ces chiffres n'étant pas disponibles.

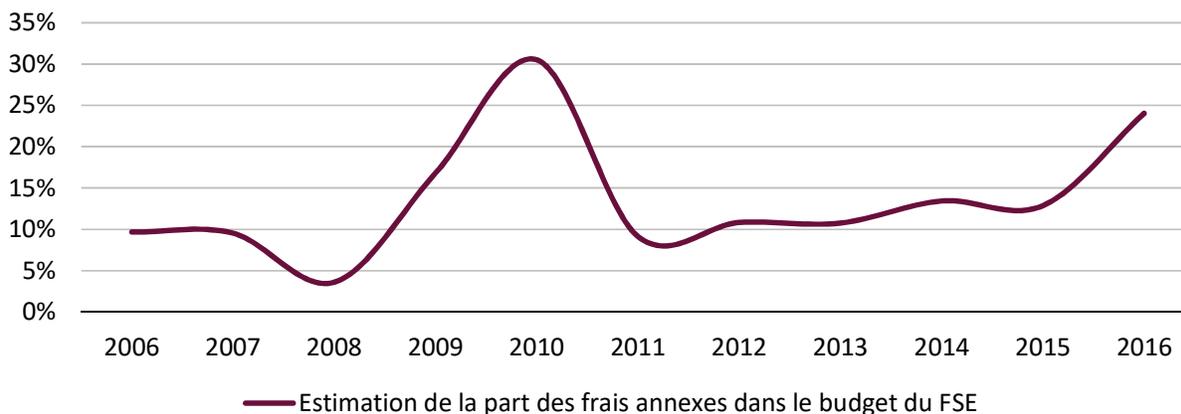


Figure 37 : Estimation de la part des frais annexes dans le budget du FSE

Les frais annexes financés par le FSE représentent donc environ un quart du budget initial. De plus, cette part tend à augmenter avec l'augmentation du recours à la justice par VIVAQUA. Ces montants n'apportent aucune plus-value et ne permettent pas d'aider les ménages sur le long terme.

Il est par ailleurs difficile d'obtenir les chiffres réels de la dépense des CPAS en frais annexes, car il n'existe aucun suivi de cet indicateur.

Par ailleurs, 30% des sommes allouées par VIVAQUA aux CPAS dans le cadre du Fonds Social de l'Eau sont allouées aux frais de fonctionnement et de gestion.

18. L'absence de critères définis diminue l'accessibilité des plans d'apurement

Afin d'aider les consommateurs endettés à apurer leur dette (facture et frais annexes), un plan de paiement peut être pris avec VIVAQUA. Lorsque le plan de paiement fonctionne jusqu'au bout, il permet au ménage de mieux gérer son budget. De plus, tant que le plan de paiement est respecté, la procédure est mise en pause et le recours à la justice peut ainsi être évité.

Cependant, cet outil présente trois problèmes principaux :

- Le plan d'apurement voulu par VIVAQUA n'est pas toujours adapté au budget du ménage, même quand les CPAS proposent des plans suite à leur enquête sociale. La principale limitation vient de la décision de VIVAQUA de ne pas octroyer de plan d'apurement dont la durée serait supérieure à la date de l'émission de la facture annuelle suivante.

²⁴ Ce chiffre représente une estimation avancée par les assistants sociaux des CPAS mais ne s'appuie sur aucun reporting.

- La réalisation du plan d'apurement ne repose pas sur des critères définissant son caractère raisonnable, s'appuyant par exemple sur un minimum vital de revenu pour le ménage lui garantissant l'accès aux dépenses quotidiennes.
- Le recours au plan de paiement n'est pas systématique. La demande doit venir du ménage (ou du CPAS), or le ménage n'est pas toujours au courant de la possibilité d'étaler le paiement de sa facture. De plus VIVAQUA est en position de force lors de la négociation du plan d'apurement face au ménage qui sera poussé à accepter un accord moins intéressant pour lui.

Les CPAS estiment que moins de 50% des demandes de plans de paiements aboutissent à un accord. Ces plans de paiement ne sont alors pas systématiquement respectés par les ménages, notamment lorsque le plan de paiement n'est pas raisonnable vis-à-vis de la situation du ménage. Dans un nombre important de cas, le ménage doit attendre l'audience (et les frais associés) pour obtenir un plan de paiement correspondant à ses possibilités réelles de remboursement.

Lorsqu'un plan de paiement n'est pas exactement respecté (cadence, montant), le ménage risque de ne rien payer plutôt qu'un peu.

Lorsqu'un ménage s'est déjà vu accordé un plan de paiement et qu'il ne l'a pas respecté, il ne peut plus, par la suite, introduire de demande pour un nouveau plan, et ce même s'il passe par l'entremise du CPAS.

19. Les aides sociales les plus connues sont curatives et non préventives

De nombreuses actions préventives autour du sujet de l'eau existent. Dans le cadre de leur mission de conseil aux usagers, les CPAS proposent ainsi des ateliers d'apprentissage de la lecture d'une facture ou du relevé du compteur, ou des conseils au sujet de la consommation raisonnable de l'eau. Cependant ces actions manquent d'harmonisation et de communication à leur sujet, ce qui limite leur efficacité. Pourtant les mesures préventives ont pour intérêt d'améliorer les chances que le ménage ciblé ne soit plus touché par la précarité hydrique dans le futur.

Au contraire, les mesures restantes cherchent généralement à résoudre les conséquences plutôt que les causes des difficultés de paiement :

- La majorité de l'argent récolté pour le fond social de l'eau est utilisé pour apurer des dettes déjà existantes, contenant parfois des frais de justice (voir constat 17).
- Les dépenses pour des améliorations techniques ne sont pas encadrées par un budget officiel, malgré leurs bons retours (voir retour d'expérience).
- La région ne dispose pas de tarif social permettant aux ménages les plus précarisés d'éviter chaque année de se retrouver en impayé.

Notons par ailleurs que l'amélioration de la situation du ménage dans l'eau peut avoir des répercussions positives sur ses autres dettes (logement, santé, énergie, etc.)

Retour d'expérience des WaterScans :

Association Welzijnshuis à Roulers soutenue par la Fondation Roi Baudouin

- Donnent des conseils d'éco-consommation
- Distribuent des mousseurs et douchettes économiques
- Audits poussés et réparations nécessaires
- Economie moyenne de 83 m³ sur 47 audits
- Economie maximale de 363 m³ pour un ménage (plusieurs milliers d'euros)

25

²⁵ Voir retour d'expérience "de l'eau pour tous" de la fondation Roi Baudouin

20. La facture manque de lisibilité et est envoyée sur base annuelle

Le manque de simplicité des factures est souvent critiqué comme étant un facteur aggravant pour les problèmes de gestion des dettes des ménages. Pour cette raison la fondation Roi Baudouin a entrepris une réflexion sur la simplification des factures énergétiques avec pour objectif d'identifier les bonnes pratiques.

La facture de VIVAQUA, si elle présente une première page claire indiquant le montant à payer, les modalités de paiement et la date limite, pêche cependant par son aspect peu compréhensible sur les pages suivantes.

Ainsi, lorsque le ménage souhaite s'intéresser plus en détail à sa consommation et au tarif de facturation, le nombre d'informations devient trop important et difficile à déchiffrer. La distinction par exemple du prix de l'eau, de l'assainissement communal et de l'assainissement régional multiplie les informations pour le consommateur qui souhaite uniquement comprendre la variation du prix de sa facture.

L'ensemble des acteurs sont également d'avis que l'envoi de la facture sur base annuelle pose une difficulté supplémentaire aux ménages et rend la gestion de ce paiement difficile.

D. Constats concernant les CPAS

21. L'accompagnement du consommateur tout au long de la procédure lui permet d'être un acteur plus actif dans la régularisation de sa dette

L'accompagnement du ménage tout au long de la procédure a des conséquences positives. En effet le ménage se sent plus concerné et peut prendre réellement part à des décisions et des actes concrets.

L'accompagnement par le CPAS du ménage permet par exemple :

- De faire connaître au ménage l'ensemble des aides disponibles et de l'aider à les obtenir
- De faire comprendre au ménage les étapes et conséquences de la procédure de coupure
- D'éviter le recours à la justice de paix dans un maximum de cas
- De préparer le ménage à l'audience en justice de paix
- De faciliter la décision du juge de paix en fournissant un état des lieux complet de la situation financière du ménage afin d'obtenir le meilleur arrangement possible

Ces contacts entre ménages et CPAS revêtent une importance particulière puisqu'ils permettent d'éviter la coupure dans un nombre important de cas. Cependant l'ensemble des ménages ne s'adresse pas aux CPAS (ou trop tard) pour des raisons de mauvaise perception du CPAS, de lourdeur administrative ou de manque de connaissance du CPAS.

22. Les listings transmis par VIVAQUA aux CPAS ne sont pas utilisés à leur plein potentiel

Le listing transmis par VIVAQUA aux CPAS est le principal canal de communication entre ces deux acteurs. Pourtant il est actuellement sous utilisé pour les raisons suivantes :

- Le listing ne fournit pas de numéro de téléphone, les CPAS doivent donc contacter les ménages par courrier avec un taux de réponse de l'ordre de 10% limitant l'efficacité de l'aide apportée par les CPAS
- Le listing n'est pas le même que celui envoyé par les fournisseurs énergie, pourtant les CPAS s'occupent de ces deux missions. Les CPAS ne peuvent donc pas cibler les ménages les plus précarisés et ayant un problème global
- Le listing arrive de manière non uniforme et contient uniquement les nouveaux endettés. Il est impossible de tracer les ménages ayant remboursé leur dette sans passer par les CPAS
- Le listing devrait être envoyé de manière hebdomadaire et non trimestrielle pour pouvoir aider le ménage dans un meilleur délai

Il existe donc une opportunité d'amélioration du listing en vue de rendre le ciblage des ménages précarisés plus efficace, plus rapide et plus juste.

23. L'accès difficile du CPAS à VIVAQUA se fait au détriment du ménage

VIVAQUA et les CPAS n'ont aucune vue sur leurs actions respectives, la gestion des ménages ayant des impayés se fait donc de façon désynchronisée.

Ce manque de synchronisation et de communication pose problème :

- En ralentissant la mise en place des mécanismes d'aide pour les ménages
- En limitant la quantité d'information disponible pour les CPAS qui doivent prendre du temps pour les retrouver. Par exemple le CPAS n'a pas accès à l'état de la dette d'un ménage et ne peut donc pas s'assurer que celui-ci s'acquitte bien des paiements sur lesquels il s'est engagé
- En rendant l'élaboration des plans de paiements plus difficile (voir constat 18)

Finalement, le ménage cesse d'être suivi par le CPAS lorsqu'il a été reconnecté, le rendant susceptible de retomber dans la précarité hydrique dans les années qui suivent.

24. Les coordonnées du CPAS sont sur le rappel mais devraient être sur la mise en demeure

L'intervention du CPAS via le Fonds Social de l'Eau doit être uniquement un dernier recours. Si le CPAS reçoit trop de demandes d'aide au paiement, le temps de traitement des dossiers augmente de façon importante limitant le temps disponible pour les ménages les plus précarisés.

Durant l'année 2016, 47 000 ménages ont reçu un rappel, soit environ un quart (23,5%) des ménages ayant un compteur individuel. Ce rappel contient les coordonnées du CPAS et invite le ménage à le contacter en cas de problème de paiement.

Le transfert des coordonnées du CPAS vers la mise en demeure, reçue par 26 000 ménages en 2016 (13%), permettrait de diminuer les demandes les moins importantes, car les moins urgentes au vu de la situation des ménages.

IV. Propositions d'amélioration de la protection sociale

A. Objectifs de la protection sociale

En vue de concevoir des solutions améliorant significativement la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale, les objectifs de cette protection sociale ont été formalisés et validés par les membres du groupe de travail. Ces objectifs reprennent de plus les objectifs identifiés dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique²⁶.

Les deux objectifs principaux à atteindre afin de respecter la dignité humaine des consommateurs sont la garantie d'un accès à l'eau pour l'ensemble des ménages et la prise en compte des spécificités socio-économiques de ces ménages.

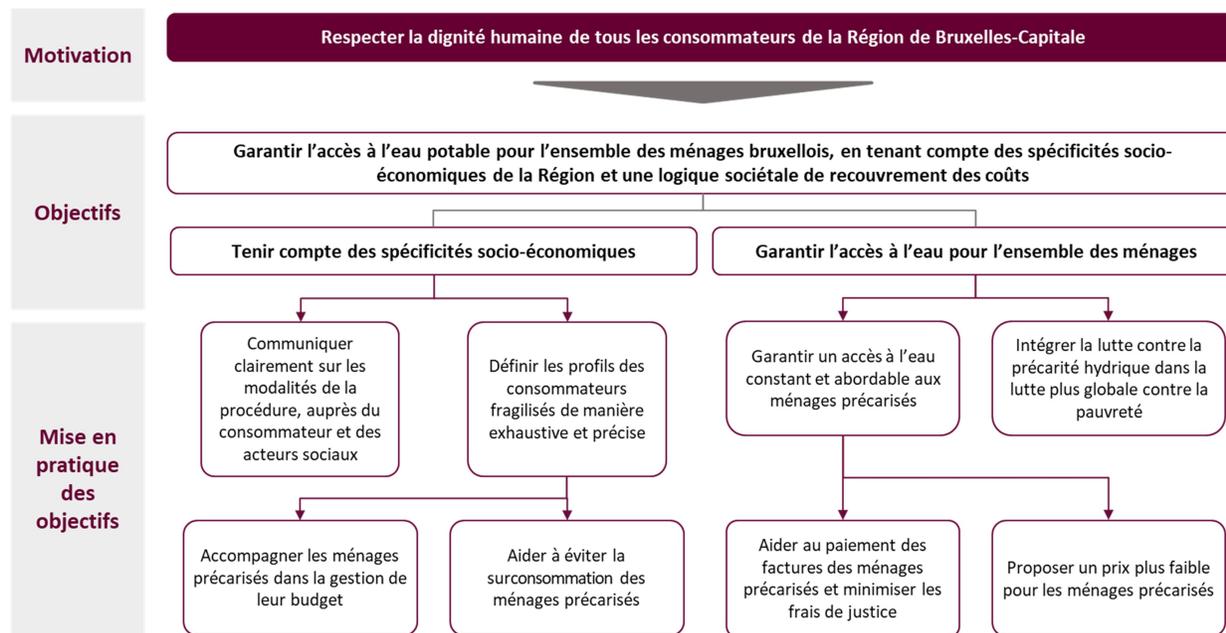


Figure 38 : Objectifs de la protection sociale

D'une part, la prise en compte des spécificités socio-économiques nécessite une définition des profils de consommateurs précarisés. Cette définition se doit d'être exhaustive tout en évitant d'inclure des ménages n'ayant pas besoin d'une protection spécifique. Ces ménages identifiés doivent alors bénéficier d'un accompagnement personnalisé afin de les aider à éviter les surconsommations et à gérer leur budget. Une identification efficace passe par une communication claire à propos des modalités de la procédure. Les consommateurs doivent pouvoir comprendre s'ils font partie des profils ciblés et les acteurs sociaux doivent aider à l'identification et encourager les ménages concernés à se faire connaître.

D'autre part, il est nécessaire de garantir l'accès à l'eau de tous les ménages bruxellois. Cet accès doit être constant et abordable pour les ménages fragilisés. L'accès garanti à l'eau implique également que la coupure soit une sanction appliquée uniquement dans des cas extrêmes pour les ménages précarisés.

Finalement, la lutte contre la précarité hydrique doit passer par la lutte plus globale contre la pauvreté dans son ensemble, les ménages ayant des difficultés à payer l'eau ayant probablement des difficultés à s'affranchir de leurs autres factures.

Ces objectifs, ainsi que les constats développés dans la partie précédente ont permis de proposer 30 mesures pouvant aider à la protection des ménages précarisés. Ces mesures ont pu être présentées et débattues par les membres du

²⁶ Etude sur les décisions de justice de paix, Brugel [13]

groupe de travail, ces débats ayant généralement amené à effectuer des modifications dans les mesures et, dans certains cas, à retirer la mesure.

Notons que ces mesures ont été réalisées en prenant en compte le périmètre d'activité de VIVAQUA, avec pour objectif de ne pas servir uniquement à nourrir des débats. Ces mesures ambitionnent ainsi d'être opérationnalisables – dans certains cas après des analyses complémentaires de mise en place opérationnelles - afin d'aider effectivement les ménages en précarité.

<p>Tenir compte des spécificités socio-économiques</p>	<p>Communiquer clairement sur les modalités de la procédure</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développer les campagnes de sensibilisation à l'eau (et potabilité) à destination des ménages les plus modestes 2. Simplifier la facture pour faciliter sa compréhension 3. Effectuer une relève des compteurs une semaine avant l'audience
	<p>Définir les profils des consommateurs fragilisés de manière exhaustive mais précise</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Adapter le listing des clients endettés 5. Améliorer le service client en facilitant le contact par téléphone (mis en place en mars 2018) 6. Effectuer une enquête auprès des ménages précarisés en vue d'améliorer de manière continue les mécanismes 7. Généraliser une lecture plus régulière du compteur pour aider à la gestion du budget
	<p>Accompagner les ménages précarisés dans la gestion de leur budget</p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Faciliter le transfert d'information concernant les ménages ayant des impayés entre VIVAQUA et les CPAS et encadrer les limites d'un plan d'apurement raisonnable 9. Améliorer la méthode de prise de contact du CPAS 10. Favoriser le suivi individuel des ménages ayant bénéficié d'une aide du CPAS 11. Renforcer l'accessibilité et la connaissance des CPAS via la collaboration avec d'autres acteurs sociaux 12. Mettre en place un reporting de l'utilisation du FSE (par l'inspecteur des finances) 13. Cliver la gestion du FSE : gestion du choix du public aidé aux CPAS et imputation sur les factures par VIVAQUA
	<p>Aider à éviter la surconsommation</p>	<ol style="list-style-type: none"> 14. Réaliser un audit EAU gratuit des clients identifiés comme les plus endettés/précarisés (« ambassadeurs de l'eau ») (Voir Eau de Paris)  15. Effectuer les réparations chez le ménage sur demande des CPAS

Figure 39 : Synthèse des pistes proposées (1)

Garantir l'accès à l'eau pour l'ensemble des ménages	Aider au paiement des factures des ménages précarisés et minimiser les frais de justice	<ul style="list-style-type: none"> 16. Développer une réglementation claire sur les fuites cachées 17. Mettre en place la facture mensuelle (effective depuis juillet 2018)  18. Déclencher la procédure en justice de paix uniquement sur demande du ménage
	Proposer un prix plus faible pour les ménages précarisés	<ul style="list-style-type: none">  19. Créer un statut de client protégé accompagné d'un tarif social lié au statut et non à la consommation 20. Optimiser les délais de la procédure en modifiant les pratiques  21. Optimiser les délais de la procédure en modifiant l'ordonnance
	Garantir un accès à l'eau constant et abordable aux ménages précarisés	<ul style="list-style-type: none">  22. Créer un comité administratif ayant un pouvoir juridictionnel en vue de statuer sur la dette (voir LAC) 23. Reconnecter le ménage dès que la partie « eau » de sa dette est remboursée si c'est la première fois 24. Demander de façon systématique la portabilité de la coupure lors du jugement 25. Mettre en place des conventions entre CPAS et VIVAQUA
	Intégrer la lutte contre la précarité hydrique dans la lutte plus globale contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none">  26. Intégrer dans les logements sociaux une obligation de gestion durable de l'eau  27. Intégrer dans le code du logement l'obligation de posséder un compteur individuel 28. Tendre à harmoniser les procédures eau et énergie 29. Regrouper les différentes formes d'aides sociales (eau, énergie) 30. Combiner le traitement des dettes de l'eau avec d'autres bases de données de crédit

Figure 40 : Synthèse des pistes proposées (2)

B. Propositions de mesures d'amélioration de la protection sociale

1. Développer les campagnes de sensibilisation à l'eau (et potabilité) à destination des ménages les plus modestes



Description

De nombreuses actions sont déjà initiées par les CPAS et les autres acteurs sociaux, cependant ces actions sont réalisées sans coordination et harmonisation des bonnes pratiques. Les campagnes de sensibilisation doivent permettre de rendre les ménages sensibles à la notion de consommation rationnelle de l'eau, leur permettant ainsi de limiter leur consommation, et donc leur facture finale.

La définition du public cible de la campagne doit permettre de toucher en priorité les ménages précarisés. Ce point en particulier gagne à être le fruit d'une bonne coordination entre CPAS et services sociaux, les deux acteurs ne touchant pas nécessairement le même public car ayant chacun des missions différentes.

En particulier, une sensibilisation des ménages à la question de potabilité de l'eau du robinet pourrait permettre à certains ménages d'économiser jusqu'à 270 € par personne et par an.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

L'efficacité des campagnes de sensibilisation dépend de la portée envisagée et de la réussite à toucher le bon public. Le nombre de ménage devant être touchés par cette mesure peut être estimé à 10 000 ménages.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Les campagnes de sensibilisation peuvent permettre de faire diminuer la consommation des ménages touchés, en particulier en les responsabilisant sur les coûts réels des fuites d'eau et donc la nécessité d'effectuer les réparations le plus rapidement possible.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le coût reste faible mais dépend de la portée et de la durée de la campagne. Les coûts peuvent être partagés par les CPAS et par les services sociaux.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure ne présente pas de grande difficulté dans sa mise en place opérationnelle, étant déjà régulièrement réalisée par les CPAS et les acteurs sociaux.

Cette mesure nécessite cependant une bonne coopération entre les acteurs pour garantir une bonne efficacité. De plus les actions doivent être pluriannuelles afin de garantir un suivi sur le long terme.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
CPAS	50 000 €	∅
Autres acteurs sociaux	50 000 €	∅
Total	100 000 € (annuel)	∅



2. Simplifier la facture pour faciliter sa compréhension

Description

Rendre la facture plus accessible poussera les ménages à mieux comprendre et maîtriser leur consommation. La facture doit ainsi permettre au ménage de vérifier que les informations le concernant sont justes et qu'il n'y a pas d'erreur sur la facture. La facture doit présenter clairement les recours possibles et les acteurs à contacter en cas de problème.

La facture doit également permettre de bien comprendre sa consommation et de la comparer avec d'autres ménages équivalents pour prendre conscience de sa consommation.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La simplification de la facture, si elle touche l'ensemble des ménages, est particulièrement importante pour les ménages précarisés qui ont le plus besoin de vérifier leur facture.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Les ménages ayant une meilleure vue de leur consommation peuvent être poussés à la diminuer. La comparaison avec la consommation moyenne d'autres ménages peut également inciter un ménage à faire des efforts de réduction de consommation.

- Gestion des coûts de la mesure :

Outre le coût de mise en place, le prix de la production d'une facture en elle-même ne devrait pas évoluer.

Faisabilité opérationnelle et légale

La réalisation d'un nouveau modèle de facture, travail difficile à réaliser, devrait s'appuyer sur les travaux déjà réalisés dans le domaine de l'énergie et dont les premiers retours sont positifs. La Fondation Roi Baudouin en particulier a réalisé une série de 15 recommandations pour simplifier les factures et réalise des tests d'efficacité auprès des ménages.

Un point d'attention particulier est la mise en évidence du caractère estimé ou réel des index.

VIVAQUA peut décider de modifier sa facture dans le sens de la simplification avec pour seule limite les mentions légales à faire paraître.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	25 000 € (modification de la facture)	∅
CPAS	∅	∅
Total	25 000 € (unique)	∅

3. Effectuer une relève des compteurs une semaine avant l'audience



Description

Comme il a été observé dans les constats, la procédure peut être longue entre le premier impayé et l'audience en justice de paix. Pendant cette période, le ménage continue de consommer selon ses habitudes et sa dette s'accumule.

L'objectif de cette piste est de connaître la consommation du ménage au moment de l'audience afin que le ménage puisse recevoir une facture complète, contenant l'ensemble des sommes dues au moment de l'audience et n'aie à payer qu'une facture à la fois. Cette nouvelle facture permet ainsi de décaler l'échéance de la facture annuelle suivante. Il est alors important d'effectuer une relève du compteur une semaine avant l'audience pour que le juge de paix puisse, par exemple, proposer un plan d'apurement concernant l'ensemble des sommes dues à VIVAQUA.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Le jugement réalisé prend en compte la situation complète du ménage, dette passée et consommation effectuée depuis le lancement de la procédure. Le juge peut donc s'appuyer sur des données de dettes actualisées et proposer un plan de paiement réaliste sur 12 mois, la prochaine échéance de paiement annuelle ayant été décalée à l'année suivante.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Les ménages seront incités à consommer moins en amont de la procédure afin de limiter l'accumulation de leur dette. Actuellement le jugement ne prend pas en compte la consommation réalisée entre temps.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le coût déjà important d'une relève, aux alentours de 70€, doit être multiplié par le nombre de visites nécessaires pour pouvoir effectuer la mesure. En effet le ménage n'est pas systématiquement présent lors du passage du technicien de VIVAQUA responsable de la relève.

Faisabilité opérationnelle et légale

VIVAQUA dispose déjà d'employés dédiés au relevé des compteurs d'eau. L'organisation de leur travail doit donc prendre en compte ces nouvelles relèves.

Une des grandes difficultés provient de la possibilité d'avoir accès au compteur d'eau du ménage une semaine avant l'audience. Si cette relève est obligatoire, il est à craindre que certaines audiences soient reportées d'autant de fois qu'il est nécessaire pour relever le compteur.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	Coût de la relève (70€) * nombre de visites nécessaires (2) * 3850 = 540 000 €	∅
CPAS	∅	∅
Total	540 000 € (annuel)	∅

Raisons du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail. Les principaux points avancés étant le coût d'application trop élevé pour des bénéfices limités, ainsi qu'une mise en œuvre difficilement applicable aux situations réelles.

Le groupe de travail propose cependant de garder la possibilité d'effectuer la relève sur demande du ménage ou du CPAS.

Une alternative est de proposer sur base volontaire au ménage de transmettre l'index de sa consommation accompagné d'une photo du compteur. Cette voie permet d'éviter les frais associés à la relève par un opérateur de VIVAQUA.



4. Adapter le listing des clients endettés

Description

Le listing CPAS, principal outil de communication entre VIVAQUA et les CPAS, peut être amélioré sur plusieurs points. Les objectifs d'une amélioration du listing sont :

- Une utilisation facilitée pour les CPAS par un affichage des éléments essentiels en premier (ménages à contacter en premiers)
- L'uniformisation des listings avec l'énergie sur base du modèle proposé par Brugel et la création de liens entre les dettes des ménages
- L'automatisation du processus pour des envois plus réguliers (sur base hebdomadaire et non trimestrielle)
- La possibilité d'un meilleur ciblage des ménages précarisés

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Les ménages les plus endettés sont identifiés prioritairement et de manière plus rapide grâce à l'envoi hebdomadaire plutôt que trimestriel. La situation de ces ménages n'a pas le temps de se dégrader. De plus les dettes énergie sont prises en compte en même temps que les dettes eau, permettant une meilleure aide des ménages les plus en difficulté.

- Gestion des coûts de la mesure :

Les coûts de la mesure sont limités aux coûts de développement d'un nouvel outil et de formation du personnel à son utilisation.

Faisabilité opérationnelle et légale

Le développement d'un tel outil doit permettre de prendre en compte au maximum les besoins des CPAS tout en gardant une bonne facilité d'utilisation. Il doit ainsi être réalisé en collaboration avec les acteurs sociaux des CPAS.

Un exemple d'outil a déjà été réalisé dans le cadre de cette étude et transmis aux CPAS en vue de démontrer la faisabilité technique et opérationnelle du principe.

Des formations doivent ensuite être réalisées pour entraîner le personnel à l'utilisation de l'outil.

La transmission des données à caractère privé devrait obtenir l'aval de la Commission Vie Privée.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	10 000 € (légère adaptation du listing eau)	∅
CPAS	35 000 € (outil d'agrégation des fichiers dettes, diverses fonctionnalités et des formations)	∅
Total	45 000 € (unique)	∅

5. Améliorer le service client en facilitant le contact par téléphone (effectif depuis le 1^{er} trim. 2018)



Description

Les ménages ont parfois des difficultés à contacter VIVAQUA, ce qui les pousse à ne pas chercher à résoudre leurs problèmes de façon anticipée. Les principales améliorations possibles sont :

- L'amélioration du temps d'attente avant d'être mis en contact avec VIVAQUA
- La diminution du nombre d'interlocuteurs durant un même appel suite au passage de service en service

Cette mesure est déjà étudiée par VIVAQUA et des améliorations seront mises en place en mars 2018. Sont envisagés notamment le réaménagement du guichet client et la possibilité de prendre rendez-vous à l'avance.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Un accès facilité à VIVAQUA doit aider en particulier les ménages cherchant une solution sans vouloir passer par les CPAS.

- Gestion des coûts de la mesure :

Les coûts de la mesure proviennent de la nécessité d'embaucher un nombre supplémentaire d'employés.

Faisabilité opérationnelle et légale

Outre le recrutement d'un ou deux équivalent temps plein pour améliorer la rapidité de mise en contact du client, VIVAQUA doit revoir l'organisation de ses services clients et de la manière dont sont traités les appels.

VIVAQUA doit également réaménager le guichet client et mettre en place un système de prise de rendez-vous.

L'utilisation d'outils informatiques spécialisés pourrait également améliorer de façon importante la qualité du service client, par exemple l'utilisation de chatbox.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	Mise en place d'une ligne dédiée aux CPAS (1-2 ETP) : 140 000 €	Meilleure image de VIVAQUA et possibilité de redirection vers les CPAS
CPAS	∅	∅
Total	140 000 € (annuel)	∅

6. Effectuer une enquête auprès des ménages précarisés en vue d'améliorer de manière continue les mécanismes



Description

Il n'existe pour l'instant aucun retour de la part des ménages précarisés sur leur vision du processus. L'objectif de la mesure est d'obtenir sur le long terme une analyse qualitative, complémentaire à la présente étude quantitative, permettant d'avoir une appréciation de la situation des ménages précarisés. Cette étude pourrait alors permettre d'améliorer en continu les services et les aides proposées.

La mise en pratique de la mesure doit encore être étudiée afin de s'assurer de la qualité et de la validité des réponses obtenues.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Cette mesure permet d'améliorer les mécanismes déjà existants ou envisagés en identifiant les points de difficulté pour les ménages. L'aide proposée serait alors de qualité croissante avec le temps.

- Gestion des coûts de la mesure :

Les coûts principaux de la mesure concernent la réalisation du questionnaire et la formation des employés au contact des ménages. Des coûts doivent de plus être prévus pour l'analyse des données récupérées.

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite la mise en place d'une structure permettant de recueillir les retours des ménages dans un premier temps, puis l'analyse des retours dans un second temps.

Cette enquête doit être réalisée sur base volontaire par le ménage et de façon anonyme.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	∅
CPAS	Réalisation d'un formulaire de collecte d'information pour comprendre l'origine de la situation et le vécu des clients + quelques formations (25 000€)	Meilleurs compréhensions des clients précarisés et améliorations des messages et procédures d'accompagnements
Total	25 000 € (annuel)	∅

Points limitants

L'ensemble des membres du groupe de travail accueillent positivement l'idée d'intégrer un retour qualitatif de la part des ménages. Cependant les acteurs sociaux soulignent l'importance de combiner une analyse reposant sur un volume de données importante avec une analyse qualitative plus personnelle de certains ménages.



7. Généraliser une lecture plus régulière du compteur pour aider à la gestion du budget

Description

La facture d'eau, et donc le niveau de consommation du ménage, ne parvient qu'une fois par an au ménage. Cette consommation renseignée peut de plus n'être qu'une estimation extrapolée des dernières factures précédentes.

L'objectif de cette mesure est d'inciter le ménage à mieux contrôler sa consommation en effectuant des relevés plus fréquents de son compteur. Le ménage ayant une meilleure vue de sa consommation pourra adapter son comportement, éviter la surconsommation, et finalement diminuer sa facture.

Une relève plus régulière du compteur doit également permettre de détecter les fuites plus rapidement.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Une meilleure gestion de la consommation, et donc de la facture, peut aider de nombreux ménages à gérer leur budget.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Les ménages ayant connaissance de leur consommation sont susceptibles de moins consommer. De plus, d'importantes économies d'eau peuvent être attendues sur la détection plus rapide des fuites d'eau.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le coût de la mesure dépend de l'approche choisie, pouvant être quasiment nulle pour une lecture effectuée par le consommateur et jusqu'à 250 € par compteur intelligent.

Faisabilité opérationnelle et légale

Plusieurs approches peuvent être envisagées pour cette mesure, chacune ayant un coût et une efficacité différente. Les différentes approches pouvant être complémentaires et coexister.

Les différentes approches envisagées sont : la relève volontaire effectuée par le consommateur, le passage plus régulier d'un opérateur ou l'installation de compteurs intelligents. Il est par exemple possible de réaliser un passage supplémentaire par an pour les ménages ayant reçu une mise en demeure et d'installer un compteur intelligent pour les ménages ayant été en justice de paix.

L'installation de compteurs intelligents nécessite une analyse poussée, afin de vérifier l'impact sur la situation des ménages précarisés.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	0 € (volontariat) + 25 000 * 70€ (passage supplémentaire) + 5000 * 250€ (Smart Meter) + ?? € (adapter système informatique – sans doute très cher) = 3 M€	1 500 ménages ne sont plus en impayé suite à une meilleure gestion (5 % des ménages) = 375 000 €
CPAS	∅	∅
Total	?? € (unique) + 3 000 000 € (annuel)	375 000 € (cumulables en année n+1)

Raisons du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail, les coûts de la mesure étant trop élevés pour des résultats attendus trop faibles et incertains.



8. Faciliter le transfert d'information concernant les ménages ayant des impayés entre VIVAQUA et les CPAS et encadrer les limites d'un plan d'apurement raisonnable

Description

Il a été constaté que deux problèmes principaux existaient dans le lien entre VIVAQUA et les CPAS :

1. Un manque d'efficacité dans les moyens de communication
2. Des difficultés autour de l'élaboration des plans de paiements

L'amélioration de la collaboration permettrait une meilleure prise en charge des ménages les plus précarisés par la mise à disposition de plus d'informations des deux côtés. Par exemple, VIVAQUA pourrait savoir si le ménage a déjà des dettes énergies et renoncer aux poursuites judiciaires, ou encore les CPAS pourraient obtenir un historique de la situation d'un ménage.

En parallèle, la définition de règles claires sur le caractère raisonnable d'un plan de paiement permettrait à cet outil d'être utilisé plus régulièrement et ainsi de régler les difficultés de paiements en évitant toute coupure. En particulier, les CPAS proposent d'autoriser des plans de paiements sur 12 mois suite à une enquête sociale tant qu'une date d'audience n'est pas fixée moyennant un engagement écrit de la part du ménage et le passage à la facture mensuelle.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure permet une meilleure prise en charge des ménages précarisés, susceptible de mieux répondre à l'unicité des problèmes. L'élaboration des plans de paiements est grandement facilitée, aidant ainsi le travail de l'ensemble des services agréés en médiation de dette.

- Gestion des coûts de la mesure :

L'amélioration du contact entre CPAS et VIVAQUA nécessite le recrutement de nouveaux employés. Cependant, la définition de règles encadrant l'élaboration des plans de paiement ne présente pas de coût important.

Faisabilité opérationnelle et légale

VIVAQUA doit disposer d'au moins deux employés servant de contact direct et privilégié avec les CPAS. Le transfert de données pose une question de confidentialité des données que VIVAQUA doit préalablement analyser.

La création d'une liste de critères précis garantissant le caractère raisonnable d'un plan de paiement doit être réalisé en collaboration avec les acteurs sociaux, elle doit être respectée pour l'ensemble des plans de paiements pris avec VIVAQUA.

Des projets tests peuvent être réalisés rapidement et pour des coûts limités afin de vérifier la validité de cette mesure. La phase de test doit permettre aux CPAS d'atteindre des objectifs précis et le cas échéant d'envisager des mesures permettant d'améliorer l'efficacité du système. Il est en particulier possible de s'aligner à Sibelga en énergie sur leur vision des plans d'apurement raisonnables.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	Mise en place d'une interface humaine pour échanger avec les CPAS sur les dossiers des clients précarisés : (2 ETP) 1 ETP = 70 000 €	∅
CPAS	∅	∅
Total	140 000 € (annuel)	∅

9. Améliorer la méthode de prise de contact du CPAS



Description

Suite à l'envoi du listing des clients en difficulté de paiement, les CPAS envoient un courrier aux adresses fournies pour tenter de prendre contact avec le ménage. Le taux de retour est de l'ordre de 10% uniquement.

L'objectif de la mesure est d'augmenter ce taux de retour pour qu'un maximum de ménages puisse profiter des aides disponibles. Différentes approches peuvent être envisagées, les principales étant un déplacement chez le ménage ou un appel téléphonique.

Ces solutions ayant un coût plus important que l'envoi du courrier, elles peuvent être réservées aux ménages ayant les situations les plus urgentes. Cette mesure requiert donc un meilleur ciblage des ménages les plus précarisés et va ainsi de pair avec la mesure 4.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

L'amélioration du taux de retour serait synonyme d'une meilleure connaissance des modalités de la procédure par les ménages, nécessaire au bon fonctionnement des mécanismes de protection.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le coût de la mesure, plus important que la solution actuelle, doit être maîtrisé par une bonne sélection des ménages ciblés.

Faisabilité opérationnelle et légale

L'opérationnalisation de la mesure nécessite, pour les déplacements chez le client, de moyens personnels supplémentaires. Les CPAS ne pouvant pas actuellement supporter cette charge de travail supplémentaire.

Pour l'appel téléphonique il est nécessaire que VIVAQUA rajoute le numéro de téléphone au listing, et donc nécessaire que VIVAQUA possède cette information en premier lieu. Il doit donc être envisagé d'ajouter le numéro de téléphone dans la liste des informations obligatoires à fournir lors de l'inscription chez VIVAQUA.

Des projets tests peuvent être réalisés rapidement et pour des coûts limités afin de vérifier la validité de cette mesure.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	∅
CPAS	240 déplacement * 2h * 40€/h + 1200 contacts téléphoniques * 0,75h * 40€/h = 55 000 €	Accompagnements au plus tôt Les ménages ont une meilleure connaissance de la procédure
Total	55 000 € (annuel)	∅



10. Favoriser le suivi individuel des ménages ayant bénéficié d'une aide des CPAS

Description

Actuellement, lorsque le ménage a bénéficié d'une aide du CPAS pour régler ses problèmes, il n'existe pas de suivi pour s'assurer que le problème ne réapparait pas.

Un tel suivi permettrait au ménage mieux accompagné de régler totalement ses problèmes de retard de paiement et de respecter les engagements pris avec VIVAQUA. De plus l'accompagnement est bénéfique pour la situation globale du ménage et ses autres dettes (logement, santé, énergie, etc.)

Les CPAS pourraient grâce à ce suivi travailler davantage sur les causes de la précarité et non uniquement les conséquences.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure donne l'opportunité aux ménages ayant déjà eu des problèmes de ne pas retomber dans la précarité les années suivantes. La situation du ménage est donc durablement améliorée.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mise en place d'un tel suivi présente un coût important pour les CPAS qui doivent réserver certaines de leurs ressources pour cette tâche. Cependant les impayés doivent globalement diminuer car les ménages suivis auront moins de risques de ne pas pouvoir payer les factures suivantes.

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite le recrutement d'importantes ressources humaines qui ne sont pas disponibles actuellement chez les CPAS. Les fonds nécessaires peuvent provenir d'un transfert de la part de VIVAQUA qui doit bénéficier de cette mesure.

Il est par ailleurs possible d'utiliser un logiciel tel que celui présenté dans la mesure 4 pour garder une trace des ménages sur le long terme.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	∅
CPAS	1 440 ménages suivis * 10h/an * 40€/h = 576 000 €	Les 1 440 ménages (5% des MED) ne se retrouvent plus en impayé les années suivantes = 285 000 €
Total	576 000 € (annuel)	285 000 € (cumulables en année n+1)



11. Renforcer les contacts entre les différents acteurs de l'eau

Description

Les CPAS et les autres acteurs sociaux ne touchent généralement pas le même public. De plus certains ménages refusent d'aller voir les CPAS. Ces ménages n'ont donc pas accès aux aides disponibles et proposées via les CPAS.

L'objectif de la mesure est donc d'améliorer l'efficacité des mécanismes sociaux existants en touchant un public plus large, par exemple les ménages suivis par les services sociaux. Une meilleure collaboration permettant d'élargir le champ d'action de tous les acteurs.

L'amélioration de l'accessibilité des CPAS peut également passer par la mise en place d'antennes locales de CPAS dans certains quartiers comme c'est le cas en Wallonie.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Les aides existantes ou envisagées ont un impact plus important car elles permettent de toucher un public plus large. Les ménages qui attendaient actuellement jusqu'au dernier moment (coupure) pour demander de l'aide aux CPAS le font de manière anticipée.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le coût de la collaboration avec d'autres acteurs sociaux provient de la nécessité de mettre en place un contact privilégié chez les CPAS et chez les services sociaux pour réaliser les échanges efficacement.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure demande une centralisation des données et une excellente communication entre les différents acteurs sociaux. Le transfert de données pose une question de confidentialité des données que les acteurs sociaux doivent préalablement analyser en prévoyant un avis de la Commission Vie Privée.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
CPAS	Organisation de la collaboration 1 ETP = 70 000 €	Elargissement du public cible et amélioration de l'efficacité des aides proposées
Autres acteurs sociaux	Organisation de la collaboration 1 ETP = 70 000 €	Elargissement du public cible et amélioration de l'efficacité des aides proposées
Total	140 000 € (annuel)	∅

12. Mettre en place un reporting de l'utilisation du FSE (par l'inspecteur des finances)



Description

L'utilisation actuelle du FSE n'est pas détaillée ni vérifiée, il est donc impossible de garantir qu'une partie du budget est utilisée pour des réparations techniques comme c'est par exemple le cas en Wallonie. Les CPAS eux-mêmes n'ont pas une bonne vue de l'utilisation du FSE.

Cette vérification pourrait être effectuée par l'inspecteur des finances ou un autre organisme et permettrait d'allouer le budget du FSE à des actions spécifiques.

Critères de fonctionnement

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure doit entraîner une meilleure gestion du FSE par la création d'un reporting précis, l'utilisation complète du FSE (75% utilisés par Saint-Josse en 2016), et la garantie d'une utilisation pour des améliorations techniques.

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite en premier lieu l'organisation d'un suivi des dépenses au niveau des CPAS, en particulier par la différenciation des paiements associés aux frais d'eau et aux frais de justice. L'organisme responsable de la vérification doit pouvoir dégager des ressources pour effectuer cette nouvelle mission.

La mesure nécessite également la définition avec précision de l'allocation du budget du FSE pour en vérifier ensuite la bonne utilisation :

- Montant exact des factures d'eau remboursées
- Actions/préventions réalisées
- Actions collectives entre les CPAS
- Nombre de ménages touchés, compteurs collectifs et individuels

L'ordonnance peut être modifiée afin d'ajouter l'obligation du suivi des dépenses et les catégories à relever. Cette mesure peut également être organisée par une modification de la convention entre VIVAQUA et les CPAS.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
IF	0.5 ETP = 35 000 €	∅
CPAS	∅	∅
Total	35 000 € (annuel)	∅



13. Cliver la gestion du FSE : gestion du choix du public aidé aux CPAS et imputations sur les factures par VIVAQUA

Description

Les CPAS gèrent actuellement le choix des ménages à qui ils souhaitent fournir une aide via le Fonds Social. Ils envoient donc une aide financière au ménage pour l'aider à payer la facture envoyée par VIVAQUA ou pour l'aider à s'acquitter de ses charges locatives lorsque le logement possède un compteur collectif.

L'objectif de la mesure est de permettre aux CPAS, réalisant toujours le choix des ménages ciblés, de demander à VIVAQUA de réaliser des imputations sur factures. Le ménage reçoit donc une facture réduite et ne doit pas faire le calcul de ce qu'il doit payer par lui-même.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure doit permettre aux ménages une gestion facilitée de leurs factures. En effet, ceux-ci savent immédiatement ce qu'ils doivent payer à VIVAQUA par l'envoi d'une facture déjà diminuée.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure ne présente aucun coût car le montant du FSE n'évolue pas. VIVAQUA ne transfère plus les fonds aux CPAS et garde le budget en interne.

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure pour être possible nécessite une excellente communication et collaboration entre VIVAQUA et les CPAS, et doit donc être associée à la mesure 8.

Raisons du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail, le FSE étant payé par l'ensemble des ménages, il doit pouvoir aider au paiement de la facture de tous les ménages et pas uniquement ceux équipés d'un compteur individuel. VIVAQUA n'envoyant pas directement de facture aux ménages habitant un immeuble pourvu d'un compteur pour plusieurs logements.



14. Réaliser un audit eau gratuit des clients identifiés comme les plus endettés/précarisés

Description

Cette mesure, inspirée de la politique d'eau de Paris et de la région wallonne, vise à effectuer des audits eau des ménages précarisés ayant visiblement une consommation importante. L'objectif poursuivi étant d'intervenir en aval pour aider les ménages à sortir de leur situation de dette mais également en amont pour éviter que le ménage ne se retrouve endetté en diminuant ses futures factures.

Dans la pratique, des employés des CPAS, ou issus d'associations, sont formés pour venir réaliser des audits chez les ménages. Ils peuvent effectuer un diagnostic des installations intérieures (conduites, robinets, chasses d'eau...) et réparer les éventuelles fuites (voir mesure 15), mettre en place des équipements pour réduire la consommation, tels que des kits économiseurs d'eau ou des chasses d'eau à double débit, et inciter les familles à changer leurs pratiques quotidiennes afin de permettre une réduction des charges et lutter contre le gaspillage. La mesure est ouverte à tous les ménages en faisant la demande. Les acteurs sociaux peuvent ainsi en proposer à tous les ménages un audit lorsqu'ils constatent une surconsommation.

L'auditeur écrit une description de la nature du problème identifié qu'il remet au ménage à la fin de l'audit pour garder une trace écrite.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure permet au ménage de diminuer sa consommation d'eau et donc sa facture finale, la situation globale du ménage est ainsi améliorée car cette diminution des dépenses a un impact sur les autres dépenses du ménage.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Le ménage audité est mieux sensibilisé à la réduction de consommation, ce qui doit limiter sa consommation future. Les kits économiseurs installés permettent également de diminuer la consommation sans effort de la part du ménage.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le coût de la mesure dépend du nombre d'audits réalisés, raison pour laquelle il est important de sélectionner les ménages en ayant le plus besoin et chez qui l'intervention aura le plus grand effet.

Les économies sont réalisées par les ménages qui ont moins de risque de se retrouver en impayé sur le long terme.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure pour être effective nécessite le recrutement de nouveaux employés ayant reçu une formation particulière pour effectuer cette mission. Les fonds nécessaires peuvent provenir d'un transfert de la part de VIVAQUA qui doit bénéficier de cette mesure.

Les audits doivent être disponibles pour tous les ménages qui en feraient la demande et gratuits pour les ménages précarisés.

Il faut également analyser la possibilité d'utiliser mieux les structures existantes actuelles en énergie (par exemple Homegrade) ou les initiatives du secteur du logement (réseau habitat).

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	∅
CPAS	1 000 déplacements * 4h * 40€/h = 160 000 €	∅
Total	160 000 € (annuel)	∅



15. Effectuer les réparations chez le ménage sur demande des CPAS

Description

En cas de fuite dans un logement, la facture d'eau finale peut-être extrêmement importante, d'autant plus que ces m³ consommés font passer dans les tranches de consommation supérieures de la tarification. De plus, un ménage précarisé, par ailleurs rarement propriétaire du bien qu'il occupe, peut ne pas avoir les moyens d'effectuer les réparations nécessaires, l'entraînant finalement dans des dépenses beaucoup plus importantes que le coût de réparation.

L'objectif de la mesure est donc de mettre en place un cadre permettant aux ménages de faire la demande aux CPAS, ayant des employés qualifiés pour ces missions, de venir effectuer des réparations chez eux.

Ces réparations doivent également être la suite logique des audits réalisés par la mesure 14, en cas de fuite constatée.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Cette mesure doit aider les ménages à ne pas payer inutilement l'eau de fuites, à condition que les ménages découvrent la fuite à temps.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Chaque fuite réparée contribue à la diminution de la consommation moyenne par habitant.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure nécessite un budget pour le recrutement des employés des CPAS effectuant les réparations, et un budget pour les réparations en elles-mêmes. Il est possible d'utiliser les primes de rénovation IBGE, par exemple en créant une tranche à 100% réservée aux CPAS.

Les économies sont réalisées par les ménages, en moyenne 265 €/an, et diminuent le risque du ménage de se retrouver en impayé dans le futur.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure nécessite le recrutement d'employés spécifiques chez les CPAS, formés pour la réalisation de travaux de plomberie. La limite des réparations possibles doit également être arrêtée avec précision, les CPAS ne pouvant pas prendre à leur charge la réalisation de travaux de trop grande importance qui relèvent de charges incombant au propriétaire..

Finalement la mesure présente une difficulté légale, celle-ci ayant déjà été rejetée par le passé par le conseil d'administration de VIVAQUA craignant des plaintes venant de ménages mécontents des travaux effectués.

Il faut également analyser la possibilité d'utiliser mieux les structures existantes actuelles en énergie (par exemple Homegrade) ou les initiatives du secteur du logement (réseau habitat).

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
Ménage	∅	750 * Economie moyenne de 80m ³ par an (265 €/an) = 200 000 €
CPAS	750 déplacements * 4h * 40€/h = 120 000 €	∅
Total	120 000 € (annuel)	200 000 € (annuel)



16. Développer une réglementation claire sur les fuites cachées

Description

Il n'existe pas actuellement de réglementation claire et officielle sur les fuites cachées, même si VIVAQUA propose généralement une réduction sur la facture des ménages concernés.

L'objectif de la mesure est d'inscrire dans les conditions générales de VIVAQUA, voire dans l'ordonnance, une réglementation précise garantissant ce droit dans le futur. Les modalités peuvent être :

- Une division de la facture par deux, à partir ou non d'un certain seuil
- La limitation de la facture à deux fois la facture habituelle
- Le paiement de l'eau à prix coutant et uniquement la distribution sans l'assainissement
- Autre

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Cette mesure permet de garantir un droit déjà existant dans la pratique pour les ménages. En 2016, 585 ménages ont bénéficié d'une réduction sur leur facture.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure existant déjà dans la pratique, le coût est déjà inclut dans les budgets de VIVAQUA et ne nécessite pas de budget supplémentaire.

Faisabilité opérationnelle et légale

La réglementation du prix de l'eau devra être validée par Brugel, nouveau régulateur des tarifs dans le domaine de l'eau.

La mesure existe déjà dans la pratique mais de manière embryonnaire. Sa généralisation de manière automatique et son amplification nécessiteront un budget supplémentaire à évaluer en fonction des seuils qui seront fixés.



17. Mettre en place la facture mensuelle (opérationnel depuis juillet 2018)

Description

La facture d'eau n'arrive qu'une seule fois par an chez le ménage, si celui-ci n'a pas mis suffisamment d'argent de côté durant l'année il se retrouvera dans l'impossibilité de payer.

L'objectif d'un envoi mensuel de la facture est de permettre au ménage de mieux gérer son budget en payant des plus petits montants de manière régulière au cours de l'année. L'eau se retrouvant alors au même niveau que les autres dépenses du quotidien.

La mesure est déjà en cours de préparation chez VIVAQUA, lancement à l'horizon 2018 sur base volontaire pour commencer. Les factures intermédiaires envoyées seront en pratique une facture d'acompte. Cette mesure devrait, à terme, limiter le besoin des plans de paiements, sauf en cas de facture particulièrement haute suite à une fuite ou un rattrapage de consommation.

La facture mensuelle ne sera pas disponible en format papier et concernera uniquement la facture électronique. En tant que facture d'acompte, son non-paiement n'entraînera pas de rappel ou de mise en demeure. VIVAQUA continuera donc à envoyer une facture annuelle permettant de rattraper ces défauts de paiement.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Le passage à la facture mensuelle peut aider de nombreux ménages à mieux gérer leur budget et les aider à éviter les impayés. En effet, les assistants sociaux des CPAS ont constaté une difficulté pour le ménage de payer la facture d'eau en une fois. La facture mensuelle permet de plus le recours à la domiciliation, ordre permanent rendu plus facile avec la facture mensuelle, et un lien plus direct entre la consommation et paiement

Le second avantage est la possibilité de mettre en place un suivi des factures mensuelles impayées, permettant de cibler et de gérer plus efficacement et plus rapidement les mauvais payeurs.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure présente des coûts d'adaptation du système informatique importants. Ces coûts ont déjà été initiés par VIVAQUA.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure nécessite une adaptation importante du système informatique pour permettre ce nouveau mode de facturation. Par la suite, un certain temps sera nécessaire pour que les ménages s'adaptent et utilisent la nouvelle méthode de facturation.

VIVAQUA doit également prévoir les nouvelles méthodes de suivi des créances accompagnant ce nouveau type de facturation.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
Ménage	∅	Simplification de la gestion du budget chez les ménages volontaires
VIVAQUA	Déjà initiés	∅
Total	0 €	∅



18. Déclencher la procédure en justice de paix uniquement sur demande du ménage

Description

Cette mesure consiste à ne plus systématiser l'obtention d'un jugement de la justice de paix pour autoriser la coupure en cas d'impayé. Cette étape est remplacée par une conciliation devant un juge de paix, garantissant ainsi la possibilité du ménage d'être protégé par la justice tout en étant gratuite.

Si le ménage ne s'est pas présenté à la conciliation, VIVAQUA a le droit de procéder à la coupure. Si le ménage est présent à la conciliation et qu'il obtient un accord avec VIVAQUA sur un plan de paiement, VIVAQUA ne procède pas à la coupure, sous condition du respect plan de paiement, et ce jusqu'à épurement de la dette. Finalement, si le ménage le souhaite ou si la conciliation échoue, il peut demander le passage habituel devant la justice de paix.

Les cas de jugement par défaut pour lesquels le juge condamne le ménage à la coupure sont donc supprimés. Les ménages sont coupés plus rapidement mais gagnent en échange les centaines d'euros habituellement ajoutés à leur dette eau.

Cette piste, déjà suggérée dans l'étude Sia Partners sur l'énergie, a été avancée par les juges de paix.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

A première vue, les ménages perdent un moyen de protection, cependant la protection proposée par la justice de paix reste assurée par la conciliation et les frais de justice sont supprimés. Cette mesure nécessite la mise en place poussée de communications en amont, afin d'assurer que le ménage ne soit pas coupé sans avoir reçu les avertissements nécessaires, et en aval afin d'assurer le suivi du ménage après la coupure.

- Gestion des coûts de la mesure :

D'importantes économies sont à attendre dès la première année par la réduction des frais de justice. Les ménages coupés après la conciliation gagnent également par rapport aux ménages coupés après un passage devant la justice de paix, par une diminution de leur dette d'environ 50%.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure pour garantir le droit des ménages doit être associée à un contrôle strict de la procédure afin d'éviter d'éventuels abus. Ce contrôle peut être réalisé par exemple par Brugel.

Le ménage doit également être mieux accompagné en amont de la coupure afin qu'il connaisse son droit à recourir à la justice de paix si nécessaire et l'importance d'assister à la conciliation pour éviter la coupure. Cette mesure nécessite donc un bon accompagnement du ménage comme proposé par la mesure 10.

Il est nécessaire également de vérifier la compatibilité de cette mesure avec la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	85% des audiences de justice évitées = 2 125 000 €
CPAS	∅	∅
Total	0 €	2 125 000 € (annuel) + dépenses fédérales pour la justice (0,6 M€)

Points limitants

Les membres du groupe de travail sont globalement d'accords avec la mesure avec l'ambition de diminuer le coût des impayés en diminuant les frais de justice, premier poste de dépenses. Cependant une condition préalable est une étude poussée sur la faisabilité de la mise en place opérationnelle de la mesure.

19. Créer un statut de client protégé accompagné d'un tarif social lié au statut et non à la consommation



Description

Contrairement à l'énergie, il n'existe pas de statut de client protégé dans l'eau. La mesure propose donc de d'accorder pour certain ménages un statut particulier leur permettant de payer un tarif social tant qu'ils gardent le statut. Ce statut peut également donner droit à d'autres avantages comme par exemple la gratuité de l'audit eau envisagé dans la mesure 14.

Le tarif social devrait être fourni automatiquement aux ménages et ne pas le limiter à ceux en faisant la demande. Ainsi un maximum de ménages pourrait en profiter sans démarche administrative supplémentaire. Ce statut peut par exemple être accordé aux ménages touchant le revenu d'intégration (32 000 ménages), aux ménages ayant droit au tarif social énergie fédéral (estimé à environ 27 500 ménages équipés d'un compteur individuel) ou, comme en Flandres, aux ménages repris dans la banque Carrefour de la sécurité sociale (12% des ménages en région Bruxelloise).

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La tarification sociale, ainsi que l'interdiction de la coupure pour ces ménages (moyennant engagement de prise en charge par le CPAS en cas de défaut de paiement), permet de limiter grandement la précarité. Les difficultés de paiement des autres ménages, pouvant être considérées comme plus passagères, sont réglées avec l'appui du FSE dont le budget n'évolue pas.

- Gestion des coûts de la mesure :

Le tarif social présente un coût très important qui dépend du nombre de ménages touchés et de la réduction sur la facture. Une réduction de 50% de la facture amènerait la facture à 5€ par personne et par mois pour un ménage moyen.

Ce coût est compensé par la diminution importante à prévoir du coût des impayés. Ce gain étant d'autant plus important qu'il inclut la diminution du recours à la justice dans un grand nombre de cas.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure nécessite d'adapter l'ordonnance et le processus actuel de VIVAQUA et des CPAS pour intégrer ces nouveaux types de clients. La sélection des ménages cible et l'automatisation de l'obtention du statut est un travail difficile qui peut s'appuyer sur la solution proposée par le statut de client protégé fédéral en énergie.

La mesure amène à réfléchir à la compatibilité d'un tarif social et des tarifs progressifs actuels. De plus il peut être intéressant de réfléchir à l'octroi d'un forfait pour les logements équipés d'un compteur collectif au prix d'une complexification importante de la procédure. A l'heure actuelle ces ménages sont déjà protégés car ils ne peuvent être coupés par VIVAQUA.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	27 500 (Clients protégés énergie) * 125 € (50% de la facture) = 3 437 500 €	Diminution du nombre de ménages en impayés de 80% = 4 560 000 €
CPAS	∅	∅
Total	3 437 500 € (annuel)	4 560 000 € (annuel)



20. Optimiser les délais de la procédure en modifiant les pratiques

Description

La mesure propose de diminuer les délais pratiqués par VIVAQUA pour les rapprocher de ceux prescrits dans l'ordonnance. L'objectif est d'éviter de laisser s'accumuler la dette des ménages et de faire globalement diminuer les impayés supportés par VIVAQUA.

Les gains maximums potentiels sont :

- 15 jours pour le rappel et 5 jours pour la mise en demeure
- 105 jours pour l'envoi des listes aux CPAS, les ménages n'apparaissant dans les listings que 3 à 4 mois après l'envoi de la mise en demeure
- 180 jours sur la procédure en justice, en s'alignant sur les délais deux fois moins longs réalisés en énergie
- 45 jours sur le temps mis à couper le ménage

Ainsi en modifiant ses pratiques, VIVAQUA peut gagner 350 jours, soit 50% de la durée actuelle de la procédure.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Le problème devient plus central pour le ménage car il n'est pas réparti sur plusieurs années, celui-ci est donc poussé à chercher des solutions de façon plus active qu'actuellement.

En parallèle, les CPAS ayant accès au dossier des ménages en impayé plus rapidement qu'actuellement peuvent négocier des plans d'apurement plus simplement avec VIVAQUA.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure ne possède pas de coût car l'ensemble des étapes sont déjà accomplies. Les montants irrécouvrables diminuent grâce à l'arrêt anticipé de la procédure.

Faisabilité opérationnelle et légale

La diminution des délais ne pose pas de problème pour le rappel et la mise en demeure. Elle nécessite l'envoi des listings de façon hebdomadaire avec un traitement des dossiers plus rapide qu'aujourd'hui. L'optimisation des délais de la procédure en justice de paix doit être réalisée au niveau des avocats et des huissiers. Finalement la coupure doit être réalisée dès que possible après la signification du jugement.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	Diminution des montants irrécouvrables de 50% = 600 000 €
CPAS	∅	∅
Total	0 € (annuel)	600 000 € (annuel)



21. Optimiser les délais de la procédure en modifiant l'ordonnance

Description

La mesure propose de diminuer les délais prescrits dans l'ordonnance pour augmenter les effets de la mesure précédente. L'objectif est d'éviter de laisser s'accumuler la dette des ménages et de faire globalement diminuer les impayés supportés par VIVAQUA.

Les gains potentiels sont :

- 7 jours pour l'envoi du rappel
- 15 jours avant d'engager les poursuites en justice de paix
- 150 jours en supprimant les trêves hivernales et estivales

Ainsi en modifiant les délais de l'ordonnance, VIVAQUA peut gagner 172 jours, soit 24% de la durée actuelle de la procédure.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Le problème devient plus central pour le ménage car il n'est pas réparti sur plusieurs années, celui-ci est donc poussé à chercher des solutions de façon plus active qu'actuellement.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure ne possède pas de coût car l'ensemble des étapes sont déjà accomplies. Les montants irrécouvrables diminuent grâce à l'arrêt anticipé de la procédure.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure nécessite de modifier l'ordonnance pour faire évoluer les délais légaux minimums des étapes concernées et pour supprimer les périodes de trêves hivernales et estivales.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	Diminution des montants irrécouvrables de 24% = 288 000 €
CPAS	∅	∅
Total	0 € (annuel)	288 000 € (annuel)

Raison du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail, la situation des ménages étant déjà difficile durant la période hivernale, les gains attendus ne justifient pas l'aggravation des difficultés pour le ménage.



22. Créer un comité administratif ayant un pouvoir juridictionnel en vue de statuer sur la dette

Description

Les frais de justice étant très importants et rajoutant des coûts pour tous (ménages, CPAS, VIVAQUA), l'objectif de cette mesure est de créer un comité indépendant en amont de la procédure de justice ayant un pouvoir de décision sur la question de la dette.

Il existe pour ce faire une possibilité de s'inspirer des LAC – comités existant en Flandre – dans leur fonctionnement, un groupe réunissant des membres de VIVAQUA, des CPAS, des services sociaux et de Brugel. Ceux-ci décident ensemble qui doit payer (client, CPAS ou les deux), le montant (totalité ou en partie) et le moyen (plan de paiement). Si la décision de ce comité n'est pas suivie par le ménage, VIVAQUA peut alors décider de poursuivre par le chemin habituel de justice.

En Flandre, l'utilisation des LAC est évaluée positivement par l'ensemble des acteurs concernés.

La mesure doit ainsi permettre d'éviter le recours systématique à la justice mais nécessite un bon accompagnement du ménage.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Les ménages ne sont plus directement protégés par le juge, cependant dans une grande partie des cas ils évitent les frais de justice. Dans tous les cas, la coupure ne peut avoir lieu qu'après le passage devant le juge.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure entraîne une diminution importante des coûts liés à la justice mais une augmentation des coûts pour la région qui doit payer pour le comité.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure nécessite la mise en place d'une nouvelle organisation devant se réunir régulièrement pour traiter l'ensemble des ménages ayant des difficultés de paiement. Une étude avancée de la transposabilité du système Flamand doit être réalisée pour identifier les modifications nécessaires à une application en RBC.

L'ordonnance doit être modifiée pour intégrer le passage par une commission durant la procédure. Sans modification de l'ordonnance les acteurs peuvent déjà se mettre d'accord pour organiser un tel système.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	4500 dossiers * 0,5h * 40€/h = 90 000 €	60% des audiences de justice évités = 1,5 M€
CPAS / Services sociaux / Brugel	3 * 90 000 € = 270 000 €	∅
Total	360 000 € (annuel)	1,5 M € (annuel) + dépenses fédérales pour la justice (0,45 M€)

Raison du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail, le système de conciliation envisagé dans la mesure 18 étant jugé plus intéressant.



23. Reconnecter le ménage dès que la partie « eau » de sa dette est remboursée si c'est la première fois

Description

Les frais de justice au moment de la coupure sont d'environ 560 €, dans la moitié des cas cette part représente davantage que l'eau dans la dette.

Si le client est coupé pour la première fois, VIVAQUA pourrait accepter de le reconnecter lorsque la dette eau est remboursée plutôt que la totalité de la dette. Une telle mesure permettrait de réduire le temps moyen de la coupure qui est actuellement de 40 jours.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La durée de la coupure est considérablement réduite pour le ménage puisqu'il peut rembourser les frais de justice sur un plus long terme.

- Gestion des coûts de la mesure :

Une partie des frais de justice avancés par VIVAQUA pourraient ne pas être remboursés par le ménage reconnecté, augmentant les montants irrécouvrables de VIVAQUA.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mesure nécessite une adaptation du système informatique de VIVAQUA pour pouvoir séparer la partie eau et justice dans la dette des ménages.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	30% des ménages ne remboursent pas les frais de justice * 1104 * 560 € + 25 000 € adaptation du système informatique = 235 000 €	∅
CPAS	∅	∅
Total	235 000 € (annuel)	∅



24. Demander de façon systématique la portabilité de la coupure lors du jugement

Description

Une voie de sortie actuelle du processus est le déménagement, qui permet dans la majorité des cas d'éviter la coupure. Cette solution alternative concerne environ 30% des ménages poursuivis en justice de paix, soit environ 1 200 ménages. Selon les estimations, le coût de ces déménagement pourrait ainsi monter jusqu'à 1,6 M€ dû aux montants passés en irrécouvrables en 2016.

L'objectif de cette mesure est de rendre la décision de justice applicable malgré un changement de situation. Ainsi, si le ménage change de logement (tout en restant à Bruxelles, VIVAQUA est autorisé avec la même décision de justice à couper l'approvisionnement à la nouvelle adresse tant que la dette n'est pas payée.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

L'application de cette mesure fait perdre pour les ménages une solution de sortie alternative à la procédure ce qui diminue leur protection face à la coupure mais place l'ensemble des ménages sur un pied d'égalité. En parallèle les montants récupérés peuvent être utilisés pour réaliser d'autres mesures.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure permet d'attendre des gains importants via la récupération de montants passés aujourd'hui en irrécouvrable.

Faisabilité opérationnelle et légale

VIVAQUA pour appliquer la mesure doit faire systématiquement la demande de portabilité devant la justice de paix. Le juge garde finalement la prérogative d'octroi du droit d'accéder ou non à la requête.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	1 200 ménages * 1 340 € = 1,6 M€
CPAS	∅	∅
Total	0 €	1 600 000 € (annuel)

Raison du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail, car elle ne répond pas à l'objectif central de l'étude de garantir l'accès à l'eau. Une piste alternative serait la modification de l'ordonnance ou des conditions générales de VIVAQUA afin de prévoir que la coupure soit à la charge d'une personne et non d'un compteur. Cependant cette décision est habituellement laissée à l'appréciation du juge.



25. Mettre en place des conventions entre CPAS et VIVAQUA

Description

La mesure cherche à répondre au problème des ménages ayant été coupés sans avoir cherché à se faire aider par les CPAS. La mesure permettrait d'interdire la coupure dès que le ménage est suivi par un CPAS et que celui-ci s'engage au paiement des factures (au moyen du FSE).

La mesure poursuit ainsi un double objectif :

- Inciter les ménages ayant des impayés, grâce à la force de l'interdiction de la coupure, à contacter les CPAS. Ces ménages pourraient alors profiter de l'ensemble des aides disponibles.
- Diminuer le recours à la justice dans un maximum de cas et éviter les frais associés.

Le risque de la mesure vient de l'augmentation possible des impayés liée à la disparition de la menace de coupure.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure pousserait les ménages à se tourner plus volontiers vers les CPAS, profitant ainsi des aides disponibles dans le domaine de l'eau mais également des aides liées aux autres formes de précarité. De plus le nombre de coupures diminue car un nombre supplémentaire de ménages se tournent vers les CPAS.

- Gestion des coûts de la mesure :

Les coûts possibles de la mesure, liés à l'augmentation des factures pouvant être assumées par les CPAS, doivent être compensés par la diminution du recours à la justice de paix.

Faisabilité opérationnelle et légale

Pour être opérationnelle, la mesure nécessite une bonne coordination entre VIVAQUA et les CPAS. Les ménages doivent être clairement informés de l'existence de cette convention afin qu'ils puissent en profiter, la mention pouvant par exemple être inscrite sur la mise en demeure avec les coordonnées du CPAS.

La mesure doit également aller de pair avec un bon accompagnement des ménages, faute de quoi les impayés continueraient à augmenter de façon importante.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	Augmentation des impayés de 5% = 375 000 € (estimation)	Diminution des recours à la justice de 25% = 625 000 €
CPAS	∅	∅
Total	375 000 € (annuel)	625 000 € (annuel)



26. Intégrer dans les logements sociaux une obligation de gestion durable de l'eau

Description

Actuellement les logements sociaux ne possèdent pas tous de compteurs individuels. Les ménages habitants ces logements ne peuvent alors pas mesurer et contrôler leur consommation pour limiter leur facture d'eau. Les ménages ne profitent pas de l'ensemble des mécanismes de protection disponibles.

Rien ne garantit non plus l'accessibilité, ni même la présence d'un compteur de passage permettant au ménage de connaître sa consommation.

Il est ainsi nécessaire d'introduire une obligation de gestion durable de l'eau dans chaque logement social pour garantir aux ménages la possibilité d'avoir un contrôle sur leur consommation, et donc leur dépense en eau.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Les ménages ciblés sont considérés comme vulnérables car habitants dans des logements sociaux, raison pour laquelle il est important de les aider en priorité.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

Les ménages concernés par la mesure sont mieux sensibilisés au sujet de leur consommation d'eau, et donc plus à même de faire des efforts de réduction de consommation.

- Gestion des coûts de la mesure :

Aucun coût n'est applicable à VIVAQUA ou aux CPAS, sauf à considérer que les factures, aujourd'hui globales et honorées par les sociétés de logements, n'accusent des retard de paiement voire ne tombent en irrécouvrable, lorsqu'elles seront individualisées par ménage.

Faisabilité opérationnelle et légale

Aucune modification n'est nécessaire du côté des CPAS ou de VIVAQUA. L'obligation de posséder un compteur individuel doit être intégrée dans la loi régissant les logements sociaux.



27. Intégrer dans le code du logement l'obligation de posséder un compteur individuel

Description

Si un logement ne possède pas de compteur individuel, le ménage ne peut pas être détecté comme en précarité. L'amélioration du fonctionnement de la protection sociale passe donc par l'installation de compteurs individuels. Cette mesure propose donc d'intégrer dans le code du logement l'obligation de posséder un compteur individuel afin d'augmenter plus rapidement qu'aujourd'hui le nombre de logements équipés.

Cette piste doit permettre au ménage d'être éligible aux mesures de protection sociale déjà existantes, ainsi que celles proposées dans ce rapport. La contrepartie étant de rendre le ménage susceptible d'être coupé en cas d'impayé. Le ménage gagne également la possibilité de contrôler sa consommation d'eau et donc sa facture finale.

S'il fallait équiper tous les logements Bruxellois, le coût serait de 280M€ hors prise en compte des adaptations des installations privatives en aval des nouveaux compteurs. Il est donc nécessaire à court termes d'identifier les ménages les plus susceptibles d'être précarisés pour que cette piste ait le plus d'impact. Un budget en enveloppe fermée peut être créé pour aider au financement de l'installation des compteurs.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure rend possible l'application du tarif progressif et des mesures sociales à un nombre plus important de ménages. En contrepartie, les ménages deviennent susceptibles d'être coupés s'ils se retrouvent en situation d'impayés.

- Poursuite de l'objectif de réduction de la consommation :

En permettant aux ménages de mesurer leur consommation, la mesure peut pousser la consommation à diminuer.

- Gestion des coûts de la mesure :

L'installation d'un compteur individuel peut coûter cher, environ 700 € par installation. Cependant le coût est pris en charge par les propriétaires et non par VIVAQUA. Il devrait être envisagé d'intégrer l'installation d'un compteur individuel dans les primes de l'IBGE pour pousser les propriétaires à s'équiper.

Faisabilité opérationnelle et légale

VIVAQUA installe déjà aujourd'hui de 6 000 à 10 000 nouveaux compteurs individuels par an. Cependant, ces installations concernent essentiellement des bâtiments neufs ou rénovés. Il est donc nécessaire de mieux identifier les logements devant être équipés prioritairement, par exemple en s'appuyant sur des indicateurs comme les revenus médians par rue.

Il est également nécessaire de modifier le code du logement pour intégrer l'obligation de posséder un compteur individuel, comme c'est par exemple le cas en énergie.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	Budget en enveloppe fermée	∅
CPAS	∅	∅
Total	0 €	∅



28. Tendre à harmoniser les procédures eau et énergie

Description

La mise en parallèle de cette étude avec l'étude sur la précarité énergétique fait apparaître que les procédures eau et énergie sont proches sur de nombreux points. Ainsi la gestion des impayés gagnerait à être harmonisée, en particulier au niveau des CPAS qui suivent les ménages précarisés de façon séparée. Les données disponibles en Wallonie indiquent que plus de 10% des ménages en précarité hydrique sont également en précarité énergétique²⁷.

En combinant le traitement des dettes de l'eau et de l'énergie au niveau des CPAS, certaines optimisations sont possibles:

- Un interlocuteur unique au CPAS pour le ménage endetté
- Un retour pour les fournisseurs d'énergie et VIVAQUA sur les chances de récupérer la dette en cas de poursuite en justice de paix
- L'opportunité de regrouper les aides sociales (voir mesure 29)

L'objectif de la mesure est donc de mieux prendre en compte la situation globale du ménage en précarité et ne pas se limiter au domaine de l'eau.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

La mesure permet de prendre la situation du ménage de façon plus globale, permettant d'adapter les mesures de protection sociale pour les rendre plus efficaces. De plus le système gagne en simplicité pour le ménage car les deux procédures sont similaires.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure nécessite une réorganisation des CPAS et de leurs outils informatiques pour mutualiser les données dont ils disposent déjà et réaliser des analyses croisées.

Faisabilité opérationnelle et légale

Le travail doit être principalement réalisé au niveau des CPAS qui sont le point commun des deux procédures. Ils doivent réorganiser leurs services et adapter leurs outils informatiques pour cette nouvelle mission.

Dans la pratique l'ensemble des CPAS et des enquêtes sociales effectuées prennent en compte la situation globale du ménage lorsqu'ils le peuvent, la mesure sera donc une aide pour améliorer cette action.

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	Meilleure compréhension des ménages précarisés
CPAS	∅	Meilleure compréhension des ménages précarisés
Total	0 €	∅

²⁷ D'après le rapport AquaWal [5]



29. Regrouper les différentes formes d'aides sociales eau et énergie

Description

En addition à la mesure précédente, cette mesure propose de mutualiser les différentes aides sociales régionales qui sont pour l'instant spécifiques à la commodité. De nouveau, les CPAS qui gèrent l'attribution des aides sociales peuvent mutualiser et faire le lien entre l'eau et l'énergie.

Cette mesure nécessite une revue complète des méthodes de financement et de redistribution des aides existantes.

Les aides pouvant être mutualisées ou généralisées facilement sont :

- Le Fonds Social
- Les waters scans et energy scans, accompagnés des travaux les plus prioritaires et les plus rentables. Les primes à 100% imaginées dans la mesure 15 peuvent dès lors être utilisées pour améliorer le plus prioritaire, par exemple les ménages les plus pauvres, avec le moins de qualification ou selon les statuts d'occupation locatifs sont plus souvent confrontés à des performances énergétiques mauvaises des logements²⁸.
- La tarification sociale et le statut de client protégé

L'objectif de la mesure est toujours de mieux prendre en compte la situation globale du ménage en précarité en ne limitant pas au domaine de l'eau. Le second objectif est de réaliser des économies sur la mutualisation des frais annexes liés aux aides, par exemple les 30% du FSE utilisés pour la gestion des CPAS.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Les difficultés du ménage sont prises en compte de manière plus globale grâce à cette mesure. Les ménages les plus prioritaires car les plus en difficulté sont mieux protégés et bénéficient d'aides ayant une portée plus large qu'actuellement. Finalement, le système devient plus simple pour le client qui doit gérer une situation au lieu de deux.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure permet d'attendre des optimisations financières grâce à la mutualisation de certaines aides sociales.

Faisabilité opérationnelle et légale

Le travail doit être principalement réalisé au niveau des CPAS qui sont le point commun des deux procédures. Ils doivent réorganiser leurs services et adapter leurs outils informatiques pour cette nouvelle mission.

Pour VIVAQUA et les fournisseurs d'énergie, la mesure est transparente car ils n'ont pas d'action supplémentaire à réaliser.

Les ordonnances doivent être adaptées pour prendre en compte cette nouvelle mutualisation et généraliser les mesures qui n'existent que pour l'énergie ou l'eau.

²⁸ D'après le rapport AquaWal [5]

Analyse économique

Acteur	Coût (€)	Gain sociétal (€)
VIVAQUA	∅	∅
CPAS	∅	Economies sur les enquêtes sociales et les guidances des ménages = 240 000 €
Ménages	∅	Voir étude juge de paix sur l'amélioration du bâti
Total	0 €	240 000 € (annuel)



30. Combiner le traitement des dettes de l'eau avec d'autres bases de données de crédit

Description

En addition des deux mesures précédentes, il est possible de prendre en considération un nombre de données de crédit plus important qu'uniquement l'eau et l'énergie pour avoir une vue encore améliorée de la situation du ménage. L'objectif de cette piste est de prendre en compte la situation de dette globale d'un ménage pour mieux cibler les ménages les plus précarisés.

Un ménage ayant accumulé un nombre trop important de dettes sera incapable de rembourser l'eau. Si VIVAQUA ne le sait pas et poursuit le ménage en justice de paix, sa dette sera finalement passée en irrécouvrable et VIVAQUA devra payer en plus les frais de justice.

Critères de fonctionnement

- Efficacité dans l'aide des personnes en précarité :

Les ménages les plus précaires sont mieux ciblés. En particulier, les ménages n'ayant aucun moyen de rembourser leurs dettes sont immédiatement suivis par le CPAS.

- Gestion des coûts de la mesure :

La mesure permet de mieux utiliser les fonds existants, en privilégiant les ménages les plus prioritaires, et ne demande pas de nouveaux budgets.

Faisabilité opérationnelle et légale

La mise en place pratique peut être de nouveau réalisée chez les CPAS ou par VIVAQUA. L'entité responsable de la mesure doit obtenir les droits d'utilisation des bases de données de crédit et mettre en place des outils permettant de l'utiliser pour identifier les ménages précarisés et susceptibles de ne pas pouvoir payer l'eau.

Il est également important de se poser la question de vie privée vis-à-vis du transfert de données.

Raison du refus

La mesure n'a pas fait consensus auprès des membres du groupe de travail, ceux-ci estimant qu'elle ne permettra pas de mieux cibler les ménages précarisés.

C. Proposition de mise en pratique future



Les mesures précédentes ayant été sélectionnées par le groupe de travail ont permis de réaliser une proposition de mise en pratique future. Cette mise en pratique s'appuie sur un bloc complet de mesures, considérées dépendantes les unes des autres pour fonctionner totalement, apportant aux ménages la meilleure aide possible.

L'objectif recherché est l'obtention d'un équilibre budgétaire dès la première année tout en améliorant la situation du maximum de ménages possible. En proposant un bloc de mesures ne nécessitant pas de budget supplémentaire, l'étude veut rendre l'acceptation et la mise en place de celles-ci la plus facile possible. Dans cette même optique, une première analyse des avantages et inconvénients, ainsi que de la faisabilité opérationnelle et légale est proposée.

Il est par ailleurs évident que cette étude ne se substitue pas à des analyses supplémentaires sur la mise en place opérationnelle des mesures proposées et de la gestion opérationnelle des flux financiers entre acteurs suivant leurs prérogatives.

La mise en pratique peut se décomposer selon les étapes suivantes :

- 1^{er} axe de travail : Réallouer les budgets de deux sources importantes de dépenses, le recours à la justice de paix et les délais de la procédure vers des actions qui répondent mieux aux objectifs de la protection. Pour cette étape, le processus est entièrement revu et adapté pour supprimer le recours à la citation en justice de paix, tout en gardant l'assurance que le ménage est protégé. Le nouveau processus est présenté par la suite.
- 2^{ème} axe de travail : Aider le maximum de ménages de façon automatique en instaurant un tarif social et un statut de client protégé.
- 3^{ème} axe de travail : Aider au cas par cas les ménages ayant des problèmes structurels et pour qui le tarif social est insuffisant.
- 4^{ème} axe de travail : Améliorer les résultats déjà obtenus en visant un public plus large et en développant les mécanismes de protection actuels.
- 5^{ème} axe de travail : Garantir un suivi de la mise en place des mesures par l'instauration d'une enquête qualitative et d'un comité d'accompagnement sur deux ans.

Dans la pratique, les mesures suivantes ont été conservées :

I. Mesures générant des économies	Coûts (€)	Gains (€)	Ménages touchés
18 – Déclencher la procédure en justice de paix uniquement sur demande du ménage		2 125 000 €	Ménages dans le listing : 4 500
20 – Optimiser les délais de la procédure en modifiant les pratiques		600 000 €	Ménages ayant reçu un rappel : 46 900
19 – Créer un statut de client protégé accompagné d'un tarif social	3 437 500 €	80% * Coût des impayés d'Hydrobru hors économies déjà réalisées : 1 840 000 €	Clients protégés énergie : 27 500
III. Mesures visant les ménages ayant des problèmes structurels	Coûts (€)	Gains (€)	Ménages touchés
4 – Adapter le listing des clients endettés	45 000 € (unique)		Ménages dans le listing : 4 500
9 – Améliorer la méthode de prise de contact du CPAS	55 000 €		Ménages dans le listing : 4 500
10 – Favoriser le suivi individuel des ménages ayant bénéficié d'une aide du CPAS	576 000 €	5% * Coût des impayés d'Hydrobru hors économies déjà réalisées : 115 000 €	Ménages dans le listing : 4 500
14 – Réaliser un audit eau gratuit des clients identifiés comme les plus endettés / précarisés	160 000 €		Ménages dans le listing : 4 500
15 – Effectuer les réparations chez le ménage sur demande des CPAS	120 000 €	Economie moyenne réalisée par le ménage : 265 €/an	Ménages dans le listing : 4 500
IV. Mesures déjà envisagées	Coûts (€)	Gains (€)	Ménages touchés
17 – Mettre en place la facture mensuelle			Tous les ménages
16 – Développer une réglementation claire sur les fuites cachées			Tous les ménages
IV. Mesures visant l'ensemble des ménages	Coûts (€)	Gains (€)	Ménages touchés
2 – Simplifier la facture pour faciliter sa compréhension	25 000 € (unique)		Tous les ménages
5 – Améliorer le service client en facilitant le contact par téléphone	140 000 €		Tous les ménages
1 – Développer les campagnes de sensibilisation à l'eau (et potabilité) à destination des ménages modestes	100 000 €		Ménages ciblés au choix
IV. Mesures développant les mécanismes de protection actuels	Coûts (€)	Gains (€)	Ménages touchés
8 – Faciliter le transfert d'information concernant les ménages ayant des impayés entre Hydrobru et les CPAS et encadrer les limites d'un plan d'apurement raisonnable	140 000 €		Public des CPAS
12 – Mettre en place un reporting de l'utilisation du FSE	35 000 €		Ménages dans le listing : 4 500
11 – Renforcer l'accessibilité et la connaissance des CPAS via la collaboration avec d'autres acteurs sociaux	140 000 €		Public des CPAS et des acteurs sociaux
27 – Intégrer dans le code du logement l'obligation de posséder un compteur individuel	Budget en enveloppe fermée		Ménages possédant un compteur collectif
V. Mesures d'accompagnement sur le long terme	Coûts (€)	Gains (€)	Ménages touchés
6 – Effectuer une enquête auprès des ménages précarisés en vue d'améliorer de manière continue les mécanismes	25 000 €		Ménages dans le listing : 4 500
Créer un comité d'accompagnement d'Hydrobru sur deux ans			
Total :	4 858 500 €	4 968 000 €	

Avantages et inconvénients principaux

Le principal avantage des mesures sélectionnées, déjà évoqué en introduction, vient de la compensation totale du coût important de ces mesures, aux alentours des 5 M€, par les gains attendus via la modification de la procédure. En outre, les gains attendus sont réalisés sans diminuer les montants alloués au FSE. Ainsi le budget total de la protection sociale est augmenté de presque 300%.

Le second avantage, acquis grâce à la tarification sociale automatique, est de pouvoir toucher le public absent des CPAS, sans ajouter pour ces ménages de contrainte administrative grâce à l'obtention automatique du statut. Ce public concerne d'une part les ménages en difficulté de paiement mais refusant de se tourner vers les CPAS, et d'autre part les ménages diminuant volontairement leur consommation pour limiter leur facture. Les ménages étant toujours en difficulté malgré la tarification sociale, ou ne bénéficiant pas du tarif social, pourront continuer à profiter de l'aide des CPAS via le FSE pour améliorer leur situation.

Les mesures développées durant le 4^{ème} axe de travail permettent d'améliorer la situation globale du reste des ménages bruxellois. En particulier, l'obligation de posséder un compteur individuel rendra un nombre croissant de ménages éligibles aux mesures de protection développées par ce scénario.

Finalement, le 5^{ème} axe de travail étape doit garantir la bonne mise en application des mesures et permettre de réaliser un bilan des premiers résultats du scénario.

Le premier inconvénient possible provient de la dépendance de l'efficacité des mesures, en particulier celles du 3^{ème} axe de travail, à la bonne coopération des ménages. En effet, si comme aujourd'hui certains ménages en difficulté refusent de se faire aider par les CPAS et ne les contactent pas, alors ces ménages ne pourront pas bénéficier de toutes les nouvelles mesures proposées mais pourront se faire couper plus facilement et plus rapidement qu'aujourd'hui, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Par contre, de manière anticipative, les mesures entendent contribuer à réduire le nombre de ménages devant faire appel aux CPAS et mieux encadrer ceux qui y font appel.

Le second inconvénient vient de la difficulté pratique et du coût associé à la mise en place d'un statut de client protégé et d'un tarif social attribué de manière automatique. La première difficulté concerne l'obtention des listings de l'administration permettant de fournir automatiquement aux ménages le statut de client protégé. Cette difficulté peut être surmontée en utilisant le travail déjà réalisé en énergie.

La seconde difficulté est que l'ensemble des ménages éligibles aux statuts cibles n'en font pas la demande (Non recours). Les ménages concernés n'auraient donc pas accès automatiquement au tarif social. C'est alors le rôle des assistants sociaux de pousser ces ménages à profiter de leurs droits, à condition que le ménage soit suivi par un assistant social.

Faisabilité opérationnelle et légale

Précisons de nouveau que les éléments présentés dans cette partie ne remplacent pas une analyse de faisabilité de la mise en place opérationnelle mais poursuivent l'objectif de présenter de manière synthétique les acteurs impliqués ainsi que les modifications à prendre en compte.

D'un point de vue légal, l'ordonnance eau devra être modifiée pour intégrer les nouveaux éléments suivants :

- L'ajout du statut de client protégé et du tarif social
- La suppression du recours à la justice de paix remplacé par la conciliation, et les modifications de la procédure associées
- La suppression des trêves hivernales et estivales

De plus il sera nécessaire de modifier le code du logement pour intégrer l'obligation de posséder un compteur individuel dans chaque logement.

Ces modifications se traduiront dans la pratique par une révision en profondeur de l'organisation chez VIVAQUA qui devra d'une part prendre en compte les modifications de la procédure, incluant les clients protégés, et d'autre part réaliser les nouvelles mesures comme l'amélioration des délais dans les processus ou dans la prise de contact client ou du transfert d'information avec les CPAS.

Les CPAS devront s'adapter pour prévoir la réalisation de leurs nouvelles missions, audit et réparations, et prévoir les augmentations de personnel nécessaires au suivi plus poussé des ménages par des assistants sociaux.

Finalement, le développement des mesures devra s'appuyer sur les acteurs sociaux qui pourront apporter leur aide sur des sujets tels que le caractère raisonnable d'un plan d'apurement ou la simplification de la facture.

Nouvelle répartition des coûts

La figure suivante présente la nouvelle répartition des coûts pour VIVAQUA et les CPAS et la source des dépenses futures.

Pour VIVAQUA, les frais liés à la gestion des impayés et aux dépenses de justice (avocats et huissiers) évoluent de 5,7 M€ à 0,76 M€, soit une économie de 4,94 M€.

Ces gains sont réalloués à hauteur de 3,4 M€ aux réductions de factures réalisées dans le cadre du tarif social et de 0,4 M€ dans les dépenses associées aux nouvelles mesures de VIVAQUA. Les montants restants sont transférés aux CPAS afin de financer leurs nouvelles mesures.

Les CPAS disposent ainsi d'un budget augmenté à environ 1,3 M€, utilisé pour les enquêtes sociales, le suivi des ménages, les audits et réparations ainsi que leurs autres nouvelles mesures.

Coût des impayés		7 688 500 €
VIVAQUA		6 417 500 € 83,5%
Frais liés aux impayés		390 000 €
Frais d'huissiers et d'avocats		375 000 €
Tarif social		3 437 500 €
Fonds social		1 800 000 €
Nouvelles mesures		415 000 €
CPAS		1 271 000 € 16,5%
Enquêtes sociales et suivi des ménages		631 000 €
Audits eau et réparations		280 000 €
Collaboration avec d'autres acteurs sociaux		70 000 €
Nouvelles mesures		290 000 €

Mesures non utilisées

Certaines mesures n'ont pas été reprises, les mesures n'ayant pas fait consensus durant les réunions et les trois mesures suivantes :

Mesures non reprises	Explication
23 – Reconnecter le ménage dès que la partie « eau » de la dette est remboursée	Le recours à la justice est évité dans la majorité des cas, les ménages n'ont donc plus de partie « justice » dans leur dette. Dans la situation actuelle, les 2,5M€ de frais de justices sont jugés trop importants pour appliquer la mesure
25 – Mettre en place des conventions entre CPAS et VIVAQUA	Les deux objectifs de la mesure, inciter les ménages à s'adresser aux CPAS et limiter le recours à la justice, sont réalisés par d'autres mesures
26 – Intégrer dans les logements sociaux une obligation de gestion durable de l'eau	La mesure est incluse dans la mesure plus large visant à intégrer l'obligation de posséder un compteur individuel pour l'ensemble des logements

Ces mesures n'ayant pas été refusées par les membres du GT, l'étude de mise en place opérationnelle nécessaire à la validation du scénario peut garder la possibilité d'inclure les mesures aux scénarios.

D. Réflexion sur l'adaptation à l'énergie



Si la mise en pratique proposée a pour objectif de regrouper des mesures applicables rapidement, l'étude souhaite également ouvrir une réflexion sur une mutualisation des mesures de protection et de la procédure en cas d'impayé avec l'énergie. Une telle mutualisation permettrait d'augmenter l'efficacité des mesures prises de façon individuelle.

Les deux mesures participant à cette réflexion sont les suivantes :

Mesures visant à mutualiser avec le domaine de l'énergie	Ménages touchés
28 – Tendre à harmoniser les procédures eau et énergie	Tous les ménages
29 – Regrouper les différentes formes d'aides sociales	Tous les ménages

Avantages et inconvénients principaux

Les avantages sont essentiellement à mettre à l'actif des ménages. Tout d'abord le système devient plus simple, en particulier pour les ménages ayant des dettes en eau et en électricité : les dispositifs qui leur sont accessibles suivent les mêmes règles, donc plus de simplicité de compréhension pour eux. Ces ménages sont de plus identifiés plus rapidement et, étant plus en difficultés, ont des aides mieux adaptées à leur situation.

Par ailleurs, cette vision plus large de la protection sociale permet de prendre un peu plus en compte la situation globale de précarité d'un ménage et d'améliorer durablement sa situation. L'amélioration de la situation en eau et en énergie devrait également avoir des répercussions sur les autres dettes du ménage. Les compétences de Brugel en eau et en énergie permettent à cet acteur de faciliter la transversalité de la protection des ménages sur les commodités en région bruxelloise.

L'inconvénient principal de la mesure étant la difficulté de mise en place due aux nombreux acteurs concernés et à la différence de situation publique-privée de l'eau et de l'énergie.

Faisabilité opérationnelle et légale

La faisabilité légale nécessitera l'adaptation des ordonnances eau et énergie pour mutualiser les mesures. Il sera nécessaire à cette occasion de décider des mesures gardées et des moyens de mises en place de la réflexion.

Les évolutions devront alors être appliquées chez l'ensemble des fournisseurs, eau et énergie, et en parallèle chez les CPAS qui devront réorganiser leurs services pour permettre de combiner le traitement des dettes.

Mutualisations pressenties

Les mutualisations pressenties sont :

- Le format de la facture, des rappels et des mises en demeure
- La procédure en cas d'impayé, en particulier le passage en conciliation en remplacement de la justice de paix
- Le statut de client protégé
- La tarification sociale
- Les allocations du Fonds Social
- Les Water scans et Energy scans, accompagnés des travaux les plus prioritaires et les plus rentables
- La gestion des ménages endettés par le CPAS

E. Description du nouveau processus de coupure d'eau

Objectifs et Réflexion

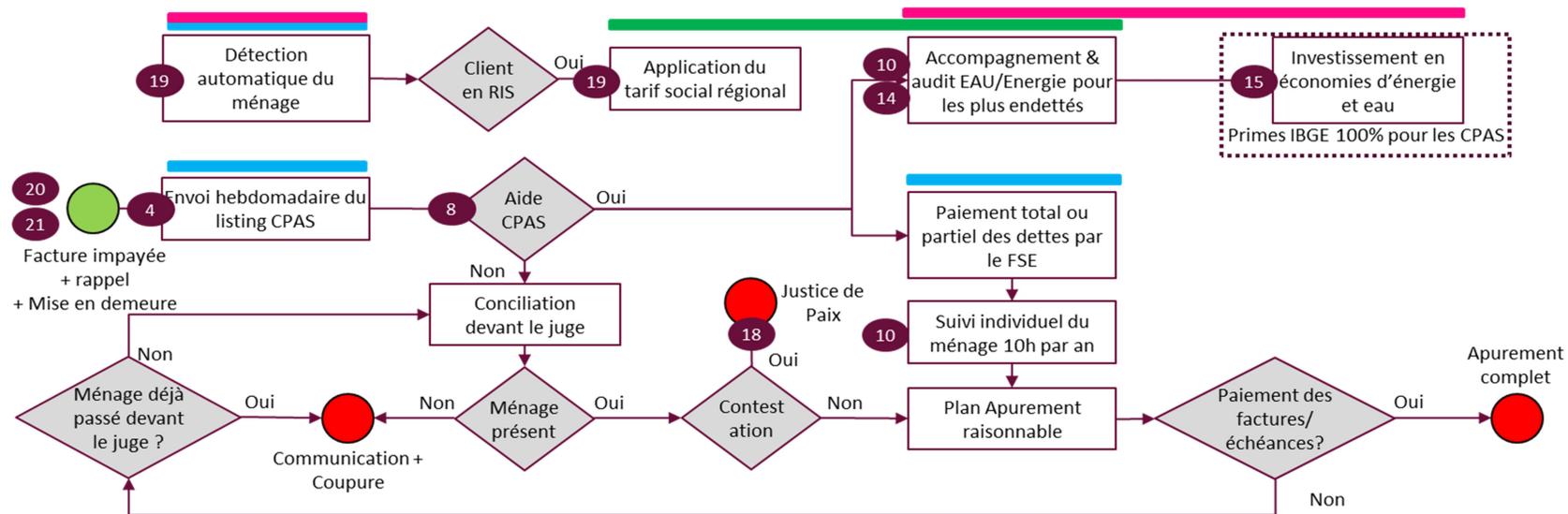
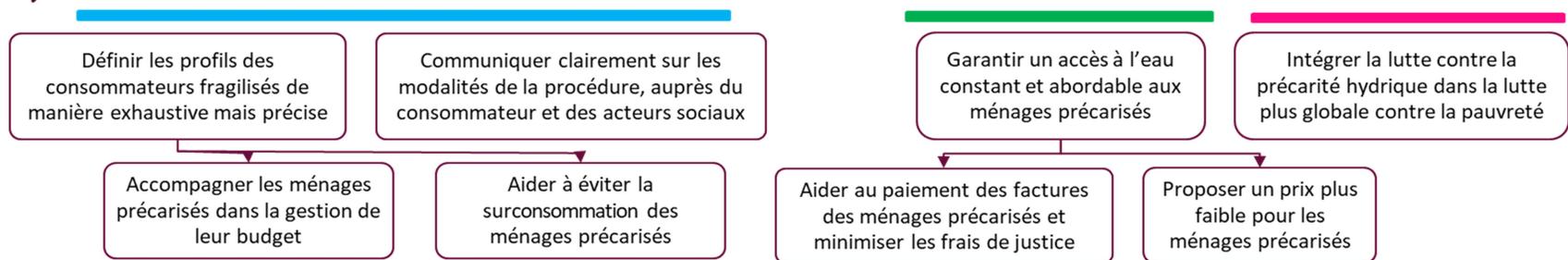


Figure 41 : Nouveau processus de coupure d'eau

V. Conclusion

L'étude sur la problématique de précarité hydrique en région de Bruxelles-Capitale fait apparaître que la facture d'eau est accessible pour la majorité des ménages et ne représente qu'une faible part des dépenses annuelles de ces ménages. Cette réflexion fait écho au choix des membres du groupe de travail de privilégier le taux d'effort hydrique (Part de la facture d'eau dans le revenu disponible – défini par OFWAT, le régulateur anglais de l'eau) comme définition de la précarité hydrique, cette définition ayant l'avantage de reposer sur des indicateurs quantitatifs et non qualitatifs.

Cependant, pour un nombre limité de ménages, le paiement de la facture d'eau pose des difficultés qui proviennent de différentes sources :

- Facture d'eau trop importante par rapport aux revenus disponibles du ménage
- Mauvaise gestion du budget ou mauvaise compréhension de la procédure
- Procédure de recouvrement des créances qui empire la situation des ménages déjà fragilisés
- Non recours des ménages aux aides existantes, lié ou non à une mauvaise connaissance de ces aides, expliquant par exemple pourquoi certains ménages sont coupés sans avoir préalablement fait appel aux CPAS

Ces difficultés amènent dans le pire des cas à la coupure d'eau du ménage quand elles devraient plutôt amener à une aide anticipative et individualisée d'un ménage ayant des difficultés à payer une facture aussi essentielle que celle de l'approvisionnement en eau. L'augmentation des coupures d'eau observée, multipliées par 4 depuis 2009, met en évidence l'échec des objectifs de protection sociale.

Ces considérations ont permis de constater des inefficacités et problèmes existants au niveau de la procédure de coupure et des mécanismes de protection.

Les constats 10 et 11 relèvent des problèmes importants de délais dus à la procédure légale en vigueur et à sa mise en application par VIVAQUA. Le délai moyen entre un impayé et la coupure est de 700 jours, plus de deux fois supérieur au délai moyen observé en énergie à titre comparatif.

Le constat 18 souligne les difficultés pour les CPAS d'obtenir un plan d'apurement considéré comme raisonnable par l'ensemble des parties. Moins de la moitié des demandes mène à la signature effective d'un plan de paiement.

L'étude constate également (constats 7, 8 et 9) les défauts du recours à la justice de paix dans le cadre de la gestion des coupures. En effet, le passage devant le juge de paix entraîne des surcoûts importants pour le ménage, pour VIVAQUA et pour les CPAS, augmente d'une année la durée de la procédure et se conclut dans l'immense majorité des cas par l'autorisation de coupure.

Ainsi, le surcoût dû au recours à la justice de paix est estimé à 560€ par ménage et représente un budget de 2,5 M€ par an pour VIVAQUA en frais d'huissiers et d'avocats. Sur l'ensemble des audiences, 85% sont traitées par défaut (jugement de coupure) suite à l'absence du ménage durant l'audience, les 15% restants entraînent l'élaboration d'un plan de paiement et l'autorisation de coupure sous réserve du respect du plan de paiement.

La mise en pratique proposée dans cette étude vise ainsi à compléter les mécanismes de protection actuels et à englober l'ensemble de la problématique plutôt qu'une seule de ses composantes. Les mesures apportent des améliorations applicables à l'échelle de la région bruxelloise par les acteurs impliqués dans cette étude. Ces mesures sont également des bonnes pratiques qui existent dans d'autres secteurs, régions ou pays pour protéger les ménages précarisés.

Lors de la sélection des mesures, le groupe de travail s'est donné comme contrainte de ne pas dépasser le budget déjà alloué à la gestion des impayés. En effet, l'augmentation des impayés ne devrait en aucun cas entraîner une augmentation des tarifs de distribution d'eau de VIVAQUA, risquant de mettre d'autres ménages en situation de précarité hydrique. Une condition à l'obtention d'un équilibre budgétaire est la réalisation de la mise en pratique complète et non d'une sélection de mesures au choix.

Les mesures sélectionnées poursuivent l'ambition d'améliorer en profondeur la protection des ménages précarisés sur base des objectifs de protection identifiés et ce de manière préventive avant même l'apparition des dettes. La simplification de la procédure de recouvrement des créances, en particulier par la suppression du recours à la citation en justice de paix, permet ainsi de réallouer les financements pour l'ensemble des acteurs concernés. Le passage devant le juge de paix étant une garantie d'impartialité dans la procédure, la mise en pratique propose de recourir à la conciliation devant un juge de paix qui permet de garantir cette impartialité en limitant les inconvénients précités. Le ménage garde la possibilité de recourir à la justice de paix s'il en fait la demande.

Les frais de justice, d'huissiers et d'avocats sont dès lors réalloués vers de nouveaux mécanismes, incluant un tarif social et des audits eau chez le ménage, permettant de compléter la protection apportée par le Fonds Social de l'eau. Ces mesures permettent ainsi d'aider un plus grand nombre de ménages, de manière préventive - plutôt que curatif sur un moindre nombre aujourd'hui - tout en gardant la possibilité d'aider au cas par cas les ménages ayant des problèmes plus importants par la conservation totale du budget du Fonds Social.

Le scénario propose également, parmi un ensemble de mesures, la mise en place de la facture mensuelle, l'encadrement des limites d'un plan d'apurement raisonnable, l'amélioration du service à la clientèle par VIVAQUA, ou encore l'amélioration des outils mis à la disposition des CPAS pour réaliser leurs missions d'aide aux ménages.

Par ces mesures, l'identification et la gestion des ménages en difficulté est réalisée plus exclusivement par les CPAS et dépend moins de VIVAQUA.

Finalement, l'analyse de mise en place opérationnelle des mesures et de leur efficacité est assurée par la mise en place d'un suivi sur le long terme.

Par ailleurs, les acteurs du GT soulignent l'importance de considérer la précarité comme une problématique globale et non limitée au domaine de l'eau. Ce document propose d'initier cette démarche par le rapprochement de l'eau et de l'énergie en matière de protection sociale. Un démonstrateur ayant à cet effet été fourni aux CPAS afin de les aider à gérer une pareille mutualisation.

Tenir compte des spécificités socio-économiques	Communiquer clairement sur les modalités de la procédure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développer les campagnes de sensibilisation à l'eau (et potabilité) à destination des ménages les plus modestes 2. Simplifier la facture pour faciliter sa compréhension 3. Effectuer une relève des compteurs une semaine avant l'audience
	Définir les profils des consommateurs fragilisés de manière exhaustive mais précise	<ol style="list-style-type: none"> 4. Adapter le listing des clients endettés 5. Améliorer le service client en facilitant le contact par téléphone (mis en place en mars) 6. Effectuer une enquête auprès des ménages précarisés en vue d'améliorer de manière continue les mécanismes 7. Généraliser une lecture plus régulière du compteur pour aider à la gestion du budget
	Accompagner les ménages précarisés dans la gestion de leur budget	<ol style="list-style-type: none"> 8. Faciliter le transfert d'information concernant les ménages ayant des impayés entre VIVAQUA et les CPAS et encadrer les limites d'un plan d'apurement raisonnable 9. Améliorer la méthode de prise de contact du CPAS 10. Favoriser le suivi individuel des ménages ayant bénéficié d'une aide du CPAS 11. Renforcer l'accessibilité et la connaissance des CPAS via la collaboration avec d'autres acteurs sociaux 12. Mettre en place un reporting de l'utilisation du FSE (par l'inspecteur des finances) 13. Cliver la gestion du FSE : gestion du choix du public aidé aux CPAS et imputation sur les factures par VIVAQUA
	Aider à éviter la surconsommation	<ol style="list-style-type: none"> 14. Réaliser un audit EAU gratuit des clients identifiés comme les plus endettés/précarisés (« ambassadeurs de l'eau ») (Voir Eau de Paris)  15. Effectuer les réparations chez le ménage sur demande des CPAS

Figure 42 : Synthèse des pistes sélectionnées et non retenues (1)

Garantir l'accès à l'eau pour l'ensemble des ménages	Aider au paiement des factures des ménages précarisés et minimiser les frais de justice	<ul style="list-style-type: none"> 16. Développer une réglementation claire sur les fuites cachées 17. Mettre en place la facture mensuelle (planifiée en février)  18. Déclencher la procédure en justice de paix uniquement sur demande du ménage
	Proposer un prix plus faible pour les ménages précarisés	<ul style="list-style-type: none">  19. Créer un statut de client protégé accompagné d'un tarif social lié au statut et non à la consommation 20. Optimiser les délais de la procédure en modifiant les pratiques  21. Optimiser les délais de la procédure en modifiant l'ordonnance
	Garantir un accès à l'eau constant et abordable aux ménages précarisés	<ul style="list-style-type: none">  22. Créer un comité administratif ayant un pouvoir juridictionnel en vue de statuer sur la dette (voir LAC) 23. Reconnecter le ménage dès que la partie « eau » de sa dette est remboursée si c'est la première fois 24. Demander de façon systématique la portabilité de la coupure lors du jugement 25. Mettre en place des conventions entre CPAS et VIVAQUA
	Intégrer la lutte contre la précarité hydrique dans la lutte plus globale contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none">  26. Intégrer dans les logements sociaux une obligation de gestion durable de l'eau  27. Intégrer dans le code du logement l'obligation de posséder un compteur individuel 28. Tendre à harmoniser les procédures eau et énergie 29. Regrouper les différentes formes d'aides sociales (eau, énergie) 30. Combiner le traitement des dettes de l'eau avec d'autres bases de données de crédit

Figure 43 : Synthèse des pistes sélectionnées et non retenues (2)

VI. Notes de synthèses

Commentaires du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (www.luttepauvrete.be) est une institution publique interfédérale qui évalue, en toute indépendance, l'effectivité des droits, de l'homme dans les situations de pauvreté. Dans le cadre de cette mission, il a examiné ces dernières années des questions relatives au droit à l'eau ; [un chapitre du rapport bisannuel 2014-2015 'Services publics et pauvreté'](#) rend compte des analyses et recommandations qui résultent de ce travail. Les rapports bisannuels du Service sont élaborés sur la base d'un dialogue dans lequel des personnes pauvres et leurs associations ont une place structurelle et auquel prennent part de nombreux et divers acteurs confrontés à des situations de pauvreté. Le Service se réjouit du fait qu'à la demande de la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie, une réflexion a été organisée avec différents acteurs sur la problématique de l'accès à l'eau. Le Service se tient aussi volontiers à disposition pour de futures collaborations concernant le droit à l'eau dans les situations de pauvreté.

Le Service considère les éléments suivants comme particulièrement positifs.

Approche globale. L'étude aboutit à un ensemble de recommandations qui veulent s'attaquer aux problèmes à différents niveaux : difficultés de paiement, absence de compteurs individuels, information insuffisante ou difficilement compréhensible, plans de paiement déraisonnables...

Tarif social. Le tarif social est, pour certains groupes, un élément qui pourra diminuer les difficultés de paiement des factures. Il est intéressant que l'étude prévoie le maintien du Fonds social, vu qu'il y a des ménages qui éprouvent des difficultés de paiement mais auxquels le Fonds social n'est pas accessible ou est insuffisant pour financer des interventions techniques sur l'installation. Le Service de lutte contre la pauvreté a participé à des réflexions relatives à la délimitation de groupes cibles dans le cadre d'autres réglementations et à différents niveaux de pouvoir et il peut être faire appel à son expertise en la matière pour réfléchir à la délimitation du groupe cible du tarif social, le cas échéant. La possibilité d'application automatique (octroi d'office sans démarche de la part de la personne concernée) d'un tel tarif doit être recherchée, tout en veillant à prendre en considération [les points d'attention et les difficultés liés à l'octroi d'office de droits](#).

Plans de paiement raisonnable. Les expériences dans le secteur de l'énergie et les expériences dans les autres régions peuvent ici aussi être utiles à la réflexion. Le Service, en tant qu'instance interfédérale, peut jouer un rôle pour soutenir ce processus.

Maintien du rôle du juge de paix. Veiller à la position en droit des ménages qui éprouvent des difficultés de paiement est particulièrement important. Vu les grandes conséquences d'une coupure d'eau sur la qualité de vie et la dignité humaine des personnes concernées, une réforme de la procédure doit être envisagée avec la plus grande prudence. Sur le plan international, le droit à l'eau et à l'assainissement est de plus en plus mis en avant comme essentiel à l'effectivité du droit à la vie et à tous les droits de l'homme (voir par exemple la Résolution 64/292 du 28 juillet 2010 de l'Assemblée Générale des Nations-Unies). Le maintien du rôle du juge de paix dans les pistes proposées dans l'étude est un point essentiel au regard de la position en droit des ménages concernés.

Monitoring et évaluation. L'étude prévoit la mise en place d'un groupe de réflexion capable de suivre la problématique et les effets des modifications de l'ordonnance le cas échéant, tant ex ante qu'ex post. A cet égard, il serait utile de dresser une liste d'indicateurs pour un monitoring annuel, dont l'interprétation impliquerait divers partenaires concernés. En Flandre, une telle liste est intégrée dans la réglementation (Arrêté ministériel du 7 octobre 2014, MB 07/11/14) et les chiffres sont commentés chaque année par divers acteurs concernés.

Le Service veut aussi attirer l'attention sur quelques préoccupations.

Procédure de coupure d'eau. Comme déjà dit plus haut, le maintien de l'intervention d'un juge de paix dans la procédure de coupure d'eau est un élément positif. Mais la réforme possible de la procédure actuelle - conciliation préalable devant le juge de paix, et coupure (plus rapide) en cas de défaut - doit être soumise à une évaluation ex ante approfondie, dans laquelle les personnes pauvres et leurs associations ainsi que d'autres parties prenantes sont impliquées. C'est nécessaire parce que l'impact d'une coupure – ne plus pouvoir disposer d'eau – a des conséquences énormes sur les situations de vie et la dignité humaine des personnes concernées.

Jugements par défaut. Il est fait référence au grand nombre de décisions par défaut dans les justices de paix, sur la base desquelles la société de distribution est habilitée à couper l'eau. Mais il y a autant de décisions par défaut dans les commissions locales d'avis en Flandre. Le Service recommande de poursuivre la réflexion sur ces situations de défaut et de prendre des initiatives pour mieux atteindre les personnes qui ont des problèmes de paiement, de façon à éviter autant que possible les décisions par défaut. Les diverses possibilités d'accompagnement avant et pendant la procédure liée aux difficultés de paiement méritent d'être approfondies.

La difficulté d'atteindre les ménages concernés doit être examinée dans le contexte du nonaccès et du non-recours aux droits. Le Service a déjà pris des initiatives en la matière et publié sur cette problématique, dont l'ampleur ne peut pas être sous-estimée. Les raisons de ce phénomène sont fort diverses : manque d'information, différents obstacles administratifs, crainte d'effets pervers liés à la demande ... Il faut y ajouter le fait qu'il n'est pas rare que les personnes concernées elles-mêmes ne se considèrent pas comme des titulaires de droits. Le nonaccès et le non-recours aux droits constituent une question centrale pour l'évaluation des politiques publiques mais malheureusement trop peu prise en considération ; souvent, on se contente d'évaluer les effets sur les personnes qui bénéficient effectivement de la mesure.

Suivi après une coupure d'eau. Dans un certain nombre de situations, on procède à une coupure de l'eau. Nous avons déjà évoqué le grand impact de celle-ci sur la situation de vie des ménages concernés. De telles situations doivent être systématiquement suivies par les sociétés distributrices, en collaboration avec les CPAS bruxellois et d'autres organisations de terrain, dans l'objectif de pouvoir procéder au raccordement aussi rapidement que possible. Dans cette perspective, il est nécessaire de développer des procédures adaptées et des collaborations.

Financement des mesures. L'étude dont question a été réalisée dans l'hypothèse d'une enveloppe fermée. Le Service demande cependant de l'attention pour la question du financement des différentes mesures : les actions font-elles partie des tâches essentielles des institutions concernées ? Le coût des mesures doit-il être supporté par l'ensemble des consommateurs (y compris ceux qui disposent des revenus les plus bas), cela doit-il se faire via un montant forfaitaire ou sur la base de la consommation (facture), un financement via l'impôt est-il possible vu le caractère redistributif de ce dernier... ?

Note de synthèse du Centre d'Appui SocialEnergie

Le Centre d'Appui SocialEnergie soutient l'ensemble des travailleurs de première ligne bruxellois sur toutes les questions liées à l'énergie et à l'eau. À cet égard, il a recueilli – indépendamment de la présente étude – de multiples constats de terrain de travailleurs sociaux et de ménages confrontés à la précarité hydrique.

Une première pierre...

La présente étude propose pour son plus grand mérite et sur un mode exploratoire, un premier regard sur la précarité hydrique à Bruxelles. Les présupposés des commanditaires de l'étude (Hydrobru) en constituent le point de départ. Partant de ce point de départ et sous l'impulsion du groupe de travail, l'étude a amorcé un réel mouvement de rapprochement avec les positions des parties prenantes sociales, mouvement que nous saluons. Elle n'a cependant clairement pas fait le tour de la question. Aurait-ce d'ailleurs été possible dans le délai imparti ?

Nous saluons particulièrement les propositions suivantes, qui constituent une réelle avancée sociale : création d'un statut de client protégé et d'un tarif social, simplification de la facture, amélioration du service client, réalisation d'audits eau gratuits pour les clients fragilisés, réparation chez les ménages sur demande des CPAS, règlementation claire sur les fuites cachées.

L'étude ne dit par contre rien du vécu des ménages. Cela aurait pourtant permis d'éclairer les raisons pour lesquelles les ménages ne répondent ni aux sollicitations du CPAS, ni à celles de la justice de paix. Par ailleurs, certaines mesures intéressantes n'ont pas été évaluées par l'étude, tandis que les évaluations des mesures étudiées, souvent approximatives, ne font pas nécessairement l'unanimité.

Bref, cette étude ne donne qu'un premier son de cloche, auquel répond la recherche qualitative – exploratoire elle-aussi – menée par le Centre d'Appui SocialEnergie auprès de ménages en difficulté²⁹. Gageons que cet écho ouvre un dialogue qu'il conviendra de prolonger en y intégrant mieux les consommateurs fragilisés. À cette fin, *il est nécessaire de mener une recherche qualitative plus développée, ce qui ne peut être le fait que de professionnels neutres et aguerris aux méthodes qualitatives.*

CONTRE la précarité hydrique, ou POUR le droit à l'eau ?

Parler de « précarité hydrique » – utiliser cette expression-là – peut en soi nous amener à développer des politiques ciblées et gérer in fine chaque expression de la pauvreté comme un problème distinct. Il faut pouvoir dire qu'il y a d'abord, dans la très large majorité des cas, des problèmes de répartition des richesses, de montant des loyers et éviter la démultiplication à outrance tant des dispositifs que des démarches administratives.

Aussi ne parlerions-nous pas plutôt du droit à l'eau ? Car c'est bien cela qui nous pose question aujourd'hui. Peu importe finalement si un ménage entre ou non dans une catégorie ou dans une autre, peu importe qu'il soit ou non confronté à une consommation excessive au regard de ses revenus, peu importe s'il est méritant. Est-il vraiment plus acceptable de priver d'eau ceux dont la situation est trouble – ceux qui cessent de payer pour des raisons qui nous échappent ou qui ne répon-

²⁹ Résultats disponibles via <http://www.socialenergie.be/fr/acces-a-l-eau/>

dent pas strictement à nos critères – que d'en priver ceux dont elle est limpide ? La privation d'eau n'est-elle pas toujours un affront à la dignité humaine ?

Dans cette optique, l'interdiction de la coupure est la mesure la plus directe de garantie du droit à l'eau et il serait appréciable de produire une analyse rigoureuse du régime français en la matière. De même, le maintien des trêves apparaît comme le plus élémentaire des filets de sécurité.

Le rôle de la justice de paix

Pour les 15% de personnes qui assistent aux audiences de justice de paix, l'idée d'introduire la procédure de récupération de créance d'eau par la voie de la conciliation est une piste intéressante en ceci qu'elle épargnera aux justiciables des frais de justice et vraisemblablement de récupération forcée.

En revanche, pour les 85% de ménages qui ne s'y présentent pas, l'absence en conciliation ne peut en aucun cas se solder par une coupure immédiate, puisqu'elle ne vaut pas aveu de la dette. À cet égard, le huitième rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, consacré au rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté (janvier 2016) témoigne d'une multitude de motifs d'absence des justiciables, parmi lesquels une vision punitive de la justice, un langage peu accessibles, l'inaccessibilité financière de la justice (déliquescence de l'aide juridique, etc.). Or le nonaccès à la justice est source d'appauvrissement : bien souvent, seule une présence à l'audience permet de négocier un plan de paiement raisonnable pour des personnes aux revenus largement insuffisants, de faire sauter une clause abusive, de rectifier des erreurs de comptage ou de facturation, etc. En somme donc, toute réflexion sur le rôle de la justice en matière d'eau doit être accompagnée d'une réflexion sur son accessibilité pour les publics précarisés. Sur ce point, la conciliation n'apporte que peu de réponses.

Vers un plan de paiement raisonnable

Il nous semble impératif que figure dans les ordonnances « Eau » une obligation de proposer un plan de paiement raisonnable, comme cela se fait en gaz et en électricité. À l'instar de ce qui prévu dans le projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance électricité, le caractère raisonnable devrait à notre avis être défini en référence à la dignité humaine.³⁰ Il est par ailleurs important que ce droit ne soit pas limité aux bénéficiaires des CPAS et des services sociaux, mais soit ouvert à tous.

Le coût de la solidarité

L'étude a été réalisée dans l'hypothèse d'une enveloppe fermée, une hypothèse pragmatique certes, mais restrictive et contestable dans la mesure où elle prime sur le respect de la dignité humaine. L'hypothèse est par ailleurs mise à mal par le caractère approximatif de l'évaluation des gains économiques liés aux différentes mesures proposées.

Vu le caractère indispensable de l'accès à l'eau, la fourniture d'eau ne devrait-elle d'ailleurs pas être financée par d'autres moyens qu'une perception proportionnelle à la consommation ? Ne serait-ce pas davantage le rôle de l'impôt ?

³⁰ Pour plus de développement sur la notion de plan de paiement raisonnable, http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/A4_Recommandations_Plan_apurement_Raisonnable_Juillet15.pdf

Commentaires du Centre d'information Infor GazElec

Le centre d'Information Infor GazElec (CIGE) est un service d'information de conseil et d'accompagnement du consommateur de gaz et d'électricité dans le marché libéralisé bruxellois. Le service est subsidié par la Région de Bruxelles Capitale. Le CIGE est fort attentif, dans sa pratique quotidienne, aux mécanismes de protection du consommateur.

Le CIGE se réjouit qu'à la demande de la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du logement, de la Qualité Vie, de l'Environnement et de l'Energie, une réflexion ait été organisée avec différents acteurs sur la problématique de l'accès à l'eau. Il espère avoir pu contribuer utilement au groupe de travail et se tient aussi volontiers à disposition pour de futures collaborations concernant la protection du consommateur d'eau.

Considération générale

Bien que ça ne soit pas l'objet de l'étude, le CIGE pense qu'il serait intéressant de mener une étude de type qualitative afin de comprendre la réalité des personnes en précarité hydrique, le pourquoi de leur non recours aux mécanismes d'aide et de protection du consommateur. Ceci permettra sans doute de mieux orienter les politiques d'aide en la matière.

L'étude aboutit à une série de propositions qui ont pour but d'améliorer la protection des consommateurs et surtout les plus vulnérables d'entre eux. Le CIGE considère les propositions suivantes comme particulièrement intéressantes, et est prêt à la poursuite de la réflexion.

La Justice de paix

Les procédures en justice de paix sont souvent longues onéreuses et, dans beaucoup de situations, aboutissent à un jugement par défaut. On peut donc se poser la question de son efficacité en termes de protection du consommateur. Cependant, il faut aussi souligner le caractère neutre du Juge de paix. Ce dernier a la possibilité, en cas de présence à l'audience, d'analyser la situation, de vérifier les procédures, de mobiliser plusieurs sources du droit, de rétablir l'équilibre entre le consommateur et le fournisseur. C'est l'ultime rempart dans le dispositif de protection du consommateur. La procédure en justice de paix permet également un recours afin de garantir les droits des parties.

Si une « nouvelle procédure » devait voir le jour, il faudrait s'assurer que ces procédures rencontrent l'assentiment de tous, qu'elles garantissent tout autant que le Juge de paix, dans sa fonction actuelle, l'équilibre de la relation entre le consommateur et le fournisseur, qu'elles permettront le respect des procédures de protection du consommateur, et qu'il y ait des recours possibles pour faire respecter les droits des parties.

Il ne faut, cependant pas perdre de vue qu'une « nouvelle procédure », telle la conciliation, ne diminuera pas le nombre de défaillances, et qu'il est important de s'interroger sur le profil – et les raisons - de ces personnes qui ne se rendent pas à la justice de paix. Ceci devrait permettre de donner les premières lignes d'une politique de protection des consommateurs.

Tarif social

Un tarif social pour l'eau est sans doute une piste intéressante à explorer. Toutefois, il faudra bien réfléchir à son financement, qui sera récurrent, aux catégories de personnes qui en bénéficieront et à la façon dont il sera attribué. Sur ce dernier point, l'automatisation est sans doute une piste intéressante à explorer. Toutefois, elle n'est jamais efficace à 100 %. Il faudra donc veiller à une bonne information afin que les personnes qui pourraient bénéficier d'un tel tarif en bénéficient réellement. Sur les catégories à établir, il serait intéressant de les établir sur la base du revenu du ménage, et non sur la base d'un statut d'un des membres du ménage. Ceci permettra d'éviter certaines des discordances dont souffre le tarif social de l'électricité et du gaz. Enfin, il faudra que ça soit un vrai tarif social, qui garantisse un gain réel par rapport au tarif normal.

Accès à l'information

Un dispositif de protection de consommateur ne fonctionnera que s'il est connu du consommateur qui en a besoin. Il faudra donc veiller, dans les pistes d'amélioration proposées, à la publicité qui en sera faite. Il faut que le consommateur sache qu'il peut demander une aide au CPAS s'il est en difficulté, qu'il peut demander un plan de paiement à Vivaqua, qu'en cas de litiges le Juge de paix est là, etc...

Plan de paiement

Le plan de paiement constitue, pour les ménages qui en ont la possibilité financière, la meilleure solution pour le paiement de la dette. Le plan de paiement doit certes permettre de rembourser la dette du ménage, mais il doit aussi respecter l'équilibre budgétaire du ménage et la dignité humaine. Il conviendra de continuer la réflexion à la lumière de ces deux principes. Il faudra aussi faire preuve d'inventivité, et ne pas rester braqué sur un plan mensuel.

Suivi des recommandations, évaluation ex ante et ex-post

Dans le suivi des recommandations, il serait intéressant de mener une évaluation ex ante sur base de critères précis, tant dans son opérationnalisation que dans ces coûts. Il est tout aussi important de prévoir une évaluation ex post assez rapidement, afin de juger de la pertinence de l'action à mener et de pouvoir la corriger si elle s'avère néfaste et/ou si elle ne contribue pas à la baisse de la précarité hydrique.

Note de la Fédération des CPAS Bruxellois

Au sein de la Fédération des CPAS Bruxellois, les 19 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale ont créé une structure qui permet un fonctionnement performant de groupes de travail en matière d'énergie et d'eau, en gardant comme base la concertation entre Présidents, Secrétaires, juristes et les travailleurs sociaux 'énergie' des CPAS (mise en commun des expériences, évolutions, problèmes, questions, constats...).

Ce Centre de référence Taskforce Energie & Eau de la Fédération des CPAS de Bruxelles vise à créer une concertation active et structurée avec les 19 CPAS Bruxellois et les autres acteurs sociaux en matière de gaz, d'électricité et d'eau afin de renforcer et améliorer la qualité des diverses interventions envers les personnes en situation de précarité énergétique et hydrique en Région de Bruxelles-Capitale.

1. Nos constats :

Ce travail de réflexion autour de la problématique de la précarité hydrique était une très bonne initiative, importante et nécessaire afin d'améliorer le traitement de cette problématique par l'ensemble des acteurs.

Nous espérons d'ailleurs qu'au Parlement Bruxellois également, dans le cadre d'une évaluation éventuelle de l'ordonnance « eau », des auditions sur la précarité hydrique puissent être organisées comme cela a été fait en matière d'énergie.

En tant qu'acteur « social » avec des missions spécifiques, nous constatons effectivement que :

- de plus en plus de consommateurs sont concernés par des procédures judiciaires ;
- ces consommateurs sont ainsi confrontés à une augmentation importante de la dette suite aux frais de procédure ;
- le nombre de jugements pris par défaut est trop important ;
- trop peu de consommateurs font appel aux CPAS et services sociaux pour un accompagnement lors de cette procédure de recouvrement;
- il est de plus en plus difficile pour les CPAS d'obtenir des plans raisonnables à partir de l'analyse du budget effectuée par nos travailleurs sociaux et proposés à Vivaqua et/ou Juge de Paix.

Résoudre les soucis de précarité hydrique, de factures et dettes d'eau impayées n'est pas évident dans une Région où nous constatons une précarisation grandissante de l'ensemble de la population. Ces ménages ont souvent besoin d'un accompagnement avec une approche intégrée par un professionnel, afin de trouver des solutions structurelles à court, moyen et long terme, souvent pour un ensemble de problèmes du ménage. En effet, très souvent, le non-paiement d'une facture d'eau n'est que le sommet de l'iceberg.

Nous retrouvons cette préoccupation dans l'étude et ses recommandations.

2. Quant à l'état des lieux :

Nous constatons que l'étude se focalise uniquement sur la procédure et ses impacts sur la dette d'eau du consommateur, sur Vivaqua et sur le travail des juges de paix mais ne contient pas de données quant au profil des consommateurs impliqués dans une procédure judiciaire ou impactés par

une coupure. Quel est le profil de ces consommateurs précarisés ? Quels sont leurs revenus ? Que représente la dette d'eau dans leur budget ? Comment sont-ils logés ?, ... L'objectif annoncé dans le cadre des pistes pour une réforme du système étant de respecter la dignité humaine de tous les consommateurs de la Région et de garantir l'accès à l'eau pour l'ensemble des ménages bruxellois en tenant compte des spécificités économiques de la Région, il nous semble important de partir du consommateur, de sa situation et des difficultés qu'il rencontre pour assumer le paiement de ses factures.

3. Quant à certaines recommandations et pistes de solution proposées :

- Un défi important pour les CPAS et autres intervenants sociaux est cité : comment atteindre plus de ménages et spécialement les ménages qui ne sont pas encore 'connus'. Grâce à la réception des listings envoyés par les fournisseurs, les CPAS peuvent inviter les personnes en défaut de paiement et mener une action rapide par la vérification des sommes réclamées et l'application correcte de la procédure, par la mise sur pied de plans d'apurement pour les plus démunis, par une prise en charge financière,... Mais il faudrait exploiter davantage ces listings et éviter qu'ils ne se limitent à générer des courriers et un coût de timbres (trop) important et inutile.
- En ce qui concerne les plans de paiement, le législateur a accordé un rôle spécifique aux CPAS en leur confiant la possibilité de proposer des plans d'apurement, sans pour autant définir cette notion et sans prévoir un arbitrage éventuel par un organe extérieur. Actuellement, Vivaqua et parfois même le Juge de Paix, n'acceptent souvent pas les plans proposés. Ces derniers sont pourtant réalisés par des experts et tiennent compte du budget du ménage ainsi que de la capacité réelle de remboursement. Ils peuvent s'accompagner d'une intervention financière du CPAS. Or, cette attitude de refus et de non prise en considération des capacités du ménage contribue à laisser les situations se dégrader. Le ménage n'a d'autre réponse qu'une « non solution ». Il est important de reconnaître aux CPAS et aux services de médiation de dettes agréés leurs capacités à évaluer les possibilités de remboursement du client et à proposer un plan de paiement raisonnable.
- Nous comprenons parfaitement les problèmes de surcharge au niveau des justices de paix et que l'intervention du Juge en cas de jugement par défaut a peu de sens. Nous souhaitons malgré tout rester très vigilants quant aux initiatives qui risquent de mettre en péril le bon fonctionnement d'une justice de proximité à laquelle nous tenons. Comme pour d'autres biens indispensables (logement, gaz et électricité), il est effectivement primordial que le Juge de Paix puisse apprécier la situation avant une résiliation du contrat.

4. La suite

Il est important de suivre de façon structurée et organisée la suite de cette étude et ses recommandations et souhaitons certainement continuer notre collaboration avec Vivaqua et les autres acteurs autour des réflexions et propositions d'amélioration du fonctionnement de la fourniture d'eau, sa facturation et le processus de recouvrement et de fermeture des compteurs avec une attention particulière axée sur les consommateurs en situation de précarité hydrique.

VII. Bibliographie

- [1] OFWAT, «Affordability and debt,» 2015.
- [2] Service interfédéral de lutte contre la pauvreté , «Rapport bisannuel,» 2015.
- [3] European Environment Agency, «Pricing and non-pricing measures for managing water demand in Europe,» 2015.
- [4] Fondation Roi Baudouin, «Baromètre de la précarité énergétique,» 2017.
- [5] AquaWal, «Etude sur les consommations résidentielles d'eau et d'énergie en Wallonie,» 2015.
- [6] Statistics Belgium, «Enquête sur le budget des ménages,» 2014.
- [7] Observatoire de la santé et du social Bruxelles, «Baromètre social,» 2016.
- [8] Aqua Publica Europea, «Water Affordability, Public operators' views and approaches on tackling water poverty».
- [9] Hydrobru, «Rapport d'activité,» 2016.
- [10] United Nations, «Monitoring Affordability of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options,» 2015.
- [11] United Nations, «Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation».
- [12] Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, «Mini-Bru,» 2017.
- [13] Sia Partners, «Analyse quantitative et qualitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat,» 2017.
- [14] Service interfédéral de Lutte contre la Pauvreté, «http://www.luttepauvrete.be/chiffres_qualite_logements.htm,» [En ligne].
- [15] Observatoire de la Santé et du Social, «9ème rapport sur l'état de la pauvreté».
- [16] Stat.be, «Risque de pauvreté en Belgique,» [En ligne]. Available: <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/eu-silc/pauvrete/>.
- [17] stat.be, «Enquête sur le budget des ménages,» 2016.