



SITUATION ET PISTES D'AMÉLIORATION DES MÉCANISMES DE SOUTIEN AUX MÉNAGES EN SITUATION DE PRECARITE HYDRIQUE

Avis d'initiative

Juin 2021
DOC.2021/ CCEAU.137V3.4
SU/PBx/CFr



Table des matières

1. Objectif de cet avis	2
2. Base légale	3
3. Autres considérations	3
4. Contexte et constats	4
5. Avis d’initiative du Comité de Contrôle de l’eau	5
6. Annexes	8
6.1. Auditions dans le cadre de la réflexion sur les différents leviers de la politique tarifaire	8
6.2. Compte-rendu des rencontres	8
6.2.1. Position d'Ores relative à la précarité énergétique et les outils de la politique tarifaire et sociale en matière énergétique	8
6.2.2. Rapport d’Aquawal sur la précarité hydrique en Wallonie: évolution, causes, solutions envisageables et le rôle du recouvrement	10
6.2.3. La position de la Fédération des CPAS en matière de précarité hydrique	14
6.2.4. Réseau Wallon de la Lutte contre la Pauvreté	16
6.3. Liste des documents et études considérées	18



1. Objectif de cet avis

Afin de mieux appréhender la situation en matière de « précarité hydrique » en Wallonie et de formuler des recommandations au Gouvernement wallon en cette matière, le Comité de Contrôle de l'eau a procédé à une série d'auditions (Ores, Aquawal, fédération des CPAS, le RWLP) et a pris connaissance des travaux de la Commission environnement du Parlement Wallon.

Ce document vise à présenter la synthèse des auditions réalisées par le Comité au sujet de l'évolution de la précarité hydrique en région wallonne.

La note présente :

- Les faits marquants et les évolutions attendues suite notamment à la crise sanitaire.
- Une évaluation des mécanismes actuellement en vigueur pour apporter un appui à ces usagers en difficulté.
- Une recommandation et une priorisation de nouveaux mécanismes à mettre en œuvre.

L'avis du Comité de Contrôle de l'eau a pour ambition de proposer au Gouvernement wallon un certain nombre de recommandations pour enrayer la précarité hydrique, qui ne constitue qu'une des composantes, peut-être la moins visible, de l'évolution de la pauvreté en Wallonie. Le CCEAU attire l'attention du gouvernement wallon sur le fait que la pauvreté résulte de nombreux facteurs qui ne sont pas du ressort du secteur de l'eau.

Il est important de signaler que cet avis a été construit dans le respect du paradigme de financement actuel de la politique de l'eau, à savoir celui d'un système de tarification basé sur le principe du « pollueur-payeur » prévu par la Directive-Cadre sur l'eau. Ce système s'est matérialisé en Wallonie par la mise en place d'une tarification s'articulant autour d'un coût-vérité distribution et d'un coût-vérité assainissement supportés par le consommateur.

De nombreuses inquiétudes se sont exprimées quant à la soutenabilité à terme de ce paradigme au vu de l'évolution attendue de la situation climatique et de ses conséquences en matière d'investissements¹. Dans le cadre d'une augmentation importante des investissements de sécurisation en période de stress hydrique, le Comité estime qu'une réflexion approfondie devrait être menée, sans tabou, pour remettre en question ce principe et mettre en œuvre d'autres pistes que le CVD/CVA pour refinancer le secteur de l'eau.

¹ Notons que les CVD actuels pratiqués chez les distributeurs ne permettent souvent pas de dégager les investissements nécessaires pour atteindre les 1% de taux de renouvellement du réseau ou même la cible régionale imposée dans la circulaire relative à la régulation (entre 0,6 et 1,5 sur 5 ans).



2. Base légale

Les missions du Comité consistent en la réalisation des tâches qui lui sont confiées par l'article 4 du Décret du 27 mai 2004 relatif au Code de l'Eau et par l'arrêté du 3 mars 2005 relatif au Code de l'Eau.

Article D4§1^{er}

Il est institué un Comité de Contrôle de l'eau chargé de veiller, par ses avis, à ce que l'évolution du prix de l'eau soit orientée dans le sens de l'intérêt général et de la politique de l'eau menée au niveau de la Région wallonne, et à la prise en compte du coût-vérité. Il assure l'application, par les opérateurs du cycle anthropique de l'eau, des dispositions visées aux articles 194 à 209, 228 à 233, 417 à 419, 443 et 444, et des dispositions réglementaires prises en vertu de celles-ci.

- Art. 194 à 209 : Conditions générales de distribution publique de l'eau en Wallonie,
- Art. 228 à 233 : Tarification et facturation de l'eau,
- Art. 417 à 419 : Constatation des infractions et sanctions en matière de tarification,
- Art. 443 : Obligation de munir tout raccordement d'un compteur avant le 31 décembre 2005,
- Art. 444 : l'article 228 entre en vigueur le 1er janvier 2005.

Article R18

Le Comité a pour mission de veiller à ce que l'évolution du prix de l'eau soit orientée dans le sens de l'intérêt général et de la politique de l'eau de la Région.

Il bénéficie de l'autonomie la plus large dans l'intérêt de sa mission.

Il accomplit d'initiative ou sur demande du Ministre ou de la SPGE, des études, rend des avis et formule des recommandations relatives à la politique des prix de l'eau.

Il assure le contrôle du prix de l'eau en vertu de l'article 4, §3, de la partie décrétole.

Il assure l'application, par les opérateurs du cycle anthropique de l'eau, de la structure de tarification.

3. Autres considérations

Est annoncé dans la DPR 2019-2024 que « *Le Gouvernement utilisera au mieux les moyens du fonds social de l'eau et permettra à davantage de citoyens d'en bénéficier (notamment pour poursuivre l'amélioration des installations d'eau dans les logements). Il amplifiera l'accompagnement des ménages en difficultés de paiement, en collaboration avec les distributeurs et les CPAS. Les missions des tuteurs énergie seront élargies à l'eau. Le placement de limiteurs de débit de l'eau ne sera autorisé qu'après avis du CPAS. Ces mesures ont comme objectif d'éviter les coupures d'eau, prévenir la limitation de débit et assurer une fourniture minimale.* ». L'enjeu de la « précarité hydrique » est ainsi avancé pour cette législature.

Pour rappel, le Code de l'eau en son article D.1§3 précise que « *Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé. Les prélèvements d'eau et les rejets d'eaux usées qui sont effectués pour l'exercice de ce droit ne peuvent mettre en danger les fonctions naturelles et la pérennité de la ressource.* »



4. Contexte et constats

Selon la Fondation Roi Baudouin, près d'un ménage wallon sur cinq (18,7%) a vécu une situation de précarité hydrique en 2018. Cette réalité touche plus particulièrement les familles monoparentales, les isolés et les couples avec plus de deux enfants ainsi que les classes moyennes à faible revenu (4^{ème} et 5^{ème} déciles des revenus).

Plusieurs facteurs interviennent dans le phénomène de précarité hydrique et la difficulté de payer une facture d'eau se traduit par diverses manières. Pas moins de 145 000 ménages² wallons ont rencontré durant l'année une difficulté de paiement suivie par une mise en demeure (soit environ pour 8% des compteurs) et environ 84.000 abonnés se sont vus octroyer un plan d'apurement. Un limiteur de débit a été posé chez quelques 1.700 ménages.

Il convient de garder à l'esprit que la précarité hydrique ne recouvre qu'une facette de la pauvreté en Wallonie. En effet, selon l'IWEPS, un peu moins de 20% de la population wallonne vit dans un ménage dont le revenu net équivalent est inférieur au seuil de pauvreté (30% à Bruxelles et 10% en Flandre).

Dans ce contexte économique extrêmement défavorable en raison de la crise sanitaire, il laisse à penser que le nombre de personnes touchées par la précarité hydrique ne va faire qu'augmenter et devrait toucher de nouvelles catégories de consommateurs et de secteurs.

Les dernières statistiques disponibles (2019) en lien avec cette réalité sont les suivantes :

Nombre de compteurs	1 622 879
Consommateurs en difficulté de paiements	147 915
Nombre de plans d'apurement chez principaux distributeurs	84 000
Nombre d'interventions du fonds social de l'eau (FSE)	9 600
Taux d'utilisation du FSE	81 à 88%
Taux d'intervention FAT	18,9%

Au regard de ces chiffres, la politique actuelle montre ses limites face à la gestion de la précarité hydrique présente en Wallonie.

En effet, le Comité constate que :

- La politique de gestion du FSE est laissée à l'appréciation du CPAS et est variable d'un CPAS à l'autre.
- Les CPAS doivent veiller à gérer un disponible d'interventions jusqu'à la fin de l'année pour éviter que le budget ne soit épuisé trop rapidement.
- Certains CPAS peuvent compter sur les tuteurs énergie³ mais pas sur un tuteur eau ; les plus petits CPAS manquent de moyens humains pour gérer la problématique de l'eau.
- Le mécanisme du FSE est parfois mal connu par les assistants sociaux des CPAS.

² Voir chiffres marquants audition Aquawal

³ A l'heure actuelle, 62 CPAS disposent de tuteurs énergie sur les 262 (source: Fédération des CPAS)



- Il en ressort une sous-utilisation du FSE mais surtout du FAT et également dans les petites communes à indices socio-économiques faibles.
- Les problèmes structurels d'utilisation du FAT semblent relever d'un manque de professionnels disposés à intervenir à un prix compétitif (tuteurs eau, sanitaristes, ...).

Le Comité estime qu'il est particulièrement utile de s'assurer que l'eau reste accessible à la population en général. Pour mesurer l'accessibilité financière de la facture d'eau, la facture moyenne en Wallonie (toutes taxes comprises) est rapportée au revenu médian de la population wallonne. La cible régionale reprise dans les contrats de gestion de la SWDE et de la SPGE est de 1,5% respectivement pour la part de facture relative au CVD et CVA. Notons à ce sujet que l'OCDE fixe le seuil d'accessibilité à 3%. La facture moyenne en Région wallonne (CVD moyen pondéré pour 83m³, soit consommation moyenne d'un ménage de 2,3 personnes) est de l'ordre 457,76 € pour un revenu médian wallon de 23.225 €, soit un ratio de 1,97% en 2020.

La facture établie sur base de la structure tarifaire actuelle garantit une accessibilité financière selon les critères internationaux.

5. Avis d'initiative du Comité de Contrôle de l'eau

- 5.1. Tel qu'indiqué en remarque liminaire au point 1., le CCEAU tient tout d'abord à faire remarquer que la précarité est un défi que le secteur de l'eau seul ne peut gérer : la précarité est d'abord un problème sociétal qui ne peut être géré par des mécanismes proposés par chacun des secteurs qui représentent les différents postes du budget d'un ménage.
- 5.2. Le Comité souligne d'abord la nécessité de s'assurer d'une meilleure utilisation des outils existants.

Il réitère sa position avancée dans son avis sur le rapport du FSE, sur la nécessité d'améliorer l'outil existant et suggère les recommandations suivantes :

- Dynamiser le FSE en simplifiant le fonctionnement via une digitalisation de l'outil afin de disposer de l'information en temps réel du disponible.
- Augmenter le budget du Fonds social (via le fonds de protection de l'environnement⁴ alimenté à concurrence de 30 millions d'euros par une taxe imputée dans le CVD (budget FSE : 4M pour 18M d'impayés). Cette augmentation permettrait d'augmenter le nombre de bénéficiaires (10 000 ménages aidés sur 1,6 millions d'abonnés, soit 0,6%), notamment pour les CPAS qui doivent choisir afin de rester dans leur enveloppe disponible.
- Uniformiser les règles d'intervention et les conditions d'octroi afin de renforcer le cadre existant et d'améliorer l'homogénéité du processus.
- Former des tuteurs « Eau-Énergie » afin de développer une approche globale de terrain, (approche qui est d'ailleurs avancée dans la DPR) et veiller à ce que l'ensemble du territoire wallon soit couvert, en offrant la possibilité en particulier aux plus petites communes wallonnes de mutualiser ce service.
- Accompagner les CPAS qui sous-utilisent leurs droits de tirage pour identifier les problèmes et apporter des solutions ; renforcer et améliorer les formations des travailleurs sociaux en cette matière.

⁴ Ce fonds est alimenté par le CVD et sert à la politique de l'eau comme le financement du schéma de rationalisation des ressources en eau (SRRE), une partie pourrait être consacrée à la politique sociale.



- Agir sur le non-recours au droit : inciter davantage les individus en difficulté à franchir la porte du CPAS, avec l'appui éventuel du secteur associatif tel qu'Énergie Info Wallonie.
- Permettre l'activation du FAT en autorisant le paiement direct aux prestataires par le distributeur lorsqu'il constate une consommation excessive.
- Former davantage de sanitaristes et créer une plateforme informatique de professionnels disponible (en incluant le secteur de l'économie sociale).
- Mettre fin aux limiteurs de débit. Le Comité attire toutefois l'attention sur le fait qu'il conviendra de gérer le risque de dommage collatéral (augmentation des impayés) induit par la disparition d'un outil coercitif qui conduisait les publics récalcitrants, mais disposant de revenus suffisants, à régulariser leurs factures impayées.
- Généraliser l'octroi d'une série de facilités de paiement aux consommateurs : plan de paiement raisonnable et tenable, possibilité de fractionner la facture d'eau et informer de la possibilité de mensualiser les acomptes. Faciliter l'octroi de tarif préférentiel en cas de fuite.
- Prévoir une approche intégrée dans la rénovation des logements (plan réno-pack-CertIBEau). Compléter les aspects eau dans l'AGW relatif à la salubrité des logements et réfléchir à l'idée d'inciter les propriétaires à investir dans la rénovation des installations chez les locataires dont les consommations sont élevées du fait de cette vétusté.

5.3. D'autre part, le Comité est favorable à la mise en place **d'un tarif social**. Il consiste en une réduction de la facture d'eau, avec un pourcentage à déterminer⁵, basée sur la notion de clients protégés comme dans le secteur énergétique.

Ce tarif permettrait de soulager substantiellement la facture d'eau de cette catégorie de personnes. La demande pourrait être automatisée via les CPAS/distributeurs/secteurs associatifs. Cette politique permettrait aux quelques 60 à 80.000 ménages en difficulté de paiement (sous plan d'apurement) de bénéficier d'un tarif moindre sur base de leur réalité de revenu. Si des difficultés devaient malgré tout persister pour ces ménages, alors le FSE continuerait à jouer son rôle.

Le financement d'une telle mesure⁶ ne devra pas alourdir la facture d'eau actuelle.

5.4. D'autres idées alternatives ont été débattues mais semblent moins ciblées ou au rapport coûts/bénéfices moins favorables pour résoudre la problématique de la précarité hydrique :

- La mise en place de compteurs communicants⁷ doit être étudiée en fonction des business case de chaque distributeur ; ces compteurs constituent en effet de réelles opportunités pour certains mais le sont moins pour d'autres. Outre le coût du compteur, il conviendra de tenir compte des frais de connexion, de gestion des données et l'impact en matière de coût de placement (fréquence de remplacement de 16 années pour les compteurs mécaniques et moins longue pour les compteurs connectés) ainsi que des situations de fracture

⁵ Pour mémoire en Flandre ce tarif s'établit à 20% du prix de base et est octroyé à quelques 250 000 personnes.

⁶ A titre d'information, le financement d'une telle mesure est alimenté par un subside à Vivaqua en Région Bruxelloise. En Flandre, il est supporté par l'ensemble des abonnés du distributeur et est inclus dans le CVD du distributeur.

⁷ En cas de fuite constatée sur une installation privée par une consommation constante de 48h, cela permettrait d'avertir l'utilisateur rapidement au moyen d'une alarme envoyée par email ou sms par exemple à l'abonné. Cette mesure permettrait d'avertir des surconsommations, causes révélées de précarité hydrique.



numérique en rendant lisibles sur les compteurs un certain nombre de renseignements standards utiles.

- La tarification progressive (modèles flamand ou bruxellois - tarification progressive par tranche et par personne avec des m³ gratuits) ne semble pas pouvoir répondre à la problématique de la précarité hydrique de façon ciblée. Différentes études montrent en effet que les dépenses en eau par personne sont en réalité plutôt stables du 1^{er} au 10^{ème} décile, ce qui indique que les personnes à faibles revenus ne consomment pas moins d'eau que des personnes à revenus plus élevés. En outre, cette tarification progressive, conduirait via la gratuité ou le prix faible d'un certain nombre de m³ d'eau à un surcoût qui devrait, soit être supporté par d'autres tranches de consommation dans le paradigme actuel de financement, soit compensé dans une approche fiscale de financement du secteur (cfr point 1 réflexion sur le refinancement du secteur à terme). Ce dispositif semble présenter certains désavantages, il est plus pertinent d'envisager des mécanismes plus ciblés vers les publics en précarité.

5.5. Enfin, le Comité juge indispensable de perfectionner l'outil de rapportage pour suivre les indicateurs comme le nombre de bénéficiaires, le pourcentage d'utilisation du FSE et FAT mais aussi les plans d'apurement et les volumes consommés par les ménages précaires (facture supérieure à 100% de la moyenne wallonne chez les ménages à faibles revenus), nombre de rénovation des bâtis avec installation d'eau vétuste. Ceci en vue d'évaluer l'évolution de la demande d'aide - liée comme on l'a dit à des causes qui dépassent le secteur de l'eau - mais aussi la pertinence des mécanismes mis en œuvre. En complément du mécanisme existant de recours auprès du tribunal du travail, le Comité suggère de permettre à tout bénéficiaire qui s'est vu refuser une demande d'intervention du FSE par un CPAS d'instruire un dossier auprès d'un organe de médiation, avec l'aide éventuelle du secteur associatif. Le Comité estime que ce rôle de médiation pourrait être joué soit par le médiateur de la Région wallonne, soit par la cellule FSE de la SPGE en conférant à cette dernière la possibilité d'interpeller les CPAS dans des dossiers précis et de s'assurer que la procédure standardisée de traitement des dossiers est bien respectée.



6. Annexes

6.1. Auditions dans le cadre de la réflexion sur les différents leviers de la politique tarifaire

- **Première partie le 22 février 2021**

1. **Audition d'Ores** : Madame N. Coucharière - Ores-service clientèle
2. **Audition d'Aquawal** : M. Cédric Prevedello - Chargé de mission

- **Deuxième partie 22 mars 2021**

3. **Audition de la Fédération des CPAS** : Madame Sabine Wernerus – Conseillère énergie et Madame Chantal Duret - Présidente de la Commission énergie – Monsieur Yves Peigneur (CPAS de Charleroi) et Monsieur Geoffrey Digneffe (CPAS de Liège)
4. **Audition RWLP – Réseau Wallon de la Lutte contre la Pauvreté** : Madame Anne Leclercq - Chargée de mission

6.2. Compte-rendu des rencontres

6.2.1. Position d'Ores relative à la précarité énergétique et les outils de la politique tarifaire et sociale en matière énergétique

Volet légal : ORES, en tant que gestionnaire de réseau, est soumis aux obligations légales relatives aux obligations de service public tant fédérales que régionales.

Volet opérationnel :

- Placement et activation de compteurs à prépaiement (gratuit).
- Gestion du parc de prépaiement.
- Gestion administrative et technique des déménagements et fin de contrats.
- Alimentation des clients protégés (fédéraux-régionaux) - fournisseur social.
- Organisation et participation aux Commissions locales pour l'énergie (CLE).
- Reprise temporaire des clients non protégés.

Le client protégé

Au niveau fédéral, il existe 5 catégories de clients protégés. Un client a droit à une protection fédérale si :

1. Il bénéficie d'allocations du CPAS (RIS)
2. Il bénéficie d'allocations SPF sécurité sociale (handicap...)
3. Il bénéficie d'allocations de l'Office national des pensions (GRAPA, handicap...)
4. Il s'agit d'un locataire occupant un appartement situé dans un immeuble donné en location à des fins sociales et dont le chauffage au gaz naturel est assuré par une installation collective.
5. Il s'agit d'un ménage dont au moins une personne, domiciliée à la même adresse, bénéficie de l'intervention majorée (BIM) → attention il s'agit d'une mesure temporaire du 01/02/2021 au 31/12/2021 suite à la crise du Coronavirus.



Protection régionale

S'ajoute aux 5 catégories fédérales, une 6^{ème} catégorie (exclusivement régionale wallonne) à savoir les personnes qui bénéficient :

- D'une décision de guidance éducative de nature financière prise par un CPAS
- D'une médiation de dettes auprès du CPAS ou d'un centre de médiation de dettes agréé
- D'un règlement collectif de dettes
- De la protection régionale conjoncturelle (PRC) → à partir du 31/03/2021 et pour 12 mois, suite à la crise liée au Coronavirus (les clients en défaut de paiement et qui sont au chômage « corona » ou indépendants avec droit passerelle covid-19, chômeur complet, bénéficiaire du BIM... Cette mesure est prise en charge par un budget du Gouvernement wallon alloué à cet effet.

Le GRD envoie le listing des clients pour validation au niveau fédéral, renouvelable annuellement.

Quelle protection ?

Un client protégé bénéficie :

- Du tarif social
- D'une collaboration entre le GRD et le CPAS (plan de paiement énergie, intervention du fonds)
- Peut bénéficier d'un limiteur de puissance avec accord du CPAS mais parfois c'est contre-indiqué car le client continue à consommer en continu et les factures seront dues.
- Peut bénéficier d'un secours hivernal s'il ne sait pas recharger son compteur à budget pendant l'hiver (période déterminée par les différentes régions. En Wallonie elle s'étale du 01/11 au 15/03 et en Flandre, elle s'étend du 01/12 au 01/03).

Le tarif social est un mécanisme d'aide aux clients protégés. C'est un tarif réduit, identique chez tous les fournisseurs d'énergie. La CREG en fixe le montant tous les 3 mois. Au 01/01/2021, le tarif électricité était de 18 €/KWh contre 25 €/KWh en moyenne et en gaz, 2 €/KWh contre 7 €/KWh en moyenne.

Le GRD est chargé de rembourser les fournisseurs des clients protégés du GAP de tarif. Cette somme vient du fonds Energie, alimenté par une cotisation énergie imputée sur la facture de tous les clients.

Afin d'aider les consommateurs dans la gestion de leur consommation, il est possible d'opter pour un compteur à prépaiement. Des solutions diverses (paiement en ligne, virement bancaire...) sont mis en place pour faciliter ce mécanisme. Grâce aux compteurs communicants, un système de monitoring est possible.

Chiffres marquants

La part de clients protégés dans le portefeuille des fournisseurs est de l'ordre de 10 % alors que la Fondation Roi Baudouin avance 25 %. Une question reste à élucider sur cette différence.



6.2.2. Rapport d'Aquawal sur la précarité hydrique en Wallonie: évolution, causes, solutions envisageables et le rôle du recouvrement

Préambule

AQUAWAL et les opérateurs traitent de la précarité hydrique depuis de nombreuses années. Le fonds social de l'eau a été mis en place par la SWDE et la CILE dès 1996, soit 8 ans avant la Wallonie.

La Wallonie est une région développée qui a des ressources suffisantes en eau.

- Eau = **1,1%** de des dépenses moyennes d'un ménage.
- Eau = **1,4%** pour le 1^{er} quartile de revenus.
 - Tout le monde devrait avoir les moyens suffisants pour payer sa facture d'eau.
 - Ce n'est pas le cas. Il y a donc un problème sociétal qui dépasse le secteur de l'eau : celui de la précarité.

Les distributeurs d'eau gèrent un service public. Leurs missions sont de prélever l'eau dans le milieu naturel, garantir sa qualité, la distribuer en quantité suffisante à toute heure et facturer les services de manière équitable. Il est certain que couper l'eau ou en limiter l'usage n'est jamais l'objectif du distributeur.

Le financement du secteur de l'eau

Le paradoxe du financement du secteur de l'eau : les opérateurs de l'eau sont des services publics financés intégralement et uniquement par la vente d'eau.

D'une part, les investissements doivent augmenter, les infrastructures sont toujours plus étendues, les impayés augmentent, la taxe sur l'eau est indexée chaque année, le coût unitaire des investissements est plus élevé (terres excavées) et de l'autre côté, les ventes d'eau diminuent et la facture moyenne diminue. Mais il faut veiller à ce que le prix de l'eau n'augmente pas.

Contrairement à une société commerciale, ils fournissent le service et puis envoient la facture. Les moyens de coercition sont fortement régulés et à présent interdits. On se trouve devant un financement qui est un équilibre instable. Il faut faire attention car un secteur public sous financé peut devenir défaillant. Et un secteur public défaillant impactera d'abord les plus précarisés. On peut noter que l'OCDE préconise que les futurs investissements en Belgique doivent se financer par une augmentation du prix de l'eau (AECD Studies Water - Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection- challenges in EU member states and Policy Options)

La précarité hydrique

D'après la FRB, 19% des ménages wallons seraient en précarité hydrique.

Aquawal a un souci avec cet indicateur : qui correspond à la part de la population dont la part du revenu consacré à la facture d'eau dépasse le double du revenu médian. Pour eux, **cet indicateur mesure l'inégalité et non de précarité.**

Il y a un indicateur internationalement reconnu : qui correspond à la part de la population dont la part du revenu consacré à la facture d'eau dépasse 3%. Dès lors, pourquoi utiliser un indicateur différent ?



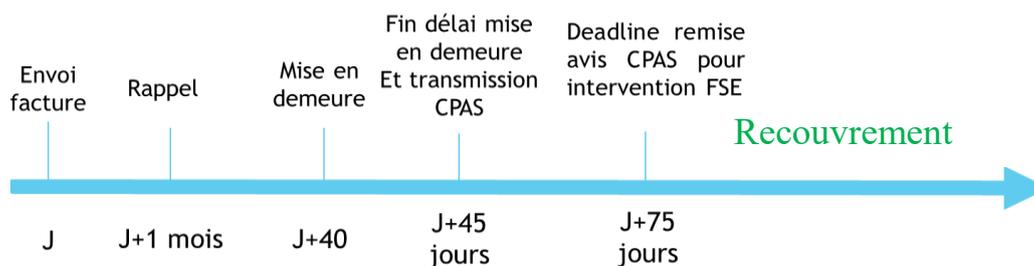
Au niveau des opérateurs, il existe un indicateur qui est le pourcentage des usagers en difficultés de paiement⁸.

On peut également reconnaître qu'il y a une précarité hydrique cachée au niveau des ménages sans facture et des ménages qui paient leurs factures mais qui doivent se priver d'autre chose.

Au niveau de la précarité hydrique, on constate une explosion politique de ce phénomène mais lorsque l'on observe les chiffres restent stables depuis 2012. (Soit s'établissent aux environs de 9% des compteurs, 140 000 consommateurs en difficultés de paiement).

Le profil des ménages concernés sont les ménages à revenus faibles, les locataires du secteur public ou privé, les ménages de grande taille (comme en énergie), ceux qui surconsomment de l'eau (la surconsommation est un facteur important au niveau de la précarité hydrique) et ils sont géographiquement répartis partout en Wallonie.

La procédure de recouvrement des factures d'eau est régie par une procédure standardisée de recouvrement dans le Code de l'eau.



Les délais fixés ont les délais minimums. L'objectif est de minimiser les frais et recouvrir les factures. Il est parfois utile d'avoir un minimum de moyen de pression car il existe des mauvais payeurs intentionnels. Les impayés impacteront les bons payeurs in fine.

Les chiffres marquants sont : pour 1 498 132 compteurs et un peu plus de 6 millions de factures émises, on enregistre 886 417 rappels (15%), 275 903 mises en demeure (+/- 5%), 84 601 plans d'apurements et 1 700 limiteurs de débit. Il est utile de signaler que les distributeurs vont plus loin que le minimum imposé par le Code de l'eau avec les plans d'apurement gratuits, les facilités de paiement et nouveaux délais, les mensualisations, les prises de contacts par mail, sms, téléphone, déplacements sur place et une phase amiable. Notons qu'il existe 8X plus de plans d'apurement que d'interventions du FSE. Les distributeurs d'eau constituent le 1^{er} rempart contre la précarité hydrique.

Pour ce qui est de la précarité hydrique, on constate que les trois causes principales sont la faiblesse des revenus, l'état des logements (les surconsommations d'eau de ménages à bas revenus) et le non-recours aux droits/aides.

Aquawal propose **20 pistes d'action supplémentaires** à l'aide de **3 leviers principaux** pour diminuer les problèmes d'accès à l'eau en Wallonie. Levier 1 : L'amélioration des outils existants, Levier 2 : L'amélioration des conditions de logement et Levier 3 : Le recours effectif aux droits.

⁸ Usager qui, au moins une fois dans l'année, n'a pas payé sa facture au terme du délai laissé par la mise en demeure.



Levier 1: Amélioration des outils existants

Le fonds social de l'eau :

- Dotation de 3,6 millions €/an
- Pour impayés de 20 millions €/an
- Utilisation 2020 : 72%

Le FSE est sous-utilisé, malgré la faiblesse des moyens. Les CPAS semblent être le point faible car :

- ✓ Politique de recours au FSE : variable d'un CPAS à l'autre.
- ✓ CPAS plus petits ont des difficultés à traiter les demandes liées au FSE.
- ✓ Besoin de formation/information continue.
- ✓ Amateurisme rencontré dans certains CPAS.
- ✓ Utilisation trop faible du droit de tirage dans certaines communes.
- ✓ Décisions politique d'intervenir ou pas.

Si l'on observe la relation entre le taux d'utilisation du droit de tirage et le revenu médian par déclaration, on peut se demander s'il est acceptable que des communes pauvres utilisent moins de 50% de leur droit de tirage.

Il convient de dynamiser le FSE par une augmentation structurelle des moyens du Fonds sans alourdir la facture d'eau, en augmentant pas le plafond d'intervention en fonction, en évitant le siphonage par des dépassements de plafond trop fréquents et en résolvant le problème des CPAS. L'augmentation des moyens du FSE sans augmenter la facture pourrait se faire par l'utilisation du fonds de protection de l'environnement, alimenté au départ d'une taxe sur les m³ prélevés (30 millions € par an).

En ce qui concerne les problèmes au niveau des CPAS, il faut pouvoir uniformiser les règles d'intervention FSE. On peut y développer des synergies entre petits CPAS.

Les distributeurs sont d'accord pour assurer une formation en continu des CPAS au niveau du point de vue réglementaire et technique (tuteurs) et de payer en direct les prestataires liés au Fonds d'améliorations techniques (FAT). On constate que les CPAS ont du mal à gérer leur droit de tirage. Ainsi, une plateforme informatique est en cours de développement à la SPGE.

Levier 2 : Amélioration des conditions de logements

- Rénovation des logements publics et privés : Rénovation urgente des installations d'eau dans les logements publics (Certains logements publics ont des installations sanitaires en piteux état. Le Plan wallon de rénovation des logements doit être élargi à l'eau. Priorité sur les logements publics = ex. pour logements privés (*#incitant*)).

Toute nouvelle technologie permettant d'économiser de l'eau doit être installée en priorité dans les logements publics (*#economiecirculaire*).

- Dans les logements privés
 - Obligation de mettre en conformité l'installation intérieure lors du passage par une AIS.
- Inscription des économies d'eau dans les travaux éligibles au rénopack.
- Dynamisation du Fonds d'Améliorations Techniques.
- Responsabiliser les propriétaires dont les locataires ont des consommations élevées en raison de l'installation.
- Formation sanitaristes.
- Problématique de domiciliation en habitats permanents.
- AGW salubrité des logements
- Tuteurs-eau, rôle des AIS, activation du FAT.



- Sensibilisation des professionnels : sanitaristes, économie sociale et formation en alternance

Levier 3 : le recours effectif aux droits

- Certaines personnes ne se font pas aider par les CPAS alors qu'ils entrent dans les conditions.
- Peur du CPAS/stigmatisation/décrochage administratif.
- Problèmes de mobilité, de compréhension (analphabétisme fonctionnel, maîtrise du français, ...), fracture numérique, ...
- Idem dans CLE (LAC) en Flandre.
- Expérience des juges de paix.

Cette thématique du non-recours aux droits est une thématique transversale dans la précarité. On peut agir via deux piliers à savoir : l'information (via campagne des CPAS, info Wallonie, ...) et via l'accompagnement (appui du secteur associatif pour incitation au recours aux droits).

D'autres mesures peuvent également être avancées comme donner un accès technique à l'eau aux personnes sans logement fixe et promouvoir le paiement mensuel de la facture d'eau.

Faut-il faire évoluer la tarification ?

La tarification de l'eau n'a pas pour seul objectif de limiter la précarité hydrique. Elle doit aussi permettre le financement du secteur et répondre à des exigences européennes (pollueur-payeur, contribution appropriée, incitation) → Les objectifs étant contradictoires, il faut faire des choix. Lors d'une étude pour Contrat de gestion SPGE/SWDE, 14 scénarios alternatifs à la tarification actuelle ont été testés et aucun ne réduit fortement la précarité hydrique. Les situations qui mènent à la précarité hydrique sont très diverses. Un instrument macro comme la tarification ne sera donc pas efficace.

Les solutions ne peuvent être que micro : au cas par cas.

Pour ce qui est d'une éventuelle tarification sociale, on pourrait opter pour une réduction automatique pour certaines catégories de ménages. Cependant, cela nécessite des bases de données fiables. Cela ne doit pas être au distributeur de gérer ces données. On exclut les personnes en difficultés passagères contrairement au FSE. L'effet seuil est à proscrire. Et dans les faits c'est souvent un piège à précarité.

Aquawal rappelle qu'il ne faut pas sous-estimer le temps qu'une modification de tarification peut prendre, que la tarification actuelle est un compromis entre les différentes sensibilités et objectifs. Cette option engendrera des coûts supplémentaires de transition, d'étude, de communication... Et surtout il semble qu'il y ait des solutions plus efficaces pour la précarité.

Les limiteurs de débit :

Les limiteurs concernent 0,1% des usagers wallons. Les distributeurs ne connaissent pas le statut socio-économique de leurs usagers et n'ont pas à le connaître. Depuis 2004, les coupures d'eau se font exclusivement sur base d'une décision de justice. Aucun limiteur n'est posé sans que le CPAS ne soit prévenu.

- Pour rappel : Jusqu'à dans les années 90 : interruptions de fourniture d'eau.
- Frais de justice + volonté de conserver une fourniture minimale → remplacée par la limitation de débit (années 2000).
- Vide juridique jusque 2016.
- 2016 : modification réglementaire avec implication du CPAS.
- 2019 : circulaire modification des débits et des conditions de pose.
- 2021 : proposition d'interdiction de la Ministre de l'environnement.



Un limiteur ne peut se poser que sous 5 conditions : au plus tôt à J+125 (4 mois) après échec de la phase amiable, pour des factures de régularisations, sur base d'un index réel, pour un impayé (ou cumul) d'au moins 1.000 € et après un double refus (ou non-intervention) du CPAS.

La moitié des limiteurs est retirée endéans les deux semaines de pose.

Depuis mars 2020 et le début de la pandémie, les distributeurs d'eau ne sont plus autorisés à placer des limiteurs de débit et procèdent au retrait des limiteurs en place. 9 mois plus tard, il reste encore 60% des limiteurs placés avant mars. Pourquoi ? Absence de réaction des personnes contactées (courrier, téléphone, refus d'accès malgré visite sur place, interpellation CPAS). Quelle conclusion en tirer ?

Quelle est la solution ? La Police ? L'armée ?

Conclusions

- Le distributeur ne connaît pas la situation sociale des personnes et n'a pas à la connaître.
 - Il doit récupérer les factures qu'il émet par égalité de traitement entre citoyens.
 - La ventilation entre les personnes en difficulté et les mauvais payeurs est le rôle du CPAS.
 - Installer des limiteurs auprès de ménages pauvres est donc un manquement du CPAS (double intervention).
 - Interdire tout moyen coercitif donnera un mauvais signal aux personnes ne souhaitant pas contribuer au service collectif lorsqu'ils en ont les moyens.
-
- ✓ La précarité hydrique n'est qu'une facette de la précarité globale d'une partie de la population.
 - ✓ La mission du distributeur est de fournir de l'eau, pas d'interrompre sa fourniture.
 - ✓ Le distributeur d'eau a la mission de récupérer les factures impayées par principe de bonne gestion.
 - ✓ Le distributeur offre de multiples possibilités à ses usagers pour faire face à la charge de leur facture.
 - ✓ Il ne connaît pas et n'a pas à connaître la situation économique des usagers de son service. Il doit traiter tous ses usagers de manière égale.
 - ✓ Aquawal a toujours été une force de propositions sur ce sujet et reste à disposition pour lutter efficacement contre la précarité hydrique.

6.2.3. La position de la Fédération des CPAS en matière de précarité hydrique

La position de la Fédération des CPAS en matière de précarité hydrique se base sur les éléments suivants qui nous sont présentés :

- Constats globaux,
- Approche wallonne (FSE via les CPAS),
- Accès à l'eau - constats de terrain,
- Constats via le travail en CPAS,
- Attentes en matières d'amélioration du FSE,
- Focus sur l'intervention des tuteurs énergie,
- Réalité en période COVID,
- Limiteur de débit – coupure - juge de paix-position,
- Cas concrets : CPAS d'Assesse (rural) - CPAS de Liège - CPAS de Charleroi - CPAS de Soignies,
- Les bonnes pratiques en énergie.



Chiffres de constats globaux : 19% ménages en précarité hydrique -27,6% en précarité énergétique (FRB 2020) - augmentation des prix pendant la crise COVID.

Approche Wallonne : le FSE est utilisé via les CPAS wallons. L'approche est curative (utilisation de 80% de l'enveloppe) et préventive (FAT). Une approche intégrée doit être développée entre l'abonné, le distributeur et le CPAS (analyse, visite, identification des problèmes, devis, suivi, ...)

Accès à l'eau : la pose de limiteur de débit était assez fréquente (si dette impayée totalement) et ce parfois pour des petits montants.

Constats via le travail en CPAS : certaines réalités entravent le fonctionnement optimum du processus comme le manque d'information en temps réel du solde disponible sur le droit de tirage, lenteur d'adaptation du FSE (droits de tirages complémentaires), manque de ressources humaines, manque de tuteurs énergie dans certains CPAS (aujourd'hui, 62 tuteurs pour 262 CPAS), manque de plombiers, moyens financiers pour le fonctionnement des petits CPAS peu suffisants.

Améliorations attendues au niveau du FSE : vision en temps réel du solde disponible, proactivité du dispositif, formation et information aux agents CPAS, simplification de la procédure de dépassement des plafonds et du rapport d'activités. Au-delà de l'attendu, il convient de renforcer les tuteurs énergie (idéalement un référent pour tous les CPAS - mutualisation des ressources), le relais via le service social pour une potentielle prise en charge élargie, la proposition de solutions concrètes (avec suivi), la création d'une plateforme de plombiers, rendre le paiement direct aux prestataires par le distributeur.

Focus sur le rôle des tuteurs énergie : identifier les problèmes de sous/surconsommation, identifier la défektivité de certains appareils, aider au réglage, solliciter des professionnels à bon escient, de pouvoir comprendre et contrôler un devis, intervenir auprès du propriétaire pour proposer des solutions constructives, développer la confiance relationnelle avec le ménage suivi, développer une synergie avec le service social, formés via la plateforme de la fédération des CPAS, permettre les économies d'énergie (constats positifs) et la détection des fuites,...

Réalités en période COVID : diminution des visites à domicile, craintes d'augmentation des consommations et des factures, crainte de ne pas disposer d'assez de moyens pour venir en aide aux ménages en difficultés.

Position sur la pose de limiteur de débit : la fédération des CPAS se positionne contre la pose des limiteurs de débit car il s'agit d'une atteinte à la dignité humaine. Une action en amont par un accompagnement est préférable. Il demande une harmonisation du retrait au niveau de la Wallonie.

Position sur la procédure via un juge de paix : cette pratique serait en soi une bonne idée à condition d'être dans un système idéal où le juge peut imposer un plan de paiement en tenant compte de la situation budgétaire du ménage. Mais des craintes reposent sur les délais, les dettes, les frais complémentaires, les jugements par défaut, accès physique et psychologique au tribunal.



Réalité de terrain et constats :

Quatre cas concrets sont présentés :

1. CPAS D'Assesse : commune rurale de 7.000h, sans tuteur énergie, 1/2ETP AS, budget FSE de 5.278€. Des difficultés sont rencontrées : peu de montant disponible (car une facture peut atteindre des montants bien supérieurs), beaucoup de temps pour l'administratif (envois de courrier aux personnes listées- peu de retour soit 10%), manque d'information sur la pose des limiteurs de débit, limite au niveau du suivi des consommations et des problématiques vu le manque de moyens humains disponibles.
2. CPAS de Liège : ville de 200.000h, 3 tuteurs énergie, service relais énergie au département de l'Urgence sociale, budget FSE de 440.000€ pour un dépensé de 290.000€ (621 octrois), un octroi ou refus est basé sur une enquête sociale et statué au sein du Comité spécial du Service social, la surconsommation engendre le passage d'un tuteur énergie. Le bénéfice d'avoir des tuteurs énergie est de permettre des interventions de terrain vérifiant si le logement est conforme à la dignité humaine et d'apporter un appui technique sur les comportements des usagers et de l'équipement du bâtiment. Le FAT a été utilisé pour 53 dossiers. Des cas de suspension de fourniture sont réels et difficilement négociables avec le distributeur qui exige la totalité de la somme.
3. CPAS de Charleroi : budget FSE de 657.100€ en 2020, sur 1054 dossiers, 598 ont été octroyés contre 456 refusés pour un montant total de 537.492€, le FAT : 12 dossiers pour 4.875€.
4. CPAS de Soignies : 26 258h, 1 tuteur énergie, budget FSE de 18.622€, 42 octrois pour un montant global de 11.108€.

Les bonnes pratiques en matière d'énergie : la Fédération a formulé des propositions en la matière en 2015 en matière de politique préventive. Celles-ci sont de l'ordre de l'individuelle comme l'intervention dans l'achat de matériel économiseur d'eau, dans la surveillance, l'entretien et la réparation des installations d'eau, dans l'audit énergétique en matière d'eau... ou de l'ordre collective comme l'information, des partenariats, des formations.

6.2.4. Réseau Wallon de la Lutte contre la Pauvreté

Pour le RWLP:

- Agir transversalement est indispensable : la précarité dite hydrique s'inscrit dans la majorité des cas en effet dans un contexte de précarité plus global mais pour autant le secteur de l'eau doit aussi pouvoir avancer dans un sens de réduction des inégalités.
- L'eau est un bien vital, indispensable, fondamental... Atteindre les populations sur leurs droits fondamentaux c'est aussi s'assurer de coûts reportés très importants (ex. de l'énergie → retours sur investissements dans la rénovation énergétique sont récupérés en 3 ans sur les soins de santé ; + une étude en cours au niveau européen sur les coûts reportés de la privation des droits fondamentaux dès la petite enfance et l'impact tout au long de la vie sur les coûts reportés (alimentation, logement, santé, école, garde d'enfants).
- Les chiffres de la précarité dite « hydrique », soit le nombre de personnes en difficultés sur leur manque d'accès à l'eau. Chiffres déjà certainement évoqués par de précédents orateurs. Le Baromètre de la précarité hydrique de la Fondation Roi Baudouin se base sur un pourcentage du budget consacré à la facture d'eau qui est dépassé (2.26%).



- Il y a certainement des personnes sous le radar des chiffres : les personnes en large sous-consommation. Exemples concrets de « précarité hydrique cachée » : personne en privation, les sans-abris. Il faut aussi être attentif au fait que ce n'est pas parce qu'on paie sa facture qu'on n'est pas en difficultés pour la payer : les ménages vont procéder à des choix, comme payer sa facture ou se soigner, ne pas payer les frais scolaires.

Pour déterminer le taux de 19% de wallons en précarité hydrique, le baromètre a pris comme référence le seuil de 2.26% du budget (sans frais de logement) consacré à la facture d'eau.

En comparaison, les chiffres de la pauvreté en Wallonie sont de 18%.

Il faut aussi prêter attention à un autre chiffre : +/- 37% de la population n'avait pas les moyens de constituer de l'épargne.

Tous ces chiffres ont été calculés AVANT la crise sociale actuelle provoquée par la pandémie.

Tarification de l'eau et leviers sociaux

1) Le prix de l'eau : causes des difficultés de paiement.

- Faire diminuer le point de la facture d'eau :
 - Diminuer la consommation directe.
 - Agir sur le bâti vétuste (exemple de mesures existantes : le FAT et le CertIBEau).
 - Agir sur les inégalités en terme d'équipements. Avoir une citerne, avoir des mousseurs, des appareils dernier cri.
 - Il est important de penser la tarification en y intégrant un objectif de réduction des inégalités.
- Travailler sur les tarifs ! L'étude d'Aquawal n'a pas donné de résultats probants.
- Oser remettre en question le Principe du coût-vérité de l'eau à l'UE.
 - Idées avancées :
 - Se donner les moyens d'un financement one-shot pour régler les problèmes de fuites réseau qui sont répercutées sur tous les consommateurs.
 - Financement de l'assainissement : au travers de l'impôt (cela permettrait de lisser les inégalités d'équipement, et de rétablir les inégalités des citoyens envers les ressources alternatives).
 - Octroyer des m³ gratuits au travers d'une allocation universelle.
 - La mise en place d'un tarif social conjoncturel, à l'instar de l'énergie, pendant la durée du plan de paiement, et pour des groupes-cibles. Les personnes en difficultés de paiement sont souvent confrontées à la double peine de devoir faire face à des remboursements parfois élevés pour leur budget mais également à des factures d'acompte revues à la hausse pour éviter une autre facture de régularisation suivante. Ce statut de protection conjoncturelle pourrait être de nature à rendre un plan de paiement plus gérable et donc tenable.
 - Réfléchir sur les modalités du recouvrement : intérêts réclamés, durée à adapter à la soutenabilité du pouvoir d'achat, former des personnes en matière de connaissance de terrain pauvreté.
 - Le non recours aux aides est permanent : manque d'information des citoyens, mesures parfois lourdes via le CPAS, manque de connaissance FSE des travailleurs du CPAS, pratiques différentes d'un CPAS à l'autre...Il convient de travailler pour établir une confiance et une connaissance (via tuteurs énergie)



- Renforcer les relations entre associations et services publics (y compris les CPAS) → pour que la bonne porte d'entrée soit celle que les gens prennent.
- Élargir à d'autres acteurs la possibilité d'octroyer le FSE (Ex : comme cela s'est fait pour la protection conjoncturelle en énergie).
- FAT : permet d'apporter une réponse structurelle aux problèmes de fuite.
 - Il y a plein de bonnes pratiques déjà existantes mais on les connaît mal...

EFT/IDESS/autres structures sociales à faire intervenir pour les réparations et faire ainsi « d'une pierre deux coups » : apporter la réparation nécessaire et en même temps faire connaître le droit auprès du public, via les pairs, via les stagiaires.

6.3. Liste des documents et études considérées

FRB	Baromètres Précarité Energétique Hydrique 6e édition
Aquawal	La précarité hydrique en Wallonie : évolution, causes, solutions envisageables et le rôle du recouvrement
Aquawal	Présentation audition Aquawal précarité hydrique réunion cceau 22-02
Aquawal	Annexe cd Aquawal précarité hydrique présentation PPT
CILE	Position CILE sur la pose des limiteurs VF
SPGE	Avis précarité hydrique SPGE
Parlement wallon	Précarité hydrique audition 14 01 2020 parlement
Parlement wallon	Précarité hydrique audition 28 01 2021 parlement
Fédération des CPAS	Radioscopie énergie - Etat des lieux des cpas - Sabine Wernerus
Fédération des CPAS	Fédération CPAS 20210322 - Audition CESE - précarité hydrique
ORES	Audition CCEAU OSP Sociales
RWLP	Présentation audition Parlement Fondation lutte contre la pauvreté - précarité hydrique
Parlement wallon	PDF -PROPOSITION DE DÉCRET modifiant les articles D.202, D.242 et R.270bis-13 du Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau en vue d'interdire la pose de limiteurs de débit et les coupures d'eau en cas de non-paiement de factures
Parlement wallon	PDF - PROPOSITION DE RESOLUTION visant à élargir les missions des tuteurs énergie au secteur de l'eau
Parlement wallon	PDF - PROPOSITION DE RESOLUTION visant à optimiser la répartition du budget du Fonds Social de l'Eau 2021-2022
CCEAU	Note de synthèses du secrétariat sur la précarité hydrique
CCEAU	Présentation PPT - précarité hydrique constats et pistes -études réalisées par le CCEAU-doc117
CCEAU	avis sur le rapport du fonds social de l'eau 2019
Le Soir	Article – Bruxelles, un tarif social de l'eau dès 2022
ULB	Article revue scientifique - Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ?
ULB	Présentation ULB - Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ?