

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS (BRUGEL-AVIS-20220114-339)

Relatif au projet d'arrêté du gouvernement de la Région de
Bruxelles-capitale portant exécution de certaines mesures
sociales en eau

14/01/2022

Table des matières

1	Base légale	3
2	Contexte et remarque générale	4
3	Analyse article par article	5
3.1	..... Article 1er	5
3.2	..... Article 2	6
3.3	..... Article 3	6
3.4	..... Article 4	7
3.5	..... Articles 5 et 7.....	7
3.6	..... Article 6	8
3.7	..... Article 8 et 9	8
3.8	..... Implication budgétaire	8
4	Conclusions	11
5	Annexes	12

Table des illustrations

Tableau 1	.....	9
Tableau 2	.....	12

I Base légale

L'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après « *Ordonnance cadre eau* ») prévoit, en son article 64/1, que :

« § 2. BRUGEL est investie d'une mission de conseil et d'expertise auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du secteur régional de l'eau, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau en application de la présente Ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, d'autre part.

Dans ce cadre, BRUGEL est chargée des missions suivantes :

1° donner des décisions ou avis motivés dans le cadre de ses compétences de contrôle du prix de l'eau et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente Ordonnance ou ses arrêtés d'exécution ;

2° à la demande du Gouvernement ou du Ministre ayant la Politique de l'Eau dans ses attributions, effectuer des recherches et des études relatives au secteur de l'eau dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau. »

Par courriel daté du 2 décembre 2021, le ministre en charge de la Politique de l'Eau et de l'Énergie a demandé à BRUGEL de remettre un avis sur l'avant-projet d'Ordonnance (ci-après « *avant-projet d'Ordonnance* ») modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales (ci-après « *Ordonnance de 1994* »).

Le présent avis est donc réalisé à la demande du Ministre.

2 Contexte et remarque générale

Dans sa résolution du 30 avril 2019 concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous, et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale, le parlement bruxellois a invité son gouvernement à constituer un groupe de travail (ci-après « GT ») réunissant VIVAQUA et les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'endettement, dont BRUGEL, en vue d'édicter des mesures sociales tendant à remédier à la précarité hydrique.

Afin que des mesures sociales puissent entrer en vigueur préalablement (ou concomitamment) à l'augmentation des tarifs prévue au 1^{er} janvier 2022, les thématiques pour lesquelles une base légale est nécessaire ont été abordées prioritairement au sein des groupes de travail.

Par la suite, ce groupe de travail a participé à une étude qualitative portant sur la précarité hydrique. L'input résultant de ces échanges ont permis d'affiner les mesures à mettre en place pour viser à réduire cette précarité.

Les discussions au sein de ces groupes de travail ont permis au Ministre en charge de la Politique de l'Eau et de l'Énergie de déposer au parlement un projet d'Ordonnance.

BRUGEL tient à souligner la bonne collaboration avec le Cabinet du Ministre dans cette démarche de lutte contre la précarité hydrique.

Par ailleurs, BRUGEL tout au long de ces GT a émis différents points d'attention qui n'ont été que partiellement retenus. Ils concernaient l'intervention sociale, les risques importants de non-recours au droit pour les bénéficiaires qui ont un compteur collectif, la non éligibilité des locataires de logements sociaux et l'absence de projection de coût d'opérationnalité de la mesure permettant une analyse globale de la mesure.

Concernant la décision de non-coupure et sans se positionner sur le fond, BRUGEL déplore l'absence de procédure de remplacement à la procédure existante de recouvrement judiciaire ou de fonds dédiés au financement des dettes afin de briser la spirale de l'endettement des ménages impactés.

3 Analyse article par article

3.1 Article 1er

Cet article prévoit une intervention sociale d'un montant de 36€/an pour un ménage d'une personne auquel s'ajoutent 30 euros par personne supplémentaire composant ledit ménage. Ces montants sont indexés.

Le tableau repris en annexe permet de visualiser l'impact de cette intervention sociale pour les ménages. On constate notamment que :

- l'intervention sociale prévue compense la hausse tarifaire 2022.
- les ménages bénéficiant de cette intervention verront leurs factures diminuer de 10% entre 2021 et 2022 (pour une consommation de 35m³/an/personne).
- le poids de cette intervention sociale sur le total de la facture est de l'ordre de 22% pour les ménages avec une consommation moyenne de 35m³/an/personne.

L'Ordonnance cadre eau prévoit le principe d'accessibilité tarifaire qui prescrit qu'un service d'intérêt général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous. Dès lors, selon BRUGEL, ce principe d'accessibilité tarifaire doit être mesuré (par exemple par le poids de la facture sur le revenu disponible...) et les objectifs de mise en œuvre des mesures sociales (hors compétences de BRUGEL) doivent y répondre.

Idéalement, une étude du retour social sur l'investissement (en incluant l'opérationnalité de la mesure) aurait dû être réalisée. Ceci étant, on peut considérer que le poids de la facture d'eau dans le revenu disponible des ménages diminuera entre 2021 et 2022 pour les bénéficiaires de l'intervention sociale. A cet égard, il convient de rappeler que le poids de la facture d'énergie (électricité/gaz) est nettement plus important¹ que le poids de la facture d'eau dans le budget des ménages. Comme présenté dans le rapport de consultation relative à la méthodologie tarifaire, BRUGEL rappelle que le poids de la facture d'eau dans le budget du ménage reste relativement limité, même pour les ménages les plus précarisés (<2% sur les revenus moyens du premier quartile). BRUGEL réitère donc la nécessité, selon elle, de penser la précarité de manière globale et systémique

La structure des montants proposés est conforme au projet d'ordonnance introduisant ce mécanisme. Notons qu'une autre manière de présenter ce montant aurait été un montant de 6€² par ménage auquel s'ajoute 30€ par personne composant le ménage.

Il n'appartient toutefois pas à BRUGEL de juger si ce montant est suffisant ou trop important.

En termes de communication, et afin de permettre au bénéficiaire ou à un tiers de comprendre la facture, il y a lieu d'apposer à cette dernière, une mention reprenant si le ménage bénéficie bien de l'intervention.

Par ailleurs, le montant de cette intervention doit apparaître distinctement, dans la situation de compte du ménage reprise sur ladite facture.

¹ Offre par défaut pour 2.800 kWh électricité et 12.000 kWh gaz : 951 + 1395 = 2.346 € (source Brusim) soit plus de 4 fois la facture d'eau 2022 d'un ménage de 4 personnes (35m³/an/personne).

² Ce montant fixe revient à une réduction de 24% du terme fixe de la facture d'eau (25,25€ TVAC)

3.2 Article 2

Le mécanisme retenu à l'avantage d'être simple et facile à mettre en œuvre pour les compteurs individuels. Au niveau des compteurs collectifs (plus nombreux), la non-automatisation du mécanisme implique un risque de non-recours à ce droit.

Néanmoins, BRUGEL pense qu'il serait opportun, à la lumière du régime applicable au tarif social en énergie, que la mesure s'applique aux compteurs collectifs des logements sociaux. En matière d'énergie, ce tarif est appliqué pour les locataires de logements sociaux quel que soit le statut ou le revenu du ménage. Un tel élargissement serait d'autant plus justifié que les locataires de tels logements sont, pour la plupart, des ménages vulnérables. Par ailleurs, l'automatisation du droit pour ces ménages (soit 33.000 ménages) aurait comme effet d'éviter, à ces derniers, des démarches administratives laborieuses et donc un risque de non-recours à ce droit.

La problématique liée au non-recours au droit est malheureusement, une réalité dont il faut tenir compte. BRUGEL de part sa compétence en énergie, collabore à des groupes de travail sur le tarif social (TSS). En septembre 2021, la plateforme de lutte contre la pauvreté initiée par la Fondation Roi Baudouin³ a remis une liste de recommandations visant à renforcer le tarif social en énergie. Une d'entre elle porte sur la facilitation de l'accès au tarif social et plus particulièrement sur le recours au formulaire suite à la non-automatisation du droit.

Le Groupe de travail a formulé plusieurs recommandations pour lutter contre ce non-recours à savoir d'une part, permettre au SPF Economie d'accéder aux dossiers individuels des cas non-automatisés et d'y apporter des modifications et d'autre part, veiller à l'uniformisation des formulaires « *pour une meilleure lisibilité et interprétation* ».

BRUGEL est d'avis que VIVAQUA pourrait veiller à permettre aux ménages bénéficiaires disposant d'un compteur collectif, une simplification des démarches pour l'octroi de l'intervention, (cf étude de la Fondation Roi Baudouin).

Par ailleurs, vu les montants limités de l'intervention sociale, BRUGEL salue de manière générale, la procédure simplifiée d'octroi prévue. Les subsides octroyés à l'opérationnalité de la mesure doivent être mesurés au vu des montants octroyés pour l'aide aux ménages.

3.3 Article 3

Cet article prévoit que l'ensemble des coûts lié à la mise en œuvre de cette intervention sociale est couvert par un subside.

BRUGEL salue cette position et insiste pour que cette prise en charge du montant des interventions ainsi que les coûts opérationnels par un subside soit une **mesure structurelle**.

En effet, ce mécanisme d'intervention ne devrait jamais pouvoir être financé par la facture d'eau elle-même. Selon BRUGEL, les tarifs de l'eau n'ont pas comme vocation de participer à un mécanisme de redistribution contrairement à un subside financé par l'impôt qui permet de jouer un rôle redistributif en fonction de la capacité contributive de chaque ménage.

Par ailleurs, il serait inconvenant de demander aux ménages impactés de contribuer à leur allocation sociale.

³ <http://www.kbs-frb.be/>

Le montant du subside sera discuté *infra*.

3.4 Article 4

Cet article prévoit que l'interruption de la fourniture d'un usager domestique ne peut intervenir en raison d'un défaut de paiement.

Sans se positionner sur le fond de la mesure, BRUGEL rappelle que, cette mesure de non-coupure prévue dans l'ordonnance n'a pas fait l'objet d'une évaluation monétaire. Cette interdiction de coupure impactera inévitablement les impayés et les irrécouvrables de VIVAQUA. Il est toutefois complexe et très approximatif d'estimer l'impact financier de cette mesure. En effet, celle-ci dépendra du comportement des usagers par rapport à cette coupure et des dispositifs mis en place par VIVAQUA pour encourager le paiement des factures.

BRUGEL aurait souhaité avoir plus d'informations concernant les mesures mises en place pour d'une part, récupérer les montants impayés et d'autre part visant à limiter au maximum l'emballement de la dette. Du fait de sa connaissance de modèles de recouvrement en énergie, le régulateur peut mentionner que les process de recouvrement qui suivent les échéanciers du client au plus près de la procédure sont les plus aptes à endiguer l'emballement de la dette et la spirale de la précarité.

Il convient de rappeler que la méthodologie tarifaire prévoit qu'une partie des charges liées aux factures de décompte annuel en retard de paiement peuvent être définies comme irrécouvrables et les montants alors pris en charge à travers les impayés sont ainsi classifiés dans les coûts gérables sans facteur d'efficience. Conscient que les impayés ne sont que partiellement gérables dans le chef de VIVAQUA, BRUGEL a souhaité cependant que ce dernier fournisse les efforts nécessaires pour s'assurer que les usagers paient pour les services fournis. Dès lors, l'opérateur pouvait prendre en compte dans sa proposition tarifaire un montant jugé cohérent par rapport au taux usuel d'irrécouvrables. Cela devrait lui permettre d'assurer la couverture de ses coûts.

Dans le cadre de sa proposition tarifaire, VIVAQUA a pris comme hypothèse que 1,5% du chiffre d'affaires annuel devrait être considéré comme irrécouvrable. Lors du contrôle annuel des comptes de VIVAQUA, ces informations seront analysées ainsi que l'impact des non-coupures sur le mécanisme incitatif sur les coûts gérables mis en place au cours de la première période tarifaire. Une analyse coût/bénéfice de la mesure pourrait également être envisagée.

Par ailleurs, BRUGEL est d'avis, afin de limiter au maximum la spirale du surendettement, que le gouvernement aurait également pu prendre comme résolution qu'un subside prenne en charge l'intégralité ou une partie des irrécouvrables liés à cette mesure sociale.

3.5 Articles 5 et 7

Ces articles instaurent un programme d'actions sociales de lutte contre la précarité.

BRUGEL salue à l'approche intégrée opérateur/CPAS/acteurs de terrain, en vue d'aider de manière adaptée et professionnelle les ménages aux prises avec des difficultés financières conjoncturelles ou structurelles.

Néanmoins, il est prévu que le fonds social soit augmenté en 2023 de 1.200.000 € dont 600.000 € pour des actions locales, pilotées par les CPAS dans le cadre d'un protocole d'action sociale locale dans la lutte contre la précarité hydrique : projets locaux en collaboration avec les autres locaux de l'associatif.

BRUGEL s'étonne qu'il ne soit pas fait mention de clés de répartition de ces montants. De même, quelle est l'autorité désignée pour décider des montants à verser à chaque CPAS ?

Par ailleurs, le texte ne mentionne ni instance de contrôle ni d'obligation de reporting pour les CPAS bénéficiaires de ces versements. Dès lors, se pose la question du choix de l'organe indépendant de contrôle...

BRUGEL est d'avis que tout financement public doit faire l'objet d'un contrôle et d'un rapport annuel relatant les divers montants versés ainsi que leur utilisation.

3.6 Article 6

Cet article prévoit l'augmentation du montant affecté aux fonds social de l'eau bruxellois. Celui-ci passe de 0,03€ à 0,05€ par m³ facturé.

Au niveau de la méthodologie tarifaire, les montants perçus à travers la facture pour alimenter le fonds social sont des « *Activités d'intérêt général* ». Cette augmentation ne nécessite pas selon BRUGEL une augmentation des tarifs. Le delta entre les montants budgétés dans la proposition tarifaire par rapport à la réalité seront intégrés dans les soldes tarifaires.

3.7 Article 8 et 9

Ces articles prévoient une évaluation des mesures sociales pilotée par BE.

BRUGEL salue la mise en place d'un groupe de travail avec comme but l'évaluation des mesures sociales citées. Cette évaluation pourrait être quantitative et qualitative.

Par ailleurs, du fait de son expertise en matière de missions sociales en énergie, BRUGEL serait à même de participer à ce GT.

A ce stade, au niveau de l'évaluation de la mesure qu'il sera fait, il convient dès à présent d'avoir un monitoring de l'ensemble des ressources (RH/financières) nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures. En particulier, l'analyse globale du coût de mise en œuvre pour atteindre les personnes n'ayant pas recours automatique à l'intervention.

3.8 Implication budgétaire

L'implication budgétaire estimée est de 12,5 M€ pour l'intervention sociale et de 1,2 M€ pour la gestion administrative, soit un total de 13,7 M€. Ce montant est maximal, dans le cas où la mesure atteindrait 100% du recours au droit.

Concernant le montant pour l'intervention sociale

La demande d'avis sur le projet d'arrêté ne reprend aucune donnée permettant de valider ce montant.

Si on se base sur le tableau reprenant les chiffres qui avaient été présentés lors d'un « GT tarif social », le montant de 12,5 M€ semble justifié. Toutefois, ces données ne nous permettent pas de voir la répartition compteur individuel/collectif.

Composition de ménage	Nombre de ménages	Proportion	Nombre de personnes concernées
1	70.051	44,3%	70.051
2	29.304	18,5%	58.608
3	19.613	12,4%	58.839
4	15.955	10,1%	63.820
5	12.027	7,6%	60.135
6	6.741	4,3%	40.446
7	2.773	1,8%	19.411
8	960	0,6%	7.680
9	340	0,2%	3.060
10	146	0,1%	1.460
11	52	0,0%	572
12	32	0,0%	384
13	17	0,0%	221
14	8	0,0%	112
15	11	0,0%	165
16	4	0,0%	64
17	3	0,0%	51
18	4	0,0%	72
21	1	0,0%	21

Tableau 1

Selon BRUGEL, il conviendrait d'avoir la certitude des données sources de ce tableau ainsi que l'année de référence.

Par ailleurs, il s'agit bien d'un montant maximum. Dans la mesure où le non-recours automatique à l'intervention pour un certain nombre d'utilisateurs alimentés par des compteurs collectifs, le montant final à verser à VIVAQUA devrait être moindre.

Concernant le montant pour la gestion administrative

La demande d'avis ne reprend aucune analyse détaillée de la hauteur des coûts opérationnels de VIVAQUA pour la mise en œuvre du mécanisme prévu.

VIVAQUA a réalisé pour le cabinet du Ministre une estimation des coûts de la gestion opérationnelle. Sur ce document, non transmis à l'analyse de cet arrêté, BRUGEL avait émis plusieurs réserves par exemple :

- Le nombre d'ETP nécessaire pour le suivi de la mesure ;
- La base prise pour déterminer le prix du système de gestion ;
- L'estimation des charges externes liées à l'identification des bénéficiaires ;

- ...

En effet, il nous revient des échanges avec les fournisseurs d'énergie, levier du mécanisme d'octroi du TSS, que les coûts liés à l'opérationnalité de la mesure sont importants⁴. Ces mécanismes complexes et couteux portent aussi bien sur l'IT, le RH pour le call center, l'administratif, les plaintes, ...

Par ailleurs la non-automaticité de la mesure, en plus d'être un obstacle à l'octroi de la mesure, a également un coût important pour les opérateurs, Le coût opérationnel pour 85 % de ménages bénéficiaires « automatisés » correspond, pour les fournisseurs d'énergie, au coût des 15 % « non automatisés ».

Bien qu'il n'appartienne pas à BRUGEL de se positionner sur ces montants (puisque pris en charge intégralement par le budget régional), BRUGEL souhaite toutefois qu'un monitoring détaillé des coûts de mise en œuvre et de suivi soit demandé à VIVAQUA. Sans cela, une évaluation précise de la mesure dans les prochaines années sera complexe. Ce suivi des coûts facilitera également le contrôle tarifaire.

La méthodologie tarifaire prévoit que les différents coûts opérationnels liés à la mise en œuvre des mesures sociales devraient être pris en charge par une enveloppe budgétaire du gouvernement. La proposition tarifaire ne contient donc aucun coût spécifique lié à cette mise en œuvre.

Néanmoins, BRUGEL demandera toutefois ex post à VIVAQUA un détail précis des ressources (# ETP, coût IT....) utilisées pour la mise en œuvre et le suivi des différentes mesures qui seront instaurées.

Dans le cas où le subside ne couvrirait pas l'intégralité des coûts opérationnels, aucune charge ne pourra, en principe, être répercutée sur le budget tarifaire.

Par ailleurs, il convient de rappeler que ce subside ne peut être fixe sur la période tarifaire et évoluer en fonction des coûts réels supportés par ce mécanisme (indexation des montants, surcharges gestions opérationnelles...).

BRUGEL est disponible pour aviser le gouvernement sur la libération du subside à octroyer au terme de chaque exercice.

⁴ [20200427tarif_social_pas_couts_neutre_fn_fr.pdf \(febeg.be\)](http://www.febeg.be/20200427tarif_social_pas_couts_neutre_fn_fr.pdf) et <http://www.kbs-frb.be/>

4 Conclusions

BRUGEL est convaincue que ce projet d'arrêté portant sur l'exécution de certaines mesures sociales est une avancée considérable pour la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale et, plus largement, pour la protection du consommateur.

L'organisation de GT regroupant divers acteurs (opérateur, administration, CPAS, associations, régulateur) et l'écoute dont a fait preuve le Ministre a permis l'élaboration de mesures sociales en adéquation avec les difficultés rencontrées par la population-cible.

Néanmoins, BRUGEL formule différentes remarques : concernant l'intervention sociale, l'absence de projection de coût d'opérationnalité de la mesure, les risques importants de non-recours au droit pour les bénéficiaires avec un compteur collectif et la non-éligibilité des locataires de logements sociaux.

Dans le cadre de la mesure relative à la non-coupure, BRUGEL aurait souhaité bénéficier d'une analyse financière de l'impact de la mesure à court et moyen terme.

Pour ce qui concerne les fonds complémentaires alloués aux CPAS, BRUGEL s'interroge sur l'absence d'obligations des CPAS en termes de reporting et, de manière plus générale, sur l'absence de mention de l'organe indépendant de contrôle de l'utilisation de ces fonds.

BRUGEL est d'avis qu'une mise en place rapide des mesures présentées accompagnée d'un suivi et d'un reporting régulier dans le chef de l'opérateur et plus particulièrement sur les coûts liés à l'intervention sociale contribuera, d'une part à améliorer l'information aux usagers et, de manière générale, sa protection et, d'autre part, à agir de manière structurelle sur la précarité hydrique et ce, en bonne concertation avec les acteurs sociaux.

* *

*

5 Annexes

#pers	volume/ pers m³/an/pers.	TOTAL FACTURE TVAC 2021 (€)	évolution n 21-22 (%)	évolution n 21- 22 (€)	TOTAL FACTURE TVAC 2022 (€)	Intervention (€)	Poids interventions (%)	Montants facturés après intervention (€)	Montant/pers onne après intervention (€)	évolution n 21-22 avec intervention (€)	évolution n 21-22 avec intervention (%)
1	20	76	+39,0%	30	106	36	33,9%	70	70	-6	-8,1%
2	20	128	+43,8%	56	183	66	36,0%	117	59	-10	-7,9%
3	20	179	+45,8%	82	261	96	36,8%	165	55	-14	-7,9%
4	20	230	+47,0%	108	338	126	37,3%	212	53	-18	-7,8%
5	20	281	+47,7%	134	415	156	37,6%	259	52	-22	-7,8%
6	20	332	+48,2%	160	492	186	37,8%	306	51	-26	-7,8%
1	25	95	+31,5%	30	126	36	28,7%	90	90	-6	-6,2%
2	25	166	+34,0%	56	222	66	29,7%	156	78	-10	-5,8%
3	25	236	+35,0%	83	319	96	30,1%	223	74	-13	-5,7%
4	25	306	+35,6%	109	415	126	30,4%	289	72	-17	-5,6%
5	25	376	+35,9%	135	512	156	30,5%	356	71	-21	-5,5%
6	25	447	+36,1%	161	608	186	30,6%	422	70	-25	-5,5%
1	30	115	+26,4%	30	145	36	24,9%	109	109	-6	-5,0%
2	30	204	+27,9%	57	261	66	25,3%	195	97	-9	-4,5%
3	30	293	+28,4%	83	377	96	25,5%	281	94	-13	-4,3%
4	30	383	+28,7%	110	492	126	25,6%	366	92	-16	-4,2%
5	30	472	+28,9%	136	608	156	25,6%	452	90	-20	-4,2%
6	30	561	+29,0%	163	724	186	25,7%	538	90	-23	-4,1%
1	35	143	+15,0%	21	164	36	21,9%	128	128	-15	-10,2%
2	35	260	+15,0%	39	299	66	22,1%	233	117	-27	-10,4%
3	35	378	+15,0%	57	434	96	22,1%	338	113	-39	-10,4%
4	35	495	+15,0%	74	570	126	22,1%	444	111	-52	-10,4%
5	35	613	+15,0%	92	705	156	22,1%	549	110	-64	-10,5%
6	35	730	+15,0%	110	840	186	22,1%	654	109	-76	-10,5%
1	40	171	+7,3%	13	183	36	19,6%	147	147	-23	-13,7%
2	40	317	+6,7%	21	338	66	19,5%	272	136	-45	-14,1%
3	40	462	+6,5%	30	492	96	19,5%	396	132	-66	-14,3%
4	40	608	+6,4%	39	647	126	19,5%	521	130	-87	-14,4%
5	40	754	+6,3%	47	801	156	19,5%	645	129	-109	-14,4%
6	40	900	+6,2%	56	956	186	19,5%	770	128	-130	-14,4%

Tableau 2