
AVIS

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

Demandeur	Ministre Alain Maron
Demande reçue le	6 avril 2021
Demande traitée par	Commission Environnement
Avis adopté par le Conseil d'Administration du	3 mai 2021
Avis ratifié par l'Assemblée plénière du	20 mai 2021

Préambule

La modification en cours des méthodologies tarifaires applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau induit la détermination de nouveaux tarifs. A cet égard, **Brupartners** rappelle avoir émis les avis suivants :

- Le 18 mars 2021, l'avis sur saisine de BRUGEL concernant les projets de méthodologies tarifaires applicables pour les services liés à l'utilisation de l'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale à partir du 1^{er} janvier 2022 ([A-2021-020-BRUPARTNERS](#)) ;
- Le 19 mars 2020, l'addendum à l'avis A-2020-005-CES du 19 février 2020 relatif aux projets de méthodologies tarifaires applicables pour les services liés à l'utilisation de l'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale à partir du 1^{er} janvier 2021 ([A-2020-010-CES](#)) ;
- Le 19 février 2020, l'avis relatif aux projets de méthodologies tarifaires applicables pour les services liés à l'utilisation de l'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale à partir du 1^{er} janvier 2021([A-2020-005-CES](#)).

Une estimation précise des futurs tarifs de l'eau ne sera possible que lorsque les opérateurs auront formulé leurs premières propositions tarifaires. Néanmoins, il est très probable que les nouveaux tarifs qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2022 seront plus élevés qu'actuellement. Brupartners avait d'ailleurs déjà émis plusieurs considérations sur les impacts socio-économiques de la tarification de l'eau dans ses trois avis cités précédemment.

Evidemment, les mesures sociales en vigueur ou envisagées ne se limitent pas aux dispositifs proposés aujourd'hui et plusieurs actions ont d'ores et déjà été initiées. En outre, hormis les dispositifs sociaux, des mesures ambitionnant davantage de maîtrise budgétaire et la réduction des dépenses des opérateurs devant induire une limitation de la hausse des tarifs de l'eau ont également été initiées (Plan Pluriannuel d'Investissements, optimisation des ressources existantes, rationalisations opérationnelles et financières, plan stratégique, etc.).

Dans ce contexte, le Gouvernement a souhaité insérer des mesures sociales supplémentaires à l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau ainsi qu'à l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise. Ces mesures peuvent être résumées comme suit :

- Le passage à la **facturation intermédiaire** électronique mensuelle (ou trimestrielle) de manière à étaler au maximum le règlement des provisions ;
- L'instauration d'une **intervention sociale** afin de neutraliser la hausse potentielle du prix de l'eau pour les ménages les plus précarisés ;
- La modification des modalités pour solliciter un **plan de paiement** ;
- L'interdiction des **coupures d'eau domestique** ;
- L'amélioration de l'**information des consommateurs** quant à leurs droits et leur consommation d'eau ;
- Outre l'énergie, l'élargissement des compétences du **Service des litiges** de BRUGEL au secteur de l'eau.

Avis

1. Considérations générales

1.1 Impacts sociaux

Eu égard à la spécificité de la Région bruxelloise en matière de pauvreté ainsi qu'au fait que la facturation de l'eau représente une « dépense contrainte », **Brupartners** a régulièrement souligné l'enjeu sociétal important que représente la tarification de l'eau. Il partage dès lors la volonté du Gouvernement de « protéger les plus précarisés à travers la mise en œuvre de la Résolution du parlement bruxellois concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2019 ».

Dans le cadre de la modification de l'ordonnance établissant un cadre pour la politique de l'eau devant déterminer des dispositifs sociaux accompagnant la révision des méthodologies tarifaires applicables pour les services liés à l'utilisation de l'eau, **Brupartners** se réjouit que sa demande d'être consulté ait été entendue. Il salue également l'inscription de ces mesures de protection et de garantie d'accès à l'eau dans une ordonnance garante de leur pérennité.

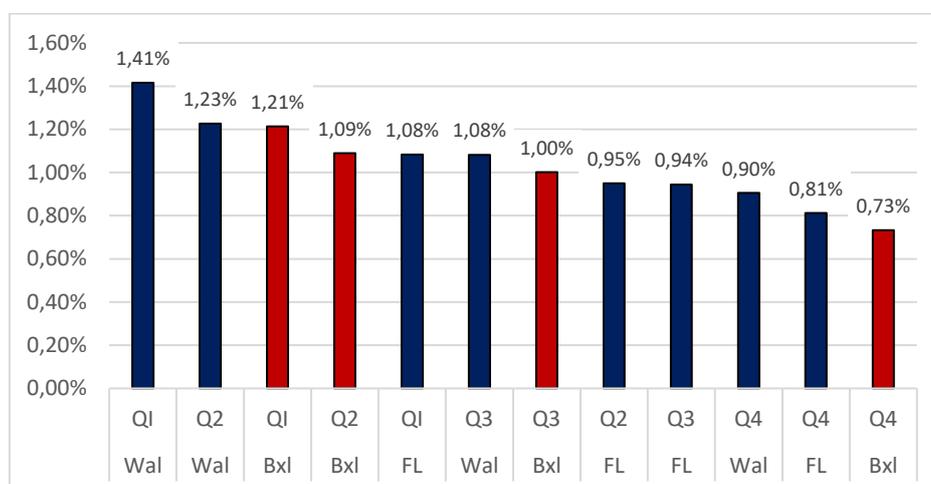
Brupartners regrette néanmoins que cette consultation intervienne sans la communication de données statistiques/chiffrées appuyant les mesures envisagées.

Brupartners entend nuancer l'affirmation émise dans la note au Gouvernement selon laquelle l'eau serait moins chère à Bruxelles que dans le reste du pays.

Si, de manière absolue, l'eau est moins chère à Bruxelles au m³, il n'y a en tout cas pas lieu d'en déduire que les dépenses relatives liées à l'eau seraient moins élevées pour les ménages bruxellois de la moitié inférieure du spectre de revenus.

En effet, si l'on évalue la dépense d'eau en termes de proportion du budget mensuel des familles, les ménages des deux quartiles de revenu inférieur à Bruxelles se situent parmi les quatre groupes de revenu consacrant la plus grande part de leur budget à la dépense d'eau. Le quartile inférieur des ménages bruxellois est particulièrement mal placé. Le graphique suivant illustre cette situation :

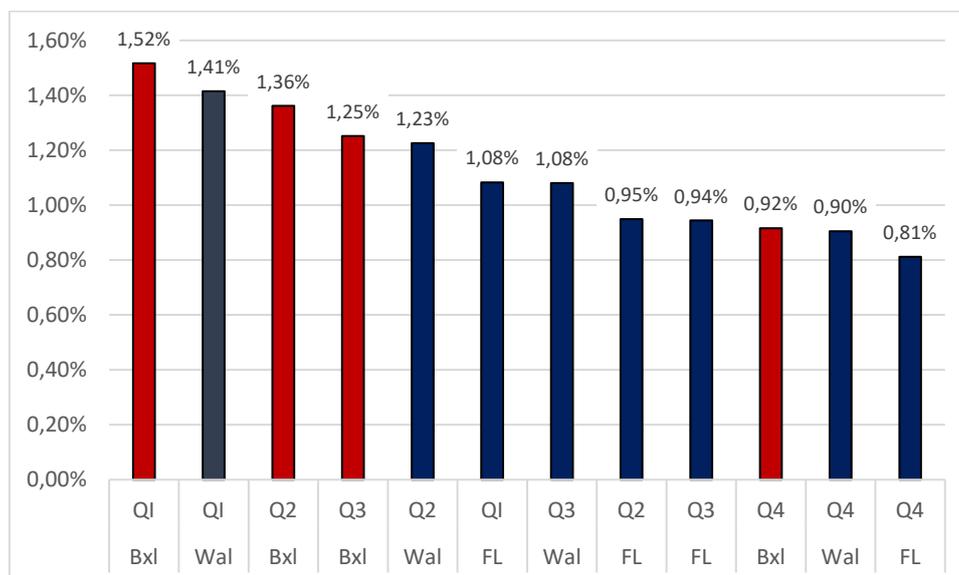
Graphique 1 : Part du revenu des ménages consacré à la dépense d'eau (par quartile)



Source : Enquête sur le budget des ménages 2018

A budget des ménages et prix de l'eau constants dans les autres Régions, une augmentation linéaire de 25 % du tarif de l'eau aboutirait à faire passer la part du budget des ménages bruxellois consacrée à l'eau en tête du classement. Le premier quartile de revenu bruxellois serait alors le groupe qui devrait consacrer la part du budget la plus importante à l'eau à l'échelle du pays comme l'illustre le graphique 2.

Graphique 2 : Part du revenu des ménages consacré à la dépense d'eau dans une hypothèse d'une augmentation de 25% du tarif de l'eau (par quartile)



Source : Enquête sur le budget des ménages 2018. Calculs propres

Compte tenu de ces éléments, **Brupartners** insiste sur l'importance tant des mesures sociales envisagées par le présent avant-projet d'ordonnance que sur l'accompagnement des consommateurs.

Brupartners rappelle en outre avoir invité le Gouvernement à explorer des pistes alternatives de financement des opérateurs (notamment pour la rénovation du réseau de collecte des égouts) parmi lesquelles la sollicitation de fonds européens disponibles dans le cadre de la relance (voir avis [A-2021-020-BRUPARTNERS](#) relatif aux projets de méthodologies tarifaires applicables pour les services liés à l'utilisation de l'eau). Il indique n'avoir, à ce stade, eu aucun retour à cet égard.

Brupartners rappelle également avoir, dans ce même avis, questionné l'intégration du coût de la gestion/assainissement des eaux de pluie aux tarifs de consommations (voir infra point 2.4. « Eaux de pluie »).

Concernant la facturation intermédiaire

Brupartners constate que la facturation intermédiaire électronique mensuelle constitue la seule mesure de cet avant-projet d'ordonnance accessible aux acteurs économiques (voir infra point 1.2. « Impacts économiques »).

Brupartners souligne que la volonté d'accroître la digitalisation du processus de facturation des consommations d'eau impose de mener parallèlement une politique ambitieuse et volontariste en matière d'inclusion numérique. A cet égard, il indique que le dossier de son magazine du mois de décembre 2020 était précisément consacré à cette thématique (à consulter [ici](#)).

Enfin, **Brupartners** demande que la communication électronique ne soit pas l'option de facturation par défaut lorsque Vivaqua possède l'adresse électronique de l'abonné. La voie électronique ne doit être activée uniquement en cas de demande explicite des abonnés. Il doit en outre être prévu la possibilité pour les abonnés de revenir à une facturation « papier ».

Concernant l'intervention sociale

Brupartners prend acte que l'intervention sociale prendra la forme d'un montant octroyé aux ménages dont au moins un membre bénéficie de l'intervention majorée de l'assurance soins de santé (NDLR : statut « BIM »). Selon le type de compteur du ménage bénéficiaire, le montant de l'intervention sociale sera soit déduit automatiquement de la facture (compteur individuel), soit versé directement (compteur collectif). A cet égard, **Brupartners** attire l'attention sur le fait que l'intervention sociale serait linéaire alors que les projets de méthodologies tarifaires prévoient une tarification différente (linéaire ou progressive) selon le type de compteur des ménages. Il s'interroge quant aux éventuels effets imprévus de cette situation en termes d'équité entre les ménages.

Recours au droit

Brupartners se réjouit de la procédure d'octroi automatique combinée à la possibilité d'introduire une demande d'intervention sociale dans les cas où cet octroi automatique n'aurait pas pu être appliqué.

Cependant, **Brupartners** indique que le dispositif similaire appliqué à Anvers conduit à la non-utilisation de ce dispositif par un tiers des consommateurs qui pourraient pourtant en bénéficier. Il demande dès lors une application plus efficace n'excluant pas un large groupe de bénéficiaires en Région de Bruxelles-Capitale.

Plus globalement, **Brupartners** estime nécessaire d'accorder une attention particulière à cette part des consommateurs qui ne doit pas être abandonnée (cela pourrait potentiellement concerner plusieurs dizaines de milliers de Bruxellois). Il estime que cela passera notamment par la sensibilisation et l'accompagnement de ce public afin qu'il fasse davantage valoir leurs droits. Par ailleurs, bien que coûteuses et complexes à mettre en place, des stratégies proactives de la part des acteurs de l'eau (s'inspirant des pratiques existantes en matière d'allocations familiales) pourraient être envisagées.

Champ d'application

Brupartners estime que le champ d'application de l'intervention sociale (bénéficiaire du statut « BIM ») est trop restrictif.

La note au Gouvernement indique en effet que 27 % de la population bruxelloise serait concernée par le statut « BIM » et donc par l'intervention sociale.

Or, le taux de pauvreté et d'exclusion concerne à Bruxelles 38 % de la population¹, un taux deux fois supérieur à celui des régions européennes affichant un PIB/habitant du même ordre de grandeur, et non pas seulement 27 %. Par conséquent, et pour autant que le statut « BIM » bénéficie effectivement à 27 % de la population bruxelloise, c'est près de 11 % de la population bruxelloise qui sera exclue du bénéfice de l'intervention sociale alors qu'ils se trouvent sous le seuil de pauvreté et subiront donc l'augmentation des tarifs de l'eau.

La différence entre le taux de pauvreté et d'exclusion et la couverture BIM s'explique notamment par le fait que le seuil de revenus du statut « BIM » peut être inférieur au seuil de pauvreté, ce qui implique

¹ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale>

qu'une partie de la population sera privée de l'intervention sociale eau et devra payer la totalité de l'augmentation du tarif annoncée alors même qu'elle vit sous le seuil de pauvreté.

Plus largement, **Brupartners** suggère de réfléchir à un mécanisme permettant au champ d'application de l'intervention sociale de couvrir une proportion de la population au moins équivalente au taux de pauvreté ou d'exclusion sociale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. A titre d'exemple, il suggère d'utiliser le statut « BIM » mais de prévoir en outre la possibilité pour les consommateurs de faire valoir auprès des opérateurs une condition de revenu permettant d'accéder à l'intervention sociale. Cette possibilité devrait être signalée sur les factures d'eau.

Accès au statut « BIM »

La référence au statut « BIM » dans la définition du champ d'application pose le problème des ménages qui pourraient bénéficier de ce statut mais qui n'y ont pas accès pour une question de non-recours, une problématique qualifiée d'importante à Bruxelles par l'Observatoire de la santé et du social².

L'octroi automatique du statut « BIM » ne concerne en effet que le « BIM-avantage », et non pas le « BIM-revenu », pour lequel les bénéficiaires doivent obligatoirement introduire une demande. Une partie potentiellement significative des bénéficiaires de l'intervention sociale va donc être privée non seulement du statut « BIM » mais également, par voie de conséquence, de l'intervention sociale.

Dès lors, **Brupartners** estime que le projet d'ordonnance doit prévoir que les bénéficiaires potentiels de l'intervention sociale puissent introduire une demande indépendante de celle du statut « BIM ». Cette possibilité de bénéficier de l'intervention sociale ainsi que les démarches administratives à effectuer pour accéder au statut « BIM » doivent être communiquées à tous les ménages de façon claire et compréhensible en annexe de la facture d'eau et lors de tout rappel de paiement ultérieur.

Intervention sociale au bénéfice d'enfants à charge de parents séparés

Brupartners s'interroge quant aux modalités d'octroi des interventions sociales devant bénéficier à des enfants à charge de parents séparés. Ces montants seront-ils octroyés uniquement aux parents inscrits officiellement au même domicile que l'enfant ?

Regrettant que cette situation ne soit pas prise davantage en considération, **Brupartners** suggère d'une part de maintenir le tarif « garde alternée » existant mais trop peu utilisé et d'informer davantage le public quant à l'existence de ce dispositif. D'autre part, il suggère les pistes de réflexions suivantes devant conduire à l'amélioration de la situation de ce public :

- Envisager un dispositif reconnaissant la notion de « parent hébergeur » permettant à un parent de faire ajouter au registre de la population, l'identité d'un enfant ne résidant pas chez lui afin de partager le montant de l'intervention sociale (en impliquant les niveaux de pouvoir compétents) ;
- Autoriser une déclaration sur l'honneur pour informer de la répartition de la charge parentale (induisant une répartition équivalente du montant de l'intervention sociale).

²https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf

Conclusions

Rappelant que la Région de Bruxelles-Capitale a, en intégrant la « *Blue Community* », pris l'engagement de protéger l'accès à l'eau en raison du fait qu'il constitue un droit humain essentiel, **Brupartners** estime que l'intervention sociale doit compenser intégralement l'augmentation du prix de l'eau pour les 38% des ménages vivant sous le seuil de pauvreté, en ce compris les bénéficiaires du statut « BIM ».

Dès lors, **Brupartners** suggère d'inscrire explicitement dans l'ordonnance établissant un cadre pour la politique de l'eau le principe selon lequel l'intervention sociale doit intégralement compenser, pour les ménages qui en sont bénéficiaires, les hausses du prix de l'eau résultant de modifications apportées aux méthodologies tarifaires applicables aux opérateurs de l'eau.

Enfin, plusieurs caractéristiques essentielles du dispositif de l'intervention sociale devant encore être déterminées par arrêté du Gouvernement (montants, modalités de calcul/de versement/de financement), **Brupartners** demande à être consulté à cet égard.

Concernant les modalités d'octroi des plans de paiement

Brupartners prend acte que les clients en défaut de paiement pourront bénéficier automatiquement de plans de paiement (un plan pourra cependant toujours être refusé aux clients en défaut de paiement de plus de deux échéances sur un plan de paiement en cours). En outre, les plans de paiement devront revêtir un caractère « raisonnable », c'est-à-dire qu'ils ne pourront pas porter atteinte à la possibilité pour un client et sa famille de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cependant ces plans de paiement ne pourront pas dépasser 18 mois. **Brupartners** souligne que ceci peut venir en contradiction avec le caractère raisonnable de ce plan de paiement. Dès lors, il demande de supprimer cette limitation à 18 mois.

Si le respect du caractère « raisonnable » d'un plan de paiement ou sa limitation dans le temps ne permet pas la détermination d'échéances suffisantes pour combler le défaut de paiement, le Fonds Social de l'Eau pourra prendre en charge une part d'un plan de paiement ne pouvant être supportée par un client défaillant.

Brupartners prend acte que cette intervention du Fonds Social de l'Eau n'est pas automatique et dépendra d'un processus de décision incluant les CPAS. Il souligne que cette situation pourrait induire des recours judiciaires en cas de contestation de décisions. Or, si par principe tous les justiciables sont égaux devant la Justice, dans les faits il subsiste des différences en matière de recours aux droits.

Enfin, **Brupartners** suggère que soit envisagée la possibilité que ces modifications apportées aux modalités d'octroi de plans de paiement puissent également bénéficier aux acteurs économiques.

Concernant l'interruption de la distribution d'eau à des fins domestiques

Brupartners constate que les conditions, les modalités d'accompagnement et la date d'entrée en vigueur de cette interdiction doivent encore être déterminées. Il subsiste donc encore plusieurs inconnues concernant cette disposition (notamment quant à sa mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022).

Il paraît dès lors préférable de modifier le libellé de la disposition concernée, en prévoyant que les coupures ne sont autorisées que dans les cas limitativement énumérés par le futur arrêté du Gouvernement.

Brupartners souhaite être consulté sur l'arrêté qui précisera les cas où les coupures seront autorisées.

Brupartners s'interroge quant à l'opportunité de communiquer à l'égard d'un dispositif devant encore être précisé en prétendant que les coupures seront désormais interdites, sans préciser qu'elles resteront en réalité possibles dans certains cas et que les tarifs de l'eau augmenteront à partir du 1^{er} janvier 2022. Il invite dès lors à inscrire dans l'ordonnance une date butoir de mise en œuvre de l'interdiction de coupure et des mesures transitoires qui permettent de prolonger l'interdiction de coupure actuelle mise en place pour raison sanitaire.

Concernant l'information des consommateurs quant à leurs droits et leur consommation d'eau

Brupartners estime opportun de veiller à informer adéquatement tous les consommateurs afin de les encourager à recourir à l'ensemble de leurs droits (voir supra point 1.1. « Impacts sociaux - Concernant l'intervention sociale ») et de leur fournir les données utiles à une gestion efficace et rationnelle de leur consommation d'eau.

Concernant le Service des litiges de BRUGEL

Rappelant avoir regretté l'absence de base légale permettant au régulateur de traiter les problématiques sociales dans le domaine de l'eau, **Brupartners** salue la volonté d'élargir les compétences du Service des litiges de BRUGEL au secteur de l'eau.

1.2 Impacts économiques

Outre l'impact sur les ménages, **Brupartners** rappelle avec insistance que toute hausse des tarifs de l'eau risque d'avoir un impact économique négatif pouvant être très élevé, singulièrement pour les acteurs des secteurs consommant une grande quantité d'eau (ravalement de façades, car-wash, laverie, coiffeurs, ...).

En effet, le prix de l'eau représente un coût important dans le fonctionnement des entreprises de certains secteurs. Or, s'ils peuvent mettre en œuvre des solutions individuelles (captages spécifiques, réutilisation d'eau de pluie, ...), les acteurs économiques n'ont pas accès à un réseau (distribution et collecte) d'eau de qualité industrielle. Dès lors, ces acteurs se voient dans l'obligation de consommer une eau potable destinée à une consommation pour les ménages (plus chère qu'une éventuelle eau de qualité moindre) alors qu'ils n'en ont pas le besoin dans leurs processus.

En outre, l'impact économique d'une hausse des tarifs de l'eau sera d'autant plus élevé que cette dernière interviendrait dans un contexte économique extrêmement défavorable en raison de la crise sanitaire.

Or, **Brupartners** constate que, hormis la facturation intermédiaire électronique mensuelle s'appliquant tant aux ménages qu'aux entreprises, l'avant-projet d'ordonnance ne prévoit aucun dispositif à destination d'acteurs économiques en difficulté. Il réitère dès lors les demandes suivantes (exprimées dans son avis [A-2021-020-BRUPARTNERS](#)) :

- Étudier scrupuleusement l'impact sur les activités économiques consommant de grandes quantités d'eau ;
- Veiller à limiter l'impact négatif de toute hausse de la tarification sur les acteurs économiques devant consommer de l'eau dans le cadre de leurs activités ;
- Mener une réflexion concernant la distribution et la récupération d'une eau de qualité industrielle en Région de Bruxelles-Capitale.

2. Considérations particulières

2.1 Définition de la notion de « ménage » (article 2)

Brupartners estime que certains aspects de la notion du « ménage » élaborés dans l'ordonnance risquent de conduire à l'exclusion de certains consommateurs des dispositifs envisagés. Il attire notamment l'attention sur les points suivants :

- Le fait de devoir être « domicilié » en Région de Bruxelles-Capitale pour entrer dans la définition du « ménage » est trop restrictif ;
- La coexistence des notions de « ménage » et d'« usager » dans l'ordonnance induit de la confusion ;
- Le fait que la définition d'un « ménage » ne semble pas inclure les « cohabitants de fait ».

Brupartners demande que le champ d'application des dispositions sociales s'appliquant aux « ménages » et aux « usagers » soit davantage clarifié.

2.2 Consommation d'eau anormalement élevée

La reconnaissance d'une consommation d'eau anormalement élevée permettant d'accéder à certains dispositifs adaptés (tant en matière de tarification que de plan de paiement) a toujours constitué une difficulté.

Dès lors, **Brupartners** considère que l'existence d'un tarif fuite devrait figurer dans l'ordonnance et constituerait une avancée. Il estime que cette disposition permettra notamment d'améliorer l'accompagnement des consommateurs devant faire face à cette situation.

Conscient que la reconnaissance d'une consommation anormalement élevée est une problématique complexe, **Brupartners** tient néanmoins à souligner que le critère qui serait actuellement inscrit dans les conditions générales de Vivaqua (une augmentation de 50% de la facture par rapport à la facturation précédente) est d'une part réducteur et ne résout pas la situation des consommations d'eau anormalement élevées s'étalant sur plus d'une année (que celles-ci résultent de méconnaissances ou de contestations quant aux personnes responsables des constatations/réparations) et d'autre part n'offre pas de solution pour les personnes derrière un compteur collectif. Il invite dès lors à intégrer cet élément lors des réflexions futures.

2.3 Eaux de pluie

Brupartners rappelle qu'il estime essentiel de définir rigoureusement les éléments à intégrer dans le calcul du prix-vérité de l'eau. À cet égard, l'intégration du coût de la gestion/assainissement des eaux de pluie aux tarifs de consommations mérite d'être questionnée eu égard au fait que ce coût n'est pas lié directement aux consommations. L'intégration de l'entièreté du coût de l'assainissement des eaux usées à la facturation des consommateurs d'eau s'écarte donc du principe de pollueur-payeur

Brupartners rappelle qu'il estime que :

- le financement d'éléments n'étant pas intégralement liés aux consommations d'eau au seul moyen de la facturation des consommateurs est anormal ;
- le coût de la gestion/assainissement des eaux de pluie doit être couverte par un subside régional et ne pas être à charge des consommateurs ;

- la couverture de cette partie de la facture d'eau par un subside régional permettrait de modérer, voire d'annuler, les augmentations du prix de l'eau qui résulteraient des modifications de méthodologies tarifaires.

*
* *