

socialenergie

# NEWS

Publication du Centre d'Appui SocialEnergie,  
un projet de la Fédération des Services Sociaux



[www.socialenergie.be](http://www.socialenergie.be) #02 Mars 2020

# (Re)cours toujours ...

**Comprendre & combattre le non-recours  
pour lutter contre la précarité énergétique & hydrique**



social**energie** NEWS

Mars 2020 #02

*Nous tenions à remercier  
chaleureusement l'ensemble  
des participants et intervenants  
pour leur implication au sein  
du groupe de travail.*

### *Rédaction*

Natacha Delers, Anne Delvaux,  
Florence Fontmarty, Marie Hanse,  
Véronique van der Plancke

### *Editeur responsable*

Céline Nieuwenhuys  
Fédération des Services Sociaux  
Rue Gheude 49, 1070 Bruxelles

Ne pas jeter sur la voie publique

# Sommaire

5  
6  
9

## **Edito**

## **Introduction**

Méthodologie du groupe de travail destiné à lutter contre le non-recours

13  
13  
17

## **Non-recours : repères théoriques**

Définition

Le non-recours aux droits en matière d'énergie et d'eau

24  
24  
26

## **Non-recours et Energie/Eau : définir les thèmes de travail**

À partir des retours du terrain

À partir du parcours des ménages

30  
30

## **Freins et pistes envisagées**

Obtenir une aide sociale, technique et financière auprès d'un service adéquat

41

Faire valoir ses droits devant le Juge de Paix/introduire une plainte

49  
50

Être un consommateur actif et bénéficiaire du tarif social fédéral

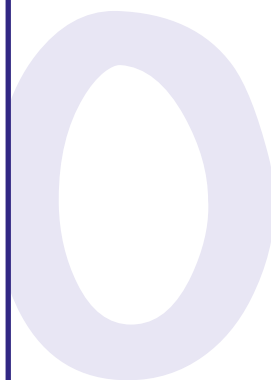
Solliciter le statut de client protégé et négocier un plan de paiement raisonnable

54

## **Conclusions : puisez de l'énergie dans le recours aux droits**



# Edito



« Quand j'ai vu la facture, je ne comprenais pas grand-chose là-dedans. Alors, je suis allée demander au foyer. Comme ils sont débordés, souvent on n'a pas le temps de poser beaucoup de questions. On y va, on demande, puis on rentre et on dit « oui, j'ai compris » alors qu'on n'a rien compris. »

« Quand je suis allé au CPAS, ils m'ont donné un document pour un avocat gratuit mais je n'ai pas de temps pour aller là-bas. Je perds déjà beaucoup de temps à chercher un logement. C'est ma priorité. Je ne veux pas aller devant le Juge et tout ça. »

« Ils vous disent de vous adresser au CPAS. Moi, je me disais « le problème, c'est que je travaille ». J'ai déjà eu le cas, on vous dit : « ah vous vous travaillez, on aide d'abord ceux qui n'ont pas de boulot ». Alors, ça m'a fermée. Je n'ai pas osé y aller. J'ai beaucoup d'amis. Je suis très active dans ma vie privée mais je n'osais en parler à personne. »

« Tout est compliqué. Nous, on est embrouillé. Et nous, qui sommes les plus petits, quels moyens avons-nous pour nous plaindre ? On nous balance entre les assistants qui sont dépassés car ils ne connaissent pas le dossier. »

Témoignages extraits des recherches « Mettre de l'énergie dans le social » et « Accès à l'eau, un droit pour tous ? Paroles de naufragés »<sup>1</sup>.

1 Livret de témoignages « Accès à l'eau, un droit pour tous ? Paroles de naufragés », mars 2018 (publication de la Fédération des Services Sociaux), téléchargeable : [www.fdss.be/wp-content/uploads/18006-A5-V-Brochure\\_04\\_BD-1.pdf](http://www.fdss.be/wp-content/uploads/18006-A5-V-Brochure_04_BD-1.pdf)



# 1

## Introduction

Les thématiques du « *non-recours* », de la « *sous-protection sociale* », du « *non-accès* » ou encore le « *phénomène de sherwoodisation* »<sup>2</sup> sont régulièrement mises en avant par les chercheurs et professionnels de l'action sociale. Elles représentent une préoccupation grandissante pour les travailleurs sociaux qui s'inquiètent du fait qu'une partie de leur public cible ne vienne pas, ne vienne plus, arrive trop tard ou ne parvienne pas à répondre aux exigences à remplir pour bénéficier des aides existantes. Elles sonnent comme une alarme représentant l'échec ou l'inadéquation d'une partie des dispositifs mis en place.

Les mécanismes complexes du non-recours sont les conséquences visibles ou invisibles de la mise à mal de différentes politiques sociales, des mesures d'austérité, de la bureaucratisation extrême ou encore de la

criminalisation grandissante de la pauvreté. Tenter d'y répondre représente aujourd'hui une responsabilité collective et partagée.

L'accès à l'énergie et à l'eau, pourtant constitutif des droits fondamentaux nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine, ne déroge pas à cette problématique. Si différentes législations et mesures sociales tentent de garantir ce droit et de le rendre effectif, les constats des acteurs de terrain sont plus mitigés quant à leur efficacité et au fait qu'elles atteignent toujours le public visé : le non-recours bat son plein. En témoignent les chiffres grandissants du nombre de coupures d'électricité, de gaz ou d'eau<sup>3</sup>, qui ne représentent qu'une facette de ce que l'on nomme respectivement la précarité énergétique<sup>4</sup> et la précarité

---

2 Processus de décrochage suite auquel des populations se désaffilient de l'aide sociale institutionnalisée et disparaissent des radars sociaux. À titre d'exemple, ce concept est régulièrement mentionné pour évoquer les personnes qui, suite à la réforme des allocations de chômage, renoncent à leurs droits et disparaissent du système de sécurité sociale.

---

3 Les données chiffrées sont reprises en page 22.

4 La précarité énergétique désigne « l'incapacité pour un ménage d'accéder – dans son logement – à l'énergie qui lui est nécessaire, pour un coût abordable au regard de ses revenus » (Delbeke B. et Meyer S., Baromètre de la précarité énergétique, 2017, Fondation Roi Baudouin).



hydrique<sup>5</sup>. Ces dernières sont donc générées, voire pérennisées, par le non-recours aux mesures de protection sociale existantes.

## PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE/HYDRIQUE ET NON-RECOURS

À tort, le non-recours n'est jamais officiellement cité comme cause de la précarité énergétique et hydrique, ce qui ne facilite pas la compréhension du phénomène. Les causes traditionnellement identifiées de ces deux formes particulières de précarité sont :

- l'insuffisance des revenus qui ne permettent pas de s'acquitter de la facture sans mettre à mal un budget étriqué ;
- le prix de la facture identifié comme trop élevé ;
- l'état du logement et de ses équipements qui engendrent des dépenses énergétiques excessives.

Ces trois facteurs se renforcent mutuellement. Ainsi, un locataire disposant de faibles revenus n'accèdera qu'à des logements de mauvaise qualité sur le marché locatif privé et devra donc faire face à des dépenses d'énergie et d'eau plus importantes pour atteindre un degré de confort acceptable.

Différentes conséquences peuvent en résulter : l'endettement, la privation qui va parfois jusqu'à des auto-coupures, les problèmes de santé, l'isolement, la dégradation du logement, ...

5 La précarité hydrique est « une situation dans laquelle se retrouve une personne qui n'a pas accès à une eau soit en quantité, soit de qualité suffisante pour répondre à ses besoins de base : alimentation, hygiène corporelle et logement. Ceci inclut entre autres le risque d'être coupé de l'alimentation en eau potable ». (ZOOM Précarité hydrique en Belgique 2019, Fondation Roi Baudouin).





À ces trois causes « classiques » de la précarité énergétique/hydrrique doit, selon nos observations et analyses<sup>6</sup>, s'ajouter celle du « non-recours » générée notamment par la complexité administrative, même si celle-ci ne fait jusqu'à présent l'objet d'aucune estimation quantitative. Cette complexité administrative résulte à la fois de la libéralisation du marché de l'énergie, de la multiplication de ses acteurs et de la disparition des services à la clientèle de proximité au profit d'une numérisation croissante.

Comme nous le décrirons plus loin, une personne qui ne parvient pas à honorer ses factures en raison d'un logement énergivore voire insalubre devra s'adresser à différents acteurs (le propriétaire, le fournisseur, une société chargée d'établir un décompte de charges, le CPAS, le gestionnaire de réseau, différents services d'aide, un avocat, une société de recouvrement, le Juge de Paix, un huissier de justice, le régulateur, le médiateur, ...). Ceux-ci utilisent un langage administratif, commercial, juridique, social qui leur est propre et imposent des conditions d'accès, des procédures, des horaires, des angles d'approches différents. Si bien qu'obtenir une aide, une information adéquate ou un certain degré de compréhension de sa situation peut relever du parcours du combattant.

Si le secteur de l'eau, contrairement au secteur de l'énergie, est public et que le nombre d'acteurs est moins important, les mesures sociales et les procédures n'en demeurent pas moins complexes.

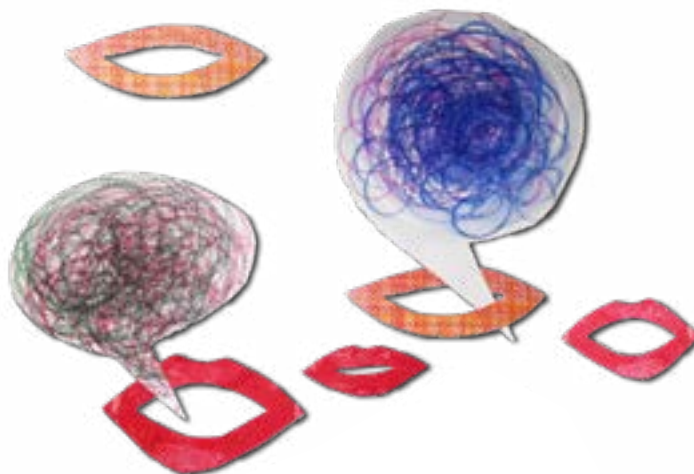
Le non-recours est un mécanisme qui revêt différentes facettes et se retrouve partout. Cependant, ses conséquences sont plus lourdes et plus dramatiques pour les personnes en situation de précarité. Ne pas franchir les portes d'un service à temps, ne pas faire valoir ses droits, ne pas se présenter devant le Juge de Paix peut au final avoir des effets dévastateurs et réduire considérablement les perspectives de solution.

Les différentes études menées sur le sujet concluent souvent à la nécessité de garder le thème du non-recours comme angle d'analyse de l'efficacité des politiques sociales mises en place et d'y apporter des réponses multiples.



6 A. Delvaux, M. Hanse, (03 avril 2019), *Vision, très obscure, de la libéralisation du marché de l'énergie*, Revue Nouvelle - [www.revue nouvelle.be/Vision-tres-obscure-de-la-liberalisation-du](http://www.revue nouvelle.be/Vision-tres-obscure-de-la-liberalisation-du)





## MÉTHODOLOGIE DU GROUPE DE TRAVAIL DESTINÉ À LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS

C'est au départ de ces constats que nous avons constitué un groupe de travail composé des travailleurs sociaux issus de différents services actifs de manière directe ou indirecte dans le domaine de l'énergie et de l'eau (CPAS, associations de première ligne, services d'aide juridique, services de médiation de dettes, BRUGEL et le Service fédéral de Médiation de l'Énergie). Avec, en moyenne, une présence de 15 à 20 travailleurs par séance, ce groupe s'est réuni à cinq reprises pour, à la fois s'approprier la thématique analysée dans différentes recherches, mettre en questionnement les pratiques et émettre des recommandations.

Les objectifs définis au départ de la mise en place de ce groupe de travail sont :

- Mieux comprendre la problématique du non-recours et la manière dont elle se traduit dans le domaine de l'accès à l'énergie et à l'eau,
- Questionner nos pratiques et méthodologies de travail au travers du prisme de cette thématique,
- Echanger au départ de nos expériences et des constats que nous posons sur l'efficacité des mesures et politiques sociales mises en œuvre,

- Rencontrer d'autres acteurs et personnes ressources,
- Produire des recommandations au travers d'une publication.

Les différentes séances de travail se sont déroulées dans des lieux divers et ont été préparées en utilisant des méthodes d'animation qui favorisent la participation, les échanges et l'émergence d'idées novatrices et créatives.

Aujourd'hui, nos regards ont changé. Notre vigilance est renforcée. La manière dont nous appréhendons notre travail est différente, enrichie par les échanges et l'expérience de chacun. Cette publication représente la synthèse de nos travaux actuels, ponctués de focus sur des expériences inspirantes ou à mettre en débat. Mais les conclusions tirées de nos analyses en tant qu'intervenants sociaux ne sont en réalité que des chantiers devant être poursuivis, des pistes à investiguer et mises à l'épreuve du quotidien, avant d'être proposées à d'autres acteurs et décideurs politiques. **Pour faire bouger les lignes, les réponses devront être multiples et la prise de responsabilité collective.**

L'ensemble des comptes rendus et des documents ressources sont consultables sur le site du Centre d'Appui SocialEnergie : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)

## INTERVIEW D'UNE PARTICIPANTE AU GROUPE DE TRAVAIL

*Avant de participer au groupe de travail, étais-tu déjà sensibilisée à la thématique du non-recours ?*

Oui, c'est quelque chose qui nous tracasse beaucoup au quotidien. Nous posons le constat tous les jours que les gens ne sont pas informés et qu'ils peinent à faire valoir leurs droits. Nous travaillons régulièrement ce sujet en équipe au sein de la cellule énergie. Si le constat est posé depuis longtemps, il y a des éléments qui font déjà partie de nos pratiques comme l'information du public. Je le fais beaucoup de manière individuelle. Quand les gens sont dans mon bureau, j'en profite. J'essaie que chaque acte posé soit une occasion de donner de l'information par rapport à des droits. Mais, c'est vrai qu'il y a énormément à dire. Par exemple, par rapport à la signature d'un contrat : comment ça marche, quels sont les intérêts financiers ou intérêts d'autres types, quelles sont les obligations, ... . Ce que je constate et qui est très encourageant, c'est que le public est très demandeur, très réceptif et porte ces informations à l'extérieur. Ça circule en réseau finalement. Quand on apprend quelque chose qui semble intéressant, on en parle à ses amis, à ses voisins, ... Je crois beaucoup à la contamination de l'information.

Cette sensibilité à la question du non-recours est liée à notre travail de terrain et nos constats. Il nous a toujours semblé essentiel de poursuivre un travail de réflexion par rapport à nos pratiques. C'est une culture de cellule qu'on a veillé à entretenir à travers

le temps et que l'on trouve intéressant de préserver. On a à cœur de continuer à réfléchir à nos pratiques et à la manière d'améliorer ce recours aux droits.

*Pourquoi avoir décidé de participer à ce groupe de travail ?*

Si certaines questions ont déjà été travaillées, il nous reste des dimensions avec lesquelles on est moins à l'aise. On maîtrise assez bien tout ce que l'on rencontre au quotidien mais certaines démarches juridiques sont plus complexes. Comme on n'est pas juristes, on a parfois du mal à introduire des procédures ou des plaintes. Comment convaincre un public fragilisé d'introduire une plainte alors qu'il a déjà tellement de choses à gérer ? Pour plein de raisons, on n'est pas pleinement satisfaits de cet aspect-là de notre travail.

Et donc, réfléchir avec d'autres sur le non-recours aux droits me semblait être une opportunité de dégager des pistes. J'ai beaucoup apprécié les méthodes d'animation et les approches multiples de ce groupe de travail. Chaque rencontre générait des nouvelles réflexions et des pistes intéressantes.

On parle de l'information du public mais il y a aussi la simplification de nos procédures et la mise en œuvre des législations. Sur le terrain, on observe de quelle manière on peut répondre aux enjeux, évaluer les outils existants, ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ou encore qui serait à améliorer.



Depuis le groupe de travail, certains éléments ont-ils changé dans ta pratique ?

C'est difficile de pointer du doigt une seule chose parce que c'était une dynamique générale qui venait nourrir celle dans laquelle nous étions déjà inscrits dans notre service. Je ne peux pas parler d'une révolution mais je pense que cela a vraiment nourri nos échanges et ce que nous étions en train de mettre en place. Ce qui nous tracasse beaucoup en ce moment, ce sont les pratiques commerciales qui sont de plus en plus agressives. Par exemple, certains fournisseurs qui essaient de vendre des produits annexes comme des contrats d'entretien de chaudière. Les gens ne comprennent pas parce que c'est présenté de manière ambiguë. Ils disent par exemple, que « c'est obligatoire d'entretenir la chaudière, que ce sera compris dans la facture ». Ce qui n'est pas faux mais, en le disant comme cela, les gens pensent que c'est un service gratuit. Selon nous, pour défendre les droits des gens, il faut contester. Parfois, c'est trop tard, nous ne sommes plus dans les délais mais on choisit de contester quand même. C'est important.

Ce groupe de travail a encouragé notre combativité. Parfois, on peut être un peu découragés. De voir qu'on n'est pas tout seul, rencontrer d'autres professionnels qui sont aussi investis, ça fait du bien. Ça donne de l'énergie pour continuer. À de nombreux moments, notre rôle, c'est de contester. Il y a le recours aux droits mais il y a aussi la

défense des droits du consommateur qui prend de plus en plus de place dans notre travail.

On aimerait d'ailleurs avoir un juriste dans notre équipe car nous manquons de temps et de pratiques. Disposer d'un juriste spécialisé dans les matières de l'énergie, de l'eau et du droit commercial nous permettrait de proposer un service optimal.

Aurais-tu des recommandations plus générales sur le non-recours ?

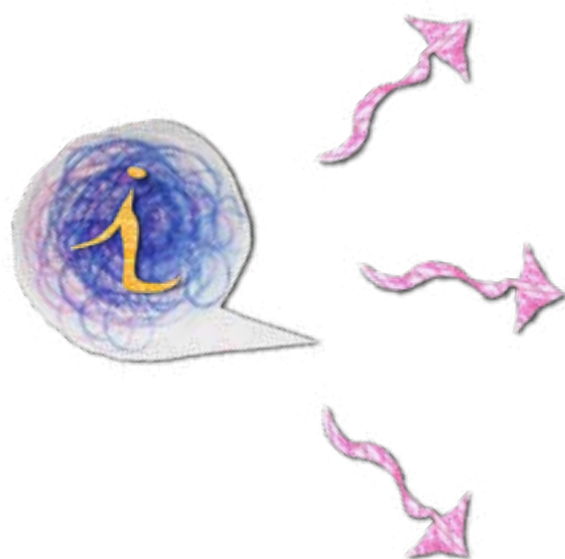
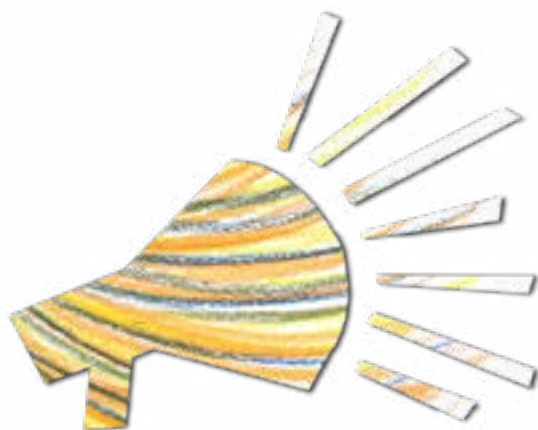
Pour moi, les éléments fondamentaux sont : la simplification des procédures, l'accès à l'information, le travail en réseau et l'importance de faire remonter des éléments à partir de la pratique de terrain, comme dans le cadre des révisions des ordonnances ou de la mise en place des primes énergie.

Par rapport aux pratiques abusives, il est nécessaire que l'on puisse obtenir un soutien institutionnel pour aller plus loin et passer à la vitesse supérieure quand les démarches à l'amiable ne donnent pas de résultat.

Enfin, sur le terrain, il y a sans cesse de nouveaux éléments, parfois des nouvelles législations qui pourraient être intéressantes pour les gens mais pour lesquelles il faut veiller à la mise en application. Cela nécessite une formation permanente des travailleurs sociaux.

Pour toi, faut-il continuer à faire vivre cette question du non-recours ? Il y a déjà eu des recherches, des travaux, est-ce que l'on doit poursuivre ce travail de sensibilisation auprès des travailleurs sociaux ?

Oui, il y a encore du travail. Vraiment. Parfois, il y a un découragement du terrain car c'est rude comme combat. Quand on défend une vision plus sociale du monde, on est en porte-à-faux avec ce qui se passe actuellement. Il faut pouvoir le supporter sur le long terme. C'est un travail qu'il faut continuer pour dépasser le sentiment d'impuissance. S'inscrire dans une démarche de changement, de réflexion sur ce qui peut être changé pratiquement sur le terrain, cela peut redonner l'envie et le courage de continuer. Pour moi, c'est un besoin d'aller me nourrir à l'extérieur, de participer à des échanges et de porter la voix. C'est ce qui donne du sens.



# Non-recours : repères théoriques



## DÉFINITION

Depuis quelques années dans la sphère bruxelloise (mais également sur la scène belge et internationale), la question du « non-recours aux droits » surgit dans les débats autour de la protection sociale. Il n'existe pas de définition unique de ce phénomène mais bien différentes approches qui décrivent les situations dans lesquelles une personne ne bénéficie pas d'un droit ou d'une protection sociale qui lui sont pourtant destinés.

### Un concept pluriel

À partir des années 1970, les anglo-saxons étudient ce phénomène plus en profondeur. Le « *non take-up* » décrit alors majoritairement le fait de ne pas solliciter une aide financière alors que l'on y a droit. La responsabilité du phénomène repose, selon cette conception, sur l'individu qui ne demande pas le bénéfice de son droit. Plus tard, sous l'influence d'autres chercheurs européens, le champ du non-recours s'élargit. On y inclut les situations dans lesquelles le droit (ou le service) n'est pas proposé par les accompagnants sociaux ou est refusé. On observe également le déséquilibre flagrant, souvent lié à la situation socio-

économique des individus, entre ceux qui ont connaissance de leurs droits et ceux qui en ignorent tout. La responsabilité est, dès lors, partagée et le système de protection sociale dans son ensemble peut être questionné. Pourquoi les populations les plus pauvres sont-elles sous-protégées ?

Dans le cadre de cette publication, nous nous rallierons à la définition de « non-recours aux droits » telle que décrite dans le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016<sup>7</sup>, « le **non-recours** renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre »<sup>8</sup>. Cette approche peut être élargie par la

7 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, p. 6, [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf)

8 Voir également : P. Warin, 2010, Observatoire DEs NOn REcours aux Droits et Services (Odenore) ; P. Warin (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux – scènes et enjeux politiques*, PUG, oct. 2019, 317 p.



notion de sous-protection sociale : « Par sous-protection sociale, il faut entendre toute situation dans laquelle se trouve une personne qui – pour quelque raison que ce soit – ne tire pas profit de l'offre publique de droits et services qu'elle pourrait réclamer »<sup>9</sup>. On inclura également sous le vocable de « non-recours », le non-recours aux procédures judiciaires ou administratives auxquelles une personne pourrait faire appel afin de faire valoir un droit bafoué<sup>10</sup>.

## Les formes du non-recours

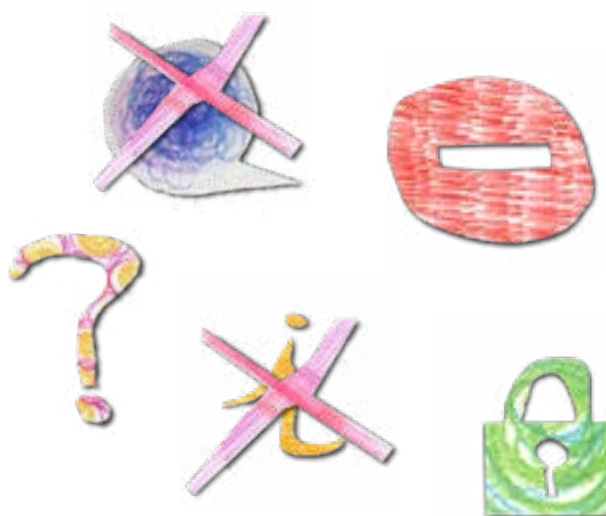
Il n'existe pas une cause unique au non-recours mais plutôt une multitude de facteurs qui, combinés ou non, mènent à cette situation.

Selon la typologie élaborée par l'Observatoire de la Santé et du social, on peut identifier cinq formes du non-recours :

- La non-connaissance : le droit n'est pas connu de la personne.
- La non-demande : le droit est connu mais non demandé par la personne.

- Le non-accès : le droit est connu et demandé mais non perçu par la personne.
- La non-proposition : lorsqu'un intervenant social ne propose pas un droit à une personne éligible au droit.
- L'exclusion du droit : lorsqu'il y a un processus d'exclusion des droits sociaux<sup>11</sup>.

Derrière ces catégories, a priori simples, se cachent des processus sociologiques et psychologiques parfois très complexes à ne pas sous-estimer (un travailleur de première ligne pourrait, par exemple, ressentir un « contre-transfert négatif » à l'égard d'un usager ; un usager peut connaître la procédure d'aide mais craindre trop l'institution pour la solliciter ; ...). Une forme de sous-protection peut également entraîner une autre (une non-connaissance d'un droit peut mener à une non-demande puis une exclusion d'un droit par exemple).



9 K. Steenssens, 2014, Onderzoek Instituut voor arbeid en samenleving (HIVA).

10 Voir à ce sujet : V. van der Plancke et N. Bernard, Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019 : [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf)

Les résultats de cette étude ont été présentés à la 3<sup>ème</sup> séance du groupe de travail. [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)

11 Plus de précisions dans le compte rendu de la 1<sup>ère</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)



Cette illustration a été réalisée lors de la première séance du groupe de travail. Elle synthétise une partie de la présentation de Laurence Noël (Collaboratrice scientifique à l'Observatoire de la Santé et du Social) sur le non-recours aux droits sociaux et la sous-protection sociale en Région bruxelloise.

## Ampleur et conséquences du non-recours

Le non-recours est, par nature, difficile à quantifier. Il reste néanmoins possible de l'estimer en soustrayant de la population « théorique » des ayants droit celle qui bénéficie effectivement de ce droit. Tandis qu'une étude européenne estime ce nombre à un tiers de ceux qui pourraient faire valoir un droit, les données statistiques pour la Région de Bruxelles-Capitale manquent<sup>12</sup>. Le Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées relève toutefois que l'ensemble des études universitaires et administratives tendent à établir que le phénomène de non-recours touche tous les citoyens et tous les domaines de la vie<sup>13</sup>. La FeBISP<sup>14</sup> rapporte à son tour que « *sur base de données croisées, on peut estimer que les prestations non réclamées atteignent 30% et plus, que ce soit en matière d'allocations, d'emploi, d'éducation, de logement, de santé, de culture... Le taux de non-recours du revenu d'intégration est estimé à 65%* ». <sup>15</sup> Nous

nous efforcerons ci-après de dresser un aperçu des données dont nous disposons en matière d'énergie et d'eau.

Les conséquences du non-recours sont, quant à elles, multiples. La plus évidente consiste sans doute en l'aggravation de la pauvreté. Lorsque les politiques sociales manquent leurs cibles, les personnes précarisées en sont les premières victimes, ne parvenant pas à faire valoir leurs droits les plus essentiels et tombant dans une réalité faite de débrouille et d'exclusion sociale.

À un autre niveau, la difficulté d'évaluation des politiques sociales causée par le non-recours n'est pas négligeable. Lorsque qu'une mesure de protection sociale est trop peu sollicitée, la tentation politique est grande de la remettre en cause voire de la supprimer dans sa globalité. Or, sans une analyse approfondie des raisons du non-recours, c'est toute la couverture sociale que l'on détricote de cette façon. Un dialogue avec les acteurs de première ligne et les publics visés par les protections remises en question devrait nécessairement avoir lieu.

---

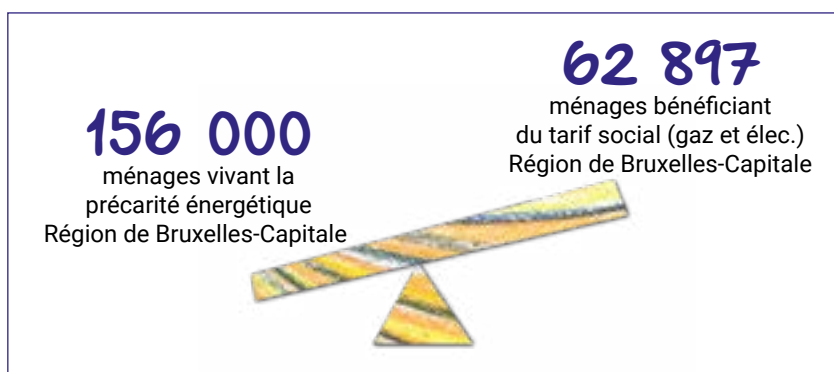
12 Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2016, partie I, p.12.

13 Voir Avis n° 2018/09 qui renvoie à la liste regroupant 7 pages de références majoritairement belges sur le non-recours : [www.luttepauvrete.be/publications/colloq\\_nontakeup/litlijst.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq_nontakeup/litlijst.pdf)

14 Fédération Bruxelloise des organismes d'Insertion SocioProfessionnelle et d'Économie Sociale d'Insertion.

15 [www.febisp.be/resource/static/files/LINSERTION/insertion\\_108.pdf](http://www.febisp.be/resource/static/files/LINSERTION/insertion_108.pdf), page 14.





## LE NON-RECOURS AUX DROITS, EN MATIÈRE D'ÉNERGIE ET D'EAU

La Région de Bruxelles-Capitale n'est évidemment pas épargnée par le phénomène du non-recours. Au fil de nos pratiques et de nos échanges, nous avons été interpellés par la diversité des matières dans lesquelles celui-ci trouve à s'appliquer, notamment dans celles de l'accès à l'énergie et à l'eau.

La précarité énergétique et/ou hydrique touche plus d'un ménage bruxellois sur cinq en Région bruxelloise<sup>16</sup>. Certains ménages, en raison de leurs faibles revenus, du mauvais état de leurs installations ou de factures trop élevées, peinent à assumer leurs factures d'énergie ou d'eau. En situation d'impayés, ils peuvent alors faire l'objet d'une procédure qui mènera, *in fine*, à une coupure de gaz, d'électricité ou d'eau. Poursuivant l'objectif que chacun puisse accéder à l'énergie/eau en quantité suffisante, les législateurs fédéral et régional ont mis en place certaines mesures sociales et droits accessibles aux ménages en difficulté. Au niveau fédéral, on citera le tarif social du gaz et de l'électricité ainsi que le Fonds Gaz Electricité (« Fonds Vande Lanotte ») et le Fonds Social Chauffage (« Fonds Mazout »). Sur le plan régional, on relève le Fonds Social de l'Eau et le statut de client protégé en gaz et électricité. D'autres

16 Pour rappel, la précarité énergétique ou hydrique décrit la situation dans laquelle un ménage se trouve dans l'impossibilité d'accéder à l'énergie ou l'eau nécessaire pour un coût raisonnable au regard de ses revenus. Voyez à ce sujet l'introduction de cette publication.

mesures de protection du consommateur sont évidemment prévues mais semblent moins pertinentes à épinglez dans le cadre d'une analyse sous l'angle du non-recours.

Pour évaluer le taux de non-recours, il importe, à ce stade, de mettre en perspective le nombre de personnes touchées par la précarité énergétique/hydrique avec le nombre de bénéficiaires de mesures sociales. Les chiffres exacts manquent. Nous nous essayerons toutefois à quelques estimations approximatives.

### Mesures sociales : analyse statistique sous l'angle du non-recours.

En 2019, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 551 243 ménages<sup>17</sup>. La Fondation Roi Baudouin estime que 28,3 % des ménages bruxellois se trouvent en situation de précarité énergétique, ce qui correspondrait donc à environ 156 000 ménages.

En Région de Bruxelles-Capitale :

- Nombre de ménages : 551 243
- Nombre de compteurs
  - \* de gaz : 505 946
  - \* d'électricité : 707 026
  - \* d'eau : 363 179
- Bruxellois vivant avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté: 33%
- Précarité énergétique et hydrique : au moins 20% des ménages.

17 Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, [http://ibsa.brussels/themes/population#.XgDRV\\_zjI2w](http://ibsa.brussels/themes/population#.XgDRV_zjI2w)

## Tarif social fédéral

*L'application de ce tarif est, en principe, automatique<sup>18</sup> et vise à faire baisser la facture énergétique des ménages bénéficiant d'allocations sociales non contributives/assistantielles (revenus du CPAS, GRAPA, allocations pour personnes handicapées).*

En 2018, 11,41% des ménages bénéficiaient du tarif social fédéral pour le gaz et l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale<sup>19</sup>. Ce taux devrait être comparé au nombre de personnes bénéficiant des allocations précitées pour évaluer rigoureusement le non-recours au tarif social. Mais plus encore, il apparaît d'emblée que ce taux est faible au regard de la situation sociale des Bruxellois dont un tiers vit sous le seuil de pauvreté.

À ce jour, le tarif social pour l'eau n'existe pas. S'agissant d'une compétence régionale, le Gouvernement bruxellois récemment établi a fait savoir que la question de la création d'un tel tarif serait mise rapidement au travail.

18 Dans certains cas, l'automatisme ne fonctionne pas : par exemple, lorsque le bénéficiaire du tarif social ne figure pas sur la composition de ménage, ou lorsque les données d'identification du Registre National et les données mentionnées sur les contrats d'énergie présentent des différences, ...

19 BRUGEL – Rapport annuel 2018 – Cahier thématique 03 – Droits des consommateurs résidentiels et fonctionnement des marchés électricité et gaz.

## Les Fonds auxquels les ménages peuvent faire appel

### Le Fonds Gaz Electricité

*Les CPAS bruxellois disposent de moyens pour octroyer une aide matérielle à des ménages en difficulté de paiement de leurs factures énergétiques, via le Fonds Gaz Electricité (aussi appelé « Fonds Vande Lanotte »). L'aide consiste le plus souvent en le paiement de factures d'énergie, mais peut aussi conduire à des petites interventions au domicile ou à des animations préventives.*

La Plateforme de lutte contre la précarité énergétique, qui rassemble l'essentiel des acteurs (commerciaux (fournisseurs, gestionnaires de réseaux, ...), institutionnels (régulateurs, médiateurs, administrations publiques, ...) et sociaux (CPAS et services associatifs)) du marché belge de l'énergie, a récemment publié une étude quant aux moyens de ce fonds. Il apparaît que :

*« le budget du Fonds n'est pas adapté à l'évolution de la pauvreté, or le nombre de ménages en difficulté a une influence directe sur les moyens financiers et humains nécessaires au sein des CPAS. Le budget ne tient pas non plus compte de l'évolution de la facture d'énergie. Entre 2002 et 2009, la facture moyenne de gaz naturel a augmenté de 56% et celle d'électricité, de 108%. Au cours de cette même période, l'indice des prix à la consommation (sur base duquel est normalement indexé le budget du Fonds Gaz et Électricité) a augmenté de 37%.*

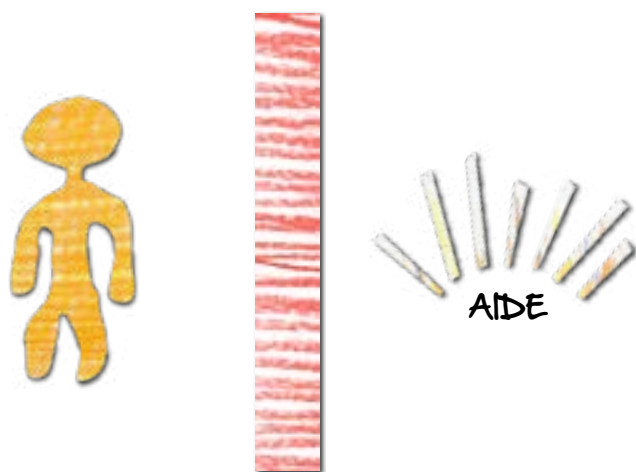
*Comme les moyens du Fonds n'ont plus été majorés depuis 2012, les CPAS doivent puiser dans d'autres ressources et font notamment des économies dans les actions*



*préventives et dans l'accompagnement, qui sont pourtant essentiels pour s'attaquer aux problèmes de manière structurelle. »<sup>20</sup>*

Actuellement, la Plateforme demande au Gouvernement une revalorisation du Fonds à hauteur de 30 millions d'euros par an.

L'aide octroyée par le CPAS ne l'est que sur demande et ne fait l'objet d'aucune forme de « publicité », or comme nous l'expliquions plus haut, le non-recours désigne justement souvent des cas de « **non-demande** ». Si aux freins classiques dans le chef de l'utilisateur on ajoute ceux rencontrés par les travailleurs sociaux au regard d'un Fonds trop rapidement épuisé – qui conduit alors au « **non-accès** » au droit –, on peut imaginer un taux de non-recours élevé. À titre de comparaison, le taux de non-recours au revenu d'intégration, qui est pourtant l'aide la plus connue parmi celles octroyées par le CPAS, est estimé à 65%<sup>21</sup>.



<sup>20</sup> [www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2019/20191016NDGazElec](http://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2019/20191016NDGazElec)

<sup>21</sup> Avis 2018/09 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées – p 5.

## Le Fonds Social de l'Eau

*Le Fonds Social de l'Eau vise à fournir une aide financière (sous différentes formes) aux personnes physiques qui rencontrent des difficultés pour payer leur facture d'eau en Région bruxelloise. Il est géré par les CPAS et alimenté par une contribution financière des ménages bruxellois auxquels on prélève un montant sur chaque mètre cube d'eau facturé. Comme pour l'énergie, l'aide consiste généralement en la prise en charge de facture(s) mais peut aussi se décliner sous la forme d'un accompagnement préventif ou d'une intervention technique à domicile. Toute personne physique en état de besoin peut faire une demande d'aide auprès du CPAS, qui y donnera suite ou non en fonction de l'enquête sociale, de la politique du CPAS ou de la disponibilité de l'enveloppe budgétaire.*

En 2018, une somme de 1 804 340 euros a été répartie entre les 19 CPAS bruxellois en charge de la gestion du Fonds social. Sur l'exercice écoulé, 99 % du montant alloué au Fonds social ont été effectivement utilisés, soit un montant de 1 793 204 euros<sup>22</sup>. Cela ne signifie toutefois pas que le montant du Fonds est surcalibré par rapport aux nécessités de la population bruxelloise. En effet, comme pour le Fonds Vande Lanotte, l'aide n'est fournie que sur demande de l'utilisateur, ce qui suppose la connaissance du

<sup>22</sup> Rapport annuel de Vivaqua 2018.

droit et une démarche envers le CPAS, qui ne va pas de soi pour bon nombre de personnes (« **non-demande** »).

Par ailleurs, au vu des augmentations tarifaires à prévoir et de l'accès à l'eau déjà compromis pour un ménage sur cinq en Région bruxelloise, il est fort à parier que ce Fonds sera rapidement épuisé (provoquant à nouveau le « **non-accès** ») dans les années à venir, sauf revalorisation substantielle.

### Le Fonds Social Chauffage

*Le Fonds Social Chauffage est géré conjointement par des représentants du secteur public et du secteur pétrolier. Il est alimenté par une cotisation fédérale prélevée sur chaque litre de combustible de chauffage vendu en Belgique.*

*L'aide consiste en une intervention financière dans le paiement de la facture de mazout de chauffage, sous la forme d'une allocation. Elle est octroyée par l'intermédiaire des CPAS sur demande du consommateur et sous certaines conditions. Le Fonds intervient dans le paiement des factures de gasoil de chauffage en vrac, de gasoil de chauffage à la pompe, de gaz propane en vrac (et de pétrole lampant (le combustible utilisé pour les zibros kamins)).*

En 2018, 592 personnes ont bénéficié de cette allocation en Région de Bruxelles-Capitale. 9% de la population bruxelloise ne se chauffe pourtant ni au gaz ni à l'électricité ; parmi ces 9%, 8 % se chauffe au mazout – à savoir environ 40 000 ménages –, et le pourcentage restant à d'autres combustibles

comme le butane-propane<sup>23</sup>. À première vue et malgré l'absence de statistiques disponibles, le nombre de bénéficiaires réels de l'allocation « chauffage » apparaît dès lors extrêmement marginale au regard des bénéficiaires potentiels que serait, parmi les 40 000 ménages, la portion d'entre eux en état de besoin.



23 M.-L. De Keersmaecker (2019), Observatoire des Loyers : enquête 2018, Bruxelles : Observatoire régional de l'habitat, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 99 p. Pour consulter le rapport : <http://slrb.brussels/sites/website/files/publications/documents/slrb-obsloyer-enquete2018-fr-web.pdf> ; ainsi que le résumé sur <https://www.socialenergie.be/fr/observatoire-des-loyers-enquete-2018/>

### **Le statut de client protégé au regard des dispositifs en cas de défaut de paiement**

*Toute personne endettée auprès de son fournisseur de gaz et/ou d'électricité peut demander le statut de client protégé, après la réception du courrier de mise en demeure envoyé par le fournisseur. Le statut offre une protection contre la coupure d'énergie ainsi qu'un tarif avantageux, le tarif social régional (dont le montant est similaire à celui du tarif social fédéral).*

En 2018, le statut de client protégé a été accordé à 2 480 consommateurs bruxellois pour l'électricité et 1 983 pour le gaz. Le nombre de clients protégés couvre dès lors 0,4% des clients résidentiels bruxellois<sup>24</sup>.

En cas de retard de paiement, le fournisseur a l'obligation de proposer au consommateur défaillant un plan de paiement raisonnable. En 2018, un plan de paiement a été proposé à 7,6% de la clientèle résidentielle en électricité et à 9,07% en gaz. L'on sait par ailleurs que 5,5 % des ménages bruxellois consomment de l'énergie sous limiteur de puissance, dispositif placé en cas de défaut de paiement des factures d'électricité. En amont de ces procédures, les fournisseurs ont envoyé

des mises en demeure à 18% des clients en électricité et 22% des clients en gaz qui n'honoraient pas leurs factures à temps<sup>25</sup>.

Au regard de ces données, ainsi que du nombre de ménages en situation de précarité énergétique, la proportion de clients protégés parmi la population bruxelloise paraît bien faible. En septembre 2018, une modification des modalités du statut visant à le rendre plus attractif a été opérée par le législateur mais ne semble pas avoir suscité d'augmentation significative du nombre de demandes. Plusieurs raisons à cette « impopularité » sont évoquées par les acteurs de terrain et quelques pistes d'améliorations sont à prévoir pour que cette mesure sociale atteigne pleinement ses objectifs et son public (voir p. 50 à 53 de cette publication)

En ce qui concerne l'eau, le statut de client protégé n'existe pas (encore)<sup>26</sup>. En cas de retard de paiement, le consommateur peut seulement négocier un plan de paiement avec Vivaqua. En 2018, 28 420 plans de paiement ont été accordés aux usagers<sup>27</sup>. Gardons à l'esprit qu'il n'existe pas d'obligations pour Vivaqua de proposer un plan de paiement au consommateur en défaut de paiement.

24 BRUGEL – Rapport annuel 2018 – Cahier thématique 03 – Droits des consommateurs résidentiels et fonctionnement des marchés électricité et gaz, p.67.

25 BRUGEL – Rapport annuel 2018 – Cahier thématique 03 – Droits des consommateurs résidentiels et fonctionnement des marchés électricité et gaz, p.53.

26 Dans sa déclaration de politique régionale, le Gouvernement bruxellois annonçait la création d'un tel statut au cours de la législature.

27 Rapport annuel 2018 de Vivaqua, p.33.

## Les coupures, l'aboutissement du non-recours à la protection sociale ?

En 2018, 4 097 demandes de résiliation de contrats de fourniture de gaz ou d'électricité ont été introduites auprès des greffes des justices de Paix bruxelloises et ont abouti à 970 coupures effectives pour l'électricité et 852 pour le gaz. On constate également 1 002 coupures d'électricité et 787 de gaz suite à une non-reconduction du contrat<sup>28</sup>. Les fournisseurs ont, en effet, la possibilité de ne pas reconduire le contrat arrivant à échéance d'un client qu'ils estiment « mauvais payeur » ou endetté. Si le client ne trouve pas d'autre fournisseur, une coupure pour « end of contract » est demandée par le fournisseur au gestionnaire de réseau.

En matière d'eau, en 2018, 1 014 coupures ont été effectuées par Vivaqua (moyennant l'intervention du Juge de Paix, sans laquelle l'interruption de fourniture est illégale). Nous n'avons pas d'indication officielle quant à la durée moyenne des coupures mais il faut se remémorer que la fourniture d'eau n'est rétablie qu'au moment où l'entièreté de la dette est apurée (en ce compris donc tous les frais liés à la procédure en justice).

Le nombre important de coupures d'énergie et d'eau est particulièrement interpellaant au regard des mesures sociales mises en place. Pourquoi les ménages n'ont-ils pas recours au statut de client protégé ou aux différents fonds afin d'éviter la coupure ? C'est

notamment à partir de cette question que nous avons décidé de travailler la thématique du non-recours en matière d'énergie et d'eau.

## Le non-recours au recours

En cas de non-respect de ses droits, le consommateur dispose de plusieurs voies de recours judiciaires ou extra-judiciaires pour les faire valoir.

Si ne nous disposons pas de statistiques spécifiques concernant les recours judiciaires mobilisés par les ménages en matière d'énergie et d'eau, nous savons par expérience et par les retours du terrain que ceux-ci sont extrêmement rares. Nous sommes également conscients que le taux d'absentéisme des usagers aux audiences des justices de Paix est élevé<sup>29</sup>. Pour ceux qui parviennent jusqu'au tribunal, la procédure permet pourtant parfois de renégocier un délai ou un plan de paiement.

Concernant les matières exclusivement régionales, le consommateur insatisfait peut introduire une plainte auprès du Service des Litiges de BRUGEL, le régulateur régional. En 2018, ce service a reçu 92 plaintes qui portaient majoritairement sur des problèmes de comptage et sur le non-

28 BRUGEL – Rapport annuel 2018 – Cahier thématique 03 – Droits des consommateurs résidentiels et fonctionnement des marchés électricité et gaz, p.63.

29 Une publication récente mentionne que 9 jugements sur 10 sont rendus « par défaut » par les juges de Paix, sans viser spécifiquement les domaines de l'énergie et de l'eau. Voir : Justice de Paix : l'état de siège, Publication Ensemble, septembre 2019 ([www.asbl-csce.be/journal/Ensemble100.pdf](http://www.asbl-csce.be/journal/Ensemble100.pdf))

respect des obligations de service public (limiteur de puissance, refus de faire offre, indemnisations...)<sup>30</sup>.

Le Service de Médiation de l’Energie (SME) est, quant à lui, un service fédéral qui reçoit et analyse les plaintes concernant le fonctionnement du marché de l’électricité et du gaz naturel ainsi que tout différend entre un client final et une entreprise d’électricité et/ou de gaz naturel. Le SME ne tranche pas le litige mais il recherche une solution amiable. S’il n’y parvient pas, il émet une recommandation non-contraignante au fournisseur. En 2018, 424 plaintes émanant de la Région bruxelloise ont été déposées auprès du SME<sup>31</sup>. Les plaintes concernaient des problèmes relatifs au comptage, à la facturation, au paiement des factures (et aux plans de paiement) mais aussi aux pratiques déloyales des fournisseurs. D’autres services sont également habilités à traiter des plaintes en matière d’énergie ou d’eau, tels que le service de médiation pour le consommateur pour des litiges relatifs à la consommation d’eau, de mazout ou aux calorimètres, ou encore la DGIE du SPF Economie pour le démarchage abusif, notamment. Nous ne disposons toutefois pas de données concernant le nombre de plaintes déposées via ces services dans les problématiques qui nous occupent.

Les procédures de recours ne semblent donc pas être fortement répandues dans le secteur. Dans nos pratiques, nous constatons que l’urgence des situations et

la surcharge administrative font souvent obstacle à l’initiation ou au suivi d’un recours. Une utilisation plus intensive de ces moyens pourrait pourtant favoriser tant la résolution de cas individuels que l’arrêt de certaines pratiques problématiques sur le marché.



30 BRUGEL – Rapport annuel 2018 - Traitement des plaintes et fonctionnement du service des Litiges.

31 Rapport d’activités 2018 du Service de Médiation de l’Energie.



# 3 Non-recours et Énergie/Eau : définir les thèmes de travail

## À PARTIR DES RETOURS DU TERRAIN

Sur le terrain, les acteurs font le même constat : des mesures existent mais peinent à atteindre leurs destinataires. Ces mesures pèchent par leur inadéquation avec les réalités vécues et leur complexité.

Lors de la première séance du groupe de travail avec les acteurs de terrain, nous avons tenté d'identifier partout où le phénomène du non-recours trouvait à s'appliquer dans le champ de l'accès à l'énergie et à l'eau<sup>32</sup>.

Ce premier travail donne le vertige tant la thématique semble omniprésente, sous ses différentes formes, quel que soit l'angle d'approche choisi.

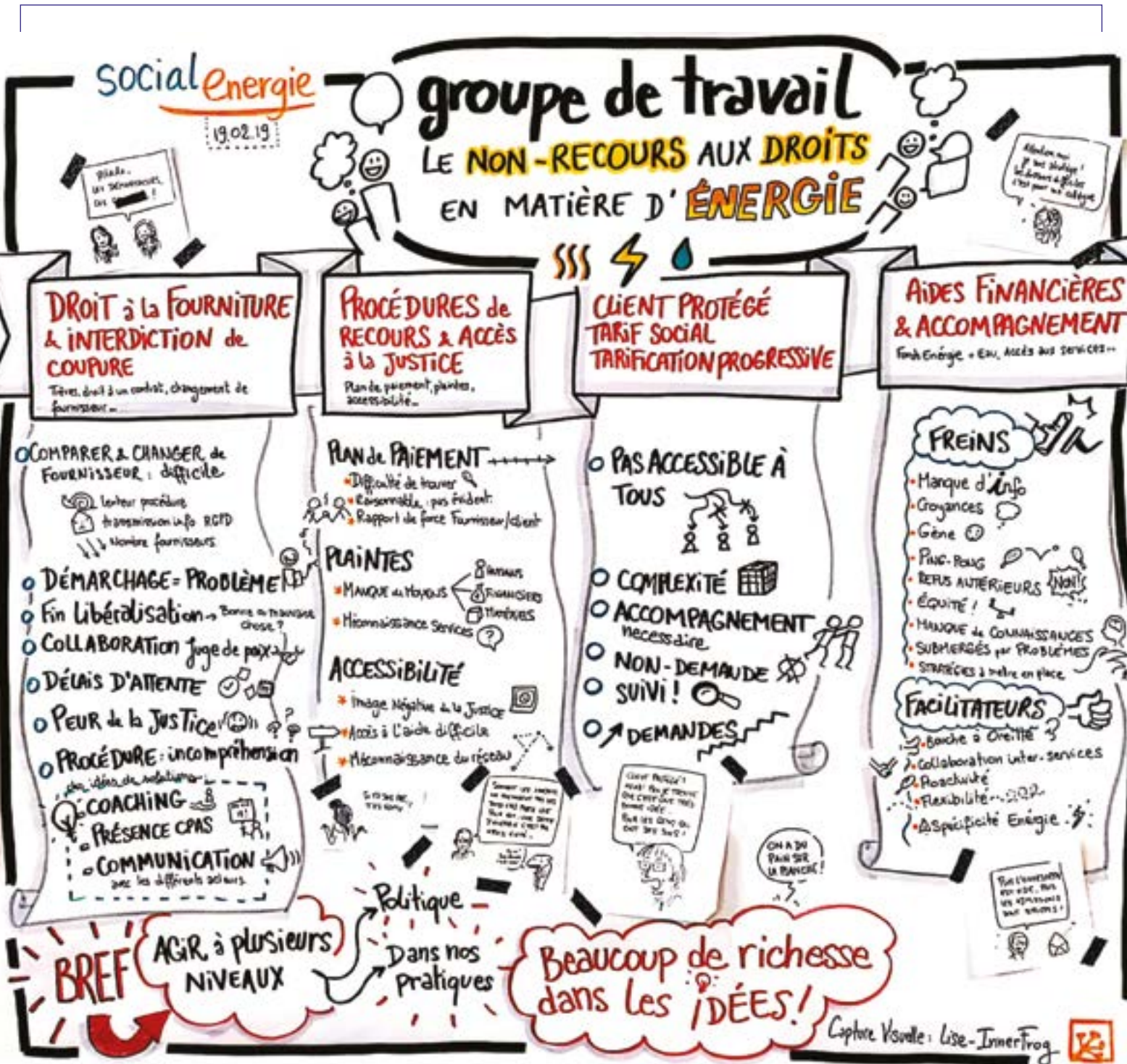
Les différents constats ont été organisés autour de quatre grands thèmes qui ont ponctué la suite des travaux :

- le droit à la fourniture et le contexte du marché libéralisé ;
- les procédures de recours/plaintes et l'accès à la justice ;
- les mesures sociales (statut de client protégé et tarif social) ;
- l'accompagnement et les aides proposés par les services.

De manière transversale, les participants pointent déjà des sujets qui apparaîtront comme récurrents: la complexité administrative, l'absence ou l'inefficacité des moyens de communication, les dysfonctionnements du marché et des mesures sociales, les pratiques déloyales de certains acteurs, l'insuffisance de moyens des services, les aides « sparadraps », et de manière plus globale, les différents mécanismes qui conduisent et ancrent dans la pauvreté ou encore l'asymétrie dans les rapports de force.

À titre plus spécifique, si l'automatisme dans l'octroi du tarif social est mise en avant comme une mesure favorable et efficace, il n'en demeure pas moins que des

32 Plus de précisions dans le compte rendu de la 1<sup>ère</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)



Cette illustration a été réalisée lors de la première séance du groupe de travail. Elle synthétise les thèmes de travail identifiés par les participants.

« ratés » subsistent<sup>33</sup> et que cette procédure d'automatisme ne peut être envisagée pour l'ensemble des situations de non-recours rencontrées.

Il apparaît également très clairement que des leviers d'action existent et peuvent être mobilisés par les travailleurs sociaux mais

que d'autres pistes nécessitent des décisions politiques et/ou un changement majeur dans les pratiques de certains acteurs.

33 Voir note de bas de page n°18 en page 18.

## À PARTIR DU PARCOURS DES MÉNAGES

Au-delà des apports théoriques et des constats posés par les travailleurs sociaux, le groupe a choisi d'expérimenter virtuellement le parcours d'un usager en difficulté dans le paysage « social énergie » bruxellois. L'objectif était d'utiliser une méthode complémentaire pour identifier et expérimenter les formes du non-recours<sup>34</sup>.

Cet exercice a été imaginé au départ d'une étude publiée par l'Observatoire de la Précarité Énergétique (ci-après OPE) en France<sup>35</sup>. Celle-ci porte sur les parcours et les pratiques des ménages en situation de précarité énergétique et sur les implications de cette situation dans leur vie quotidienne. Même si les parcours des ménages rencontrés sont toujours singuliers, les chercheurs identifient trois types de trajectoires (non-exclusives les unes des autres) qui peuvent conduire à la précarité énergétique :

- « **trajectoire linéaire d'équilibre fragile** » : elle concerne des personnes qui ont de très faibles revenus et qui vivent dans l'inconfort depuis plus ou moins longtemps. La situation va petit-à-petit se dégrader pour s'inscrire dans la précarité énergétique.

Cette trajectoire concerne par exemple les personnes âgées qui ont de faibles revenus et dont le logement, avec le temps, devient inadéquat ;

- « **accident de la vie** » qui ne permet plus d'assumer les charges du logement ou de supprimer l'inconfort. La trajectoire se caractérise par une situation qui bascule suite à la perte d'un emploi, la séparation, un problème de santé, l'arrivée à la pension, ... ;
- « **emménagement dans un nouveau logement** » qui ne tient pas ses promesses : mauvaise performance énergétique, insalubrité, ou encore mauvaise utilisation des équipements d'un logement.

C'est ce troisième cas de figure, « l'emménagement dans un nouveau logement », qui a été expérimenté par le groupe à travers cette situation de départ :

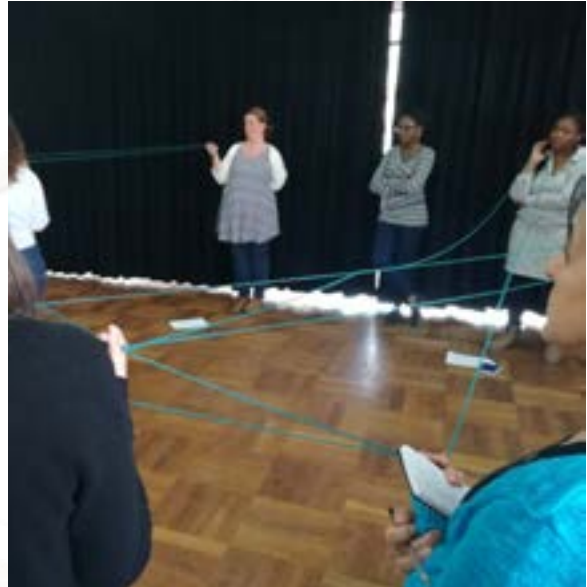
« Vous avez emménagé il y a plus ou moins un an et demi dans un logement. Il y a déjà deux mois, vous avez reçu un décompte annuel de votre fournisseur. Vous devez payer un supplément de 1290 euros. Vous ne vous êtes jamais soucié de vos factures d'énergie. Vous faites attention mais sans plus. Vous alternez chômage et intérim. Pour le moment, vous travaillez et votre salaire s'élève à 1250 euros par mois. Vous payez un loyer de 900 euros pour un petit appartement au 1er étage d'un vieil immeuble. Vous êtes seul et n'avez jamais fait appel aux services sociaux. »

34 Plus de précisions dans le compte rendu de la 2<sup>ème</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)

35 Parcours et pratiques des ménages en situation de précarité énergétique, C. Beslay et R. Gournet (BESCB), 2018, Observatoire de la précarité énergétique.



Les participants avaient pour consigne de réaliser une constellation systémique illustrant à la fois les stratégies mises en place et les acteurs interpellés pour tenter d'obtenir une réponse à cette difficulté. C'est debout dans l'espace, équipés d'une ficelle représentant les trajectoires que l'expérience a été menée.



## Un parcours arachnéen

Au total, 10 acteurs différents ont dû être contactés pour obtenir une solution au problème posé et 13 déplacements ont été nécessaires pour y parvenir.

C'est une véritable toile d'araignée qui s'est constituée entre les participants avec, au centre, « un usager » soulagé de voir l'expérience se terminer. Les impressions témoignent d'un parcours périlleux, long et difficile qui donne à l'utilisateur le sentiment d'être pris dans une toile. Face à toutes ces démarches et à l'accueil froid de certains intervenants, notre protagoniste aurait, en situation réelle, abandonné depuis longtemps. Perdu dans les délais, les rôles et les modalités d'accueil des services, il ne parvenait pas à identifier les informations pertinentes et les démarches à suivre.

La difficulté réside à la fois dans la segmentation des approches et les rôles spécifiques des acteurs, mais également dans la nature de la question énergétique (et de l'eau) qui mêle des dimensions socio-administratives et techniques. Une facture annuelle anormalement élevée trouve-t-elle son origine dans une erreur de comptage, des provisions inadaptées, un contrat coûteux, un problème technique (mauvaises canalisations ou isolation insuffisante du logement, ...) ... ? Différentes causes peuvent être à la source du problème et, souvent, s'entremêlent.

## Face à la toile, mettre en place des stratégies

Au-delà des trajectoires, l'étude française de l'OPE apporte un éclairage sur les stratégies mises en place par les ménages pour sortir d'une situation de précarité énergétique. Elles sont répertoriées en sept catégories : supporter l'inconfort, réduire leur consommation, augmenter le revenu disponible, négocier avec le propriétaire, réaliser un arbitrage entre loyer et énergie, déménager ou encore avoir recours aux aides. Ces catégories ne sont pas exclusives l'une de l'autre et ne sont pas mentionnées dans un ordre chronologique.

De manière prégnante, le recours aux aides est tout d'abord marqué par le sentiment de honte. « *Pour moi, c'est une honte d'être dans le besoin.* » Les problèmes de logement, de confort, de gestion du budget relèvent du registre de l'intime.

Le ménage entouré socialement fera peut-être appel à son entourage pour une aide financière, une solution de relogement ou encore des conseils, des pratiques d'entraide et d'échange de services. Bien souvent, ce n'est que lorsque la situation devient insoluble que l'aide « institutionnelle » apparaît inévitable.

Les ménages qui s'adressent à des services formulent rarement une demande en lien avec la précarité énergétique mais mentionnent d'autres difficultés (logement,







santé, ...). L'aide est plus facilement acceptée lorsqu'elle est proposée ou qu'elle est identifiée comme appartenant au « registre du droit » plutôt que de l'aide sociale. Elle semble moins stigmatisante.

Enfin, pour les ménages interrogés par l'OPE, les dispositifs existants demeurent méconnus et apparaissent comme complexes et segmentés dans leur approche de la résolution du problème. La rencontre de ceux-ci se produit grâce à l'intervention d'acteurs tiers comme d'autres services sociaux et médicaux, le fournisseur d'énergie, le chauffagiste, une association, ...

**Pour conclure, le non-recours dans le secteur de l'énergie est bien présent comme dans d'autres domaines qui touchent aux droits fondamentaux mais avec, cependant, des spécificités qu'il est intéressant à mettre en évidence.**

**Nous avons pointé :**

-  le peu d'aides disponibles identifiées comme constituant « des droits » ;
-  la difficulté de détecter et de cerner le problème « énergétique/hydrique » ;
-  la complexité des rôles et missions des acteurs ;
-  la segmentation de l'aide proposée entre approches administratives, juridiques, sociales et techniques.

**Il nous appartient, dès lors, d'aborder toutes ces problématiques de front et collectivement, pour diminuer le non-recours, et par là-même, améliorer l'accès à l'énergie et à l'eau.**



# Freins et pistes envisagées



## OBTENIR UNE AIDE SOCIALE, TECHNIQUE ET FINANCIÈRE AUPRÈS D'UN SERVICE ADÉQUAT

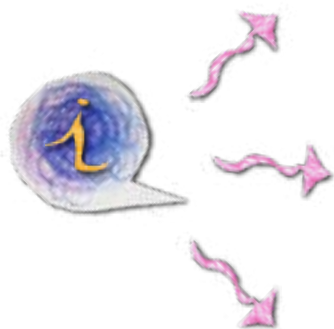
Nous l'avons évoqué, un nombre croissant et conséquent de ménages vivent dans une situation de précarité énergétique et/ou hydrique. Qu'ils rencontrent des difficultés de paiement, vivent dans une passoire énergétique ou encore se privent d'un besoin fondamental pour ne pas sombrer dans le surendettement, combien franchissent les portes d'un service pour demander de l'aide ? Combien l'obtiennent ? Combien parviennent à faire valoir et à maintenir leurs droits ?

Lors d'une précédente recherche<sup>36</sup>, le Centre d'Appui SocialEnergie mettait déjà en évidence que, si les menaces financières

et administratives sont généralement les éléments déclencheurs pour tenter de résoudre une situation, il faut pousser de multiples portes pour sortir du froid. Les personnes concernées ne parvenant pas à expliquer leurs difficultés ni à faire entendre leur voix.

Et pourtant un accompagnement de qualité dans le domaine de l'énergie représente une vraie plus-value aux résultats multiples. C'est tout d'abord bénéficier d'une écoute non-jugeante, un espace/temps pour déposer ses valises souvent bien chargées. C'est également obtenir une analyse pointue des difficultés rencontrées en s'assurant de la compréhension des enjeux par la personne concernée ; ainsi qu'une exploration du champ des possibles tant au niveau du logement que de la situation financière et administrative. Et enfin, c'est activer la mise en œuvre de leviers d'action définis de commun accord. Une part considérable du travail sera consacrée à convaincre les autres acteurs de la légitimité de la demande, à

36 « Mettre de l'énergie dans le social - le métier d'accompagnateur énergie », H-O. Hubert et F. Grevisse, mai 2015, les Cahiers de la Recherche d'Action (publication de la Fédération des Services Sociaux).



concrétiser les mesures sociales existantes ou encore à aider la personne à faire valoir ses droits.

Pour renforcer l'accessibilité des services et des différentes formes d'aide, les participants du groupe de travail ont mis en évidence plusieurs pistes de travail<sup>37</sup> :

## Repenser l'information

L'accessibilité de l'information est une problématique récurrente : comment faire valoir un droit ou solliciter une aide quand on ne dispose pas des renseignements nécessaires?

Pour un public en situation de précarité, l'accessibilité à cette information, pourtant si cruciale, est rendue plus complexe en raison des difficultés vécues dans la maîtrise de la langue orale et/ou écrite, de l'incompréhension des termes techniques et de la fracture numérique.

Dans son rapport<sup>38</sup>, l'Observatoire de la Santé et du Social met en évidence les éléments suivants : « *le fait que la plupart des droits reposent sur une information et sur une demande fait que les chances sont parfois minimales pour de nombreux groupes de personnes plus vulnérables*

37 Plus de précisions dans le compte rendu de la 2<sup>ème</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)


38 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, p. 14, [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf)

*d'aller même jusqu'au bout d'une demande notamment via la non-connaissance et la non-compréhension* ». P. Mazet, chargé d'études auprès de l'Observatoire français des non-recours aux droits (Odenore), Observatoire réputé en ce domaine, mentionne l'importance que l'information ne soit pas seulement « *produite et donnée mais aussi reçue et comprise par les publics destinataires ; l'administration doit, dans ce cas adopter une démarche active, voire « proactive » vis-à-vis de ses publics (au besoin en les accompagnant), en tenant compte de leurs éventuelles spécificités, afin de leur faire parvenir une information intelligible et utilisable, dans les meilleurs conditions* »<sup>39</sup>.

En pratique, les informations dont les personnes disposent proviennent de réseaux informels et sont parfois erronées, ou sont fournies par d'autres services de proximité, pour autant que ceux-ci disposent du niveau d'information suffisant.

Dans l'idéal, les participants mettent en évidence que l'information doit être juste, complète et, tout en étant compréhensible, centralisée mais disponible auprès d'acteurs de proximité et, enfin, attractive et pédagogique.

De manière concrète, pour y parvenir, des actions doivent être menées à plusieurs niveaux :

 **Former les professionnels du social au sens large afin qu'ils puissent être vigilants**

39 P. Mazet, « Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 40.



quant aux signaux d'alarme et apporter les premiers renseignements appropriés. Si différents supports existent, ils demeurent parfois méconnus ou peu utilisés. Un travail continu de sensibilisation et de professionnalisation du secteur par la formation doit être mené.

↳ Sensibiliser les fournisseurs d'énergie et d'eau qui sont les premiers acteurs en contact de manière directe et régulière avec l'ensemble des consommateurs. Ils sont probablement les premiers à être appelés en cas de difficulté. Dans un avis d'initiative sur le non-recours, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale demande qu'une attention particulière soit portée à la formation des intervenants qui se trouvent « derrière les guichets » dans les organismes publics et privés afin d'accueillir les personnes, de prendre en compte les situations particulières et de les soutenir dans leur tâches. Les Ordonnances bruxelloises confient aux fournisseurs et aux CPAS une série d'obligations en termes de communication suite à un cas de non-paiement mais actuellement, les documents manquent leur cible. Repenser le contenu des factures et des courriers, veiller à présenter les mesures sociales et les acteurs sociaux sur les sites Internet ou encore former le personnel des services à la clientèle à une « culture de bienveillance à l'égard des publics précarisés » sont différents éléments qui constitueraient une forme d'obligation de « service public » au-delà de la vente d'une marchandise.

↳ Concevoir des supports adaptés et préventifs et repenser les formes et les lieux de diffusion.

↳ Être conscient de la fracture numérique, toujours bien présente, surtout en ce qui concerne « la gestion » (accès à un compte client, factures numériques, ...) via les nouvelles technologies et agir en conséquence. Disposer d'un accès au matériel nécessaire ne suffit pas. La fracture s'étend au-delà.

↳ Utiliser différents canaux de l'oralité (appel téléphonique, contact direct à domicile), qui permettent de s'assurer que l'utilisateur a bien compris, et de le mettre en confiance pour qu'il accepte l'aide.

## Aller à la rencontre

↳ Pour contrer les différentes formes du non-recours et répondre à ses causes multiples, les participants proposent d'inverser le sens du déplacement, d'aller à la rencontre des personnes en initiant différents prétextes, sans pour autant être dans la contrainte ou le contrôle.

Les travailleurs qui ont fait l'expérience d'une « journée de l'énergie », d'animations dans un autre cadre ou d'une présence dans un contexte inhabituel de la réception du public témoignent de la plus-value de cette approche qui modifie la relation, fait tomber des préjugés et permet de rencontrer des personnes qui ne fréquentent pas les services sociaux.

Cependant, sortir des murs nécessite de la créativité, du temps et de la reconnaissance institutionnelle pour ce type d'approches.

↳ Les participants proposent de multiplier ces moments et de tester également des approches plus collectives au travers d'animations qui permettent de transmettre et de partager des savoirs.



# FOCUS CPAS DE SAINT-GILLES

## LA MISE EN PLACE D' ACTIONS CONCRÈTES POUR LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS

Depuis plusieurs années, le CPAS de Saint-Gilles a mené un travail de réflexion sur la thématique du non-recours. Celui-ci a donné lieu, entre autres, à trois projets articulant de nouvelles pratiques :

- **La « Maraude »**

Destinée à toucher le public spécifique des personnes sans-abri vivant sur le territoire, une maraude est assurée par des travailleurs sociaux détachés du service social général. Ceux-ci font un travail de rue à la rencontre du public-cible. L'objectif est de leur proposer les différentes aides du CPAS et de faciliter le recours aux services adéquats.

Au vu des résultats positifs, la commune a dégagé un budget supplémentaire, qui a permis l'engagement de 2 travailleurs aux horaires adaptés (soirée, samedi, ...) et qui font preuve de flexibilité. Ils travaillent en partenariat avec les éducateurs de rue du Service prévention de la commune.

- **Antenne mobile sociale**

De manière régulière, le médibus, un camping-car appartenant à l'association Médecins du Monde, est utilisé par le CPAS pour se déplacer et tenir une permanence sociale dans différents lieux stratégiques de Saint-Gilles. Ce projet semble, selon l'évaluation du CPAS, rencontrer un peu moins de succès auprès du public car les gens, peu curieux, ne franchissent pas d'eux-mêmes les portes du véhicule. Aller vers les citoyens, en rue, n'est pas non plus une démarche évidente pour les travailleurs sociaux. Certains quartiers, comme celui de la gare du midi, rencontrent davantage de succès. Les assistants sociaux de secteur

prennent en charge cette permanence à tour de rôle. Ils peuvent constituer le dossier social sur place afin de faciliter les démarches. Cependant, l'objectif, à terme, demeure que les bénéficiaires franchissent les portes du CPAS.

- **Plateforme citoyenne**

Le CPAS a également mis en place une plateforme composée d'usagers du CPAS qui se rassemblent pour travailler autour d'une thématique pendant une année. Les sujets déjà mis au travail sont l'accès aux soins de santé ou encore la communication pour les bénéficiaires.

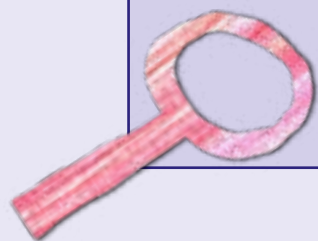
Le groupe se réunit environ une fois toutes les deux semaines. Il liste les problématiques identifiées et demande l'avis du service social et de la Direction du CPAS. À la suite de quoi, le CPAS réfléchit à des solutions possibles, comme par exemple l'automatisation de certaines aides.

Les participants bénéficient d'un défraiement pour le travail réalisé.

Le CPAS s'est également questionné sur ses procédures et les documents que les travailleurs sociaux sollicitaient pour introduire une demande d'aide. Parfois trop nombreux et ne correspondant pas toujours aux besoins de l'enquête sociale, les collecter représentait une source de découragement et d'abandon des demandes d'aide. Aujourd'hui, seuls les documents qui ne peuvent être obtenus via les flux de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et qui sont nécessaires au traitement de la demande sont sollicités auprès des usagers.







## FOCUS LE JUSTIBUS POUR QUE LA JUSTICE VIENNE JUSQU'À CHACUN.E !

Le Justibus, bus mobile pour un accès à la justice pour tous, semble être un outil très adapté pour lutter contre le non-recours. C'est une initiative-pilote mise en place par la Commission d'Aide juridique de Bruxelles pour démocratiser l'accès à la justice : depuis la mi-octobre 2019, le Justibus parcourt Bruxelles pour proposer des consultations gratuites données par des avocats, sans rendez-vous ni conditions de nationalité ou de revenus<sup>40</sup>.

Le projet vise particulièrement les justiciables les plus défavorisés, les personnes à mobilité réduite et les personnes âgées, mais également la classe moyenne fragilisée<sup>41</sup>. En effet, ils constituent souvent les publics les plus éloignés de la justice. Le Justibus ambitionne de combler le fossé entre la justice et les justiciables<sup>42</sup>.

S'il existe, certes, déjà des consultations gratuites au sein des divers lieux d'aide juridique de 1ère ligne, le concept du Justibus va un cran plus loin : il roule à la rencontre des habitants de la Région pour les informer de leurs droits<sup>43</sup>. Concrètement, chaque jour de la semaine, le Justibus tient des permanences dans différents lieux de Bruxelles à des horaires fixes : Petit Château, SAMU social, mais également aux marchés de Saint-Gilles, de Molenbeek, de Laeken ou

de l'abattoir, ...<sup>44</sup>. Ainsi, selon une avocate active au sein du Justibus, « *ici, en étant sur les marchés, on touche des personnes qui ne se rendent peut-être même pas compte qu'elles ont des droits. On touche aussi des personnes qui auraient peur de se rendre au Bureau d'aide juridique, les sans-papier par exemple. En venant dans leur milieu de vie, ça marche mieux* »<sup>45</sup>.

Vinciane Gillet, présidente de la Commission d'Aide Juridique de Bruxelles, rapporte fin décembre 2019 qu' « *à ce jour, après plus de deux mois d'activité, le projet pilote du Justibus est déjà un succès. Il répond à un véritable besoin. Une évaluation complète est d'ailleurs en cours afin d'améliorer encore le projet par un meilleur ciblage des lieux visités, des horaires adaptés ou par une présence du monde associatif à bord du Justibus. La Commission d'aide juridique entend en effet inscrire cette initiative sur le long terme (...)* »<sup>46</sup>.

À l'avenir, le Justibus devrait idéalement être utilisé par les associations spécialisées dans les matières d'accès à l'énergie et à l'eau, faisant des permanences aux côtés d'avocats, tant ces matières sont maîtrisées par un pool encore trop réduit de professionnels.

40 [https://cajdebruxelles.be/images/communique\\_madrane.pdf](https://cajdebruxelles.be/images/communique_madrane.pdf)

41 [https://cajdebruxelles.be/images/communique\\_madrane.pdf](https://cajdebruxelles.be/images/communique_madrane.pdf)

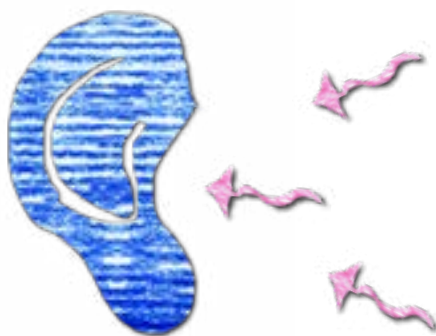
42 <http://latribune.avocats.be/le-justibus-repousse-les-frontieres-de-lacces-au-droit>

43 Ce Justibus est donc une forme d' « outreach », à savoir une activité consistant à fournir des services à toute population en allant vers elle, population qui, autrement, n'y aurait pas accès.

44 Les horaires et lieux de passage du Justibus sont repris sur <http://cajdebruxelles.be>

45 M. Legrand, « 24 heures avec ... Le Justibus », *Alter Echos*, n°478, nov. 2019, p.32.

46 <http://latribune.avocats.be/le-justibus-repousse-les-frontieres-de-lacces-au-droit>



## Soigner l'accueil

« Vous commencez à paniquer parce que vous allez ouvrir la porte et commencer à parler avec des gens. En plus, vous vous sentez déjà défavorisé, pas toujours propre avec vous-même, pas bien rasé, pas bien parler, vous ne savez pas comment vous adresser, vous avez peur de dire : je ne sais pas lire et écrire. C'est... effrayant. »<sup>47</sup>

La question de l'accueil représente un élément essentiel car, de celui-ci, dépendra le reste du suivi. Il soulève des enjeux de lisibilité et donne une première image de la philosophie de l'institution. Il est le reflet de son fonctionnement mais demeure tributaire des moyens qui y sont investis.

Mal accueillie, la personne renoncera à sa demande ou poursuivra ses recherches ailleurs avec peut-être davantage d'appréhension.

↳ Soigner la qualité de l'accueil au sein des services signifie qu'il ne se réduit pas à une série de formalités mais qu'il fait partie intégrante de l'accompagnement même s'il est vécu comme un temps « d'entre deux ».

↳ Pour les participants, l'accueil doit être clair, concret, rapide et chaleureux.



## Du temps et des moyens nécessaires

« Soigner la qualité et l'engagement dans son travail : être réflexif, combatif et créatif. »<sup>48</sup>

↳ Pour les travailleurs sociaux, la qualité de l'accompagnement nécessite du temps pour l'écoute, de la disponibilité pour travailler en profondeur et éviter de réorienter la personne à mauvais escient. Elle vise à apporter des réponses structurelles, non partielles ni ponctuelles.

↳ L'accompagnement nécessite de rencontrer la personne, de ne pas la résumer à ses difficultés, chaque situation étant singulière.

Aujourd'hui, les différents services témoignent de l'insuffisance des moyens financiers et humains.

D'année en année, les demandes augmentent et les financements restent insuffisants. Les travailleurs font face à de nombreuses contradictions entre ce que devraient être leurs missions et ce qu'il est possible de réaliser effectivement dans le temps imparti.

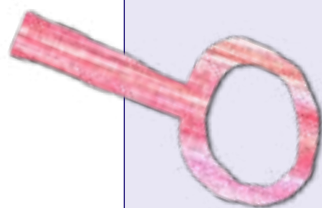
Cette insuffisance de moyens génère des temps d'attente relativement longs dans les délais d'octroi d'un rendez-vous et/ou d'une aide, ce qui contribue aussi à des abandons dans les demandes d'aide.

Notons que ce constat est partagé par bon nombre d'institutions, d'associations et d'organisations sociales. Dans son avis<sup>49</sup>, le

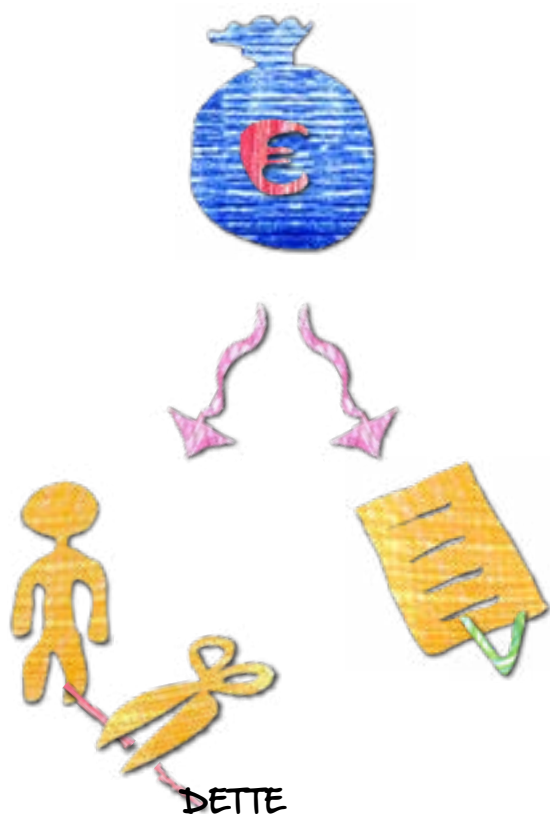
47 Extrait de la recherche "À la croisée des regards. Usagers et travailleurs sociaux", H-O. Hubert et J. Vleminckx, éditions Academia - L'Harmattan (2019).

48 Propos recueillis lors du groupe de travail.

49 Avis d'initiative du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées - 19/04/2018.



Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées déclare : « Les réformes des services publics ne vont pas dans ce sens et génèrent une perte de qualité et, pire, ne permettent plus d'aller « chercher » les citoyens les plus vulnérables. Pour rappel, 1/3 des personnes exclues du chômage dont on sait qu'elles n'ont pas retrouvé de travail, ne se retrouvent plus couvertes par la protection sociale. »



Pour lutter contre la précarité énergétique et hydrique, la France s'est dotée notamment de la loi Besson en 1990<sup>50</sup>. Elle affirme le droit au logement des plus démunis par la création de « plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées » (PDALPD) et d'un « dispositif d'incitation à l'investissement locatif ». Elle donnera ainsi naissance au Fonds Solidaire Logement (FSL).

Cette loi prévoit également la mise en place de conventions entre le département, les représentants d'Électricité de France (EDF), de Gaz de France (GDF) et de chaque fournisseur d'eau ou d'énergie. Ces conventions définissent le montant et les modalités de la contribution financière des fournisseurs au Fonds Solidaire Logement (FSL). Par ce biais, elle assure la désignation, chez chaque fournisseur, d'un interlocuteur formel pour les acteurs sociaux. Il est appelé « **interlocuteur** » ou « **correspondant solidarité** ».

Le fonds, quant à lui, accorde des aides visant à garantir l'accès et le maintien dans le logement des personnes aux revenus les plus modestes. Il en existe un dans tous les départements de l'hexagone et chaque fonds bénéficie d'une autonomie dans son fonctionnement, dans le type d'accompagnement et dans ses propres critères d'attribution d'aides. En 2004, le champ d'intervention du fonds est élargi aux aides pour le paiement des factures d'énergie, d'eau et de téléphone, dans une logique de « guichet unique » et donc

50 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000159413&categorieLien=cid](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000159413&categorieLien=cid)

# FOCUS LE FONDS SOLIDAIRE LOGEMENT EN GIRONDE

d'optimisation. Il s'agit d'un dispositif correctif d'aide au paiement des factures, assorti parfois d'une aide à la médiation et à la gestion locative. Les demandes d'aide concernant les domaines de l'énergie et de l'eau se retrouvent dans les aides spécifiques au maintien dans le logement et prennent alors la forme d'interventions financières ou de prêts sans intérêts.

Le FSL de Gironde<sup>51</sup>, par exemple, se démarque par sa gouvernance multiple, mêlant différents organes de pouvoir. Par ailleurs, il a développé un dispositif social d'accompagnement par le logement innovant, équivalent à un millier de logements. Il travaille en étroite collaboration avec le tissu associatif local et les organismes qu'il subventionne.

Le système du FSL prévoit deux types d'aides : les aides directement accessibles, dont les critères sont connus et définis, et qui se basent sur les ressources du ménage et sur le montant maximal de la facture. Un ménage concerné pourra adresser directement sa demande et identifier au préalable si elle trouvera une issue favorable. Le deuxième type d'aides nécessite l'intervention des travailleurs sociaux de la commune ou des points conseil budget<sup>52</sup>. Elles tiennent compte de l'ensemble des ressources des personnes composant le ménage et d'une

enquête sociale. Il est à noter que ces aides s'adressent tout aussi bien aux locataires et sous-locataires qu'aux propriétaires.

Ces aides valent uniquement pour la résidence principale du demandeur, les factures doivent être à son nom et concerner son logement actuel. Les factures pour un ancien logement seront retenues seulement si leur apurement conditionne l'accès à un nouveau logement. Elles portent sur les douze derniers mois de consommation et des conditions particulières sont établies pour les ménages aidés au cours des 3 dernières années pour un même logement.

Le fonds distingue :

- les aides curatives, qui relèvent d'une prise en charge d'une dette liée à une facture impayée,
- les aides préventives, qui visent à faciliter la mise en place ou le maintien de la mensualisation via le paiement d'une mensualité ou d'une facture de régularisation.

En parallèle, existe aussi le chèque énergie. Après deux années d'expérimentation, le chèque énergie a été mis en place au niveau national le 1er janvier 2018, par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, en remplacement des tarifs sociaux de l'énergie. Cette aide financière a remplacé le système des tarifs sociaux. Elle permet aux ménages à faibles revenus de payer leurs factures d'énergie ou de réaliser des travaux d'économie d'énergie. L'aide est conditionnée par le niveau des revenus et par la composition du ménage. Le montant moyen est d'environ 200 euros. Le chèque est envoyé automatiquement aux bénéficiaires, sur la base des informations

51 [www.fsl33.org](http://www.fsl33.org)

52 Les points conseil budget : [www.economie.gouv.fr/cedef/point-conseil-budget-PCB](http://www.economie.gouv.fr/cedef/point-conseil-budget-PCB)



transmises à l'administration fiscale. Il est nominatif et est envoyé sous format papier ou par courrier électronique. Il est cumulable avec d'autres types d'aides.

L'ONPE dresse le bilan<sup>53</sup> de son utilisation : « Le taux d'utilisation du chèque a été de 79,05% en 2016 (soit 137 007 chèques effectivement utilisés), et de 82,89% en 2017 (soit 137 919 chèques effectivement utilisés). Les chèques ont été utilisés, à plus de 90%, auprès de fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel. Lors du déploiement national en 2018, le chèque énergie a été adressé à 3,6 millions de ménages. Le taux d'utilisation du chèque s'élève actuellement à 78,50% (soit 2 840 692 chèques effectivement utilisés), ce qui est proche du taux observé pendant l'expérimentation. Ces chèques ont été utilisés à 94% auprès de fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel ». En Belgique, la mise en place d'un chèque énergie, de manière complémentaire au tarif social, pourrait être une mesure sociale pour les locataires qui dépendent d'un compteur collectif et qui n'ont donc pas accès aux mesures classiques de protection sociale.

53 Observatoire National de la Précarité Énergétique, tableau de bord de la précarité énergétique 2019 (2e semestre) : [www.precarite-energie.org/wp-content/uploads/2020/01/2019-onpe-tableau-de-bord-v5.pdf](http://www.precarite-energie.org/wp-content/uploads/2020/01/2019-onpe-tableau-de-bord-v5.pdf)

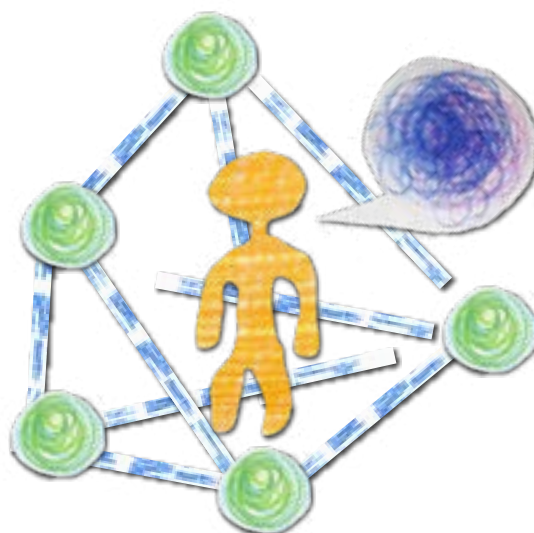
## Travailler en réseau

Le groupe de travail, à l'instar du rapport de l'Observatoire, alerte également sur la pénibilité que représente le fait pour l'utilisateur de devoir exposer sa situation, se raconter à chaque fois dans chaque nouveau lieu auprès de chaque nouvel intervenant.

La spécialisation croissante des services sociaux, par domaine de vie, apporte une aide de qualité mais engendre aussi une multiplicité des lieux d'accueil, avec pour conséquence un risque accru de réorientations successives.

↳ Se connaître à l'échelle locale et régionale, travailler en réseau et coordonner ses actions permet de limiter ce risque et, par conséquent, de diminuer la « non-information », la « non-demande » et le « nonaccès ».

↳ Si des initiatives existent comme le Réseau de Vigilance ou les coordinations sociales locales, elles devraient être repensées afin de permettre de mieux se connaître mais également de décloisonner les approches.





# FOCUS PROJET BASKUUL

## UN PROJET POUR ÉQUILIBRER LES RELATIONS ENTRE AYANTS DROIT ET LES CPAS

Partant du constat que la protection sociale est un droit fondamental mis sous pression, l'asbl « Samenlevingsopbouw Brussel » a mis en place un projet de travail communautaire nommé BASKuul. Le projet vise à mieux équilibrer les relations entre les ayants droit au Revenu d'Intégration Sociale (RIS) et les CPAS.

Le projet émane des préoccupations des travailleurs de terrain. Le RIS est le dernier filet de sécurité de notre système de protection sociale. Pourtant, le risque d'exclusion de cette allocation sociale est accru, les ayants droit ignorent parfois leurs droits ou n'osent simplement pas les faire valoir. De plus, à l'inverse des mutuelles pour les personnes malades ou des syndicats pour les travailleurs, il n'existe aucun organisme institutionnalisé chargé d'apporter son soutien pour défendre le droit au RIS. L'objectif est donc double : sensibiliser les personnes à leur droit au RIS et travailler avec elles pour que ce filet de sécurité soit digne et complet. Ce que les gens savent et peuvent faire eux-mêmes est le point de départ des actions mises en place.

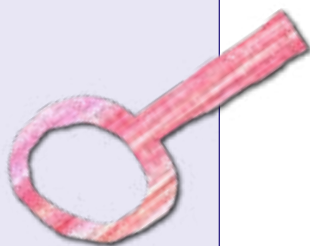
Chaque semaine, BASKuul accueille les personnes qui souhaitent obtenir des informations sur les droits et les procédures des CPAS. Ils peuvent aussi y trouver une oreille attentive pour déposer leurs expériences et un soutien moral dans leurs démarches. Pour les situations nécessitant un conseil ou un soutien juridique individuel, une permanence juridique gratuite est organisée une fois par mois. Cette permanence se fait en collaboration avec la juriste d'Infor Droits (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion). En outre, BASKuul travaille au lancement d'un groupe organisé, composé d'ayants droit du

CPAS, dont l'objectif est de rechercher des solutions structurelles visant à améliorer leur situation et leur position vulnérable.

La travailleuse communautaire de BASKuul assure une fonction de facilitatrice entre l'assistant social et la personne concernée (l'ayant droit) pendant le suivi du dossier individuel. Cet accompagnement permet souvent de débloquer une mauvaise compréhension de la situation et/ou d'établir un rapport de confiance. Lorsqu'une aide juridique est nécessaire, la travailleuse de Baskuul aide la juriste d'Infor Droits à faire le suivi, récolte les documents et preuves et, si nécessaire, accompagne la personne au rendez-vous avec l'assistante sociale du CPAS.

La juriste est spécialisée en matière d'aides sociales délivrées par les CPAS. Lorsque la réponse du CPAS est négative, elle analyse la motivation de la décision, la situation de la personne et, si elle constate des irrégularités, sollicite une demande d'audition auprès du comité de CPAS (l'exercice du droit d'être entendu) et, plus encore, si cela s'avère nécessaire, elle introduit un recours auprès du Tribunal du Travail. L'audition permet parfois de débloquer plus rapidement une situation qu'un recours auprès du Tribunal du Travail, ce qui est souvent précieux pour une personne qui se trouve dans une situation d'urgence lorsqu'elle est privée totalement de son RIS.

Les porteurs du projet constatent que le public qui vient aux permanences exprime souvent sa satisfaction de pouvoir rencontrer une personne qui prend le temps d'écouter toute son histoire. Les personnes mentionnent également l'importance de



recevoir des explications qui leur permettent de comprendre comment le CPAS fonctionne, de connaître leurs droits et leurs moyens de défense contre une décision négative. Le soutien moral et l'accompagnement mis en place pour se rendre au rendez-vous avec le CPAS, afin de régler d'éventuels malentendus ou incompréhensions, est aussi jugé indispensable.

A côté de ce soutien individuel, BASkuul organise aussi des activités de rencontres entre les ayants droit du CPAS avec, pour objectifs, de renforcer leurs savoirs et leur permettre de comprendre qu'ils/elles ne sont pas seul(e)s à vivre les mêmes expériences de vie. Le but est de pouvoir faire entendre leur voix et leur vécu et de bénéficier d'un vrai soutien de la part des personnes du groupe.

En pratique :

BASkuul est situé dans le quartier Anneessens : place Anneessens,13 à 1000 Bruxelles.

Accueil ouvert sans rendez-vous, à toutes les personnes des 19 communes de Bruxelles ayant droit au RIS, tous les mardis de 13h30 à 16h30.

La permanence juridique a lieu chaque troisième mardi du mois entre 13h30 et 16h30.

Si on ne peut pas venir le mardi après-midi, il est possible de prendre rendez-vous avec Baskuul au 0483 729 837 ou par mail : [baskuul@samenlevingsopbouw.be](mailto:baskuul@samenlevingsopbouw.be)





## FAIRE VALOIR SES DROITS DEVANT LE JUGE DE PAIX/ INTRODUIRE UNE PLAINTÉ

Des diverses séances du groupe de travail, il ressort que les services sociaux ont une charge de travail énorme et que les travailleurs sociaux ou autres acteurs de première ligne (juriste d'une association, avocat « pro deo », ...) essaient de régler les problèmes de leurs usagers de manière directe et efficace. Lorsqu'une situation a trouvé une solution satisfaisante, les travailleurs de première ligne n'ont bien souvent pas les ressources (temporelles, matérielles, ...) nécessaires pour dénoncer, par le biais d'une plainte (devant des instances extrajudiciaires) ou d'un recours devant la Justice de Paix ou le Tribunal du Travail, la pratique illégale ou l'erreur subie par l'utilisateur.

### **Introduire une plainte devant le Service des litiges de BRUGEL, le Service de Médiation de l'Énergie ou le SPF Économie**<sup>54</sup>

La plupart des travailleurs sociaux participants ont, en outre, révélé ne pas savoir très clairement auprès de qui porter plainte et comment se déroulera la procédure. Par ailleurs, le traitement d'une plainte prend du temps, différant dès lors la

clôture d'un dossier traité par les travailleurs sociaux et requérant du travail et un suivi supplémentaire, parfois impossible à offrir. L'évaluation coût/bénéfice d'une plainte introduite (investissement en temps/ résultats escomptés) n'est pas si évidente à réaliser pour les travailleurs sociaux : en effet, ils n'ont pas une grande expérience des procédures de plainte ni de vision sur les résultats que peuvent générer ces dernières.

Et pourtant, nous avons pu le découvrir lors de la 4<sup>ème</sup> séance du groupe de travail, au Service de Médiation de l'Énergie, l'introduction d'une plainte produit souvent des résultats favorables pour le client dont les droits n'ont pas été respectés.

Il est important de rappeler que, si par l'introduction de plaintes, on vise évidemment à trouver une solution à une situation particulière, cette démarche engendre un « bénéfice secondaire » : elle permet aussi de mettre en lumière des pratiques illégales/abusives des fournisseurs ou des flous voire des vides juridiques. Pour traiter le problème en amont et le résoudre pour tous les consommateurs exposés à de telles pratiques, le Médiateur ou BRUGEL peuvent alors, s'ils l'estiment judicieux, émettre -par exemple- des recommandations politiques ou des propositions de modification des textes légaux.

54 Plus de précisions dans le compte rendu de la 4<sup>ème</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)



L'avantage des procédures de plainte est, en outre, leur gratuité.

↳ Pour favoriser une augmentation des procédures de plainte, il est apparu comme essentiel, dans un premier temps, d'informer les travailleurs sociaux, mais également le public sur l'existence de ces procédures de plainte et leur fonctionnement.

↳ Ensuite, il est important que ces procédures puissent conserver une certaine souplesse et ne soient pas trop formalistes afin d'éviter que certains travailleurs sociaux ou le public ne « décrochent » lors de l'introduction de la plainte ou durant son traitement. À cet égard, le Médiateur fédéral de l'énergie plaide pour que les plaintes auprès de son service puissent être également déposées par téléphone.

↳ Les rencontres récurrentes entre les travailleurs sociaux et le Médiateur fédéral ou des membres du Service des litiges de BRUGEL, notamment au cours des séances du Réseau de vigilance, participent également à donner une image concrète et plus accessible de ces instances. C'est, dès lors, un exercice à reproduire chaque année.

↳ Il est également ressorti des échanges que des informations fréquentes, à destination des travailleurs de première ligne, sur des exemples concrets de plaintes et leurs résultats pour l'usager, pourraient faire évoluer leurs pratiques et les encourager à introduire davantage de plaintes. En effet, les travailleurs de première ligne identifieraient ainsi plus clairement et facilement, par analogie, les situations dans lesquelles des plaintes peuvent être introduites et, le cas échéant, leurs résultats positifs. Cela

les inciterait à entreprendre, à leur tour, une telle démarche, pour optimiser la défense de leur usager.

↳ Parmi les autres pistes d'amélioration du système actuel, il a parallèlement été question de mettre, en annexe des factures, davantage d'informations sur les procédures de plainte disponibles ainsi que de faire des campagnes d'information auprès des travailleurs sociaux et des consommateurs et/ou des outils de vulgarisation sur le sujet.

↳ Créer un point unique de contact pour porter plainte serait également perçu comme très positif.



# FOCUS SERVICE DE MÉDIATION DE L'ÉNERGIE ANGLAIS

## EXPÉRIENCES INSPIRANTES : DÉCISIONS CONTRAIGNANTES

Une des pistes pour donner davantage de poids à l'action du Service de Médiation de l'Énergie serait de rendre ses décisions contraignantes. À cet égard, le fonctionnement du Service de Médiation de l'Énergie anglais, quelque peu différent de chez nous, est inspirant<sup>55</sup>.

En effet, si la procédure est relativement similaire en ce qui concerne la recevabilité (contacts préalables avec le fournisseur nécessaires, par exemple) et le traitement de la plainte, il en est autrement pour la portée de la décision du médiateur.

En Angleterre, le Médiateur émet une résolution qui, si elle est acceptée par le demandeur, est contraignante pour le fournisseur. Le Médiateur dispose d'une équipe qui veille à la mise en œuvre de sa décision.

Si le fournisseur ne s'est pas conformé à la décision dans un délai raisonnable alors que le demandeur le lui a rappelé, ce dernier peut aller devant un tribunal pour la faire appliquer et exécuter.



55 Voir : [www.ombudsman-services.org/how-it-works/process](http://www.ombudsman-services.org/how-it-works/process)



## Faire valoir ses droits devant le Juge de Paix<sup>56</sup>

Si en matière de dépôt de plaintes « extrajudiciaires », l'utilisateur est majoritairement le « demandeur », c'est l'inverse pour les procédures en justice. L'écrasante majorité du contentieux en matière d'énergie et d'eau, devant le Juge de Paix, est déclenchée par le fournisseur, assignant l'utilisateur au tribunal. Ce dernier a, dès lors, la posture de « défendeur ».

Nous savons, par ailleurs, qu'en justice de Paix, pour les matières qui nous occupent, 80 à 90% des usagers sont jugés par défaut parce qu'ils ne se sont pas présentés à l'audience<sup>57</sup>.

Les travailleurs sociaux relatent que les personnes appelées devant le Juge de Paix se présentent chez eux souvent trop tard, soit juste avant l'audience, soit carrément après réception du jugement.

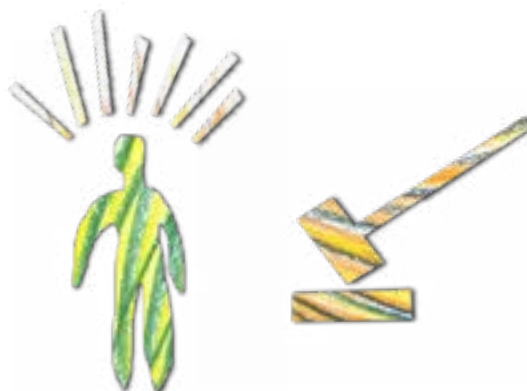
Cette attitude des usagers doit mobiliser toute notre attention en ce qu'elle entraîne des conséquences extrêmement dommageables à leur encontre (condamnation à payer la dette sans plan de paiement, coupure, saisie de biens par l'huissier, ...), et pourtant évitables, à tout le moins partiellement : en effet, lorsque les gens s'y prennent à temps, les travailleurs sociaux peuvent réellement analyser la situation, préparer l'audience et insister sur l'importance de s'y rendre pour

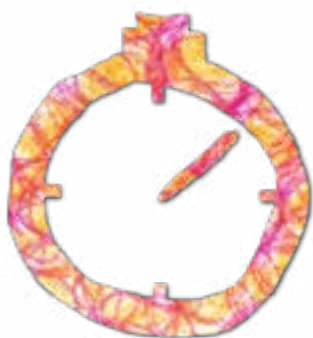
faire valoir leurs droits (obtenir un plan de paiement, faire tomber une clause pénale abusive, rectifier une erreur d'index, ...).

On constate sur le terrain que les pratiques diffèrent beaucoup selon les CPAS et selon les juges. Certains CPAS vont à l'audience et le juge accepte de remettre l'audience à une date ultérieure pour permettre au CPAS de trouver une solution avec l'utilisateur, certains juges refusent la présence du CPAS, d'autres CPAS ne se rendent pas à l'audience mais outillent les usagers au maximum avant celle-ci. On observe, à partir des échanges, que le résultat est globalement très positif pour les CPAS qui connaissent le Juge de Paix de leur canton. Lorsque le contact a pu être établi entre eux et que le juge est réceptif, on se trouve logiquement dans une situation dont tous les acteurs bénéficient favorablement. Ce qui ressort de manière nette des échanges et qui est confirmé tout azimut, c'est l'apparence de complexité que donne la justice et qui lui procure une image très répulsive pour le citoyen : procédure trop méconnue, langage utilisé trop pointu. Le système du Bureau d'Aide Juridique est également perçu comme ne répondant pas aux besoins des usagers : très lourd administrativement, accueil inadéquat, etc. Tous ces éléments du système devraient, à l'évidence, être profondément réformés

56 Plus de précisions dans le compte rendu de la 3<sup>ème</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)

57 Voir à ce sujet : [www.asbl-csce.be/journal/Ensemble100.pdf](http://www.asbl-csce.be/journal/Ensemble100.pdf)





et améliorés si l'on souhaite augmenter la participation des personnes précarisées à l'institution judiciaire<sup>58</sup>.

↳ Au-delà des réformes institutionnelles, il nous importe toutefois d'identifier les moyens à la portée des acteurs sociaux pour lutter contre le « non-recours au Juge (de Paix) ». Selon les participants, il faudrait d'abord veiller à ce que les travailleurs de première ligne soient eux-mêmes bien outillés pour connaître et comprendre le déroulement de la procédure, et qu'ils aient du temps dédié pour ce faire. Il ne faut pas non plus négliger le grand investissement nécessaire pour préparer les audiences et sensibiliser les usagers à l'importance de s'y rendre. En bref, sans augmentation des effectifs des travailleurs sociaux, il sera difficilement concevable de garantir un meilleur rapport à la justice.

↳ Enfin, figurent parmi les éléments qui aideraient les usagers à faire valoir leurs droits devant le Juge de Paix (et les services sociaux), le fait de pouvoir recourir à des avocats « pro deo » spécialisés en énergie/eau, de créer un « Justibus » (voir le Focus sur ce point en page 34) pour ces matières, et de tenir des permanences sociales et énergie/eau en dehors des lieux habituels : par exemple dans des mutuelles, des maisons de quartier, etc.



58 Pour avoir un éventail des causes multiples à l'origine de la désertion de l'appareil judiciaire par les personnes précarisées, voyez : V. van der Plancke et N. Bernard, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019, pp. 6-18 : [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf). Les résultats de cette étude ont été présentés à la 3<sup>ème</sup> séance du groupe de travail.

# FOCUS ACTIONS COLLECTIVES EN JUSTICE

Les échanges au groupe de travail ont confirmé que tout renforcement du collectif autour de la personne ayant subi une violation de ses droits consolidera la détermination de cette dernière à l'introduction d'un recours administratif ou judiciaire<sup>59</sup>.

Pour diminuer le « non-recours au juge » (non-recours qui, lui-même, fragilise le droit à l'énergie et à l'eau), il est donc fondamental d'exploiter les dispositifs d'actions collectives en justice. Deux mécanismes devraient être judicieusement utilisés : l'« action d'intérêt collectif », d'une part, et l'« action en réparation collective », d'autre part.

## L'« ACTION D'INTÉRÊT COLLECTIF »

Il s'agit de la procédure en justice introduite, aux côtés ou à la place de la personne abusée, par une association dont l'objet social vise à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales<sup>60</sup>, pour faire

cesser la violation de ceux-ci. Depuis le 10 janvier 2019, le Code judiciaire généralise désormais le droit d'introduire une « action d'intérêt collectif »<sup>61</sup>.

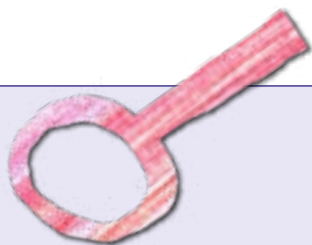
Concrètement, une organisation qui, selon son objet social, défend les droits (fondamentaux) des personnes en situation de pauvreté et œuvre contre l'exclusion sociale, pourrait agir pour défendre l'atteinte aux droits à l'énergie et à l'eau des personnes précarisées ; elle pourrait, par exemple, intervenir dans une action en justice opposant un fournisseur à un usager pour, au nom du droit fondamental à l'énergie, exiger l'enlèvement du limiteur de puissance dans certaines circonstances, postuler l'interdiction d'une coupure au vu de la composition familiale ou solliciter l'écartement d'une clause pénale. Le jugement obtenu produirait un « effet collectif bénéfique » pour toute personne exposée, par la suite, aux agissements abusifs du même fournisseur préalablement condamné, et qui pourrait se revendiquer de cette jurisprudence pour bénéficier d'une protection similaire auprès du juge saisi.

Par l'intervention d'une association dans la procédure, l'action d'intérêt collectif rééquilibre le rapport de force inégal entre l'usager et le fournisseur d'énergie/distributeur d'eau : elle permet de diminuer la crainte des individus contre les représailles et le fatalisme face aux répétitions des abus. Cette réforme, tant attendue, n'atteindra toutefois ses objectifs que si les associations, indépendantes et

59 Ces constats ont été validés également dans l'étude suivante, précédée de consultations de multiples acteurs sociaux : V. van der Plancke et N. Bernard, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019 pp. 16-18 : [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf)

60 Il s'agit des droits reconnus dans la Constitution belge et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique.

61 Nouvel article 17 al.2 du Code judiciaire, introduit par la loi du 21 décembre 2018, entrée en vigueur le 10 janvier 2019.



entreprenantes, sont suffisamment équipées (en moyens financiers notamment<sup>62</sup>) pour honorer la mission.

## L'« ACTION EN RÉPARATION COLLECTIVE »

Le recours en réparation collective a une autre logique que la précédente. Il s'agit ici d'une compilation de demandes individuelles de consommateurs<sup>63</sup>. Plus précisément, l'action en réparation collective a pour objet la réparation de dommages individuels, ayant une cause commune, subis par les membres d'un groupe<sup>64</sup>. Ces derniers peuvent ainsi, en cas de violations des obligations contractuelles d'un fournisseur ou des règles protégeant les consommateurs, obtenir collectivement une indemnisation du

préjudice collectif<sup>65</sup>. Et ce, sans que les personnes lésées ne doivent individuellement porter l'affaire en justice, l'action devant être intentée par le représentant du groupe<sup>66</sup>.

Cette action permet de faciliter l'accès à la justice pour les consommateurs, mais aussi de garantir la réparation de leur dommage, même pour de faibles montants, décourageant souvent l'introduction d'actions individuelles en réparation.

Pour éviter le recours abusif à cette procédure, le législateur a toutefois réservé la possibilité d'introduire une telle action soit aux associations agréées de défense des consommateurs agissant au nom du groupe, soit au Service de Médiation pour le Consommateur<sup>67</sup>. Ni une personne physique seule (même si elle est lésée), ni un groupe de consommateurs qui se constituerait dans ce but, ne peut donc introduire une action en réparation collective.

Le Service de Médiation pour le Consommateur a ainsi lancé, à l'initiative du Service de Médiation de l'Énergie, une action en réparation collective à l'encontre des fournisseurs d'énergie ESSENT, LUMINUS, OCTA+, MEGA, ENERGY PEOPLE et ZENO en vue d'un règlement collectif relatif à la facturation de la redevance fixe forfaitaire (aussi appelée abonnement). Une requête a été introduite le 3 août 2018 auprès du tribunal de commerce (de l'entreprise) de Bruxelles. Ces fournisseurs d'énergie portent

62 Or, il faut constater que les associations n'ont pas accès au système de l'aide juridique gratuite (« pro deo ») et que nombreuses ont récemment subi des coupes budgétaires dans les subsides octroyés.

63 Ce mode d'action a été introduit par la loi du 27 mars 2014 portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution dans le livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières» du Code de droit économique et modifiant le Code judiciaire en vue d'attribuer aux cours et tribunaux de Bruxelles une compétence exclusive pour connaître de l'action en réparation collective visée au livre XVII, titre 2, du Code de droit économique.

64 Pour une description exhaustive de ce type d'action : [www.actualitesdroitbelge.be/droit-des-affaires/droit-des-affaires-abreges-juridiques/l-action-en-reparation-collective/l-action-en-reparation-collective](http://www.actualitesdroitbelge.be/droit-des-affaires/droit-des-affaires-abreges-juridiques/l-action-en-reparation-collective/l-action-en-reparation-collective)

65 Article I. 21, 1° et 3° du Code de droit économique.

66 Seuls le tribunal de première instance et le tribunal de commerce de Bruxelles sont compétents pour traiter une action en réparation collective (Article XVII. 35 du Code de droit économique).

67 Article XVII. 39 du Code de droit économique.

en effet en compte pour certains contrats des redevances/indemnités fixes de 60 euros et plus par source d'énergie (électricité, gaz naturel) pour une année de fourniture entière, même lorsque le client final résilie prématurément son contrat. Cela signifie que les clients doivent parfois payer plus de 100 euros lorsqu'ils changent de fournisseur en cours d'année<sup>68</sup>.

Le Service de Médiation de l'Energie estime qu'il s'agit en réalité d'une indemnité de rupture (cachée) alors que les textes légaux l'interdisent.

Si l'action entreprise contre les fournisseurs appliquant une redevance annuelle aboutit, la décision sera favorable à tous les consommateurs concernés (et pas seulement à ceux qui auraient rejoint l'action collective). L'ensemble des clients dans la même situation devraient être remboursés (+/- 40 000 ménages).



68 Pour plus de détails sur cette action : [www.mediateurenergie.be/fr/faq/action-collective-redevances-fixes-et-indemnite-de-rupture](http://www.mediateurenergie.be/fr/faq/action-collective-redevances-fixes-et-indemnite-de-rupture)





## ÊTRE UN CONSOMMATEUR ACTIF ET BÉNÉFICIER DU TARIF SOCIAL FÉDÉRAL<sup>69</sup>

Il y a un peu plus de dix ans, le marché de l'énergie était libéralisé. Derrière cette privatisation, une promesse : davantage de compétitivité aboutirait à des prix de l'énergie plus bas et une augmentation de la qualité des services proposés. Une décennie plus tard, les acteurs de terrain et le consommateur ne peuvent dresser qu'un constat d'échec de ce processus<sup>70</sup>. La réponse des acteurs forts du marché et de l'Europe à cet échec réside dans le concept du « consommateur actif ». Pour profiter des meilleures offres, le consommateur doit comparer, changer de contrat régulièrement et rester à l'affût des promotions. Ce dogme du « consommateur actif » ne correspond pas au comportement de tout un chacun vis-à-vis de l'énergie, les études de la CREG (le régulateur fédéral)

69 Plus de précisions dans le compte rendu de la 5<sup>ème</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)

70 Plusieurs voix s'élèvent pour dénoncer les conséquences sociales dramatiques de la libéralisation, voir notamment le rapport EPSU « L'échec de la libéralisation de l'énergie » : [www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going%20Public\\_EPSU-PSIRU%20Report2019%20FR.pdf](http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going%20Public_EPSU-PSIRU%20Report2019%20FR.pdf), actes du colloque du 30/11/2017 « LA LIBÉRALISATION FÊTE SES 10 ANS : QUI TRINQUE ? » [www.socialenergie.be/fr/la-liberalisation-de-lenergie-bilan-et-perspectives](http://www.socialenergie.be/fr/la-liberalisation-de-lenergie-bilan-et-perspectives)

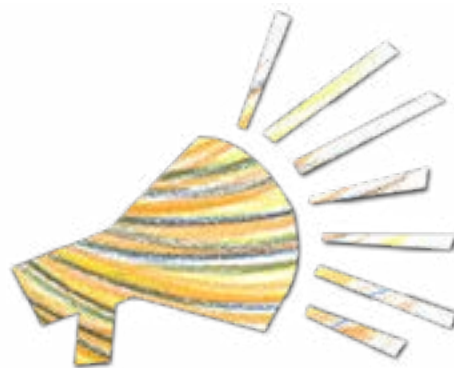
le montrent années après années<sup>71</sup>. Peu de belges profitent des offres les plus intéressantes et les taux de switch (désignant le fait de changer de contrat) sont faibles. On le voit, même lorsque les ménages disposent des moyens de comparer pour choisir une offre avantageuse, ce comportement ne va pas « de soi » pour la majorité d'entre eux.

La complexité du marché et la difficulté de comparaison des prix n'est pas étrangère à ce constat. Les participants au groupe de travail dénoncent le nombre excessif d'acteurs dans le marché, chacun avec ses compétences, ce qui crée de la confusion. Être un consommateur actif suppose également, en plus de disposer du capital temporel, culturel et technologique adéquat, d'être pleinement informé. À cet égard, le démarchage à domicile, souvent trompeur et déloyal, est pointé par les participants comme une pratique particulièrement problématique.

Au-delà du fait de profiter des meilleures offres, la pro-activité du consommateur est également au cœur de la problématique du non-recours aux droits. Le seul droit automatisé en matière d'énergie est l'accès au tarif social fédéral. L'automatisme du tarif est mise en avant par les participants comme un point positif. Des problèmes dans son application surgissent néanmoins, en ce qui concerne la rétroactivité ou la perte du tarif social lors d'un déménagement par exemple.

↳ Une uniformisation des pratiques des fournisseurs concernant l'application rétroactive permettrait plus de lisibilité dans le système.

71 [www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Press/2019/PR191024FR.pdf](http://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Press/2019/PR191024FR.pdf)



En cas de problème dans l'automatisme, les procédures pour (r)établir le droit ne sont pas toujours connues, maîtrisées ou effectuées par les usagers. Les services à la clientèle, souvent inexistant, des fournisseurs forcent le passage par un service social, ce qui peut mener à un découragement dans le chef des ayants droit.

↳ La création d'un point d'information sur le tarif social ou une meilleure communication sur les documents émis par les fournisseurs (factures, contrats, ...) ou sur leurs sites Internet pourraient constituer des pistes de solution intéressantes.

Quant à l'efficacité de la mesure - à savoir produit-elle l'effet attendu ? -, les acteurs de première ligne identifient également des marges d'amélioration possibles.

↳ Selon eux, une extension de l'application du tarif social fédéral à d'autres catégories de personnes serait souhaitable. Si l'objectif est de diminuer en amont les factures de ceux qui n'ont pas les moyens de les assumer, la logique voudrait en effet que l'ensemble des personnes sous un certain seuil de revenus puissent bénéficier du tarif social. Enfin, en cas de revenus particulièrement faibles, sans disponible dans le budget, le tarif devrait encore être diminué. Ne pourrait-on pas imaginer, pour ce profil de consommateurs, une TVA à 6% ?



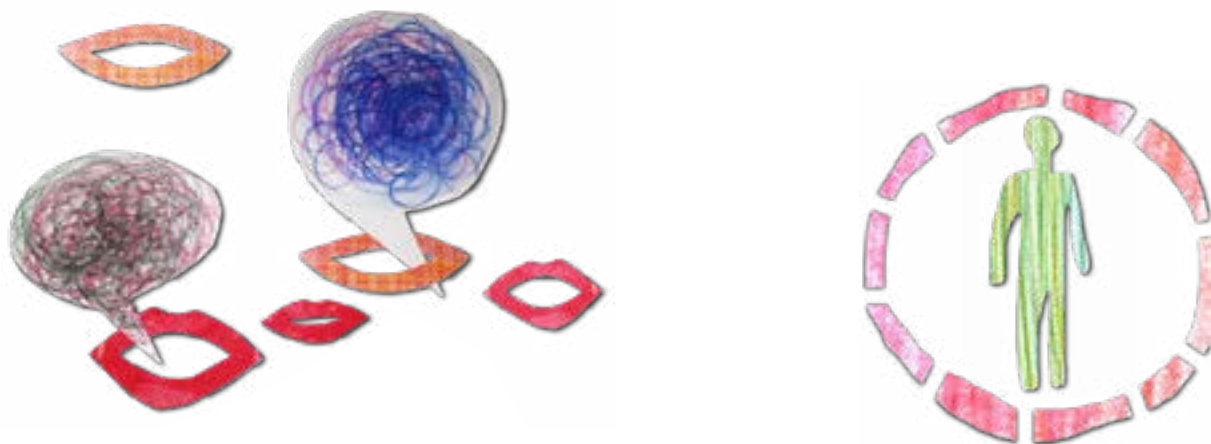
## SOLLICITER LE STATUT DE CLIENT PROTÉGÉ ET NÉGOCIER UN PLAN DE PAIEMENT RAISONNABLE<sup>72</sup>

En matière de non-paiement, la Région bruxelloise a mis en place différentes mesures de protection du consommateur. La procédure est encadrée et prévoit une série d'obligations en termes de délais, limitation des frais et actes à poser dans le chef des fournisseurs. Citons, par exemple, l'obligation de prévenir le CPAS aux différentes étapes, de proposer un plan de paiement raisonnable après la mise en demeure ou encore de recourir au Juge de Paix pour solliciter la résolution du contrat et autoriser la coupure.

La Région a également prévu que, sous certaines conditions, une personne en défaut de paiement peut bénéficier du statut de client protégé. Le contrat avec son fournisseur commercial est alors suspendu et elle sera fournie par Sibelga au tarif social régional et pourra négocier un plan de paiement pour sa dette auprès de son fournisseur. Elle sera protégée de la coupure et retournera chez son fournisseur une fois la dette apurée.

Ce statut, au regard du nombre de personnes en difficulté de paiement sur le territoire de la Région, devrait rencontrer un véritable

72 Plus de précisions dans le compte rendu de la 5<sup>ème</sup> séance, disponible ici : [www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau](http://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau)



besoin. Cependant, le nombre de clients protégés reste faible et semble peu atteindre le public ciblé<sup>73</sup>.

Plusieurs explications peuvent être avancées. Tout d'abord, la méconnaissance du système proposé. Malgré les informations jointes aux factures et les différentes campagnes de communication, l'existence de ce statut reste méconnue et sa compréhension déficitaire.

Ensuite, il demeure complexe à mettre en œuvre. Si différents canaux d'octroi sont possibles (via Sibelga, BRUGEL ou le CPAS), ils comportent tous des modalités différentes, plus ou moins complexes.

Par ailleurs, la protection est éphémère car une fois la dette apurée, le statut s'arrête. Lorsque les difficultés sont structurelles, il n'est alors qu'une réponse ponctuelle qu'il faudrait pouvoir reconduire continuellement au risque d'insécuriser davantage les plus précarisés.

En outre, les personnes bénéficiant déjà du tarif social fédéral ne jouissent d'aucun avantage financier additionnel qu'est pourtant censé apporter le statut afin de dégager un disponible nécessaire pour honorer le plan de paiement auprès du fournisseur commercial. Ils ne bénéficient que d'une protection temporaire contre la coupure.

Une fois le statut octroyé, les contraintes se poursuivent, avec le risque en cas de non-respect de perdre le statut et/ou de se voir placer un limiteur de puissance. Le statut doit être confirmé chaque année et il est indispensable de négocier rapidement

un plan d'apurement avec le fournisseur commercial qu'il faudra par la suite respecter. Or, les travailleurs sociaux mettent en avant la difficulté de négocier ce plan raisonnable avec le fournisseur d'énergie. Même si les modifications récentes des Ordonnances précisent la nécessité de trouver un équilibre entre les intérêts du fournisseur et ceux du client et mentionnent que le plan doit permettre de continuer à vivre une vie conforme à la dignité humaine, la négociation demeure difficile dans la pratique, voire impossible. Les positionnements diffèrent d'un fournisseur à l'autre mais, de manière générale, les travailleurs sociaux regrettent de ne pas être suffisamment reconnus pour leurs compétences à analyser le budget du ménage et à établir un plan qui sera soutenable. Ils déplorent également le manque d'arbitrage « préventif », le seul habilité à juger du caractère raisonnable du plan de paiement étant le Juge de Paix, en bout de course.

Si bien que, même si le statut de client protégé est connu et compris, le manque d'identification des bénéficiaires et le poids des contraintes et du suivi nécessaire peuvent induire une « non-demande » par l'utilisateur ou une « non-proposition » dans le chef du travailleur social. D'autres solutions sont alors envisagées et préférées.

Cependant, la pertinence du statut demeure bien identifiée. Il n'est pas question de remettre en cause cette mesure de protection mais les participants estiment qu'il devrait bénéficier à un public qui n'est actuellement pas touché.

73 Voir page 21.



Pour y remédier, les pistes suivantes ont été évoquées :

↳ Poursuivre des campagnes de communication sur l'existence de ce statut, tant auprès des travailleurs sociaux que du public, en utilisant des supports adaptés. Il est nécessaire de repenser l'information donnée au sujet du statut de client protégé, tant dans sa forme, son contenu que ses canaux de diffusion. Deux pistes se sont dégagées : via les sites Internet des fournisseurs et via la création d'une plateforme d'information à destination du consommateur.

↳ Formaliser la reconnaissance du rôle des travailleurs sociaux et de leur capacité à établir un plan de paiement soutenable au regard du budget du ménage, voire de contraindre le fournisseur à accepter ce plan et prévoir un arbitrage rapide et gratuit en cas de désaccord.

Un récent rapport du médiateur fédéral sur les méthodes de recouvrement du SPF Finances<sup>74</sup> pointe les effets néfastes et contre-productifs d'une politique de recouvrement trop stricte en matière de dette fiscale. Les recommandations de ce rapport sont parfaitement transposables aux dettes d'eau et d'énergie et devraient orienter

les fournisseurs d'énergie/distributeurs d'eau dans leurs pratiques de récupération de créances.

Ainsi, le médiateur fédéral recommande, entre autres :

« – de prendre en compte, de manière objective, le budget réellement disponible du contribuable dans le calcul de sa capacité de remboursement mensuel ;

– d'établir un code de bonne conduite administrative pour le recouvrement des dettes ;

– de favoriser le contact direct, personnel et adéquat avec les citoyens en difficulté de paiement ;

– de prévoir une assistance aux démarches administratives dans les points de contact et de sensibiliser davantage les agents aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale ; »

↳ Octroyer les moyens suffisants et nécessaires aux services sociaux pour assurer un accompagnement adéquat.

↳ Supprimer l'obligation de confirmer une fois par an le fait d'être toujours dans les conditions pour bénéficier du statut de client protégé.

↳ Rendre le statut plus attractif pour les personnes les plus précarisées, par exemple en supprimant la TVA sur le tarif social régional ; ainsi, même les bénéficiaires du tarif social fédéral auraient un avantage financier à bénéficier du statut de client protégé.

↳ Informer un public moins fragilisé de l'existence de cette mesure sociale via d'autres acteurs que les CPAS.



74 [www.federaalombudsman.be/sites/default/files/resume\\_enquete\\_dettes\\_fiscales\\_-\\_mediateur\\_federal.pdf](http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/resume_enquete_dettes_fiscales_-_mediateur_federal.pdf)





↳ Assouplir la procédure et réduire la complexité administrative.

↳ Envisager la possibilité d'octroyer ce statut de manière préventive, sans attendre l'existence d'une dette afin d'offrir une protection et un tarif social en cas de difficultés temporaires.

↳ La question de l'automaticité de l'octroi du statut pour certaines catégories de revenus les plus faibles, via un basculement chez Sibelga dès la mise en demeure, a été évoquée. Un basculement automatique apporte une réponse à la problématique du non-recours. Il permettrait de toucher des personnes éloignées des CPAS et ignorant largement le statut de client protégé et qui, pourtant, disposent de peu de moyens (par exemple, les bénéficiaires du statut BIM). Cependant, il serait risqué de ne pas assortir cette automaticité d'un accompagnement social de qualité. Le danger étant que les personnes n'identifient pas ou ne comprennent pas la procédure en cours. Ils risqueraient, dès lors, de ne pas respecter leurs obligations (par exemple : proposer un plan d'apurement aménagé), de ne pas solliciter l'aide nécessaire pour trouver des solutions structurelles et de perdre rapidement le statut.



Pour le CSNPH<sup>75</sup>, l'automaticité n'est aussi qu'une partie de la réponse aux besoins des personnes : l'accompagnement personnel doit être renforcé. « Un accompagnement personnalisé et humain est parfois une nécessité, même parfois la seule porte d'accès à la mise en œuvre de leurs droits. L'automaticité doit rester un outil d'inclusion et de « rattrapage » et non devenir un obstacle à l'inclusion des personnes dans la société. »

↳ Les participants s'accordent sur le constat que l'énergie/eau (et le logement) représentent aujourd'hui une part trop conséquente du budget des ménages et qu'une tarification adaptée doit être mise en place pour prévenir l'endettement.



75 Avis d'initiative du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées – 19/04/2018.



# 5

## Conclusions : puisez de l'énergie dans le recours aux droits

En sollicitant les travailleurs de première ligne pour approfondir avec nous la thématique du non-recours aux droits en matière d'énergie, nous avons le sentiment de répondre à un besoin mais ne nous doutions pas de l'ampleur de la tâche à laquelle nous nous attaquons. Au fur et à mesure des échanges, le constat est devenu limpide : si entamer la réflexion était pressant, répondre par des actions est plus urgent encore.

Certaines pistes dégagées demandent à être réfléchies et proposent un changement structurel ou législatif à long terme. D'autres sont, par contre, mobilisables immédiatement, par les acteurs en présence, en changeant leurs propres pratiques voire la politique de leur service.

Mettre en place des leviers pour répondre au non-recours, c'est à la fois prendre soin des plus précaires, alléger le fardeau des services sociaux déjà saturés et élaborer des politiques sociales pertinentes et efficaces. Tout le monde y gagne : tous citoyens, y compris les plus fragilisés, mais aussi les

responsables politiques, les travailleurs de première ligne et les agents (commerciaux) du marché.

Nul doute, dès lors, que les pistes proposées dans cette publication seront rapidement placées à l'agenda des décideurs<sup>76</sup>, tandis que nos pratiques du travail social s'inspireront plus encore des « recettes qui marchent » et continueront à innover<sup>77</sup>.



<sup>76</sup> Le thème du non-recours est inscrit dans les travaux et l'agenda du Parlement Bruxellois. Le jeudi de l'Hémicycle du 24 octobre 2019 avait pour thème: « La lutte contre la pauvreté: le non-recours aux droits ».

<sup>77</sup> L'inspiration viendra d'ailleurs peut-être des résultats (à paraître prochainement) de la Méthode d'Analyse en Groupe et de la journée d'échange, toutes deux organisées par le CASE sur la thématique du non-recours.



***Pourquoi les mesures sociales n'atteignent-elles pas toujours le public visé ? C'est au départ de cette question qu'un groupe de travailleurs sociaux d'horizons divers s'est mis au travail. Leurs objectifs : identifier comment se manifeste le non-recours aux droits dans le domaine de l'accès à l'énergie et à l'eau, en comprendre les causes et dégager des pistes de travail concrètes.***

**Cette publication, ponctuée de focus et témoignages, reprend leurs analyses et conclusions pour que chacun puisse s'appropriier les propositions et les mettre en chantier.**

**social**energie  
**NEWS**

Publication du Centre d'Appui SocialEnergie,  
un projet de la Fédération des Services Sociaux



Avec le soutien du Ministre bruxellois de l'Énergie  
et de Bruxelles Environnement

