

Avis du Centre d'Appui SocialEnergie sur les dispositifs légaux et mesures sociales utiles pour lutte contre la précarité énergétique, sur les compteurs à budget et sur la compétence décisionnelle en matière de restriction ou d'interruption des fournitures d'énergie

En guise de préambule, et même si cela relève de l'évidence, nous souhaitons rappeler à quel point l'accès au gaz et à l'électricité se révèle être un accès de première nécessité. Derrière les mots « coupure » et « restriction », lorsqu'ils sont associés à l'énergie, se cachent des situations réelles, vécues par de trop nombreux ménages. Derrière les chiffres froids de la précarité énergétique, des personnes qui doivent composer avec un revenu étriqué et, souvent, un cumul de « précarités ». L'accès à l'énergie est un droit fondamental qui découle de l'article 23 de la Constitution mentionnant le droit pour chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour rendre ce droit réel et effectif pour tous, il y a lieu de faire preuve d'une vigilance accrue et de prendre toutes les mesures nécessaires pour parvenir à cette finalité.

I. Le Centre d'Appui SocialEnergie

Peu avant 2007 (date de la libéralisation des marchés de l'énergie), les services sociaux bruxellois membres de la Fédération des Services Sociaux (FdSS)¹ dressent un constat : les demandes des usagers concernant les questions liées à l'énergie vont croissantes et les travailleurs sociaux sont peu (voire pas) équipés pour y répondre. Les questions de précarité énergétique sont complexes et mêlent des problématiques juridiques, techniques, sociales et administratives. Le risque est également réel (et depuis lors vérifié) que la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité complexifie encore les problèmes auxquels font face les ménages précarisés.

Depuis 2009, la FdSS est active en matière d'accès à l'énergie : d'abord par la mise sur pied du Service Energie, qui offrait un accompagnement global de ménage en situation de précarité énergétique ; ensuite par la création du Centre d'Appui SocialEnergie (CASE)², centre d'expertise, de formation et de soutien aux travailleurs de première ligne. Les deux projets ont depuis lors fusionné et le CASE a également pour mission de construire, à partir des retours de terrain, des recommandations à destination des différents acteurs institutionnels et politiques actifs en matière d'énergie en Région bruxelloise.

Depuis plus de dix ans maintenant, notre expertise sur les questions de précarité énergétique est donc nourrie par le vécu des ménages, les retours des travailleurs sociaux et les expériences des acteurs institutionnels. Notre appartenance à une fédération de services sociaux nous permet par ailleurs d'avoir une vue dynamique et globale des problématiques liées à la précarité. Nous avons également construit des collaborations durables avec des associations en Wallonie et en Flandre. Forts de ces échanges et de cet ancrage, nous sommes

¹ www.fdss.be

² www.socialenergie.be

de fervents défenseurs du système de protection bruxellois. Bien qu'imparfait et encore sujet à améliorations, il n'en reste pas moins, selon notre analyse, celui des trois Régions qui permet le mieux d'assurer un accès à l'énergie pour les ménages précarisés. Nous tenterons ci-dessous d'exposer les arguments qui nous poussent à cette affirmation.

II. Précarité énergétique et situation bruxelloise

La Fondation Roi Baudouin estime qu'en Région de Bruxelles-Capitale, environ 1 ménage sur 5 subit une forme de précarité énergétique³. La précarité énergétique fait référence à une situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés particulières dans son logement à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie⁴. Les causes identifiées de la précarité énergétique sont généralement classées en trois catégories :

- Des **factures trop élevées**, lorsque les prix de l'énergie augmentent ou lorsque la consommation est trop importante. Il faut noter qu'une consommation importante résulte souvent de plusieurs facteurs non corrélés au comportement du ménage tels que des équipements vétustes ou inadaptés, la mauvaise qualité du bâti, le nonaccès aux installations, etc.
- Des **revenus insuffisants**, lorsque le budget du ménage est simplement trop faible pour faire face aux charges du quotidien qu'il doit assumer.
- Un **logement de faible efficacité énergétique** ou des équipements défectueux.

En combinaison de ces causes communément identifiées, notre expérience et les retours de terrain nous ont permis d'identifier **trois autres facteurs de causalité : l'isolement social⁵, le non-recours aux droits et les lourdeurs/erreurs administratives**. Ces deux dernières causes sont renforcées par la libéralisation du marché de l'énergie et ses mécanismes complexes (confusion des rôles des acteurs, manque de clarté dans les prix, pratiques déloyales, mesures sociales qui n'atteignent pas toujours leur cible, ...) qui placent les ménages dans un rapport de force déséquilibré.

La protection sociale régionale en matière d'énergie est globalement articulée autour des mesures suivantes : interdiction de coupure sans décision du juge de paix, statut de client protégé (régional) et aides financières par l'intermédiaire du Fonds Energie géré par les 19 CPAS bruxellois.

Il faut noter que le phénomène du non-recours aux droits touche de manière spécifique le secteur de l'énergie: peu de gens se rendent en justice de paix pour se défendre ou faire valoir leurs droits, les personnes démarchées abusivement ne portent pas plainte, le statut de client

³ Baromètre de la précarité énergétique (2009-2017), <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2019/20180315NT>

⁴ Définition empruntée à F. HUYBRECHS, S. MEYER, J. VRANKEN, *La précarité énergétique en Belgique, rapport final*, Editions de l'Université de Bruxelles et Universiteit Antwerpen (OASes & CESE), 2011, p.8

⁵ Dans le même sens, voy. F. Bartiaux et csrts, *Generation and Gender ENergy DEprivation ; Realities and Social policies* (rapport sur la pauvreté énergétique en Belgique), septembre 2020.

protégé est sous-utilisé ou encore des ménages qui sont dans le besoin ne font pourtant pas appel aux services sociaux et restent en situation de privation d'énergie⁶.

III. Le client protégé, un mécanisme utile à améliorer

Le statut de client protégé bruxellois comporte une double protection : d'abord, il vise à protéger les personnes confrontées à des difficultés pour payer leurs factures d'électricité ou de gaz, de la résolution de leur contrat et d'une coupure de fourniture d'énergie. Ensuite, il permet de bénéficier d'un tarif de fourniture social inférieur au tarif du fournisseur commercial, appelé le tarif social régional. Le présupposé étant que l'octroi de ce tarif avantageux permet de faciliter le remboursement des dettes de la personne auprès de son fournisseur.

Dès réception d'une mise en demeure de la part de son fournisseur, le client vulnérable peut introduire une demande de protection via le CPAS, le gestionnaire de Réseau Sibelga ou le régulateur Brugel. Dépendant de l'acteur auquel l'utilisateur s'adresse, le statut sera octroyé en fonction du statut de la personne ou de ses revenus. Pendant le temps de la protection, le client est fourni par le GRD (qui lui envoie donc des factures) et doit respecter un plan de paiement conclu avec son fournisseur commercial afin d'apurer sa dette. La protection prend fin dès que le client a apuré sa dette ou qu'il ne répond plus aux conditions d'octroi.

Comme nous le mentionnons plus haute, ce mécanisme, alors qu'il constitue une véritable protection contre la coupure, est relativement peu sollicité⁷. Les raisons de ce non-recours sont complexes, mais nous identifions trois freins principaux assortis de pistes de solutions.

Premièrement, cette mesure, en l'état actuel, est un dispositif pensé pour des ménages dont l'endettement n'est pas structurel. En effet, si la difficulté de paiement est conjoncturelle, on peut imaginer qu'un ménage parvienne à dégager le budget disponible afin d'honorer simultanément les factures du GRD et le plan de paiement auprès de son fournisseur commercial. Par contre, pour les ménages dont l'endettement correspond à des revenus structurellement insuffisants, il semble illusoire de dégager les montants nécessaires. Rappelons qu'un tiers des Bruxellois vit avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Pour ces ménages structurellement endettés, le statut devrait pouvoir donner accès à un tarif encore plus avantageux (par exemple, dont les taxes seraient déduites) afin d'être attractif.

Ensuite, le mécanisme est peu connu et peu compris, tant par les bénéficiaires que par les travailleurs sociaux. La complexité des démarches et la multitude de documents à fournir effraie certains ménages, déjà en proie à une surcharge administrative. Une simplification des démarches et une communication plus efficace autour de l'existence de la mesure seraient certainement vecteur d'un recours plus effectif au dispositif.

⁶ Voy. notre étude sur le sujet : « (Re)cours toujours... Comprendre & Combattre le non-recours pour lutter contre la précarité énergétique et hydrique », avril 2020, https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/20002-CASE-socialenergie-news2_06.pdf

⁷ Selon les chiffres de Brugel, seuls 3018 personnes ont bénéficié, en 2019, du statut de client protégé en Région bruxelloise alors que cette dernière compte 53.000 personnes dites en précarité énergétique.

Enfin, la protection arrive trop tard, lorsque le ménage est déjà endetté. Une protection accordée de manière préventive, sur la base d'un dossier élaboré par un travailleur social par exemple, permettrait sans doute d'éviter des situations menant à la coupure.

Fort de toutes ces améliorations, le statut pourrait utilement être exporté en Région wallonne.

IV. Le juge de paix seul autorisé à ordonner la coupure

- *Pourquoi l'intervention du Juge de Paix dans le contentieux énergétique est-elle fondamentale ?*

En Région de Bruxelles-Capitale, le fournisseur doit obligatoirement demander la résolution du contrat auprès du Juge de paix avant d'interrompre la fourniture d'énergie⁸. L'accès à l'énergie étant un bien de première nécessité et un droit fondamental, ce rôle dévolu aux instances judiciaires est selon nous incontournable⁹. Cette obligation de décision judiciaire est d'ailleurs vue comme la pierre angulaire du système de protection sociale du consommateur, ultime étape dans une procédure de recouvrement visant, *in fine*, à ce que l'utilisateur puisse trouver un nouveau contrat ou apurer ses dettes avant la coupure.

Le contentieux de l'eau, et singulièrement la problématique des coupures, relevant d'un aspect fondamental du quotidien des gens, le Juge de Paix doit en conserver la maîtrise ultime. Il est le seul acteur en mesure de veiller au respect des obligations des deux parties (respect des conditions générales, respect des procédures, etc.). Le Juge de paix est l'unique maillon à même, dans une indépendance totale et dans une proximité optimale, de rééquilibrer le rapport de force entre fournisseurs et consommateur, à mobiliser toutes les sources de droits utiles à la résolution du cas qui lui est soumis, à être créateur de normes, à faire appel à des principes supérieurs de droit, comme le droit à la dignité humaine.

Il faut se rappeler d'ailleurs qu'une loi judiciaire encore relativement récente¹⁰, votée le 13 mars 2014, a introduit le fait que le juge de paix serait désormais le seul compétent pour les demandes opposant les entreprises d'utilité publique (eau, gaz, électricité,...) à des particuliers, peu importe le montant des demandes.

Les auteurs de cette loi de 2014 soulignèrent le fait que ce sont les actes de la vie quotidienne du consommateur qui sont visés, en précisant que suite, entre autres, à la crise économique et financière, de nombreux citoyens ne parviennent plus à payer les entreprises d'utilité publique, avec pour conséquence de très nombreux litiges opposant ces dernières à de petits consommateurs. Les travaux parlementaires rappelèrent alors que le but poursuivi par la législation fut donc d'opter pour la concentration de ce contentieux auprès d'un juge proche

⁸ Dans le cadre d'une procédure de recouvrement de créance. Dans le cadre d'une procédure MOZA, d'une procédure End of Contract ou si le point de fourniture présente un danger, le GRD peut interrompre la fourniture sans décision du juge.

⁹ Nous abondons totalement dans le sens de l'avis d'*Avocats.be* à destination du Parlement wallon, sur le fonctionnement des commissions locales pour l'énergie en Wallonie, les compteurs à budget et la compétence décisionnelle en matière de restriction ou d'interruption des fournitures d'énergies, 30 mars 2020.

¹⁰ Il s'agit de la loi « modifiant le Code judiciaire et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence au juge naturel », promulguée et sanctionnée par le Roi le 26 mars 2014. Elle est entrée en vigueur le 01 juillet 2014.

du consommateur endetté souvent très démuné, et de garantir ainsi à celui-ci une meilleure capacité de défense. La problématique globale des « dettes d'énergie » sera désormais traitée en connaissance de cause par les juges de paix exclusivement, qui pourront ainsi mener une politique de lutte contre la pauvreté à cet égard en octroyant des facilités de paiement. En effet, relevaient les Parlementaires, les juges de paix jouent traditionnellement un rôle actif dans la gestion des dettes et la médiation, en qualité de juge de proximité et de conciliation¹¹.

Plus récemment, face à des velléités de déposséder le juge de Paix du contentieux énergétique à Bruxelles via deux propositions d'ordonnances déposées en 2017, les parlementaires bruxellois ont à leur tour rappelé ceci : *« L'accès au gaz ou à l'électricité, comme à l'eau ou à un logement, est une condition essentielle pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Une démocratie ne peut faire l'économie de l'intervention d'un magistrat face à des actions de créanciers pouvant porter atteinte à ces droits élémentaires. Il est culotté d'affirmer que les juges de paix sont surchargés et que les coûts de justice sont trop élevés à un moment où sont diminuées le nombre de justice de paix et où est restreint l'accès à la justice pour les personnes les plus précarisées »*¹² /¹³. L'ensemble des deux propositions d'ordonnance ont été massivement rejetées, par 11 voix contre 2.

Notre attachement profond au Juge de Paix pour toute procédure relative au contentieux de l'énergie (récupération de créance, coupure, ...) vaut tant dans un rôle décisionnel que de conciliateur. Le Juge de Paix doit toutefois être utilisé comme « ultime recours » (après que les fournisseurs aient proposé un plan de paiement véritablement raisonnable au regard des capacités financières des gens, que celui-ci n'ait malgré tout pas été respecté par ces derniers,...) et non comme « mode opératoire systématique de recouvrement de créance ».

- *Pourquoi les critiques adressées au rôle majeur du Juge de Paix dans le contentieux énergétique sont-elles infondées ?*

Le rôle que joue le juge est régulièrement remis en question par certains acteurs du marché, tels les fournisseurs opérant en Région bruxelloise.

¹¹ Voy. Rapport relatif au projet de loi modifiant le Code judiciaire, le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence, au juge naturel, fait le 23 janvier 2014 au nom de la Commission de la justice par Mme Daphné DUMERY, Chambre Représ., 2013-2014, DOC 53 3076/004.

¹² Rapport fait au nom de la commission de l'Environnement et de l'Énergie, chargée de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et de la Propreté publique par M. Ahmed EL KTIBI (F) sur la Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et la Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, Session ordinaire 2017-2017, 28 mars 2017, Doc. n° A-373/1 – 2016/2017.

¹³ Depuis 2014, on a assisté à une augmentation considérable du coût de la justice pour les justiciables (indemnité de procédure croissante, ticket modérateur à payer aux avocats dans le cadre du « pro deo » depuis le 1^{er} septembre 2016,...).

Selon eux, la procédure serait trop longue et alourdirait inutilement la dette, sans fournir de protection supplémentaire en raison du nombre important de jugements rendus par défaut, en l'absence du consommateur à l'audience. Les détracteurs du rôle occupé par le juge de paix dans la procédure de recouvrement se positionnent en faveur d'un organe administratif (sur le modèle des CLE), habilité à prononcer une coupure énergie.

Nous sommes conscients des insatisfactions actuelles engendrées par la procédure. Les ménages se présentent peu devant le juge et n'ont dès lors pas les moyens de faire valoir leurs droits. Néanmoins, notre expérience de terrain nous montre que loin de constituer un frein de plus dans l'accès à l'énergie des plus précaires, le passage devant une instance judiciaire constitue une garantie du respect de leurs droits fondamentaux. Plutôt que de supprimer le rôle du Juge de Paix dans le contentieux énergétique, il faut en revanche accroître les démarches et renforcer les dispositifs garantissant l'augmentation de la présence à l'audience des justiciables endettés, notamment par une simplification conséquente des documents et des procédures. Nous doutons d'ailleurs que le taux d'absentéisme chute drastiquement en cas de recours à une instance administrative¹⁴. En effet, les raisons qui poussent les ménages à ne pas se présenter à l'audience tant administrative que judiciaire sont complexes, mais relèvent essentiellement de l'incompréhension de la procédure et d'une non-identification, par le ménage, de la plus-value de se présenter à l'audience¹⁵. En d'autres termes, les difficultés n'émanent pas tant de la nature judiciaire de l'acteur apte à prononcer la coupure que du mécanisme aujourd'hui bien connu du non-recours, qu'il nous appartient à tous de contrer collectivement.

En réalité, confrontés quotidiennement à des relations de pouvoir déséquilibrées (dans lesquels il n'est pas l'acteur dominant), les ménages précarisés ont une tendance forte au rejet des institutions. Sans un accompagnement, ils n'ont pas conscience ou plus confiance en le fait d'être des sujets de droits, ces derniers étant si souvent bafoués. Pourtant, lorsque les gens trouvent à temps le chemin des services sociaux, les travailleurs sociaux peuvent rigoureusement analyser la situation, préparer l'audience et insister sur l'importance de s'y rendre pour faire valoir leurs droits multiples : obtenir un plan de paiement, faire tomber une clause pénale abusive ou des frais de recouvrements excessifs, rectifier une erreur d'index,

En Région de Bruxelles-capitale, on constate sur le terrain que les pratiques diffèrent beaucoup selon les CPAS et selon les juges de Paix. Certains CPAS vont à l'audience et le juge accepte de remettre l'affaire 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

¹⁴ A notre connaissance, ce taux d'absentéisme en CLE ne fait d'ailleurs pas l'objet d'un reporting officiel, ce qui pourtant pourrait être une donnée intéressante afin d'évaluer la procédure.

¹⁵ Voy. sur cette question : 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 https://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^{ème} séance du groupe de travail sur le non recours en matière d'énergie et d'eau, GT organisé par le Centre d'Appui SocialEnergie. <https://www.socialenergie.be/fr/le-non-recours-aux-droits-en-matiere-denergie-et-deau/>

réceptif, on se trouve logiquement dans une situation dont tous les acteurs bénéficient favorablement.

La réduction des délais dans la procédure de recouvrement est décrite par les détracteurs du juge de paix comme une panacée afin de contrer l'emballement de la dette. Notons pourtant qu'une réduction trop importante de certains délais risque d'être préjudiciable aux ménages qui disposeront d'un délai plus court pour réagir à leur endettement. Rappelons par ailleurs que le phénomène d'« entonnoir » donnant lieu à un nombre important de « fuites » de ménages aux étapes ultimes de la procédure est majoritairement dû à des changements de fournisseur ou d'identité du contractant (60%). L'accélération de la procédure pourrait donc également se solder par une amplification du nombre de changements de fournisseurs, potentiellement sans diminution du montant cumulé des dettes auprès des différents fournisseurs. Pour les fournisseurs, cela pourrait résulter en une augmentation considérable du nombre de clients endettés, en contrepartie de la diminution attendue du montant de chaque dette. Ainsi, le raccourcissement de la procédure pourrait-il donc mener à une augmentation globale des frais administratifs.

Nous pointerons enfin que si le fonctionnement de la justice est coûteux, celui d'un organe administratif n'est pas non plus gratuit.

Nous sommes par ailleurs, à l'évidence, sensibles à la nécessité de diminuer les coûts de la justice. En ce sens, nous sommes favorables à la généralisation de l'introduction des actions en justice, par les fournisseurs, via la conciliation gratuite (voy. art. 730 à 733 du Code judiciaire) en procédure test.

En effet, en cas de présence du débiteur à la conciliation, toutes les parties sont gagnantes : soit un accord est trouvé et l'accord de conciliation vaut jugement (le tout, sans frais de justice) ; soit aucun accord n'est atteint mais les parties conviennent entre elles de comparaître, au contentieux, à une audience ultérieure (avec des frais de justice amoindris).

Nous concluons ce point IV par le constat majeur suivant. Il est intéressant de signaler que la Plate-forme de lutte contre la Précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin¹⁶ a publié ses recommandations le 2 avril 2020 à destination des décideurs publics, et qu'après d'âpres débats entre toutes les parties prenantes, elles abondent dans le même sens que nos précédents développements¹⁷. La composition de cette Plate-forme fédérale – réunissant des acteurs aussi divers que les fournisseurs à travers la FEBEG, les fédérations de CPAS, les régulateurs, les gestionnaires de réseaux, les régulateurs, des associations de lutte contre la pauvreté, des académiques, des administrations,...) – fait de ses productions un « minimum commun dénominateur » de normes en dessous duquel il ne faudrait pas descendre.

Or, sa Recommandation n°13 promeut d' « étudier les possibilités d'augmenter la présence des ménages aux audiences les concernant » et sa Recommandation n°19 d' « octroyer plus de moyens à la Justice de Paix pour la gestion des dossiers afin que les droits effectifs des

¹⁶ Cette plate-forme publie, notamment, annuellement le baromètre de la précarité énergétique, réalisée par ULB et l'UA.

¹⁷ <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2020/20200402AJEnergyPov>

ménages soient garantis et que leur dossier puisse être pris en charge dans des délais raisonnables ».

C'est définitivement dans cette direction qu'il faut désormais avancer.

V. Le prépaiement, entrave majeure à l'accès à l'énergie

Lorsque l'on évoque les moyens de lutte contre la précarité énergétique, il n'est pas rare que le sujet du prépaiement de l'énergie surgisse dans le débat, comme un outil bénéfique au ménage, tant dans la gestion de son budget que dans celle de ses consommations.

Ces affirmations se basent sur un présupposé que l'on sait aujourd'hui erroné : les ménages les plus précaires consomment mal leur énergie. L'autre croyance liée au prépaiement étant celle qu'en « transformant » directement les KWh d'énergie consommés en euros, les ménages réalisent mieux les comportements et les appareils qui consomment « trop » d'énergie. Dans les deux cas, le consommateur est maître de son budget et de sa consommation, le compteur étant l'allié d'un changement de comportement désiré et désirable.

Cette vision, en plus de comporter des jugements de valeurs stigmatisants, s'avère complètement détachée de la réalité des ménages précarisés, justement ceux à qui certains voudraient imposer le prépaiement. En Région de Bruxelles-Capitale, 33% des ménages vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Ces ménages, ne possédant pas d'épargne, sont dans l'incapacité de faire face à la moindre dépense « extraordinaire ». Que ce soit dans le secteur de la santé ou du social, les constats des acteurs de terrain à Bruxelles sont unanimes et mettent en avant la situation socioéconomique dégradée de leur public : « *La paupérisation d'une partie de la population bruxelloise s'accroît, avec pour conséquences des inégalités sociales quotidiennement constatées et des modes d'existence plus proches de la survie que de la vie ordinaire* ». ¹⁸ L'augmentation des prix qui touche depuis plusieurs années les dépenses liées au logement (le loyer, l'eau, l'énergie, l'entretien et les autres frais) affecte d'abord et surtout les ménages à revenus modestes ou faibles : « *La pression du coût du logement sur les personnes les plus pauvres est devenue intenable* » ¹⁹.

Le tableau ci-après présente le budget disponible des ménages bruxellois, par quartile de revenus, après déduction des dépenses liées au logement²⁰ :

¹⁸ Rapport intersectoriel 2018 – Centre Bruxellois de Coordination Sociale. Ce rapport s'appuie sur une lecture transversale des rapports sectoriels 2017 des fédérations de la santé et du social suivantes : FdSS, FSB, FEDITO BXL, FMM, LBFMS, CAMD, FLCPF, FBSP.

http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport_intersectoriel20132018_pdf_interactifa4.pdf?1959/583fddc20f8b34525d4a76c8cc8509ade3e88723

¹⁹ Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, p. 2, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>.

²⁰ Ces estimations sont basées sur les données individuelles de l'enquête SILC 2017.

Quartile de revenu (standardisé)	Budget disponible moyen par personne après prise en compte du cout total du logement²¹	Nombre de ménages dans l'échantillon
1	243 €	242
2	561 €	257
3	979 €	282
4	2311 €	295

Très concrètement, cela signifie qu'un quart des Bruxellois dispose en moyenne de 8€ par jour et par personne pour assumer l'ensemble de ses dépenses après avoir payé son logement. Bien que les réalités wallonnes et bruxelloises ne se superposent pas totalement, on peut aisément imaginer un contexte similaire pour les ménages les plus pauvres en Wallonie.

Au regard de ces données, il est raisonnable de penser que ces mêmes ménages n'ont pas besoin de prépayer l'énergie pour en estimer la valeur. On peut également présumer que ces ménages sont déjà soucieux d'économiser l'énergie qu'ils consomment afin que ce poste impacte au minimum leur budget étriqué. Lorsque nous effectuons des visites à domicile afin de mieux comprendre la situation énergétique des ménages, nous sommes presque systématiquement confrontés à des ménages qui se privent dramatiquement d'énergie - or, la privation d'énergie est une des formes de précarité énergétique (« précarité énergétique cachée ») qu'il importe de combattre vigoureusement - ou dont le potentiel d'économie par une adaptation comportementale est nul. La faible performance énergétique du bâti et des installations ainsi que la situation sociale dégradée du ménage sont par contre deux constantes, rencontrées quotidiennement.

On remarque d'ailleurs le consensus des acteurs du marché quant à l'inefficacité de dispositif punitifs tels que le limiteur de puissance et plaidant unanimement pour sa suppression²² : n'est-ce pas une preuve de plus que si le ménage avait l'opportunité de diminuer sa consommation, celui-ci saisirait la balle au bond ?

C'est au nom de tous ces constats que le Ministre de l'Énergie en Région bruxelloise a déclaré, le 17 juillet 2020, devant la Commission Environnement / Énergie du Parlement bruxellois que : « *l'option du prépaiement n'existe pas dans la législation bruxelloise et je n'envisage pas son introduction (...). Le prépaiement de l'énergie est un dispositif à haut risque d'exclusion sociale car il rend possible l'autocoupure et l'autolimitation. Certes, cette mesure permet de diminuer d'éventuelles dettes constatées et leur accumulation, mais elle amène aussi et surtout les ménages précarisés à se priver - en partie ou complètement - d'un bien de première nécessité* »²³.

²¹ Le coût total du logement inclut le loyer ou le remboursement des emprunts hypothécaires, les assurances, l'entretien courant et les petites réparations mais également les charges (eau, gaz, électricité, chauffage).

²² Voy. la Recommandation n°22 - publiée le 2 avril 2020 – de la Plate-forme de lutte contre la Précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin (voy. *supra*), selon laquelle il importe d'« *analyser les moyens de supprimer le limiteur de puissance* » en ce qu'elle doute de l'utilité d'une telle sanction.

²³ PRB, Commissie Leefmilieu / Energie 15/07/2020, compte-rendu - Session 2019-2020, p. 9.

VI. Le compteur communicant, un outil discriminant

Le mythe du défaut d'information comme responsable d'une consommation inadéquate est également utilisé par certains en faveur d'un déploiement des compteurs communicants auprès des ménages précarisés. Pour optimiser sa consommation, grâce à son compteur communicant, le consommateur pourra utiliser des informations en temps réel et les traduire en termes d'actions. Si l'on suit le raisonnement, les informations distillées par le compteur communicant sont aujourd'hui difficile d'accès et les actions à mettre en place inconnues du ménage.

En fait, bien au-delà de l'installation d'un certain type de compteur, afin de réduire ou d'optimiser sa consommation, le ménage devrait suivre le parcours suivant :

1. Comprendre les équipements et les usages énergivores (quel appareil consomme quoi et quand). Les données fournies par le compteur communicant ne permettant pourtant pas d'acquérir ces informations, l'interface étant peu lisible et les données agrégées. Une interprétation des « courbes de consommation » est nécessaire afin de les transposer en usages. Cette interprétation nécessite un accompagnement et une enquête approfondie.
2. A supposer que le ménage ait pu comprendre et interpréter les données, encore faut-il qu'il puisse réduire les consommations liées à certains appareils. Cela signifie concrètement qu'ils devront soit se passer de leur usage (au prix de conditions de vie décent ?), soit les remplacer par des appareils plus efficaces (se pose alors la question du budget à prévoir pour l'achat).
3. Les deux premières étapes sont à prévoir pour chaque électro-ménager et chaque usage: l'enquête s'avère rapidement intrusive et laborieuse.
4. Au cas où la consommation aurait été (significativement) réduite par le ménage, afin de produire des effets durables, le processus doit être perçu comme « facile » et inclure l'ensemble du ménage, en ce compris les enfants et adolescents. La démarche est également vouée à être renouvelée en cas de déménagement, de modification impromptue du mode de vie (perte d'emploi, accident, arrivée ou sortie d'un membre du ménage, ...).

Nous entendons également régulièrement que le compteur communicant pourrait être un allié dans la lutte contre la précarité énergétique. Au contraire, nous portons l'intime conviction que le déploiement des compteurs communicants met en danger les ménages, et particulièrement les ménages en situation de précarité, quant à l'accès durable et effectif à l'électricité. Les gains espérés en terme d'économie de consommation, on l'a vu, ne concerne qu'une infime partie des ménages tandis que les coûts seront supportés par tous. Les conséquences néfastes affecteront plus sévèrement les ménages précarisés et accentueront encore les inégalités déjà présentes sur le marché de l'électricité. A titre exemplatif, les ménages fragilisés ne bénéficieront pas des meilleures offres (grilles tarifaires trop complexes), et seront sanctionnés s'ils ne réagissent pas au signal prix (alors que les ménages aisés seront probablement mieux équipés en domotique, par exemple, pour y répondre). Nous

craignons que le compteur, à la base simple outil de comptage, ne devienne facteur de discrimination et d'exclusion²⁴.

Nous estimons enfin qu'un risque régulièrement minimisé dans le débat autour des compteurs communicants est celui de la violence des actes de limitation ou de coupure à distance. En effet, des opérations telles que la coupure ou la limitation à distance accéléreront et déshumaniseront encore un acte technique lourd de conséquences sur la dignité humaine. Si ce scénario est en soi préoccupant pour les ménages engagés dans une procédure de défaut de paiement, il l'est également pour ceux qui subissent une coupure sans décision de justice en raison de l'absence supposée de contrat de fourniture. La moindre des précautions serait d'interdire toute coupure ou limitation sans déplacement d'un technicien. En France, la coupure est d'ailleurs d'ores et déjà conditionnée à cette règle. La présence physique d'un technicien, voire d'un intervenant social, garantit notamment : la transmission – aux personnes concernées qui subissent la mesure - d'informations nécessaires à la réactivation de la fourniture d'un bien essentiel à la dignité humaine ; la suspension éventuelle *in situ* de l'acte technique de la coupure, pour préserver la dignité humaine des personnes vulnérables concernées (famille avec enfants mineurs, personnes âgées ou malades, ...).

Nous dirons, en conclusion, que rien ne justifie un déploiement massif et généralisé des compteurs communicants. En effet, ces derniers n'ont une utilité démontrée que dans certains cas très restreints (voitures électriques, panneaux solaires, communauté d'énergie) qui ne concernent nullement (ou très marginalement) les ménages précarisés.

Données de contact :

Marie Hanse

Chargée de mission stratégie

marie.hanse@fdss.be

02 526 03 09

Véronique van der Plancke

Conseillère juridique

veroniquevdp@fdss.be

02 526 03 00

²⁴ Nous pouvons dresser ici un parallèle utile entre le risque évident que la population précaire ne puisse bénéficier des « potentiels avantages » du compteur communicant, et les rapports sur la fracture numérique. Le dernier baromètre de l'inclusion numérique, dressé par des chercheurs de l'UCL, a été publié le 24 août 2020 (à consulter le rapport en intégralité ici : https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2020/2020_08_24_CF). Celui-ci comprend de nombreuses informations détaillées et analysées sur la fracture numérique et les publics concernés. En voici quelques chiffres clé :

- 40% des Belges sont à risque d'exclusion numérique : 32% ont de faibles compétences numériques et 8% sont des non-utilisateurs d'internet. Plus les revenus sont faibles et le niveau de diplôme peu élevé, moins les compétences numériques sont maîtrisées : 75% de ces personnes sont à risque d'exclusion numérique.
- 85% des Belges utilisent internet tous les jours et notamment les services en ligne (e-banking, e-commerce...). Toutefois, 57% des internautes peu diplômés et 56% de ceux ayant de faibles revenus n'ont jamais effectué de démarches administratives en ligne.

Comment dès lors raisonnablement imaginer que ces mêmes publics manieraient facilement toute la technologie numérique des compteurs communicants ?