

Pauvreté

# Limiteurs de débit : de l'eau au moulin de la précarité ?

**Depuis un peu plus d'un an, le recours aux limiteurs de débit par les sociétés des eaux wallonnes est encadré et donc... légalisé dans les faits. Destiné aux clients récalcitrants, il a surtout un impact sur les publics les plus fragilisés.**

C'est une situation unique en Belgique : depuis l'été 2016, **la législation wallonne encadre** (et donc implicitement reconnaît) **le placement des limiteurs de débit sur les installations de distribution d'eau à domicile**. Un vide juridique existait jusqu'alors, alors que ce dispositif est utilisé par certaines sociétés wallonnes des eaux depuis les années 1990. La Wallonie est la seule des trois Régions du pays où ce procédé existe. Le sujet est sensible si l'on en juge par la discrétion politique entourant la question, le décret étant passé totalement inaperçu à l'époque. Plus d'un an plus tard, le constat est amer : si l'objectif annoncé de la mesure était la lutte contre les « mauvais payeurs », elle a aussi un effet réel sur l'accroissement de la précarité de personnes déjà fragilisées. Avec pour enjeu l'accès à un droit essentiel pour chaque être humain. Une problématique qui en sous-tend pas mal d'autres.

## Un droit universel

Bien qu'il soit parfois mentionné dans certains textes spécifiques (Conventions des Nations unies, résolutions du Conseil des Droits de l'Homme et de l'Assemblée générale des Nations unies) et bien qu'il soit universellement reconnu de la sorte, **le droit à l'eau (et à l'énergie) n'est pas consacré de manière explicite dans le droit international**. Pas plus que dans le droit belge. On considère toutefois généralement que cette question est englobée dans l'article 23 de la Constitution portant sur « *la dignité humaine* » et garantissant « *le droit à un logement décent (et) à la protection d'un environnement sain.* »

Selon le Service (fédéral) de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « *il est en effet impossible de parler d'un logement décent sans accès suffisant à l'eau et à l'énergie, et le manque d'eau et d'énergie peut nuire à la santé.* »

D'une certaine façon, le droit à l'énergie est reconnu de manière implicite via des réglementations particulières, notamment celles sur la fourniture minimum garantie, l'assainissement des eaux ou les codes régionaux du logement.

**La base juridique principale concernant la politique de l'eau est européenne**, à savoir la directive-cadre sur l'eau (DCE) du Parlement européen et du Conseil européen du 23 octobre 2000<sup>1</sup>, notamment sur les obligations en termes d'assainissement des eaux usées, ce qui a un impact réel sur le prix de l'« or bleu ».

---

<sup>1</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel* n° L 327 du 22/12/2000 p. 0001 – 0073 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32000L0060>

## Une facture d'eau transparente

Depuis la directive européenne de 2000, les fournisseurs sont tenus de structurer leurs factures autour du coût-vérité de l'eau. « *Aujourd'hui*, explique Aquawal, l'union des opérateurs publics du cycle de l'eau en Wallonie<sup>2</sup>, *toutes les dépenses engagées pour la distribution d'eau potable et l'assainissement des eaux usées sont prises en compte dans l'établissement de votre facture d'eau : c'est ce que l'on appelle le coût-vérité.* » La facture d'eau fait, par souci de transparence, la distinction entre le CVD (coût-vérité distribution), à savoir les services liés à l'eau potable et à sa distribution et le CVA (coût-vérité assainissement), lié à l'assainissement des eaux usées. Ces montants, spécialement ceux du CVA, expliquent **l'alourdissement de la facture d'eau (elle a quasiment doublé en 10 ans)**, en même temps qu'ils permettent aux distributeurs de justifier cette augmentation dans un secteur sous pression qui doit jongler entre coûts réels et missions de service public.

**La facture contient**, même si elle varie d'une Région à l'autre, **une partie fixe et une partie liée au volume consommé**<sup>3</sup>. Elle n'est pas calculée tout à fait de la même façon dans les trois Régions du pays. Le tarif est globalement de 5,4 euros le m<sup>3</sup> (1000 litres).

Le système de calcul n'est donc pas le même en Wallonie et à Bruxelles mais la logique, progressive en termes de consommation<sup>4</sup>, est la même (tandis que, dans la capitale, on tient compte de la composition des ménages (tarification solidaire)). En Flandre, les personnes à bas revenus peuvent bénéficier du tarif social qui peut représenter une réduction de 80 % du montant total de leur facture. Ce système peut sembler très social, d'autant qu'il est étendu aux secteurs de l'énergie et du logement, mais il présente toutefois l'inconvénient que les clients protégés sortent rapidement des conditions (par exemple, dès qu'ils trouvent un emploi) et doivent alors s'acquitter de la totalité de la facture avec des revenus à peine plus importants qu'auparavant. Certains parlent parfois de « piège à pauvreté ».

## Coupures et rappels

Si les factures ne sont pas les mêmes dans les trois Régions, **les conditions des coupures** ne le sont pas non plus. En Flandre, une commission communale d'avis (composée de travailleurs sociaux du CPAS notamment) est consultée avant

---

<sup>2</sup> Brochure Le prix de l'eau en toute transparence, Aquawal : <https://www.aquawal.be/fr/le-prix-de-l-eau-en-toute-transparence.html?IDC=595>

<sup>3</sup> Techniquement, on ne paie pas l'eau en elle-même mais la protection des captages, la production de l'eau (le pompage), le traitement éventuel, les analyses, la distribution jusqu'au robinet, la collecte et le traitement des eaux usées. Voir Ecoconso : *Comment lire sa facture d'eau en un coup d'œil* : <http://www.ecoconso.be/fr/content/distribution-et-tarification-de-leau-du-robinet>

<sup>4</sup> Le prix des premiers m<sup>3</sup> est modéré et plus on consomme, plus le prix au m<sup>3</sup> augmente.

coupure. En Wallonie, dès le rappel de paiement, le consommateur est informé de la possibilité d'une intervention de la part du Fonds social de l'eau (FSE). À Bruxelles et en Wallonie, les demandes de coupures d'eau en cas de défaut de paiement des factures sont adressées par les compagnies aux juges de paix. Ceux-ci ne les acceptent pas nécessairement.

**Une jurisprudence régulière mais pas systématique tend à considérer que l'accès à l'eau relève de la dignité humaine et s'inscrit donc dans la droite ligne de la Constitution.** On fait notamment allusion à la décision de la Justice de Paix de Fontaine-l'Évêque d'octobre 2009 qui fait directement référence à l'article 23 de la Constitution (le juge a refusé de faire droit à la demande d'une société wallonne des eaux de couper l'eau à un client qui avait accumulé les impayés) au motif que la loi fondamentale « *s'impose à tous les acteurs de la vie économique, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public mais, a fortiori en va-t-il ainsi lorsqu'ils sont investis d'une mission de service public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain.* »<sup>5</sup>

### Et l'énergie ?

Au contraire de celui de l'eau, les marchés du gaz et de l'électricité sont totalement libéralisés dans les trois Régions. Les clients concluent un contrat avec un fournisseur ; et ils peuvent en changer. Dans tous ces secteurs, il existe des plans de paiement pour les clients présentant un arriéré de paiement. Ils doivent le plus souvent être apurés dans les six mois. Pour ce qui concerne l'électricité, une fourniture minimale est prévue dans chaque Région ; pour le gaz, elle est prévue en Wallonie et assurée en Flandre par une intervention du CPAS. En Wallonie et en Flandre, les coupures de gaz et d'électricité passent par des commissions consultatives locales mais, à Bruxelles, cela passe par le juge de paix. À Bruxelles, pas plus qu'en Flandre, il n'existe, pour l'eau, de fourniture minimale assurée.

### Une petite pastille en plastique...

**Dès les années 90, un distributeur d'eau liégeois (CILE) a eu recours au système des limiteurs de débit.** Un tel système n'existe ni en Flandre ni à Bruxelles-Capitale où la majorité des compteurs sont collectifs. La France a supprimé ce système sous la présidence de François Hollande en raison des dérives (300 000 installations par an) et surtout de l'évolution du secteur, partagé entre privé et public après une période de privatisation quasi totale.

A partir de 2014, la SWDE (Société wallonne de distribution des eaux), principal acteur du marché, a, elle aussi, « testé » ce dispositif qui consiste en « **une petite pastille en plastique qui est installée en amont du compteur d'eau.**

<sup>5</sup> Cette décision et plusieurs autres « refusant une interruption de fourniture d'eau, et consacrant indirectement un droit minimal à l'eau », ainsi qu'allant dans la direction inverse, sont à lire sur le site Socialenergie.be : <http://www.socialenergie.be/fr/section-jurisprudences/eau/>

**Concrètement, le ménage raccordé voit son débit passer à seulement 50 litres d'eau par heure. »<sup>6</sup>**

Jusqu'à tout récemment, il existait un vide juridique autour du limiteur – il n'était pas interdit donc il était utilisé - qui a été comblé par l'arrêté du gouvernement wallon du 31 août 2016 visant, à la demande des sociétés de distribution, à encadrer la pose de limiteurs de débit.

Cet encadrement a mis en lumière ce procédé jusqu'alors fort peu connu, y compris du secteur des associations de défense des consommateurs ou de lutte contre la pauvreté. Ces associations ont dès lors attiré l'attention sur les implications de la limitation du débit sur la vie des usagers, arguant du fait que **les ménages subissant cette privation sont déjà en grande difficulté.**

L'élément le plus étonnant de la chose est la totale discrétion médiatique dans laquelle la mesure a été prise. Le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP) a ainsi été alerté par le Comité de contrôle de l'eau (Conseil économique et social de Wallonie) après que la disposition était entrée en vigueur. « *Pour tout dire*, explique Anne Leclercq, animatrice politique en matière de réduction des inégalités et lutte contre la pauvreté au RWLP, **tout le monde ignorait même que ce texte avait été adopté, y compris les parlementaires.** »

Écoutant les sociétés publiques opératrices du secteur de l'eau en Wallonie désireuses de récupérer les arriérés de paiement auprès des « mauvais payeurs », à savoir des personnes négligentes mais ayant les moyens de payer leurs factures, le gouvernement wallon de Paul Magnette (PS) et du ministre de l'Environnement Carlo Di Antonio (CDH), a pris un arrêté disant qu' « *un limiteur de débit peut être posé moyennant le respect des conditions suivantes :*

- *en cas de persistance du défaut de paiement, le débiteur est prévenu par courrier du risque de limitation de débit dans un minimum de trente jours calendrier à compter de la date du courrier ;*
- *concomitamment, le distributeur prévient par écrit le CPAS;*
- *sans engagement raisonnable du débiteur ou du CPAS quant à l'apurement de la dette et ce, dans un délai de trente jours calendrier à compter de la date du courrier, le distributeur peut poursuivre la procédure de pose d'un limiteur de débit ; il informe le débiteur de sa décision de poser un limiteur de débit et de ses modalités d'exécution ;*
- *le distributeur a sept jours calendrier pour retirer le limiteur de débit après le paiement total des sommes dues. »<sup>7</sup>*

<sup>6</sup> « Un mince filet d'eau pour les mauvais payeurs », Sudpresse, 13 juin 2014.

<sup>7</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2016 modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne les conditions de distribution publique d'eau (M.B. 12.09.2016) : <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeR070.html>

Pour rappel, **les interventions du CPAS se font au travers du Fonds social de l'eau** (FSE). Avec la possibilité d'un « double passage » devant le CPAS : « *Au minimum une fois par mois, le distributeur envoie aux CPAS une liste reprenant les coordonnées des consommateurs défaillants qui, quinze jours après la mise en demeure, n'ont pas fait opposition à la transmission de leurs données. D'initiative, les CPAS peuvent intervenir auprès du distributeur afin de demander l'intervention du fonds social au profit de consommateurs susceptibles de connaître des difficultés relatives au paiement de leurs factures d'eau et ce, avant l'établissement de la liste par le distributeur.* »<sup>8</sup>

## Un facteur de précarisation ?

Si l'on voulait aller très vite, on dirait qu'évidemment, alors que 18 % de la population wallonne vit sous le seuil de pauvreté, **la problématique du non-paiement des factures d'eau est liée à la précarisation** car elles sont élevées et grèvent fortement le budget. C'est certainement vrai (même si les sociétés des eaux s'emploient à vanter le tarif extrêmement bas de l'eau par rapport à la structure des coûts qui y est liée); **mais il ne faut pas négliger d'autres dimensions pratiques** : la complexité des démarches, l'accès et la compréhension des informations liées à tous ces aspects sont des éléments discriminants pour un public précarisé, ne parlant parfois pas le français, de même que l'exposition aux problèmes spécifiquement liés aux déménagements ainsi que dans le cas des compteurs collectifs au sein des immeubles.

Ces dernières années, la question de la précarité énergétique est de plus en plus présente en raison de l'augmentation constante des prix de l'eau et de l'électricité. La Fondation Roi Baudouin parle également de précarité hydrique (**de 2009 à 2013, la facture d'eau a augmenté en moyenne de 25 % en Wallonie et de 46 % à Bruxelles – de 14 % en Flandre**)<sup>9</sup>. Entre 1999 et 2012, la part de la facture d'eau dans le revenu moyen a crû de 76 %. Selon la Fondation, « *il n'existe aucun consensus sur la définition de précarité hydrique. On admet généralement qu'il s'agit d'une situation où la personne n'a pas accès à l'eau en suffisance ou à l'eau de qualité adéquate pour subvenir à ses besoins de base : hydratation, alimentation, hygiène du corps et de l'habitat.* »

Dans ce cas, il est difficile de ne pas faire entrer la présence d'un limiteur dans cette définition. Les témoignages recueillis par le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté montrent bien **les difficultés pratiques liées à la présence d'un limiteur**. Ici, c'est une famille avec huit enfants qui se trouve dans l'impossibilité totale de

<sup>8</sup> <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeeaucoordonneR.html#R.318>

<sup>9</sup> Zoom : *précarité hydrique*, Fondation Roi Baudouin, février 2016 : <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2016/20160310>

prendre des douches ou d'aller aux toilettes le matin ; là, c'est un couple qui a fini par acheter de l'eau pour cuisiner et fait ses lessives à l'extérieur.

Dès l'annonce de cette mesure-test, les journaux du groupe Sudpresse<sup>10</sup> estimaient qu'une fois le limiteur d'eau installé, il fallait 18 secondes pour remplir un petit verre d'eau, 4 minutes pour une casserole, **12 minutes pour une chasse d'eau, 2 heures pour une baignoire**, ajouté au fait que **le débit est trop faible pour faire fonctionner un chauffe-eau à gaz, une machine à laver ou un lave-vaisselle**. Le RWLP parle d'« humiliation » : « Dans le cas de l'eau, on est deux fois pénalisé : il y a atteinte à la santé et atteinte à la santé mentale, on devient cinglé, **c'est une forme de violence, de harcèlement**. »<sup>11</sup>

**Il existe un cercle vicieux de la précarité**. Selon la Fondation Roi Baudouin<sup>12</sup>, qui admet que nous sommes ici en présence d'une « vision simplifiée » du problème, les trois facteurs explicatifs principaux de la précarité hydrique sont les revenus insuffisants, le coût trop élevé de la facture d'eau (lié tant au prix de l'eau qu'à la surconsommation) et les mauvaises conditions de logement. Toutefois, il faut remonter un pas en amont de cette problématique pour comprendre que tout est lié : niveau d'éducation, causes culturelles...

Ce cercle vicieux pourrait se décrire de la façon suivante : les personnes précarisées sont celles qui ont les moindres niveaux de formation et accès à l'information ; dès lors, elles sont moins touchées par les campagnes pour une consommation écoresponsable, ce qui est d'autant plus dommageable qu'elles sont également moins armées financièrement pour rénover des installations ou en poser de nouvelles, plus économiques. Sans compter que la vétusté de l'habitat est particulièrement énergivore et propice aux fuites d'eau.

## Les fuites en discussion au Parlement

En juillet 2017, soit au moment où le PS était débarqué du gouvernement par le CDH qui lui préférerait désormais le MR, six parlementaires wallons PS ont déposé une proposition de décret<sup>13</sup> visant « à instaurer un dispositif de **plafonnement des factures d'eau en cas de surconsommation provoquée par une fuite d'eau cachée sur une canalisation d'eau potable située après le compteur au sein des logements, à l'exclusion des fuites d'eau consécutives à la défectuosité d'appareils ménagers, d'installations sanitaires ou de chauffage**. »<sup>14</sup>

<sup>10</sup> op. cit.

<sup>11</sup> Note du RWLP pour l'audition par le Comité de contrôle de l'eau, Anne Leclercq, 28 novembre 2016.

<sup>12</sup> op. cit.

<sup>13</sup> Encore en discussion lors de la rédaction de ces lignes (décembre 2017)

<sup>14</sup> Proposition de décret modifiant le Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau en vue d'un plafonnement des factures d'eau en cas de fuite d'eau cachée au sein d'un logement déposée par Mme Trotta, M. Dupont,

Ce texte, dont on ne peut préjuger de l'avenir puisqu'il émane de l'opposition, ne change rien du tout à la question des limiteurs de débit. Dans l'avis qu'il a rendu en décembre 2017 sur cette proposition de décret, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté estime certes que cette idée est positive (mais qu'elle doit être liée à une révision du fonctionnement du Fonds social de l'eau dont on pointe généralement la sous-utilisation) : « *Si le coût de l'eau et la maigreur des revenus sont le plus souvent à l'origine d'un défaut de paiement, régulièrement, c'est en effet une fuite qui est responsable des montants dus très importants, pouvant s'élever à plusieurs milliers d'euros, difficiles voire impossibles à assumer quand le budget est déjà serré.* »<sup>15</sup>

Pour le RWLP, d'une part, « *l'activation de cette demande de plafonnement de facture ne peut pas exclure une intervention au travers du Fonds social de l'eau* » ; d'autre part, à ces deux aspects du dispositif doivent s'ajouter encore et toujours « *l'interdiction absolue de coupure ou de pose de limiteur de débit dès que le problème est identifié.* » Plus généralement, rappelle Anne Leclercq, ce décret ne modifierait strictement rien à la **demande de « remise en cause pure et simple de la pose de limiteur de débit et a fortiori de coupures d'eau : certains distributeurs qui posaient peu de limiteurs de débit avant leur introduction dans la législation multiplient maintenant de tels placements.** »

## Quelle efficacité pour les limiteurs ?

Depuis 2012, de manière constante, environ 9 % des ménages wallons présentent des défauts de paiement.

Les premières statistiques disponibles à partir de l'entrée en vigueur de cette disposition font état, pour les quatre derniers mois de 2016, de 150 interventions du FSE (Fonds social de l'eau) ayant permis d'éviter l'installation de limiteurs. Par extrapolation, on peut multiplier par trois sur une année.

Selon les chiffres du récent rapport d'Aquawal sur le sujet<sup>16</sup>, en 2016, sur la base des quatre principales sociétés des eaux en Wallonie, 5646 dossiers ont été ouverts (courriers d'avertissement de limitation) et on a procédé dans les faits au placement de 2098 limiteurs. Des chiffres très relatifs évidemment : si l'on

---

Mme Gérardon, MM. Prévot, Stoffels et Legasse au Parlement wallon 20 juillet 2017 : [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2016\\_2017/DECRET/876\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2016_2017/DECRET/876_1.pdf)

<sup>15</sup> Contribution écrite du RWLP à la demande de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics du Parlement de Wallonie concernant la proposition de plafonnement des factures d'eau en cas de fuite cachée dans un logement, Anne Leclercq et Christine Mahy, 8 décembre 2017.

<sup>16</sup> Cédric Prevedello, *Approfondissement de la connaissance des modalités et des implications de la pose de limiteurs de débit d'eau en Wallonie*, Aquawal, 29 septembre 2017. Ces chiffres et les suivants concernent les statistiques des quatre principales sociétés de distribution wallonnes : SWDE (66 % du territoire), CILE (Liège), IECBW (Brabant wallon) et INASEP (Namur).

considère qu'il y a 1,453 million de compteurs en Wallonie, le nombre de dossiers ouverts et de limiteurs placés ne représente respectivement que 0,38 % et 0,14 % des usagers.

Reste que, lorsque l'on entre dans le détail, la question de l'efficacité de la mesure fait apparaître une conclusion paradoxale voire schizophrénique, qu'on pourrait résumer de la sorte : d'un côté, **la menace du limiteur est efficace pour un public négligent qui a les moyens de payer ses factures**; de l'autre, **l'aggravation de la précarité de familles déjà en situation de pauvreté** est également une réalité. Dans le premier cas de figure, le limiteur est posé pour un grand maximum de deux semaines ; dans le second, il arrive qu'il reste des mois, voire, dans certains cas extrêmes, des années.

En chiffres, cela donne ceci : « grâce » à la menace des limiteurs, le taux de recouvrement des factures est de 64 % à Liège, 61 % pour la SWDE (présente dans toute la Wallonie) et 50 % dans le Brabant wallon. Mais si l'on fait une étude en fonction du revenu moyen des quartiers, on constate que les factures sont épongées à 84 % dans les quartiers aisés de Liège et à 100 % dans les quartiers aisés du Brabant wallon, mais à respectivement 55 % et 38 % dans les quartiers les plus défavorisés de ces mêmes régions.

## Et maintenant ?

Le rapport d'Aquawal de septembre 2017 n'a - fait notable vu le caractère sensible du sujet - pas pu être assorti de recommandations aux pouvoirs publics vu les divergences de vue entre les parties prenantes. Ainsi, si **le Médiateur de Wallonie et le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté restent partisans d'une interdiction pure et simple des limiteurs de débit**, les CPAS sont persuadés qu'étant donnée l'ampleur de la tâche de l'aide aux factures d'eau, il est opportun de renforcer la collaboration entre distributeurs et CPAS ainsi que de consolider les moyens de ces derniers pour faire face au grand nombre de contentieux en la matière.

A l'heure qu'il est, les différents acteurs réfléchissent à la façon d'améliorer la situation. Il y a fort à parier que l'on n'ira ni vers un *statu quo* complet ni vers une suppression des limiteurs mais, note un expert du secteur, « *vers un système qui garderait le bon côté des choses – la pression faite sur les personnes qui ont les moyens de payer leurs factures mais le négligent pour diverses raisons – tout en en supprimant les effets néfastes – le fait de mettre des gens en difficulté encore plus en difficulté.* »

Dans cette optique, on notera un changement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017, censé répondre aux critiques sur la sous-utilisation du FSE, liée aux droits de tirage

dont usent (plus ou moins) les CPAS<sup>17</sup>. Désormais, il y a un droit de tirage unique, ce qui veut dire que les CPAS ne doivent plus attendre la fin de l'année civile pour connaître les montants reversés dans le pot commun par les communes qui n'usent pas des leurs. Cela pourrait, dans un scénario idéal – permettre de résoudre via le Fonds social de l'eau les cas des ménages (2000 par an si l'on se réfère à l'étude citée plus haut) qui sont dans l'impossibilité de payer leur consommation et auxquels on impose un limiteur, rendant leur situation plus complexe encore. Il est évidemment trop tôt pour tirer les conclusions de cette évolution.

Jean-François Lauwens

10

Disponible sur [www.vivre-ensemble.be](http://www.vivre-ensemble.be)  
Contact : [info@vivre-ensemble.be](mailto:info@vivre-ensemble.be)  
02 227 66 80



Avec le soutien de la



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

---

<sup>17</sup> On sait que les communes y recourent de manière très disparate : certaines exploitent 100 % de leurs droits de tirage auprès du Fonds, d'autres 30 %, sans qu'il y ait de lien entre ces comportements et le niveau socioéconomique des communes.