



Convention réalisée pour le compte du Service Public de Programmation
Intégration Sociale

Etude comparative des politiques sociales en
matière d'énergie

Rapport final

Cédric Dumortier, Sandrine Meyer sous la direction du Dr. Walter Hecq (CEESE-ULB)
&
Barbara Demeyer et Kris Bacchus (HIVA-KUL)

CEESE-ULB



Avenue Jeanne 44 CP 124
1050 Bruxelles
tel : + 32 2 650 33 65
fax : + 32 2 650 46 91
<http://www.ulb.ac.be/ceese>

HIVA-KUL



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

Parkstraat 47
B-3000 Leuven
tel: +32 (0)16 32 31 35
fax: +32 (0)16 32 33 44
<http://www.hiva.be>

Août 2006

Tables des matières

Introduction	1
Chapitre I : Analyse contextuelle.....	3
1. Evolution du prix des énergies et impact selon le niveau de revenus	3
2. Libéralisation des marchés de l'énergie et problèmes rencontrés	6
3. Analyse des consommations par vecteur énergétique selon la région et les revenus	7
3.1. Comparaison par décile de revenu de la répartition des différents vecteurs énergétiques	7
3.2. Conclusions	9
Chapitre II : Inventaire des mesures.....	10
1. Tableaux récapitulatifs et commentaires généraux	10
1.1. Mesures d'aide sociale.....	10
1.2. Mesures d'aide à l'investissement pour une Utilisation Rationnelle de l'Energie.....	11
1.3. Mesure ponctuelle	12
2. Montants engagés sur certaines mesures sociales	17
2.1. Fonds Social Energie et Tarifs Sociaux.....	17
2.2. Fonds Social Mazout.....	18
3. Analyse selon aides disponibles selon vecteur énergétique utilisé.....	19
4. Analyse de l'intervention de chaque secteur énergétique au niveau des mesures sociales.....	20
Chapitre III : Modus narrandi	22
1. Méthode	22
2. Constatations	22
Chapitre IV : Recommandations et Conclusions	23
1. Recommandations	23
1.1. Prise en compte du contexte global dans l'élaboration des mesures sociales	23
A. La pauvreté énergétique dans un contexte de pauvreté générale.....	23
B. Le coût de l'énergie lié à la qualité du logement	25
1.2. Pistes de réflexion pour des actions politiques	26
A. Fusion des fonds.....	26
B. Libéralisation des marchés de l'énergie	30
C. Automaticité et diminution du tarif social	32
D. Utilisation Rationnelle de l'Energie.....	33
E. Compteur à budget – Limiteur de puissance et coupure de livraison	33
F. Intervention fiscales	34
G. Les CPAS – Missions et rôles	34
H. Service de médiation	35
2. Conclusions.....	35

Bibliographie	37
Articles et rapports	37
Sites consultés	39
Références d'enquête et d'entretiens	40
Annexes	42

Liste des figures et tableaux

Figure 1 : Evolution de la consommation finale pour divers usages domestiques	3
Figure 2 : Evolution des prix moyens annuels à la consommation des ménages	4
Figures 3 à 6 : Evolution de la part "énergie" dans la consommation des ménages pour les revenus faibles (déciles 1 et 2), moyens (moyenne des déciles 1 à 10) et élevés (déciles 9 et 10), en Belgique et pour chacune des trois régions	5
Figure 7 : Budget des ménages (en € constants de 1995) consacré aux divers vecteurs énergétiques	9
Tableau 1 : Tableau comparatif des diverses mesures sociales reprises dans l'inventaire	14
Tableau 2 : Tableau comparatif des publics cibles des mesures sociales reprises dans l'inventaire ...	15
Tableau 3 : Cotisations fédérales « électricité et gaz » pour le fonds social énergie	19
Tableau 4 : Budgets prévisionnels des fonds « tarifs sociaux électricité et gaz »	19
Tableau 5 : Cotisations fédérales « électricité et gaz » pour financer les tarifs sociaux	19
Tableau 6 : Nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux électricité / gaz par région	19
Tableau 7 : Comparaison de l'intervention sociale selon le vecteur énergétique utilisé	22
Tableau 8 : Comparaison de l'intervention par vecteur énergétique et par unité consommée	22
Figure 8 : Schéma illustratif du fond « unique » social énergie	28

Ce rapport fait suite à la demande du Ministre de l'Intégration Sociale, suivant le cahier spécial des charges n° MIIS/2005/04.

Introduction

Le droit à l'énergie peut être considéré comme élément du droit à un logement décent, un des piliers de base du droit social de la Constitution belge. En réalité, on constate qu'il existe un groupe croissant de problèmes liés à la facture énergétique et que plusieurs personnes sont encore exclues de l'accès à l'énergie.

Dans le contexte actuel de la flambée des prix des énergies, le budget des ménages consacré au chauffage, à la cuisson, à l'eau chaude sanitaire et au transport devient de plus en plus lourd surtout pour les revenus les plus bas. Pour contrer quelque peu ce phénomène, plusieurs mesures sociales ont été adoptées telles que le Fonds Mazout, le Fonds Social Energie ou l'octroi d'un tarif social relevant des obligations de services publics dans le chef des gestionnaires de réseau de distribution du gaz et de l'électricité.

D'autres mesures en matière énergétique ont été mises en place, avec divers objectifs. La promotion des énergies renouvelables et celle de l'utilisation rationnelle de l'énergie ont ainsi engendré la création de diverses aides et primes (cf. prime forfaitaire sur les appareils ménagers peu énergivores comme les classes A+, système de certificats verts, etc.) qui se répercutent de manière différente sur les ménages en fonction, entre autres, de leurs revenus.

Malgré la libéralisation du marché de l'énergie – effective en Flandre depuis le 1er juillet 2003 – qui devait conduire à une réduction des prix de l'énergie, le nombre de personnes endettées à cause de la facture énergétique ne cesse de croître et les demandes d'aide sociale ou financière pour faire face au contexte économique ne font qu'augmenter.

Le présent projet vise à réaliser une étude comparative des mesures sociales existantes dans le domaine de l'énergie afin d'évaluer les impacts de ces mesures sur la pauvreté.

Cette étude a été réalisée par une équipe universitaire garantissant une approche pluridisciplinaire du sujet analysé. L'expertise des trois partenaires en présence étant particulièrement complémentaire :

- CESE (Centre d'Etudes Economiques et Sociales de l'Environnement) – ULB : énergie et politiques énergétiques ;
- HIVA (Hoger Instituut Voor de Arbeid) - KUL: département "Evaluation des politiques, politiques énergétiques et environnementales" ;
- HIVA (Hoger Instituut Voor de Arbeid) – KUL : département "Pauvreté, Intégration sociale, CPAS".

Cette approche pluridisciplinaire est apparue particulièrement importante au vu des nombreux angles d'analyse que nécessite l'étude d'une telle problématique mais également étant donné les nombreux niveaux de compétence et domaines d'étude impliqués dans cette thématique.

Cette diversité des acteurs et des instruments en présence, l'amplitude des problématiques soulevées, l'étendue des possibilités d'analyses et des perspectives à approfondir potentiellement, nous ont placés dans l'obligation de donner un caractère global à cette étude. Il est indéniable que des études complémentaires ne seraient pas superflues.

La méthodologie de recherche suivie dans le cadre de ce projet a consisté en diverses approches :

- une recherche bibliographique et une analyse des textes législatifs concernant les différentes mesures existant en Belgique ;
- des entretiens approfondis avec un panel de CPAS sélectionnés (4 en Région wallonne, 4 en Région flamande et 2 en Région de Bruxelles-Capitale) ;
- l'organisation de groupes de discussions principalement composés de personnes défavorisées et de membres d'associations représentant les plus démunis ;
- des entretiens individuels avec des acteurs reconnus pour leur qualité d'expert dans un ou plusieurs domaines relatifs à la problématique traitée.

Les résultats de ces recherches et de cette étude sont composés non seulement de ce rapport final mais également de trois annexes servant de support à l'analyse :

1. une première annexe consiste en un inventaire, sous forme de fiches descriptives, des politiques sociales identifiées en matière énergétique ;
2. la seconde annexe a pour but de situer cette étude et ses résultats dans un cadre plus large reprenant le contexte socio-économique lié à ces matières énergétiques ;
3. la troisième annexe de l'étude reprend le schéma et l'application du « *Modus Narrandi* » aux politiques sociales de référence afin de construire une chaîne de causalité entre ces politiques et leurs impacts.

Certains des interlocuteurs interrogés dans le cadre de cette étude nous ont demandé la confidentialité de leurs propos. Les rapports de ces entretiens ne sont donc pas annexés à ce rapport. La bibliographie reprend toutefois la liste des CPAS et personnes consultés au cours de cette étude.

Chapitre I : Analyse contextuelle

Ce chapitre reprend l'analyse :

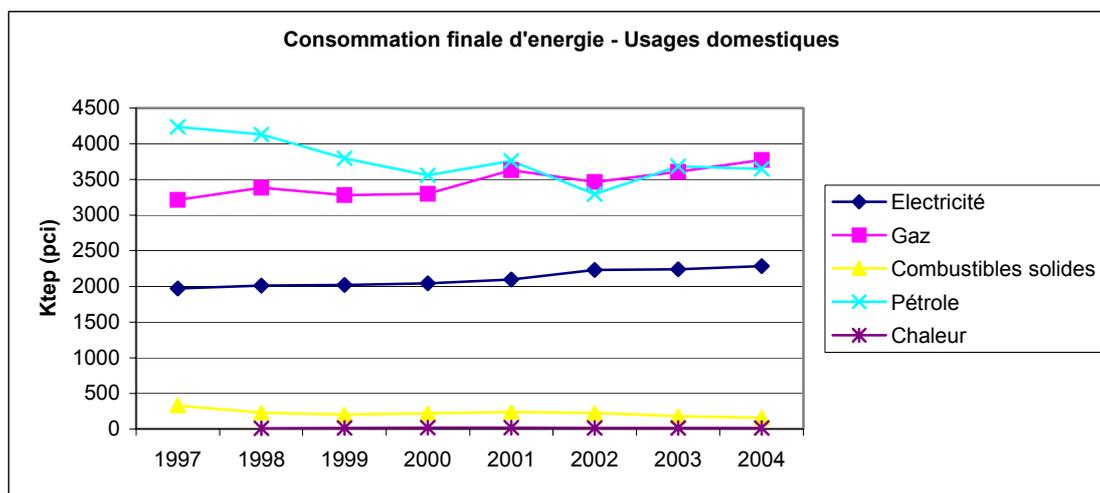
- de l'évolution des prix de l'énergie par rapport aux différents niveaux de revenus des ménages,
- des impacts ayant suivis la libéralisation des marchés de l'énergie pour les ménages en Flandre,
- de la répartition de la consommation énergétique des ménages par vecteur, selon les différentes classes de revenus et pour les trois régions.

1. Evolution du prix des énergies et impact selon le niveau de revenus

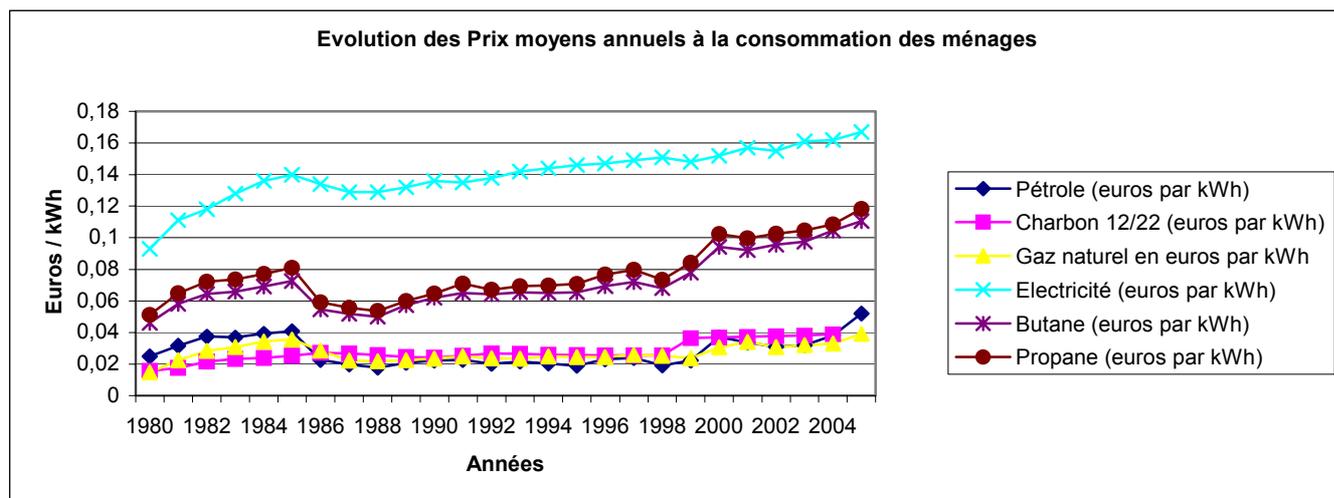
L'analyse du contexte socio-économique et énergétique telle que présentée dans l'annexe II, apporte divers enseignements à prendre en considération dans le cadre de cette étude.

Ainsi, l'analyse de la part de l'énergie dans la consommation des ménages montre une relative stabilité (voir Figure 1), tandis que celle des prix des différents vecteurs énergétiques révèle une tendance générale à la hausse, particulièrement ces deux dernières années (voir Figure 2).

Figure 1 : Evolution de la consommation finale pour divers usages domestiques



Source : Enquête sur les Budgets des Ménages (1996-2004) – INS - SPF Economie et calculs propres

Figure 2 : Evolution des prix moyens annuels à la consommation des ménages

Source : Enquête sur les Budgets des Ménages (1996-2004) – INS - SPF Economie et calculs propres

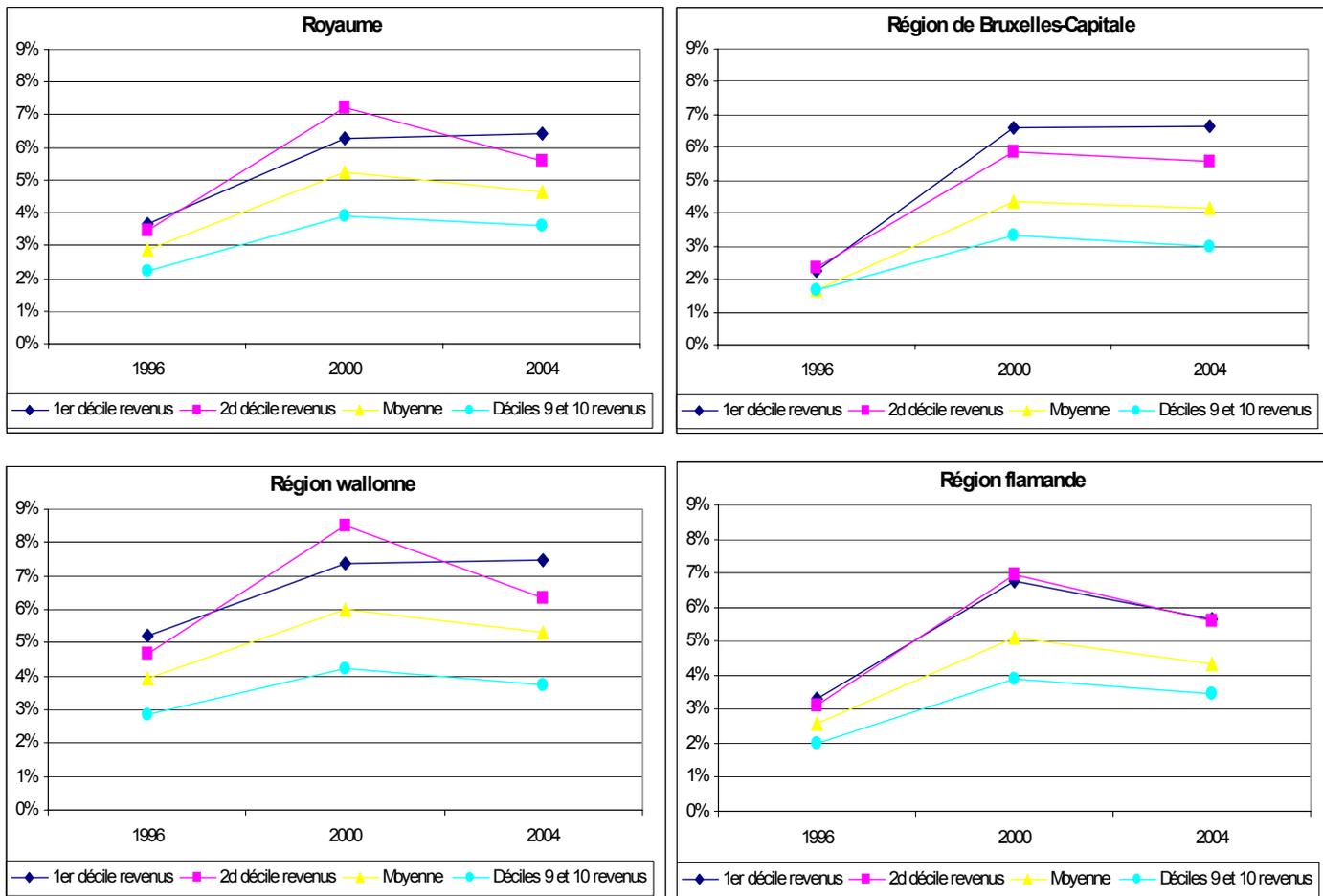
Cette analyse révèle également un recul généralisé du pouvoir d'achat énergétique, mais particulièrement significatif en ce qui concerne les revenus les plus bas et les allocataires sociaux.

Les graphiques suivants (voir Figures 3 à 6) comparent par décile de revenu la proportion du budget des ménages consacrée à la consommation énergétique en Belgique et dans chacune de trois régions du pays.

Une première constatation à l'examen de ces graphiques est la part croissante que représente la consommation énergétique dans le budget des ménages entre 1996 et 2004. Même si des fluctuations se manifestent pour différentes raisons évoquées dans l'analyse contextuelle (voir annexe II), la tendance générale indique qu'une part croissante du budget est consacrée aux dépenses énergétiques, quelque soit le niveau de revenu.

Un autre enseignement de ce type de graphique est la part croissante occupée par la consommation énergétique au fur et à mesure que l'on s'approche des premiers déciles de revenus, correspondant aux revenus les plus modestes. Si une part de l'énergie consommée dépend des revenus disponibles, une part substantielle des dépenses énergétiques est belle et bien fixe, et représente donc une composante du budget des ménages relativement plus importante pour les revenus les plus faibles. Ainsi, la redevance annuelle qui s'applique en matière de consommation d'électricité et de gaz naturel représente logiquement une charge plus forte pour les petits revenus et défavorise d'une certaine manière les petits consommateurs. On observe ainsi que pour chacune des trois régions, les deux premiers déciles de revenus consacrent une part plus importante de leur budget pour l'énergie que la moyenne de tous les revenus. De même, les deux déciles recouvrant les revenus les plus élevés se situent en dessous de la moyenne pour ce qui est de la part du budget consacrée à l'énergie. La part du revenu consacré aux dépenses énergétiques peut ainsi aller du simple au double dans certains cas, entre les bas revenus et les hauts revenus.

Figures 3 à 6 : Evolution de la part "énergie" dans la consommation des ménages pour les revenus faibles (déciles 1 et 2), moyens (moyenne des déciles 1 à 10) et élevés (déciles 9 et 10), en Belgique et pour chacune des trois régions



Source : Enquête sur les Budgets des Ménages (1996-2004) – INS - SPF Economie

Si cette part était déjà proportionnellement plus importante pour les premiers déciles en 1996, on remarque sur les graphiques que l'écart se creuse de plus en plus entre les bas revenus et les déciles supérieurs. Cette évolution est notamment particulièrement visible en Région de Bruxelles-Capitale où le fossé semble s'élargir au détriment des ménages défavorisés.

Ces évolutions ressortant de l'analyse socio-économique du contexte énergétique peuvent être qualifiées de structurelles puisque les tendances se sont confirmées au cours de ces dernières années et que les prévisions à moyen et long terme corroborent celles-ci. Cet état de fait ne devra pas être négligé dans l'élaboration des critiques à l'égard des mesures sociales étudiées et des recommandations quant au suivi à leur accorder.

2. Libéralisation des marchés de l'énergie et problèmes rencontrés

Malgré les baisses de prix que la libéralisation des marchés de l'énergie a pu engendrer pour les ménages en Flandre (voir pour plus de détails l'analyse contextuelle de l'annexe II, sur base du rapport de la VREG), elle a également eu des impacts sociaux particulièrement néfastes. Des populations déjà fragilisées ont ainsi été touchées de plein fouet par les effets pervers occasionnés par le manque d'encadrement réglementaire de cette libéralisation.

Les problèmes posés par la libéralisation en Flandre, et qui commencent à se faire sentir en Région wallonne où de nouveaux opérateurs sont déjà actifs (les producteurs d'électricité verte¹), ont été étudiés par divers groupes de travail et expliqués lors des entretiens menés avec les acteurs de terrain dans le cadre de cette étude. Ces problèmes sont abordés dans l'analyse Modus Narrandi (voir annexe III) et peuvent être repris sous les rubriques suivantes:

- Une grande confusion au sein du public et particulièrement du public défavorisé en ce qui concerne les principes de cette libéralisation et leur implication sur les clients : la comparaison des prix et tarifs, la demande d'octroi du tarif social, les procédures en cas de défaut de paiement, etc. restent des matières obscures pour la majorité des personnes concernées.
- Des techniques de vente trompeuses, voire illégales, de la part de certains fournisseurs. Des pratiques de vente peu honnêtes ont été révélées. Elles ont par exemple eu pour conséquence que certains clients se sont retrouvés avec plusieurs contrats de fourniture d'électricité et ont été contraints de payer des dédommagements ou des frais de résiliation non prévus.
- Une absence de service clientèle ou d'interlocuteur chez les fournisseurs qui entraîne une impossibilité de remédier aux problèmes sans passer par une longue et lourde procédure aux effets sociaux néfastes.
- Des factures peu compréhensibles et reçues de façon irrégulière, entraînant des erreurs ou l'accumulation de montants à payer jusqu'à des sommes trop élevées.
- L'éviction de plus en plus rapide des mauvais payeurs qui sont renvoyés auprès des CPAS et du fournisseur social sans recherche de solutions en interne.

Si l'expérience de la libéralisation flamande est déjà prise en compte non seulement dans la mise sur pied de la libéralisation en Régions wallonne et bruxelloise, mais également dans son évaluation en Région flamande, il importe d'insister sur la nécessité d'une régulation accrue du secteur. Que cette régulation s'organise au moyen de la législation ou de l'encouragement de codes de conduite, l'aspect social de la libéralisation et les effets pervers que celle-ci peut avoir ne peuvent et ne doivent pas être sous-estimés. Diverses recommandations concrètes s'appuyant sur ces diverses expériences ont dès lors été formulées à ce sujet au Chapitre IV.

¹ En Région wallonne, le marché de l'électricité n'est libéralisé pour les ménages uniquement pour l'achat d'électricité verte (c'est-à-dire produite à partir de sources d'énergie renouvelable ou de cogénération de qualité).

3. Analyse des consommations par vecteur énergétique selon la région et les revenus

L'analyse des consommations des ménages par vecteur énergétique (telle que détaillée en annexe II) nous apporte quelques constats importants dans le cadre de cette étude.

On y remarque notamment la prépondérance au niveau national des vecteurs gaz naturel et mazout de chauffage dans la consommation totale d'énergie. Cette prépondérance se retrouve dans chacune des trois régions avec des variations relativement importantes d'une région à l'autre. Ainsi, le gaz naturel est largement prépondérant en Région de Bruxelles-Capitale tandis que c'est le mazout de chauffage qui occupe la première place dans les deux autres régions. Des évolutions sensibles se font cependant sentir, notamment dans le sens d'un transfert du mazout vers le gaz naturel, évolution particulièrement marquée en Région flamande.

3.1. Comparaison par décile de revenu de la répartition des différents vecteurs énergétiques

La comparaison de la situation et de l'évolution de la consommation des divers vecteurs énergétiques permet de dégager quelques tendances communes aux différentes régions du pays ainsi que quelques différences entre les répartitions au sein de celles-ci.

Parmi les tendances marquantes, se retrouvant dans la moyenne nationale comme dans deux des régions du pays, on notera notamment la diminution de la part consacrée au mazout de chauffage (voir Figure 7). Cette diminution est principalement compensée par une augmentation de la part occupée par le gaz naturel. Bien que les variations de prix peuvent expliquer en partie ces variations de part de budget allouées à chacun des vecteurs, cette constatation de la diminution de la consommation du mazout de chauffage au bénéfice de celle du gaz naturel a également été relevée lors de l'analyse de l'évolution de la consommation (en ktep) telle que présentée dans l'analyse contextuelle de cette étude. Il est intéressant de constater à ce niveau que cette évolution est particulièrement marquée dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale tandis que cette tendance ne se retrouve qu'en partie en Région wallonne où la part que représente le mazout de chauffage est non seulement plus importante que dans les autres régions mais qu'elle y reste assez stable, voire augmente légèrement. On y observe toutefois, à l'instar des deux autres régions, une augmentation de la part relative du gaz naturel. Ce transfert du mazout de chauffage au gaz naturel ces dernières années en Régions bruxelloise et flamande s'explique principalement par l'extension du réseau de transport de gaz dans ces régions. Cette extension n'a pas eu lieu dans la même mesure en Région wallonne, caractérisée par un territoire plus étendu et un habitat plus dispersé.

La proportion de l'électricité semble diminuer dans chaque région et au sein des différentes classes de revenus. On notera principalement ici l'importance de la part relative de l'électricité dans le total des dépenses énergétiques. L'électricité représente en effet environ 50% du budget total énergie tandis que, comme nous l'avons indiqué dans l'analyse contextuelle, elle représente en termes de consommation (exprimée en ktep) moins de 20 % de la consommation totale.

Une autre information ressortant de ces graphiques est la diminution de l'utilisation de la houille comme vecteur énergétique. En termes de moyenne des catégories de revenus, cette

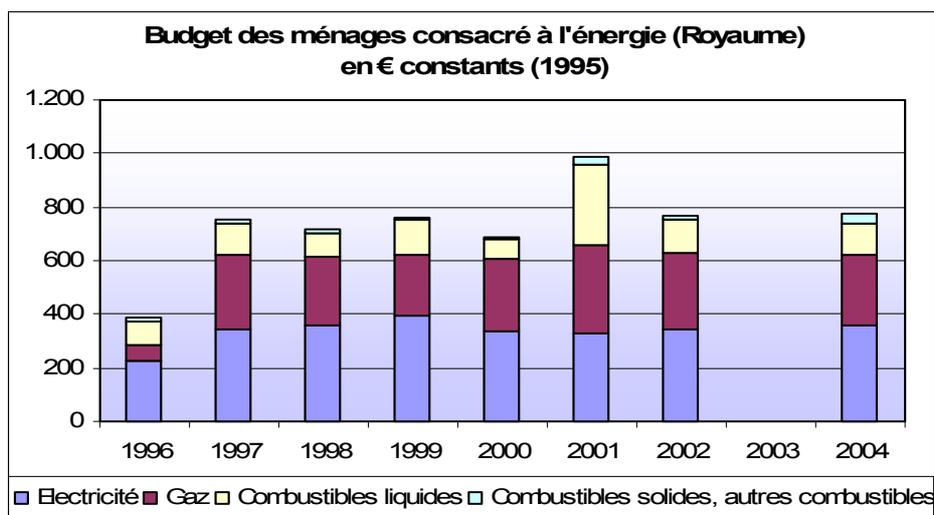
diminution se confirme dans toutes les régions. Si l'on se penche sur la consommation de houille selon la classe de revenus, on remarque sans surprise une surreprésentation des deux premiers déciles de revenu (les ménages les plus démunis). Au niveau national par exemple, les deux premiers déciles font état d'une part de la houille s'élevant respectivement à 4 et 6 % en 1996 (pour 3 % de moyenne nationale, tous déciles confondus), proportion qui est passée à respectivement 3 et 2 % en 2004 (pour 1% de moyenne nationale). La situation de la Région bruxelloise est particulièrement parlante dans ce cas-ci dans la mesure où les premier et deuxième déciles présentent des parts respectives de 10 et 9 % en 1996 tandis que ce vecteur ne représente plus que 1% du budget énergie en 2004, à l'instar de la moyenne des autres déciles et des déciles de revenus 9 et 10, soit les plus hauts revenus. Il serait intéressant en cette matière de suivre l'évolution de l'utilisation de la houille dans les années à venir dans la mesure où l'augmentation des prix des vecteurs 'conventionnels' que sont le mazout et le gaz pourrait entraîner un glissement vers une utilisation accrue de la houille et du bois de chauffage.

L'analyse des répartitions des vecteurs énergétiques selon le niveau de revenu ne révèle que peu de variation significative. Ainsi, les grandes tendances qui ont été mentionnées ci-dessus, se retrouvent dans chaque classe de revenus. Quelques observations complémentaires peuvent toutefois être décrites si l'on s'attache à extraire des données propres à chaque classe de revenu.

Ainsi, au niveau du royaume, on constate que les deux premiers déciles consomment proportionnellement moins de mazout de chauffage que la moyenne nationale et que les deux déciles regroupant les plus hauts revenus. On observe toutefois que les déciles supérieurs présentent une diminution accélérée de la proportion du budget consacrée au mazout de chauffage, ce qui semble être moins le cas des revenus plus bas. Ces observations sont valables pour chacune des trois régions mais le contraste entre les premiers et derniers déciles est particulièrement marqué en Région bruxelloise.

Parallèlement à la situation décrite en ce qui concerne la part relative du mazout, on constate au niveau national, une plus grande part accordée au gaz naturel dans les premiers déciles de revenus par rapport à la moyenne des déciles et surtout par rapport aux déciles supérieurs. La part du gaz naturel s'accroît toutefois dans toutes les classes de revenus présentés, de telle sorte qu'un équilibre a lieu entre les différentes classes de revenus pour l'année 2004. Cette progression du gaz se remarque dans toutes les régions et principalement en Flandre, où le transfert de vecteur énergétique est particulièrement visible, notamment dans les déciles de revenus supérieurs.

Les données n'étant pas disponibles pour l'année 2005 au moment d'établir cette analyse, il n'est pas encore possible d'analyser un quelconque effet des différentes mesures prises récemment envers les classes à faibles revenus.

Figure 7 : Budget des ménages (en € constants de 1995) consacré aux divers vecteurs énergétiques

3.2. Conclusions

Les parts respectives des principaux vecteurs énergétiques dans le budget des ménages montrent une assez grande homogénéité entre les différentes classes de revenus. Les évolutions que connaissent ces vecteurs énergétiques en termes de proportion du budget qui leur est alloué indiquent des tendances qui peuvent en majorité être généralisées à l'ensemble de la population belge, sans réelle distinction en termes de revenus. Le transfert de la part respective du mazout vers celle du gaz naturel est une de ces tendances principales.

En matière de distinctions régionales en ce qui concerne la répartition budgétaire des postes énergétiques, celles-ci sont également assez faibles, même si certaines tendances évolutives se dégagent. Ainsi, le mazout de chauffage est plus représenté en Région wallonne que dans les autres régions. Une distorsion pourrait donc avoir lieu en ce qui concerne le recours au Fonds Mazout dans la mesure où l'importance de ce combustible est nettement moindre en Régions bruxelloise et flamande qu'en Wallonie. Il ne faut toutefois pas perdre de vue les grandes disparités pouvant exister au sein des régions-mêmes, notamment entre l'habitat rural et l'habitat urbain.

Même s'ils ne représentent plus qu'une faible part du budget total d'énergie et accusent une baisse de la consommation, les combustibles solides, soit la houille et le bois, sont principalement représentés chez les déciles de revenu inférieurs. Cette situation peut poser question dans la mesure où aucune aide sociale n'est prévue pour ces combustibles.

Chapitre II : Inventaires des mesures

1. Tableaux récapitulatifs et commentaires généraux

Cette partie de l'étude a pour objectif de réaliser un inventaire des différentes politiques sociales prises en matière d'énergie par les différents niveaux de pouvoir belges. Une fiche descriptive a été établie pour chacune des politiques identifiées (voir 'Inventaire des mesures' en annexe I).

Deux tableaux comparatifs (voir Tableaux 1 et 2 aux pages suivantes) tentent d'offrir une vue globale des principales mesures étudiées dans le cadre de cette étude afin d'en présenter de manière synthétique le niveau de compétence impliqué, le champ d'application, etc.

Les mesures identifiées peuvent être distinguées selon le but poursuivi et le niveau de pouvoir auquel elles se rattachent.

Outre ces aides, les procédures mises en œuvre en cas de défaut de paiement dans les différentes régions sont également examinées et présentées sous forme de fiche. Ces mécanismes sont organisés selon des modalités différentes d'une région à l'autre tout en présentant certains points communs. Il s'agit d'une part du placement de compteurs à budget et limiteurs de puissances en cas de défaut de paiement, d'autre part des Commissions Locales d'Avis de Coupure (CLAC en Région Wallonne – LAC 'Lokaal Advies Comité' en Région Flamande), instances de décision destinées à éviter les décisions de coupures de la part du fournisseur.

Les mesures répertoriées dans l'inventaire selon le but poursuivi et le niveau de compétence où elles ont été décidées sont les suivantes :

1.1. Mesures d'aide sociale

A. Au niveau fédéral :

- Fonds Social Energie : basé sur la loi du 4 septembre 2002, dite Loi Vande Lanotte, chargeant les CPAS d'une mission de guidance et d'aide sociale financière.
- Fonds social Mazout : allocation de chauffage
- Tarifs sociaux spécifiques : tarif privilégié pour l'électricité et le gaz

B. Au niveau régional :

- Guidance Sociale Energétique
- MEBAR II (social + URE)

1.2. Mesures d'aide à l'investissement pour une Utilisation Rationnelle de l'Energie

A. Au niveau fédéral :

- Réductions d'impôts pour investissement économiseur d'énergie
- Fonds de réduction du coût global de l'énergie (y compris volet social).

B. Au niveau régional :

Les trois régions du pays ont choisi l'optique de l'octroi de primes pour les investissements économiseurs d'énergie. Ces primes sont cumulables avec les réductions d'impôt mentionnées précédemment.

Ces primes pouvant atteindre jusqu'à 75% de l'investissement total concernent principalement des audits énergétiques, travaux d'aménagement tels que isolation du logement, l'installation de chauffage, de régulateurs thermostatiques et chauffe-eau, aide à l'achat d'appareils électroménagers plus performant.

Région de Bruxelles-Capitale :

Les primes sont gérées par la Région (IBGE) avec dans certains cas, une intervention financière et/ou logistique de Sibelga.

Trois ensembles de primes sont distinguées dans le cadre de cette étude :

- Primes à la rénovation
- Primes Energie Logement
- Primes Energie Electroménager et Chauffage performant.

Le système de primes tel qu'il prévaut en Région de Bruxelles-Capitale n'intègre pas de critères sociaux dans leur octroi. La question des aides à l'intention des ménages précarisés est toutefois à l'ordre du jour et devrait déboucher sur l'élaboration de politiques ouvertement sociales en matière énergétique.

Région Wallonne :

Les primes y sont, comme à Bruxelles, gérées au niveau de la Région.

- MEBAR II (URE + social)
- Fonds Energie
- Prime à la réhabilitation des logements
- Prime SOLTHERM

Région Flamande :

Contrairement aux Régions bruxelloise et wallonne, les primes sont ici considérées comme faisant partie de l'obligation de service public en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie dévolue aux Gestionnaires de Réseaux de Distribution (GRD). Ceux-ci prévoient donc divers systèmes de primes s'appliquant uniquement à leurs clients respectifs. Deux types de mesures

sont présentés dans cet inventaire, d'une part les primes URE (Rationeel Energiegebruik) et les obligations de service public environnementales.

D'autres mesures sont actuellement en discussion. Ainsi, la résolution du Parlement flamand du 21 avril 2004 et la motion de recommandation sur la pauvreté énergétique adoptée en février 2006 préconise diverses recommandations en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie visant particulièrement les ménages à revenu modeste et les logements sociaux.

1.3. Mesure ponctuelle

→ Allocation de chauffage 17,35 % : déduction de la TVA

Les deux pages suivantes reprennent les tableaux comparatifs de toutes les mesures sociales répertoriées dans l'inventaire en annexe, sur le plan des caractéristiques principales (catégorie de mesure, niveau de compétence, principe général, etc.) et sur le plan des publics cibles.

Tableau 1 : Tableau comparatif des diverses mesures sociales reprises dans l'inventaire

CATEGORIE DE MESURE	NIVEAU DE COMPETENCE	MESURE	PRINCIPE GENERAL	GESTION
MESURES D'AIDE SOCIALE	FEDERAL	Fonds Social Energie	Médiation de dettes et guidance budgétaire. Aide financière éventuelle.	CPAS CREG
		Fonds Social Mazout	Réduction du prix de l'énergie	CPAS ASBL Fonds Social Chauffage
		Tarif social Electricité/Gaz	Réduction du prix de l'énergie	Gestionnaires de Réseau de distribution / Fournisseurs
		Obligation de Service public	Protection sociale	Gestionnaires de Réseau de distribution / Fournisseurs Intervention du CPAS
		Guidance Sociale Energétique	Guidance et accompagnement, Actions préventives, Information. Public CPAS	CPAS
	REGION WALLONNE	MEBAR II	Aide à l'investissement URE à l'attention des ménages à revenu modeste	Ministère Région Wallonne, via le CPAS et le guichet de l'énergie
		Réduction d'impôts pour investissements économiseurs d'énergie	Déduction d'impôt	SPF Finances
MESURE D'AIDE A L'INVESTISSEMENT – UTILISATION RATIONNELLE DE L'ENERGIE	FEDERAL	Fonds de Réduction du Prix global de l'énergie	Objectif : Investissement URE Octroi d'emprunts à bon marché + aide financière aux ménages défavorisés.	A définir. Fonds créé sous forme de SA. Intervention du CPAS
		Primes à la rénovation	Rénovation du logement	Service du Logement – Ministère de la Région BC
	REGION DE BRUXELLES-CAPITALE	Primes Energie Logement Collectif	Rénovation du logement collectif	Service Primes IBGE / Sibelga
		Primes Energie Electroménager et chauffage	Primes pour matériel performant	Service Primes IBGE
		MEBAR II	Aide à l'investissement URE à l'attention des ménages à revenu modeste	Ministère Région Wallonne, via le CPAS et le guichet de l'énergie
	REGION WALLONNE	Fonds Energie	Rénovation du logement	Ministère Région Wallonne – Fournisseur de gaz
		Prime à la réhabilitation des logements	Rénovation du logement	Ministère Région Wallonne – Division Logement (DGATLP)
		Prime SOLTHERM	Prime pour installation de chauffe-eau solaire	Ministère Région Wallonne – Division Energie
	REGION FLAMANDE	Primes URE	Rénovation du logement	Ministère Région Flamande – Gestionnaires de Réseau
Obligation de service public environnemental		URE et Promotion des énergies renouvelables	Ministère Région Flamande – Gestionnaires de Réseau	

Tableau 2 : Tableau comparatif des publics cibles des mesures sociales reprises dans l'inventaire

FONDS MAZOUT		TARIF SOCIAL
Sont en mesure de bénéficier de l'octroi d'une allocation, les personnes entrant dans les conditions suivantes :		Sont en mesure de bénéficier du tarif social spécifique, les personnes percevant :
<p>Catégorie 1:</p> <p>Les personnes ayant droit à une intervention majorée d'assurance</p> <p>Les statuts sociaux suivants peuvent donner droit à une intervention majorée d'assurance:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • VIPO: les veuves ou veufs, les invalides, les pensionnés, les orphelins; • les enfants handicapés percevant des allocations familiales majorées; • les chômeurs de longue durée (depuis plus d'un an) et âgés de plus de 50 ans. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • les bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le revenu garanti aux personnes âgées ou de la garantie de revenus aux personnes âgées.
	<ul style="list-style-type: none"> • les bénéficiaires d'une allocation pour personnes handicapées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une allocation d'handicapé suite à une incapacité permanente de travail ou une invalidité d'au moins 65% (pour les allocataires pensionnés) • Une allocation d'handicapé suite à une incapacité permanente de travail ou une invalidité d'au moins 65 %, d'une allocation de remplacement de revenus aux handicapés ou d'une allocation d'intégration aux handicapés catégories 2, 3 ou 4
	<ul style="list-style-type: none"> • les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le revenu d'intégration sociale
	<ul style="list-style-type: none"> • les bénéficiaires d'une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'aide sociale financière Cette aide est dispensée par les CPAS aux étrangers admis ou autorisés à séjourner sur le territoire de la Belgique pour une durée déterminée.
		<ul style="list-style-type: none"> • Une allocation pour l'aide aux personnes âgées • Une allocation pour l'aide d'une tierce personne • Une allocation d'attente du revenu garanti aux personnes âgées, de la garantie de revenus aux personnes âgées, de l'allocation aux handicapés, de l'allocation d'aide aux personnes âgées, de l'allocation pour l'aide d'une tierce personne
Afin de réserver l'intervention de chauffage aux personnes socio-économiquement faibles, il est également exigé que le montant annuel des revenus bruts du ménage ne dépasse pas 13.246,34€, majoré de 2.452,25€ par personne à charge.		

FONDS MAZOUT
Sont en mesure de bénéficier de l'octroi d'une allocation, les personnes entrant dans les conditions suivantes (suite) :
Catégorie 2: Les personnes aux revenus limités Les personnes dont le montant annuel des revenus imposables bruts est inférieur ou égal à 13.246,34€, majoré de 2.452,25€ par personne à charge.
Catégorie 3: Les personnes endettées Personnes bénéficiaires d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes, qui sont dans l'incapacité de payer leur facture de chauffage.

La comparaison des publics-cibles de ces deux mesures sociales permet de se rendre compte que, si le tarif social s'adresse particulièrement à des personnes relevant de statuts sociaux bien définis et reconnus comme tel, le Fonds Mazout élargit nettement le public-cible potentiel. Ainsi, si quelques statuts sociaux y sont nommément mis en évidence, ce fonds s'adresse à toutes les personnes aux revenus limités et aux personnes endettées. Même si l'on peut supposer que ces dernières catégories entrent pour la plupart dans les catégories sociales énoncées précédemment, elles n'en constituent pas moins une ouverture plus large à toute personne précarisée, évitant ainsi l'exclusion de fait de personnes fragilisées.

Cette ouverture à un public-cible moins strictement limité par la reconnaissance de statuts sociaux particuliers se retrouve dans les conditions d'accès au Fonds Social Energie. Celui-ci vise en effet d'une part « *les personnes qui ont notamment des difficultés à payer leur facture de gaz ou d'électricité* », d'autre part « *les personnes dont la situation d'endettement est telle qu'elles ne peuvent plus faire face, malgré leurs efforts personnels, au paiement de leurs factures de gaz et d'électricité* ». Cette large définition du public-cible va dans le sens d'une meilleure équité sociale en n'introduisant pas de critères d'exclusion indirecte à l'aide (absence de statut social particulier) et a de cette manière élargi la base d'action des CPAS.

2. Modalités de financement de différentes mesures sociales

Les données présentées sous ce chapitre concernent les trois mesures principalement étudiées dans ce rapport.

Un premier point reprend le mode de financement de deux mesures reprises dans la cotisation fédérale appliquée aux tarifs du gaz naturel et de l'électricité, à savoir le Fonds Social Energie (découlant de la loi du 4 septembre 2002) et les Tarifs Sociaux.

Le deuxième point se focalise sur les modalités de financement et montants relatifs au Fonds Social Mazout.

2.1. Fonds Social Energie et Tarifs Sociaux

Le financement de ces deux mesures est assuré au moyen d'une partie de la cotisation fédérale qui s'ajoute au prix facturé au consommateur de gaz naturel et/ou d'électricité et qui couvre le financement de divers éléments.

La cotisation fédérale « Electricité » regroupe ainsi les contributions suivantes :

- la couverture des frais de fonctionnement de la CREG ;
- le financement des obligations découlant de la dénucléarisation ;
- le financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre (Kyoto) ;
- le financement des mesures sociales prévues par la loi du 4 septembre 2002 ;
- le financement du coût réel net résultant de l'application des prix maximaux (clients protégés).

Une dégressivité de la cotisation fédérale est appliquée sur les consommations à usage professionnel supérieures à 20 MWh par an.

La cotisation fédérale « Gaz » regroupe les contributions suivantes :

- la couverture des frais de fonctionnement de la CREG ;
- le financement des mesures sociales prévues par la loi du 4 septembre 2002 ;
- le financement du coût réel net résultant de l'application des prix maximaux (clients protégés).

Les deux composantes de ces cotisations fédérales nous concernant plus particulièrement, elles sont détaillées dans les points suivants.

A. Financement des mesures sociales prévues par la loi du 4 septembre 2002 (fonds social énergie)

Les montants disponibles sont indexés chaque année. Le montant du Fonds Social Energie s'élevait pour 2005 à un total d'environ 44 millions d'euros.

La cotisation fédérale destinée au financement des mesures sociales prévues par la loi du 4 septembre 2002 montre, ces dernières années, l'évolution suivante² :

Tableau 3 : Cotisations fédérales « électricité et gaz » pour le fonds social énergie

€/ MWh	2004	2005	2006
Cotisation fédérale « Electricité »	0,3216	0,3213	0,3241
Cotisation fédérale « Gaz »	0,1052	0,0935	0,1036

Source : Données CREG 2006

B. Tarifs sociaux spécifiques Gaz et Electricité

Les Fonds destinés au financement du coût réel résultant de l'application de prix maximaux pour la fourniture de gaz et d'électricité sont fixés annuellement par Arrêté Royal. Ces fonds ont été ces dernières années établis aux montants suivants :

Tableau 4 : Budgets prévisionnels des fonds « tarifs sociaux électricité et gaz »

M€	Electricité	Gaz
2004 (AR du 22.12.03)	15,97	6,64
2005 (AR du 27.01.05)	25,44	8,89
2006 (AR du 08.05.06)	31,22 ³	16,46

La cotisation assurant le financement de ces montants a évolué, ces dernières années, de la manière suivante⁴ :

Tableau 5 : Cotisations fédérales « électricité et gaz » pour financer les tarifs sociaux

€/ MWh	2004	2005	2006
Cotisation fédérale « Electricité »	0,2021	0,3202	0,3757
Cotisation fédérale « Gaz »	0,0382	0,0481	0,0878

Par ailleurs, le nombre de personnes bénéficiant du tarif social spécifique se décompose de la manière suivante :

Tableau 6 : Nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux électricité / gaz par région

Nombre de bénéficiaires	Région de BXL-Capitale	Région Flamande	Région Wallonne
Electricité	19.322		74.000
Gaz	9.297		29.000

Les données correspondant à la consommation totale de ces bénéficiaires du tarif social ne sont malheureusement pas disponibles à ce stade.

2.2. Fonds Social Mazout

La cotisation s'élève à 0,0016 €/litre, soit 1,6 € pour 1.000 litres de mazout. Ce montant représente une cotisation de 0,16 € / MWh⁵.

² Source : www.creg.be

³ Une partie du montant de 2006 est destinée à compenser la sous évaluation du fonds en 2004.

⁴ Source : www.creg.be

⁵ Nous considérons qu'un litre de mazout représente 10 kWh.

La consommation de mazout de chauffage en 2004 en Belgique a été de 5.497 milliers de tonnes⁶, soit environ 6.321 milliers de litres⁷.

Le montant total levé par cette cotisation peut dès lors être estimé pour 2004 à environ 7.607.848 €.

Sur la période de chauffe 2004-2005, les allocations versées au 35.182 ménages qui ont bénéficié de l'intervention du Fonds Social Mazout représentent une somme globale de 3.189.041 €, soit une moyenne de 91 € par ménages. Les données concernant la période de chauffe 2005-2006 ne sont pas encore disponibles mais des données intermédiaires au 31 décembre 2005 font état d'un montant total d'allocations atteignant à cette date 7.375.532 € soit une augmentation substantielle par rapport à la saison précédente.

3. Analyse de l'intervention de chaque secteur énergétique au niveau des mesures sociales

Une première constatation qui s'impose à l'examen des données présentées sous le point précédent est la différence entre les niveaux de cotisation par MWh ponctionnée sur l'énergie.

Ainsi, en 2005, le cumul des cotisations pour le Fonds Social Energie et pour les Tarifs Sociaux s'élevait pour l'électricité à environ 0,64 €/MWh et pour le gaz à 0,14 €/MWh. Cette même année, la cotisation relative au Fonds Social Mazout, s'appliquant donc sur le mazout de chauffage, s'élevait quant à elle à environ 0,16 €/MWh. Si les secteurs du gaz naturel et du mazout contribuent donc, par quantité consommée, dans une proportion comparable aux mesures qui leur sont associées, le secteur de l'électricité se voit imposer une cotisation nettement supérieure.

La volonté de ne pas encourager l'utilisation de l'électricité, étant donné son efficacité moindre et son impact environnemental plus défavorable, peut être une explication à cette situation.

Il convient toutefois de souligner qu'il s'agit ici de cotisation en valeur absolue à mettre en relation avec les prix des vecteurs en question. Ainsi, si la cotisation est plus élevée pour l'électricité, le rapport entre les prix au kWh des différents vecteurs est dans le même ordre de grandeur que celui de la cotisation, avec un prix de l'électricité plus de quatre fois supérieur à celui du gaz naturel et trois fois supérieur à celui du mazout.

Une comparaison des montants des fonds concernés indiquent les disparités suivantes. Les montants prévus pour les fonds destinés au financement de l'octroi des tarifs sociaux s'élevaient en 2005 à 25,44 millions d'euros pour l'électricité contre 8,89 millions d'euros pour le gaz. A ces fonds, doivent s'ajouter les 44 millions d'euros prévus pour le Fonds Social Energie. Etant donné le mode de fonctionnement de ce fonds, la distinction par vecteur énergétique n'est en ce cas pas disponible. Ces différents montants sont à mettre en relation avec les 7,6 millions d'euros estimés en ce qui concerne les cotisations appliquées dans le cas du Fonds Mazout.

Ici encore, si l'on fait abstraction des montants relatifs au Fonds Social Energie, on remarque des montants comparables pour les secteurs du gaz et du mazout, tandis que les montants

⁶ http://www.petrofed.be/french/chiffres/produits_finis.htm

⁷ Nous ne tiendrons pas compte ici de la consommation de pétrole lampant et de propane.

relatifs au secteur de l'électricité sont nettement supérieurs. Encore une fois, ces disparités sont à mettre en relation avec les prix à la consommation des différents vecteurs.

4. Comparaison des aides disponibles selon le vecteur énergétique utilisé

La simulation qui suit a pour but de permettre une comparaison des aides dont peuvent potentiellement bénéficier les ménages y ayant droit (voir à ce sujet le tableau comparatif des publics-cibles : Tableau 2, au Chapitre II).

Nous nous sommes basés, pour l'élaboration de ce tableau, sur une consommation de mazout de chauffage considérée comme normale pour un ménage habitant dans une maison standard. Cette consommation est évaluée à 2.025 litres de mazout, ce qui représente un équivalent de 20.250 kWh de chaleur.

Les données obtenues pour le mazout sont ensuite comparées avec divers vecteurs énergétiques. Afin de comparer la consommation de chaque vecteur nécessaire pour offrir les mêmes conditions de chauffage, nous lui avons appliqué des coefficients permettant de tenir compte du pouvoir calorifique du vecteur énergétique considéré et du rendement des appareils correspondants. Les résultats de ces estimations se retrouvent dans la colonne « Consommation » du Tableau 7.

Les prix totaux pour la consommation d'énergie indiquée dans ce tableau sont obtenus en appliquant à cette consommation les tarifs moyens par vecteur tels que repris dans le Tableau 8⁸. Afin de faciliter la comparaison, ces prix ont été convertis en € par kWh en y appliquant les coefficients de pouvoir calorifique supérieur.

Le calcul de l'intervention du fonds mazout est calculé sur base d'une intervention de 11 c€/l tel que prévu en cas de prix moyen compris entre 55 et 57,5 c€/litre, et en tenant compte du fait que ce fonds n'intervient que pour une consommation de maximum 1.500 litres par ménage.

L'examen du Tableau 7 permet de faire divers constats.

Si l'on se réfère au niveau de consommation établi dans notre simulation, on remarque que le pourcentage d'intervention est proportionnellement plus important pour le mazout et le gaz naturel où l'avantage financier accordé via les mesures sociales envisagées ici atteint environ 14 % du montant total qui serait dépensé sans cette aide. L'aide octroyée pour l'électricité ne représente par contre que 5,7 % du tarif normal malgré des tarifs particulièrement peu intéressants pour ce vecteur.

En termes d'intervention sur le prix, le tarif social présente une grande différence entre l'aide accordée pour le gaz et celle concernant l'électricité. Il convient à ce sujet de noter que la cotisation prélevée sur le prix de l'électricité est en partie destinée au financement de mesures d'URE.

⁸ Sources : Pour les tarifs en vigueur en mars 2006 : APERE, *Prix de l'énergie achetée par les ménages au 13 mars 2006*, Renouvellement n°16, 2^{ème} trimestre 2006, p.30 ; pour les tarifs sociaux en vigueur en mars 2006 : www.creg.be

La comparaison des contributions faites en faveur du mazout, du gaz et de l'électricité au moyen du Fonds Mazout et des tarifs sociaux, tel qu'envisagé dans cette approche ne doit pas faire perdre de vue que le Fonds Social Energie peut potentiellement venir en complément (sous la forme d'une intervention sur les dettes) de ces aides pour les vecteurs gaz et électricité.

Tableau 7 : Comparaison de l'intervention sociale selon le vecteur énergétique utilisé

Consommation Moyenne en énergie pour le chauffage	Tarif normal		Tarif social / Intervention Fonds mazout	Avantage financier	% d'intervention
	Consommation	Prix	Prix		
Mazout de chauffage (Prix pour commande de minimum 2000l)	20.250 kWh	1.154 €	989 €	165 €	14,3%
Electricité - Tarif bi-horaire (20% jour - 80% nuit)	16.402 kWh	1.716 €	1.618 €	98 €	5,7%
Gaz naturel	20.250 kWh	729 €	630 €	99 €	13,6%
Houille	32.062 kWh	1.218 €	1.218 €	0	0%
Bois de chauffage	34.977 kWh	787 €	787 €	0	0%

Tableau 8 : Comparaison de l'intervention par vecteur énergétique et par unité consommée

Vecteur énergétique	Tarifs en vigueur en mars 2006		Tarif social en mars 2006	% d'intervention
	Prix TVA incl.	c€/kWh	Prix TVA incl. c/kWh	
Mazout de chauffage : > 2000 litres sans réduction	57,0 c€/l	5,6	NA	0
Gaz naturel : Tarif B : prix de consommation	3,6 c€/kWh	3,6	3,2	11,1%
Electricité Tarif normal (jour&nuit)	17,1 c€/kWh	17,1	16,88	1,3%
Electricité Tarif bi-horaire jour	17,1 c€/kWh	17,1	16,88	1,3%
Electricité Tarif bi-horaire nuit	8,8 c€/kWh	8,8	8,51	3,3%
Electricité Tarif exclusif nuit	7,1 c€/kWh	7,1	NA	0
Houille	32 c€/kg	3,8	NA	0
Bois de chauffage	45 €/stère	2,25	NA	0

Chapitre III : Modus narrandi

1. Méthode

Le Modus Narrandi est une méthodologie qui permet de réaliser une évaluation des politiques. A l'origine, elle a été développée afin de mesurer l'efficacité et les impacts secondaires de la politique environnementale. Dans le cadre de cette recherche, la méthodologie a été appliquée à un tout autre domaine, à savoir la politique sociale au niveau du secteur énergétique.

La méthodologie repose sur l'expérience acquise en matière de relations entre les politiques et les effets sur le terrain, tant sur le plan des politiques environnementales qu'autour d'autres thématiques, à ce point complexes qu'il est généralement impossible de montrer ces relations à partir de modèles quantitatifs.

Bien que le Modus Narrandi se base aussi sur des données quantitatives, il recourt aux aspects qualitatifs, quand les données ne sont pas disponibles ou quand les liens de causalité sont trop complexes. Ces aspects qualitatifs sont basés en premier lieu sur l'avis d'experts. Des entretiens en profondeur et des groupes de discussion permettent de recueillir ces avis.

2. Constatations

L'analyse a livré que les politiques sociales les plus importantes dans le domaine énergétique sont à classer selon trois types, en fonction de la place occupée dans la chaîne de causalité dans laquelle elles interviennent :

1. sur la consommation des plus démunis ;
2. sur la facture via une intervention sur le prix (ex : Fonds Social Mazout) ;
3. sur les dettes dans le domaine énergétique des plus démunis (ex : Fonds Social Energie).

Ces trois types de mesure sont orientés vers différents aspects de la problématique énergie-pauvreté, de sorte qu'il est difficile de dire quel type est le 'meilleur'. Il est certain que les trois types de mesure sont nécessaires. Un mix de politiques où l'attention est répartie sur ces trois aspects de la problématique est l'approche désignée dans ce cas-ci. La proportion entre les mesures devra dépendre des évolutions de la problématique : ainsi, l'aspect de l'endettement général des plus démunis a pris une importance croissante ces dernières années, ce qui peut plaider en faveur d'une accentuation des efforts à ce sujet, sans pour autant négliger les deux autres types de mesure.

Outre cette analyse très générale, nous pouvons également tirer une série de conclusions plus spécifiques et formuler certaines recommandations :

- la connaissance de la problématique énergétique sous toutes ses facettes posent actuellement un réel problème aux travailleurs sociaux des CPAS. Une formation spécifique sur l'énergie devrait leur être proposée afin notamment d'être capable de

juger quelle consommation énergétique est considérée comme 'normale' ou 'anormale' pour une famille particulière.

- la libéralisation du marché de l'énergie en Flandre a mis à jour un certain nombre de problèmes dont les plus démunis sont plus souvent les victimes. Plusieurs de ces problèmes sont générés de par la faute des fournisseurs. Une régulation plus stricte dans ce secteur pourrait donc améliorer la situation. La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale semblent avoir pris conscience des problèmes potentiels liés à la libéralisation mais il n'est pas très clair de voir dans quelle mesure ils pourront être évités.
- le tarif social doit être reconnu automatiquement pour les ayant-droit et doit être le plus bas du marché. Les deux mesures ont en principe été décidées au niveau fédéral en février 2006.
- la demande de cohérence entre les différentes mesures est importante, surtout au niveau exécutif (CPAS). C'est pourquoi nous plaidons en faveur de la mise sur pied d'un groupe de travail, une commission ou une plateforme de concertation où siègeraient les principaux responsables politiques. Un certain nombre de ces initiatives existe déjà mais n'incluent pas l'ensemble des niveaux de pouvoir concernés.
- la problématique énergie-pauvreté est liée tellement fortement à l'immobilier que les deux thématiques ne doivent pas être traitées séparément.

Chapitre IV : Recommandations et Conclusions

1. Recommandations

Au vu des constatations établies au cours de cette étude, au niveau de l'analyse contextuelle (basée principalement sur une recherche bibliographique) ou au niveau de l'analyse Modus Narrandi (découlant de l'analyse contextuelle, de l'inventaire des mesures et des divers entretiens menés), diverses recommandations s'imposent au sujet du suivi des politiques sociales existantes dans le domaine énergétique ou de la conception de nouveaux instruments à mettre en place.

1.1. Prise en compte du contexte global dans l'élaboration des mesures sociales

Les mesures étudiées dans le cadre de cette étude présentent pour la plupart la caractéristique de ne s'attaquer qu'à un aspect bien précis et limité du problème du coût croissant de l'énergie pour le ménage en difficulté. Ces mesures ponctuelles d'aide ou de soutien mises en place par les divers niveaux de pouvoir à l'intention des ménages les plus fragiles socialement paraissent dès lors insuffisantes pour apporter une solution durable à un problème qui est devenu structurel.

Les points suivants s'attachent à lancer des pistes de réflexion ou des recommandations dans le sens d'une meilleure prise en compte du contexte global dans lequel doivent se positionner les politiques sociales en matière énergétique.

A. La problématique pauvreté-énergétique dans un contexte de pauvreté générale

Les mesures à mettre en œuvre dans la lutte contre ce qu'on pourrait qualifier de « pauvreté énergétique » doivent s'inscrire dans un ensemble de mesures ou de politiques sociales destinées à combattre la pauvreté en tant que telle, dont l'endettement énergétique n'est qu'un des symptômes les plus criants et les plus visibles.

Les divers entretiens menés dans le cadre de cette étude, que ce soit avec des représentants de CPAS ou d'autres institutions et organismes impliqués dans l'action sociale, avec des représentants de ménages précarisés dans le cadre de groupes de discussion ou encore avec des professionnels interrogés pour leur expertise dans un domaine touchant à ces matières, font tous ressortir l'importance de considérer la lutte contre les problèmes liés aux factures énergétiques comme faisant partie du **problème plus global de l'endettement et de la pauvreté**.

Il ressort clairement que les bas revenus consacrent un part croissante de leur budget au poste énergie (voir Chapitre I 'Analyse contextuelle'), subissent de manière plus accentuée l'accroissement des prix des énergies que les classes supérieures de revenus - et ce malgré l'indexation des aides sociales et des salaires -, et ont de plus en plus de mal à faire face à leurs factures énergétiques.

B. Le coût de l'énergie lié à la qualité du logement

Un autre aspect de cette nécessité de considérer le problème de l'endettement énergétique dans un contexte plus large concerne la prise en compte du logement, de l'équipement des ménages et de leur amélioration en termes d'efficacité énergétique. Les ménages fragilisés sont particulièrement concernés dans la mesure où ils occupent souvent des logements moins bien entretenus et isolés, et achètent généralement des équipements bons marchés avec un mauvais rendement énergétique, ce qui les amène souvent à des factures énergétiques supérieures à la moyenne.

Cet aspect du problème recouvre deux dimensions complémentaires mais demandant des interventions à des niveaux différents.

Au point de vue macro-économique, il existe des outils susceptibles de contribuer à l'objectif général d'une meilleure performance énergétique des logements dans le but de limiter la facture énergétique. On pense notamment aux codes du logement instaurés par les régions ou à la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments qui impose que, au plus tard en 2009, tous les nouveaux bâtiments (immeubles de logements, bureaux, ...), tous les bâtiments publics, et tous les bâtiments existants loués ou achetés disposent d'un certificat énergétique. Il est toutefois probable que le coût lié à la certification des bâtiments soit un obstacle majeur à l'application de cette directive au niveau des logements surtout s'ils ne sont pas récents, s'ils sont de taille modeste à moyenne, et s'ils ne visent pas des ménages d'une certaine gamme de revenus.

Il semble primordial dans cette thématique de cibler en premier lieu les logements sociaux. Un travail en profondeur avec les sociétés de logement social et les agences immobilières sociales est ici incontournable, surtout quand on constate, par exemple, que certaines cités sociales sont encore exclusivement chauffées à l'électricité. Des programmes de rénovation des logements sociaux sont actuellement en cours en Régions wallonne et bruxelloise mais semblent peu prendre en compte les critères énergétiques malgré l'existence de mesures de soutien en ce sens. La Région de Bruxelles Capitale, notamment, a récemment élargi au logement collectif les primes liées à l'énergie qu'elle mettait déjà à disposition des particuliers (voir fiche descriptive correspondante dans l'annexe 'Inventaire des mesures existantes').

Au point de vue micro-économique, diverses mesures destinées à améliorer le logement ont été prises par les régions (voir fiches descriptives correspondantes dans l'annexe 'Inventaire des mesures existantes' pour plus de détails).

Toutefois, certaines de ces mesures posent problème car elles visent indirectement la classe moyenne et manquent d'atteindre la population défavorisée. Parmi les raisons identifiées figure le fait que :

- l'argent de l'investissement doit être avancé par le ménage avant d'obtenir un remboursement par la région ;
- l'intervention n'est pas toujours proportionnelle aux revenus, n'est généralement que partielle et parfois forfaitaire (ex : primes énergie pour l'achat d'électroménagers de classes énergétiques A+ et A++), de sorte qu'elle ne permet pas de couvrir le surcoût à l'achat de ce type d'équipement et nécessite un certain avoir personnel de départ.

Il convient ici de souligner l'intérêt que représente selon nous le système choisi par la Région wallonne dans l'application de l'aide à l'investissement MEBAR II (Aide à l'investissement

énergie pour les ménages à revenus modestes). Comme cela a été souligné dans la fiche correspondant à cette mesure, l'aide MEBAR II ne fonctionne pas comme une prime traditionnelle s'appliquant à certains types d'investissement. Le parti a été pris de proposer une aide financière directe pour tous travaux visant à l'économie d'énergie. Ce système permet à tout ménage rentrant dans les conditions de faire appel à cette aide financière, sans devoir déboursier d'argent au préalable. La totalité des coûts des travaux peut être prise en charge par l'aide régionale pour autant qu'ils ne dépassent pas le montant maximal fixé.

Le succès et l'intérêt que revêt ce mécanisme d'aide nous incite à en recommander l'application à l'ensemble du pays ou son intégration dans des mesures fédérales telles que le récent Fonds de Réduction du Prix Global de l'Énergie.

1.2. Pistes de réflexion pour des actions politiques

Ce point de notre analyse a pour ambition de fournir des pistes de réflexion sur les actions à entreprendre dans un but d'amélioration de la situation actuelle.

A. Fusion des fonds

Une première recommandation à formuler concerne des supports importants de la politique sociale telle qu'envisagée dans cette étude, à savoir le « Fonds Social Énergie » (découlant de la loi du 4 septembre 2002) et le « Fonds Social Mazout » (« Fonds mazout »), qu'il nous paraît important de fusionner, en les associant au nouveau « Fonds de réduction du coût global de l'énergie ».

Introduction

Si la coexistence de ces deux fonds sociaux pouvait en partie se justifier dans la mesure où ils ne recouvrent pas les mêmes réalités, ne disposent pas des mêmes budgets, fonctionnent sur des modes différents et visent des objectifs distincts, il ne nous paraît pas moins nécessaire de revoir en profondeur leur fonctionnement, leurs modalités d'application et leurs objectifs respectifs dans le sens d'une fusion.

Le « Fonds Social Mazout » vise une intervention directe sur le prix de l'énergie, focalisant son financement sur le mazout de chauffage et ses substituts directs (pétrole lampant et propane). Cette mesure vise à alléger la facture énergétique des ménages défavorisés en compensant par l'octroi d'un « chèque-mazout » l'augmentation importante qu'ont connue les prix des produits pétroliers ces deux dernières années.

L'absence de travail social dans l'intervention des CPAS, dont le rôle se borne ici à celui de guichet, et la discrimination à l'égard des ménages se chauffant au gaz ou à l'électricité sont les principaux griefs qui ont été relevés contre le Fonds Mazout, dont l'intervention se limite aux produits pétroliers.

Le « Fonds Social Énergie » présente quant à lui un visage différent en intervenant au niveau de la guidance sociale et budgétaire en matière énergétique, sans négliger l'aide financière aux personnes endettées. L'action préventive, dont la nécessité a été maintes fois soulignée par nos interlocuteurs, joue donc ici un rôle central. La critique principale énoncée à

l'encontre de ce fonds est le manque de moyens alloués face à l'ampleur de la tâche actuelle et attendue (cf. effet de la libéralisation sur le nombre de personnes s'adressant aux CPAS).

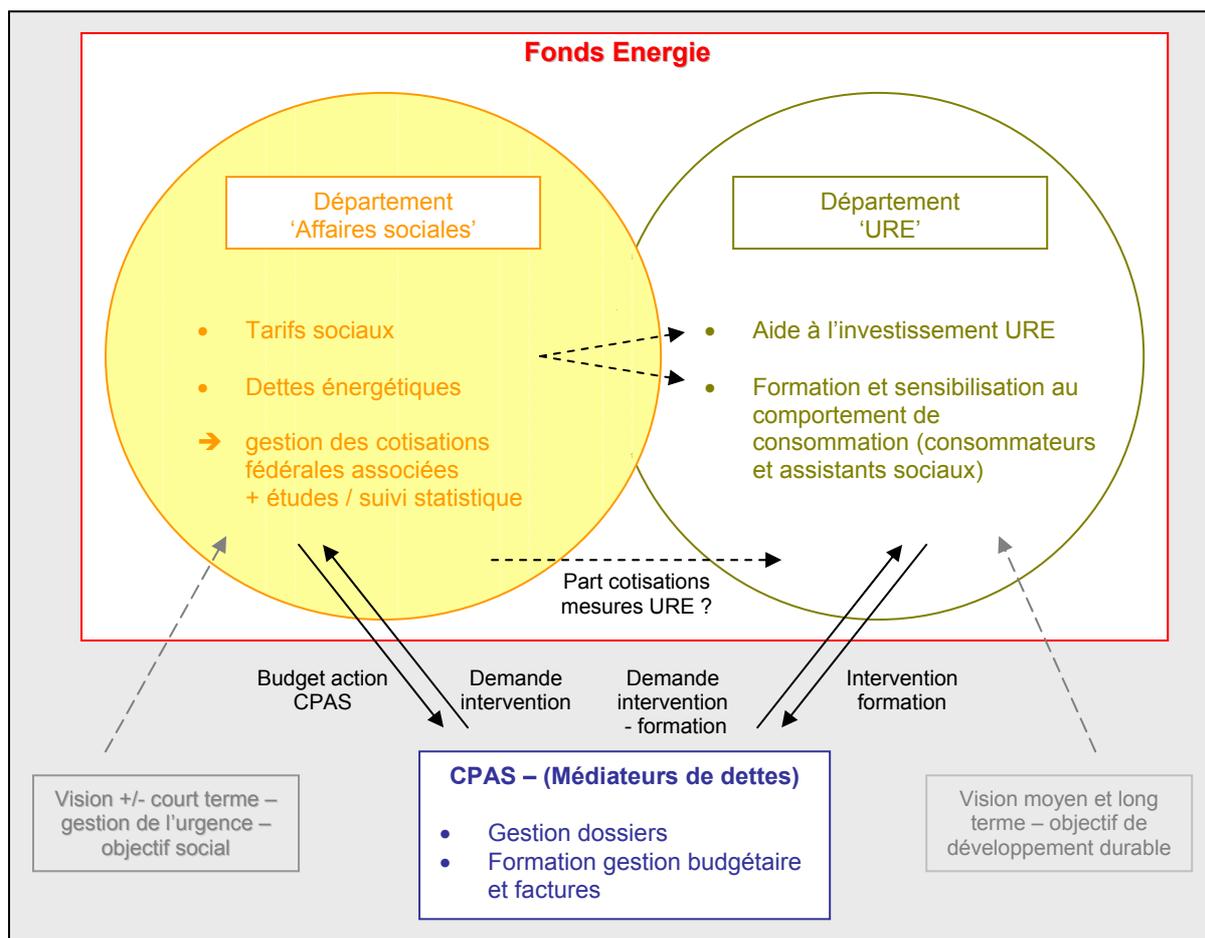
Ces deux fonds impliquent l'intervention des CPAS, à des degrés divers et selon des procédures différentes, ce qui entraîne un surcroît de travail important pour le personnel des CPAS et un manque de vision globale de la part des assistants sociaux des problèmes rencontrés par certains ménages dont les dossiers peuvent être traités par des services différents.

Proposition

Une fusion des moyens mis à disposition du « Fonds Mazout » et du « Fonds Social Energie » a maintes fois été évoquée et souhaitée lors des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude. Une telle fusion semble en effet être le moyen d'avoir un budget disponible plus conséquent, l'occasion d'une meilleure cohérence dans les actions à mener et surtout l'opportunité d'une meilleure équité entre les ménages utilisant des vecteurs énergétiques différents.

La structure que nous préconisons en recommandant une refonte des trois fonds dont il s'agit ici, serait celle d'un fonds unique composé de deux piliers complémentaires, tous deux en relation avec une composante 'Médiation de dettes' représentée non seulement par les CPAS mais également, dans certains cas, par les médiateurs de dettes 'indépendants' (voir Figure 3).

Figure 8 : Schéma illustratif du fond « unique » énergie



Un premier pilier de ce nouvel outil de politique social se concentrerait sur la gestion des tarifs sociaux spécifiques, élargis à l'ensemble des vecteurs énergétiques, et d'autre part la composante 'Endettement énergétique' telle que dévolue au « Fonds Social Energie » actuel.

Les Tarifs Sociaux s'adresseraient selon ce modèle à un public cible bien déterminé mais élargi, semblable à celui défini actuellement par le Fonds Mazout. Le financement de ce mécanisme reprendrait les modalités actuelles, à savoir une cotisation fédérale sur la consommation des produits énergétiques. On peut s'interroger sur la possibilité d'introduire une cotisation qui serait proportionnelle au tarif (ex : % du prix de vente) plutôt que fixe. Cette solution présenterait l'avantage de refléter l'évolution des prix, mais il faudrait en étudier l'impact social global étant donné que la plupart des tarifs énergétiques sont dégressifs avec l'accroissement de la consommation.

Ces cotisations et l'application de tarifs sociaux devraient, en outre, être élargies à d'autres vecteurs énergétiques que ceux visés actuellement, soit l'électricité et le gaz. La cotisation appliquée sur le prix du mazout de chauffage, comme actuellement, contribuerait alors directement au financement d'un fonds semblable à celui existant pour les tarifs sociaux accordés pour le gaz et l'électricité. Cette modification apporterait une réponse d'une part à la disparition du « Fonds Mazout » tel qu'il existe actuellement sous forme d'octroi de chèque destiné à compenser la hausse des prix, d'autre part, présenterait une solution plus équitable en mettant les utilisateurs des différents vecteurs énergétiques sous un même mécanisme général de protection.

La possibilité de constituer un fonds commun avec les financements des différents vecteurs devrait également être envisagée, bien que des oppositions de la part des différents secteurs ne soient pas à exclure.

La composante « Endettement Energétique » serait reprise dans ce même pilier de la même manière qu'elle est gérée actuellement par le « Fonds Social Energie ». Le financement en serait assuré par une cotisation fédérale du style de celle en vigueur actuellement, avec les mêmes remarques que celles faites précédemment en ce qui concerne le type de cotisation. Ici aussi, cette cotisation serait élargie aux autres vecteurs énergétiques.

Les missions de ce premier pilier seraient donc semblables à celles du Tarif social d'une part et à celles du « Fonds Social Energie » actuel en ce qui concerne l'intervention en faveur des personnes présentant des dettes énergétiques d'autre part.

Un deuxième pilier de ce Fonds regrouperait les missions du « Fonds de réduction du coût global de l'énergie » nouvellement créé. Ce fonds marque en effet une avancée significative dans le sens d'une approche à long terme en mettant l'accent sur l'efficacité énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les logements tout en instaurant un volet social en instaurant des actions particulières pour les ménages fragilisés. La complémentarité de ce fonds avec le « Fonds Social Energie » a déjà été soulignée et les synergies entre ces différents outils justifient leur rassemblement au sein d'une même structure, le « Fonds de Réduction du coût global de l'énergie » répondant aux impératifs de mesures structurelles dont l'importance a été soulignée au cours de cette étude.

Ce pilier « URE » se chargerait notamment de la partie « Guidance en matière énergétique », reprise actuellement dans les missions du « Fonds Social Energie », permettant ainsi de distinguer clairement les missions d'aide sociale (réservées au premier pilier) des missions

URE (réservées au second pilier). Cela permettrait notamment de répondre au manque de compétence exprimé par les CPAS face aux demandes et aux problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur gestion du « Fonds Social Energie » actuel.

Ces deux piliers complémentaires, agissant à des niveaux différents mais avec un même objectif global, seraient notamment mis en relation par un recours accru à un service de médiation de dettes (CPAS ou autre), dans une volonté d'action globale de lutte contre l'endettement. Ainsi, l'aide financière octroyée dans le cadre de la partie « Endettement énergétique » du « Fonds Social Energie » décrit ci-dessus serait notamment conditionnée à l'existence d'un plan d'apurement des dettes générales, qui pourrait permettre l'intervention de la composante « URE » du Fonds en proposant des mesures à même d'intervenir sur la source du problème de l'endettement énergétique.

L'aspect 'Médiation de dettes' est particulièrement important au vu des objectifs du fonds à concevoir. La manière dont les dettes énergétiques sont traitées actuellement par le « Fonds Social Energie » nous paraît, en effet, poser problème. Si l'intervention du fonds se justifie en cas d'endettement énergétique des ménages précarisés, on peut se demander si cette condition n'entraîne pas certains biais, notamment du fait que les ménages endettés pourront délibérément choisir de focaliser leurs propres efforts sur le règlement des autres dettes du ménage, en comptant sur le « Fonds Social Energie » pour apurer les dettes énergétiques. Ce type de situation fait entrevoir un certain manque d'équité dans la mesure où des ménages soucieux de faire les efforts nécessaires pour éviter l'endettement énergétique (par une utilisation limitée ou en demandant le placement d'un compteur à budget, voire d'un limiteur de puissance) seront discriminés dans l'aide qui pourrait leur être proposée par rapport à des ménages présentant des dettes énergétiques. Ce biais est toutefois en partie compensé par l'enquête sociale réalisée au niveau du CPAS.

Cette situation plaide pour une prise en compte plus globale du problème de l'endettement et, concrètement, par une intervention plus importante d'un service de médiation de dettes pas seulement limité à l'aspect énergétique du problème.

Un autre biais potentiel, source d'inéquité sociale, réside dans l'existence de pratiques différentes d'un CPAS à l'autre en matière d'application du « Fonds Social Energie ». Selon la commune où le ménage en difficulté est domicilié, un même cas peut être traité de manière totalement différente. Si certains CPAS ont recours à des apurements de dettes systématiques (avec le risque de créer une sorte de 'clientélisme' où les mêmes personnes se retrouvent avec les mêmes dettes d'année en année), d'autres interviennent au moyen d'avances remboursables ou de plan d'apurement. Pour éviter ces sources potentielles d'inéquité, il conviendrait de se mettre d'accord sur une harmonisation des pratiques des CPAS et de profiter de la création du fonds unique pour clarifier et mieux définir les procédures d'intervention.

Task force interministérielle

La tâche de l'élaboration de ce fonds à développer au départ des différents fonds et outils existants devrait selon nous revenir à une commission interministérielle ayant pour but de mettre autour d'une même table tous les acteurs concernés afin de profiter de l'expérience et des connaissances de chacun. Cela permettrait également de rassembler les compétences nécessaires à la création de ce fonds unique (cf. compétences du ministre de l'intégration sociale, du ministre de l'économie, etc.) et de cerner de manière plus concrète les actions à

mettre en œuvre à chaque niveau de pouvoir pour assurer un fonctionnement et un résultat optimal à cette nouvelle structure ainsi qu'aux autres mesures sociales existantes.

Nous l'avons déjà évoqué, le manque de vision globale à long terme, l'absence d'une approche systémique du problème de l'énergie pour les ménages défavorisés et la répartition des compétences entre différents niveaux de pouvoir ont pour conséquences que les différentes mesures sociales mises en place manquent de visibilité et de cohérence, et que les synergies qui pourraient exister entre elles ne sont pas mises à profit.

Ce type de commission devrait idéalement regrouper les différents niveaux de pouvoir. Cela permettrait une plus grande cohérence entre les mesures appliquées par ceux-ci selon leurs compétences respectives et assurerait une définition des mesures garantissant à celles-ci de se compléter et de se renforcer l'une l'autre.

Une telle commission ou plateforme de discussion ayant pour but de se concerter afin d'assurer une meilleure synergie des actions entreprises regrouperait, notamment selon nous, les instances suivantes :

- SPP Intégration Sociale
- SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie
- SPP Développement Durable
- Les administrations et ministères régionaux en charge de l'énergie et de l'environnement
- Les administrations et ministères régionaux en charge du logement
- Les administrations et ministères ayant dans leurs compétences le bien-être, l'inclusion sociale et la pauvreté.

Etant donné le niveau de compétence acquis par divers réseaux et groupes représentant les intérêts des personnes défavorisées (notamment en Région flamande où la privatisation des secteurs de l'énergie a motivé la création de groupes de réflexion maintenant bien organisés), il nous paraît incontournable d'intégrer ces groupes dans toute commission ou plateforme de travail traitant des sujets abordés dans cette étude.

B. Libéralisation des marchés de l'énergie

Une grande partie des problèmes qui ont été constatés et qui nous ont été révélés lors de nos divers entretiens, sont dus d'une part à un manque d'information du public et à la confusion existant sur les implications de la libéralisation, et d'autre part à un manque de flexibilité ou de considérations sociales, voire à des pratiques commerciales frauduleuses de la part des fournisseurs.

Diverses recommandations peuvent donc être émises concernant des mesures visant à remédier aux problèmes qui se sont déjà posés en Flandre et qui risquent, sans autre régulation, de se rencontrer dans les deux autres régions.

Le manque d'information du public semble être à l'origine de nombreux problèmes ayant des conséquences sociales non négligeables. Des campagnes d'information doivent dès lors être organisées, en s'assurant qu'elles atteignent également les publics défavorisés qui sont les

plus susceptibles de subir les effets négatifs de la libéralisation. Il conviendra donc de concevoir des campagnes telles que des campagnes télévisées, des séances d'information visant les ménages fragilisés, etc. Cette information devra porter d'une part sur le changement de donne qu'implique la libéralisation mais également sur des points particuliers tels que la comparaison des prix proposés par fournisseurs, sur le décodage des factures énergétiques, etc.

Outre ces actions à l'intention du public, des stratégies doivent être prévues pour encadrer les pratiques des fournisseurs, notamment en ce qui concerne les pratiques commerciales et leurs rapports avec les clients.

Une avancée dans ce domaine est apportée par le code de conduite signé en mars 2006, et entrant en vigueur en juillet 2006, à l'initiative de la ministre fédérale de la protection des consommateurs Freya Van den Bossche. Ce nouveau code de conduite tend à améliorer celui, insuffisant, établi en mars 2005.

L'aspect peu contraignant de tels codes de conduite, dont l'efficacité reste limitée nous incite toutefois à recommander le recours à des outils législatifs de portée plus contraignante.

En ce sens, le projet d'ordonnance de la Région bruxelloise relatif à l'organisation du marché libéralisé de l'électricité et du gaz dans la Région de Bruxelles-Capitale⁹ représente un modèle à suivre dans la mesure où il a été conçu en s'inspirant de l'expérience flamande et en introduisant les moyens d'éviter les carences que l'on y a constaté (voir Chapitre I 'Analyse contextuelle' en annexe pour plus de détails).

Parmi les axes forts du texte du gouvernement, relevons la mise en place d'un organe régulateur bruxellois, l'organisation d'une protection renforcée des consommateurs résidentiels concrétisée par un droit à l'énergie, la promotion des énergies renouvelables et le financement d'actions pour une utilisation rationnelle de l'énergie. Si ces deux dernières avancées viennent en réponse au besoin d'une approche globale et systémique telle que nous l'avons décrite plus haut, des avancées en matière sociale dans le sens d'une meilleure protection des consommateurs nous paraissent cependant particulièrement pertinentes dans le sujet qui nous occupe ici.

Parmi les éléments du projet d'ordonnance dont nous recommandons particulièrement l'application à l'ensemble du pays, figurent les dispositions suivantes :

- Un fournisseur ne pourra pas choisir arbitrairement ses clients en fonction de leur pouvoir d'achat ou de leur lieu de résidence. Cette disposition importante a le mérite d'éviter que des consommateurs ne se retrouvent sur le carreau à cause d'une logique privée qui consiste à n'accepter que les 'bons clients'.
- Le fournisseur a l'obligation de s'engager pour trois ans, tandis que le consommateur, lui, aura la faculté de résilier son contrat moyennant un préavis de deux mois.

⁹ Avant-Projet d'ordonnance modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1^{er} avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance u 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique.

- Le prix proposé au client devra être transparent et basé sur la quantité consommée. Outre cette obligation de transparence, la Région mettra en place un système de comparaison des tarifs accessibles aux consommateurs.
- Une attention particulière est portée aux ménages endettés qui bénéficieront d'une protection assurée. En cas de facture impayée, une procédure en plusieurs étapes est prévue avec entre autres la mise en œuvre d'un plan d'apurement des dettes, l'aide du CPAS et une fourniture minimale temporaire toujours possible en période hivernale. Les clients précarisés répondant à certaines conditions sociales (médiation de dettes, CPAS...) seront pris en charge par le fournisseur qui assure la mission de service public (à savoir "Sibelga" dans le cas de la Région bruxelloise).

Toutes ces dispositions inscrites dans le projet d'ordonnance bruxelloise ont pour but d'amener des réponses aux problèmes qu'a engendré la libéralisation en Région Flamande. Ces problèmes continuent d'y exister et commencent à apparaître dans les deux autres régions du pays. Nous prônons dès lors l'application de ces mesures à l'ensemble du territoire belge. Ce projet d'ordonnance est en effet un exemple dont les principes devraient être étendus aux autres régions du pays afin que tous les consommateurs soient traités de la même manière et permettre une certaine harmonisation des pratiques au niveau national. Cette harmonisation est d'autant plus importante étant donné le risque de voir certains fournisseurs se désintéresser du marché bruxellois à cause de l'application de règles plus strictes que dans les deux autres régions et de mettre ainsi à mal les avancées sociales préconisées dans le projet d'ordonnance (cf. le manque d'acteurs dans un marché libéralisé risque d'aboutir à une situation d'oligopole de fait, où les deux ou trois fournisseurs présents s'entendent sur le tarif moyen à appliquer et évitent de se faire concurrence en baissant les prix).

C. Automaticité et diminution du tarif social

Le tarif social a fait l'objet de critiques car il était devenu moins intéressant financièrement pour certains clients suite à la libéralisation du marché flamand. Une modification législative est toutefois en discussion actuellement afin de remédier à cette situation en :

- introduisant des dispositions visant à rendre le tarif social automatiquement attribué aux ayant-droit ;
- et à assurer que le tarif social soit le tarif le plus bas du marché.

Nous ne pouvons que souscrire à ce projet de loi qui, dans la perspective d'une libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité à l'échelle nationale, est à même d'apporter une solution directe aux dysfonctionnements qui sont apparus dans le cadre de la libéralisation des marchés telle que décrite auparavant.

La législation prévue aura pour effet d'octroyer le tarif social d'office à toute personne entrant dans les conditions, sans requérir de démarches de la part de cette personne, ce qui devrait garantir un nombre plus conséquent de bénéficiaires. La garantie d'assurer que ce tarif social sera inférieur au prix le plus bas du marché libéralisé permettra en outre d'éviter les situations incohérentes qui se sont manifestées en Région flamande.

D. Utilisation Rationnelle de l'Energie

Des mesures destinées à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) doivent être encouragées via diverses mesures préventives s'adressant à des publics différents.

Nous pensons notamment à des actions visant prioritairement les logements sociaux afin de rendre obligatoires les travaux d'amélioration de leur efficacité énergétique, mais également aux mesures introduisant des normes d'efficacité énergétique pour tout bien mis en location ou en vente.

Il importe, afin de garantir cette promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, de développer des mécanismes permettant et aux locataires et aux propriétaires de biens immobiliers loués de bénéficier des avantages financiers découlant d'un investissement en faveur d'une meilleure efficacité énergétique. Des systèmes tels que celui du tiers-investisseur pourraient notamment être appliqués au niveau de particuliers.

La prime MEBAR II de la Région wallonne représente dans ce domaine un modèle dont les mécanismes pourraient être adaptés et appliqués dans un contexte plus large et au niveau national.

E. Compteur à budget - Limiteur de puissance et coupure de livraison

Au vu de l'analyse qui a été faite des obligations de service public en matière de procédure en cas de non paiement, diverses recommandations peuvent être émises.

Une première recommandation va dans le sens d'une meilleure harmonisation des pratiques.

En effet, les procédures de coupure sont très variables d'une région à l'autre, voire d'une commune à l'autre, et l'absence d'un cadre régulant de manière uniforme les droits et obligations des parties concernées vont à l'encontre de l'équité sociale. Il nous paraît dès lors nécessaire de fixer des règles claires, précises et valables quelle que soit la situation, auxquelles se référer en cas de coupure, qui doit toujours être considérée comme l'ultime recours en cas de défaut de paiement.

Parmi ces règles devraient figurer de façon univoque l'obligation d'une intervention du CPAS préalablement à toute coupure. Cette intervention du CPAS dans le cadre d'une enquête sociale complète, doit assurer le traitement équitable de toute personne soumise à une telle procédure. D'autres règles doivent être établies de manière uniforme au niveau national, telles que, par exemple, les périodes durant lesquelles peut intervenir la coupure, l'assurance d'une représentation du client en défaut de paiement, etc.

Nous préconisons également l'adaptation de la puissance rendue disponible par le limiteur (au-delà des 6 ampères standard) en fonction de la composition du ménage, notamment en cas de présence de jeunes enfants dans le ménage.

D'autres mesures à encourager en ces matières sont apparues au cours de cette étude. Ainsi, il serait souhaitable de garantir la gratuité du placement d'un compteur à budget chez un client faisant l'objet d'un plan de paiement, de rendre gratuit le rechargement des cartes pour compteur à budget et de garantir des points de rechargement assez nombreux et accessibles à

une large partie de la population. La possibilité d'avoir recours à un compteur à budget, voire à un limiteur de puissance, devrait, en outre, être accordée à toute personne le demandant, ce qui n'est actuellement pas le cas partout. Le compteur à budget pour le gaz n'est actuellement pas encore disponible. Etant donné l'importance de ce vecteur énergétique, il nous paraît important d'encourager son développement et sa mise en application.

F. Interventions fiscales

La question se pose de savoir si, outre le fait qu'elle envoie un mauvais message au consommateur, la ristourne de 17,35% du montant de la facture énergétique - accordée à l'ensemble de la population - ne prive pas l'Etat de revenus importants qui auraient pu être utilisés à des fins d'investissements dans une politique à plus long terme et plus durable de réduction de la consommation d'énergie.

D'autres mécanismes d'intervention fiscale présentent des inconvénients sociaux. Ainsi, les systèmes de déduction fiscale qui sont parfois proposés afin d'encourager l'investissement destiné à rendre le logement plus performant au niveau énergétique peuvent poser des problèmes d'équité sociale car ils excluent de facto les ménages les plus défavorisés. A l'instar des primes aux investissements énergétiques qui s'avèrent bénéficier principalement aux ménages de la classe moyenne comme indiqué précédemment, les mécanismes de déduction fiscale peuvent exclure les ménages défavorisés dans la mesure où il est nécessaire d'être imposé à hauteur d'un certain montant pour pouvoir en bénéficier, ce qui est rarement le cas de la population ciblée dans cette étude. En outre, comme dans le cas des primes, le ménage doit être en mesure d'avancer par lui-même les montants nécessaires à l'investissement.

Une solution à cette distorsion pourrait notamment être envisagée en prévoyant un mécanisme de compensation permettant aux ménages faiblement ou non imposés de bénéficier d'une aide d'un montant équivalent à la déduction fiscale prévue.

G. Les CPAS – Missions et rôles

La multiplication des tâches et procédures administratives qu'impliquent les différentes politiques sociales en matière énergétique mettant les CPAS à contribution peut entraîner un manque de visibilité du rôle préventif de ceux-ci.

La mission première d'aide sociale des CPAS peut ainsi sembler passer au deuxième plan, après les interventions financières auprès des ménages en difficulté et les tâches plus administratives.

Une clarification du rôle des CPAS auprès de leur public peut ainsi être recommandée afin d'éviter la confusion qui peut exister aux yeux du public-cible entre les diverses mesures envisagées dans cette étude. Nous pensons notamment au rôle joué par les CPAS dans l'organisation des CLAC (Commissions Locales d'Avis de Coupure). Si leur présence au sein des CLAC n'est pas remise en cause, nous prôtons une clarification des rôles de chaque partie afin d'éviter l'assimilation des CPAS à la décision de coupure d'électricité.

Nous répétons néanmoins l'intérêt que représente l'implication du CPAS dans la procédure mise en place dans le cadre des CLAC, de par le fait qu'une telle procédure constitue bien souvent le point de départ d'un accompagnement social au bénéfice d'un nouveau public.

H. Service de médiation

Dans un contexte de changements radicaux tels que la libéralisation, la création de nouveaux fonds, etc., un service de médiation voué au domaine de l'énergie devrait être mis sur pied au niveau fédéral, comme cela a déjà été annoncé depuis plusieurs années. Ce service permettrait la prise en considération des divers problèmes auxquels il sera confronté et faciliterait la conception d'actions à mettre en place pour apporter une solution aux problèmes se posant notamment en matière d'équité sociale des mesures prises.

Ce service de médiation pourrait notamment s'appuyer sur l'expérience acquise par le service d'information énergie Hermès établi fin 2005 par le SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie. Ce service d'information se veut un point de contact pour les consommateurs de gaz et d'électricité confrontés à la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité et a pour vocation de se transformer à terme en réel service de médiation (« Ombudsman »). Nous ne pouvons à ce sujet que souscrire à l'avant-projet de loi approuvé par le conseil des ministres du 13 janvier 2006 qui prévoit la création de ce service d'ombudsman dès l'été 2006.

2. Conclusions

Au vu de l'évolution de la situation et du contexte économique et énergétique actuel, nous pouvons conclure que les politiques sociales en matière énergétique sont nécessaires et que les mesures mises en place jusqu'à présent n'atteignent qu'en partie les groupes cibles qui leur ont été définis.

Il apparaît néanmoins qu'une large frange de la population, celle qui en aurait pourtant le plus besoin, reste à l'écart de ces mesures, dont l'effectivité peut dès lors être remise en question. Que ce soit dû directement à la définition du groupe cible ou à l'application concrète de la mesure considérée, il est souvent apparu que l'objectif social de la mesure n'était que partiellement rempli.

Ainsi, les personnes les plus pauvres, souvent locataires de logements insalubres ou du moins mal isolés, ne peuvent pas prétendre à certaines aides qui leur permettraient une meilleure gestion du budget énergie.

Il nous paraît à ce sujet indispensable, quand on envisage des mesures sociales en matière énergétique, de considérer comme allant de pair le problème de l'endettement énergétique avec celui de la pauvreté en général. La « pauvreté énergétique » est donc ici traitée dans le contexte plus global de la pauvreté. Nous avons dans le même ordre d'idée, considéré le problème de la facture énergétique comme lié au problème plus structurel de celui de la qualité du logement. En effet, les ménages visés par les mesures sociales faisant l'objet de cette étude sont les mêmes que les ménages dont le droit, reconnu dans la constitution, à un logement de bonne qualité est bafoué.

Une des conclusions générales que l'on peut tirer de cette étude est la nécessité d'une plus grande cohérence entre les différentes mesures existant en matière énergétique. La variété de ces mesures, que ce soit en ce qui concerne leur public cible, le niveau de compétence dont elle découle, les angles d'approche choisis, etc. peut en effet porter préjudice à leur efficacité, que cela soit dû à la confusion induite, au manque de synergie entre les mesures en question, etc.

Parmi les diverses recommandations émises au sujet des différents aspects des mesures sociales envisagées dans cette étude, une fusion des différents fonds existant actuellement et une redéfinition de leurs modes de fonctionnement nous paraît particulièrement nécessaire.

Cette fusion et la conception d'un nouveau fonds social devraient idéalement impliquer l'intervention d'une équipe interministérielle permettant la synergie des différents niveaux de pouvoir et de compétence.

Bibliographie

Articles et rapports

- ADRIAENSSENS C., *Le droit d'accès pour tous à l'électricité et au gaz*, les Equipes Populaires, septembre 2005.
- AERNOOTS K., JESPERS, K., *Energiebalans Vlaanderen 2003 : Onafhankelijke methode*, VITO, september 2005.
- APERE, Statistiques, Prix de l'énergie achetée par les ménages, in *Renouvelle - Regards sur les énergies renouvelables, Revue trimestrielle*, N°16, 2ème trimestre 2006.
- APERE, Prix de l'énergie pour les ménages, in *Renouvelle, Revue trimestrielle*, N°13, 3ème trimestre 2005.
- Banque Nationale de Belgique, *Rapport 2005, Tome 1 Evolution économique et financière*.
- BOULANGER P.-M., LUSSIS B., *La libéralisation du marché de l'électricité : Quels enjeux pour la politique d'efficacité énergétique en Wallonie?*, Synthèse des débats, Séminaire Energie, Institut pour un Développement Durable, 29 août 2002.
- Cabinet de Christian Dupont, Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, la Politique des grandes villes et l'égalité des chances, *Le Fonds social chauffage : Deux fois plus d'allocations à mi-parcours. Premier bilan du Fonds social chauffage du 1er septembre au 31 décembre 2005*, Dossier de presse, 2006.
- Commission pour l'Analyse des Modes de Production de l'Electricité et le Redéploiement des Energies, *Rapport de synthèse, Résumé exécutif*, octobre 2000.
- Conseil Central de l'Economie, *Avis relatif à l'efficacité énergétique dans le secteur du logement en Belgique*, 21 décembre 2005.
- Conseil Central de l'Economie, *Avis complémentaire à l'avis du 21 décembre 2005 relatif à l'efficacité énergétique dans le secteur du logement en Belgique*, avril 2006.
- CREG, CWAPE, IBGE-BIM, VREG, *Le développement des marchés de l'électricité et du gaz naturel en Belgique – Année 2005*, Communiqué de presse.
- CREG, *La concentration prévue entre Gaz de France et Suez*, 6 mars 2006.
- DECROP J., DE MENTEN TH., STEINBACH CH., *La libéralisation des secteurs du gaz et de l'électricité en Région wallonne*, une publication du Rwadé, décembre 2005.
- DEFEYT PH., *Revenus et consommations Belgique - 1995-2005 in Indicateurs pour un Développement Durable n° 2006 – 1*, Institut pour un Développement Durable, janvier 2006.
- DEFEYT PH., *Recul du pouvoir d'achat énergétique : et les allocataires sociaux?*, in *Indicateurs pour un Développement Durable n° 2005 – 9*, Institut pour un Développement Durable.
- DEFEYT PH., *Pauvreté et logement : quelques données et réflexions*, in *Indicateurs pour un Développement Durable n° 2005 – 9*, Institut pour un Développement Durable, Décembre 2005.
- DE MENTEN TH., BOULANGER P.-M., et al, *Le jour d'après*, in *La Libre 2*, 16 septembre 2005.
- Fédération Professionnelle du secteur Electrique (FPE), *Rapport annuel 2003*.
- Fédération Professionnelle du secteur Electrique (FPE), *Statistiques 2004*.

- GYSEN J., BRUYNINCKX H. & BACHUS K., 'The Modus Narrandi – a methodology for evaluating effects of environmental policy', in *Evaluation*, vol. 12 (1), 95-118., 2006.
- GYSEN J., BACHUS K. & BRUYNINCKX H., 'De Modus Narrandi', in CRABBÉ A., GYSEN J. & LEROY P.(red), *Vademecum Milieubeleidsevaluatie*, Vanden Broele, Brugge, p. 310-333, 2006.
- GYSEN Joos, BACHUS Kris, *Sectorale uitvoeringsplannen in het Vlaamse afvalbeleid. effectiviteitsanalyse van een planningsinstrument*, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen-Leuven, pp. 110, 2003.
- GYSEN Joos, BACHUS Kris en BRUYNINCKX Hans (2002), 'Evaluating the Effectiveness of Environmental Policy: an analysis of Conceptual and Methodological Issues', Three movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence, georganiseerd door de European Evaluation Society, Sevilla, 10-12 oktober 2002.
- ICEDD pour le compte du ministère de la Région Wallonne – DGTRE, *Recueil de statistiques énergétiques de la Région Wallonne 1990-2003*, Novembre 2005.
- Inter-Environnement Wallonie ASBL, *Prix de l'électricité/Climat, Alors que le protocole de Kyoto va bientôt entrer en vigueur, le Ministre Verwilghen propose des mesures à contre-sens*, Communiqué de Presse, 20 janvier 2005.
- LEPRINCE P., Un avant-projet d'ordonnance pour protéger le consommateur. La Région encadre la libéralisation, in *Le Soir*, 24 avril 2006.
- MARENNE Y., *L'énergie en Wallonie et à Bruxelles*, Forum étopia "Kyoto 2" du 16 février 2005.
- MULQUIN M-E, WODON Q., Les plus pauvres bénéficient-ils des aides sociales? Le cas des aides à l'énergie, août 1998.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement asbl en collaboration avec Grepa asbl et Verbruikersateljee vzw, *Analyse et évaluation du Fonds pour une politique sociale de l'énergie*, 2004.
- PISANO V., *Guidance Sociale Energétique – Résultats d'analyse des rapports d'activité 2005*, Union des Villes et Communes de Wallonie, Fédération des CPAS, juillet 2005.
- PRISO-Antwerpen vzw, Mieke Clymans, *Armoede en Energie : De ontbrekende lichtheid van het bestaan*, Juni 2003.
- PRISO, Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, *Ervaringen van mensen in armoede sinds de liberalisering van de energiemarkt*, Maart 2005.
- RUELENS L. en NICAISE I., *Hulp op Krediet*, HIVA, Leuven, p. 79-80.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Abolir la pauvreté, Une contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport Décembre 2005.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *L'accès à l'énergie : comment le garantir, Note préparatoire à la concertation*, juin 2006.
- Service Public Fédéral Economie, PME, Classes Moyennes et Energie, *Energie 2004*.
- Service Public Fédéral Economie, PME, Classes Moyennes et Energie, *Energie -Estimations 2005*, Mai 2006.
- Sibelga, *Rapport annuel 2005*.
- Synergrid, La Fédération des Gestionnaires de Réseaux Electricité et Gaz en Belgique, Rapport Annuel 2005.
- TEST-ACHATS, Le tarif social électricité : tout sauf social ?, juin 2005.
- VANESSE M., Un tarif social supérieur au marché, in *Le Soir*, 2 février 2006.

- VREG, *Statistieken 2005 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbardienstverplichtingen*, pp. 10, 2006.
- VREG, *Statistieken 2004 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbardienstverplichtingen*, pp. 10, 2005.
- VREG, *Statistieken 2003 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbardienstverplichtingen*, pp. 8, 2004.

Sites consultés

- <http://www.creg.be>
- <http://www.informazout.be>
- <http://www.mineco.fgov.be>
- <http://www.energie.wallonie.be>
- <http://www.ibgebim.be>
- <http://www.energiesparen.be>
- <http://www.cwape.be>
- <http://www.vreg.be>
- <http://www.sibelga.be>
- <http://www.statbel.fgov.be>
- <http://www.gazinfo.be>
- <http://evelyne.huytebroeck.be>
- <http://www.luttepauvrete.be/>
- <http://www.plan.be>
- <http://www.testachats.be>
- <http://www.ico.be>
- <http://www.synergrid.be>
- <http://www.valbiom.be>
- <http://www.ucm.be>
- <http://ecodata.mineco.fgov.be>
- <http://www.statbel.fgov.be>
- <http://www.guidesocial.be>

Références d'enquête et d'entretiens

Enquêtes de terrain CPAS

- CPAS de Bruxelles-Ville : M. Willems (Service Médiation de dettes du Département de l'Action Sociale), 8 mai 2006
- OCMW van Oostende : F. Mylle (Maatschappelijk werker), I. Avereyn (Adjunct directeur algemeen welzijnswerk), L. Declercq (Hoofdmaatschappelijk werker 'Budgettering'), 8 mei 2006.
- CPAS d'Erezée : Mme Dewonck (Secrétaire du CPAS), Mme Petit, Mme Hamoir (Service Médiation de Dettes), 15 mai 2006
- OCMW van Sint-Niklaas : Gerry Van de Steene (Hoofdmaatschappelijk werker), Sophie Verhelst (maatschappelijk werkster schuldbemiddeling), 16 mei
- OCMW van Vilvoorde : Petra Dombrecht (Hoofdmaatschappelijk werker sociale dienst), Chris Timmerman (Maatschappelijk werker sociale dienst), 17 mei
- CPAS de Seraing : M. Mormont (Service Médiation de dettes), Mme Liberati (Cellule Energie), 22 mai 2006
- OCMW van Gent : Hele team 'Energiecel' (2 MW's, 1 adm bediende, 1 HMW) + Reguliere sociale dienst (1 HMW + 1 MW), 22 mei
- CPAS de Charleroi : M. Jacques (Directeur du Service social), M. Duvivier (Chef de Division), 29 mai 2006
- CPAS de Saint-Gilles : Mme Galand (Responsable du Service Finances), Mme Martin Garcia (Service Prévention Endettement), 31 mai 2006
- CPAS de Verviers : Mme Schillings (Service Guidance Budgétaire), Mmes. Dellicour, Gast, Banneux, Bourgard, Coumon, 2 juin 2006

Entretiens individuels

- Madame de Changy, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 23 mai 2006
- Madame Pisano, Union des Villes et Communes de Wallonie, Cellule sociale Energie, 07 juin 2006
- Monsieur Raes et Madame Willems, SIBELGA, Service Primes, 09 juin 2006

-
- Madame Fauconnier et Monsieur Deprez, Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Direction générale de l'Energie, 23 juin 2006
 - Michel De Bruyne, Adviseur studiedienst rond de thema's energie, milieu, huisvesting, bestuurlijk beleid, ruimtelijke ordening, armoede bij ACW
 - Walter Kuylen, Directeur Verwarmingsfonds ('Mazoutfonds')

Groupes de discussion

- Focusgroep Armoede & Energie. Aanwezig : Denis, Danny (ED in opleiding/stage bij 'Ons Gedacht' Lier), Maria, Patricia (Mensen voor Mensen, Aalst), Ellen (SOB), Freddy (PAO Mol), Mieke Clymans (SOB), Paul (Recht-OP Borgerhout), Anita (SOB), 30 mei 2006
- Groupe de discussion "Pauvreté et Energie", Divers représentants du monde associatif francophone (notamment Th. De Menten - IEW, M. Di Nanno - Equipes Populaires, Cl. Adriaenssens - Coordination Gaz - Electricité / Eau de Bruxelles, Annick Jaspers - Dignitas), 12 juin 2006

Annexes

- I. Inventaire des politiques sociales identifiées en matière d'énergie.
- II. Contexte socio-économique lié aux mesures énergétiques.
- III. Application du « Modus Narrandi » aux politiques sociales en matière d'énergie.