

4. Garantir l'accès effectif à l'énergie

INTRODUCTION

1. LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ
 - 1.1. Les problèmes rencontrés
 - 1.1.1. *Le manque de clarté*
 - 1.1.2. *Des factures aléatoires*
 - 1.1.3. *Les techniques de vente agressives*
 - 1.1.4. *Les services déficients des fournisseurs*
 - 1.1.5. *L'existence supposée de listes noires*
 - 1.2. Les réponses des autorités
 - 1.2.1. *Un service de médiation longuement attendu*
 - 1.2.2. *Un accord pour la protection des consommateurs*
 - 1.2.3. *Des initiatives régionales*
 - 1.3. Première évaluation
2. LES MARCHÉS DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ : MESURES SOCIALES FÉDÉRALES ET RÉGIONALES
 - 2.1. Les mesures sociales fédérales
 - 2.1.1. *Le tarif social*
 - 2.2. Les mesures sociales régionales
 - 2.2.1. *Le statut de client protégé*
 - 2.2.2. *Le compteur à budget*
 - 2.2.3. *La fourniture minimale garantie par un limiteur de puissance*
 - 2.2.4. *Et en matière de gaz ?*
 - 2.2.5. *L'instance de décision de coupure du gaz et de l'électricité*
 - 2.2.6. *La période hivernale d'interdiction de coupure*
3. LE MARCHÉ DU MAZOUT DE CHAUFFAGE
 - 3.1. Le fonds social mazout
 - 3.2. L'échelonnement du paiement
4. LE RÔLE DES CPAS
5. DES FACTURES PLUS ABORDABLES ?
 - 5.1. L'amélioration de la performance énergétique
 - 5.1.1. *Des aides adaptées*
 - 5.1.2. *L'implication des propriétaires*
 - 5.1.3. *La valeur exemplative des logements sociaux*

5.2. Quelles actions sur les prix ?

5.2.1. *Le taux de TVA en question*

5.2.2. *Une tarification solidaire et progressive*

5.2.3. *Les groupements d'achat*

5.2.4. *Des mesures financières audacieuses*

6. FAVORISER L'AUTONOMIE : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION STRUCTURELLE

6.1. Une logique d'aide plutôt que de sanction

6.2. Privilégier les choix durables

6.3. Pour un droit effectif à l'énergie

7. RECOMMANDATIONS POLITIQUES



Au cours des années 80, l'augmentation du nombre de coupures de gaz et d'électricité a heurté un certain nombre de travailleurs sociaux et d'acteurs associatifs. Depuis la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité en Région flamande, en 2003, des associations où des personnes pauvres se reconnaissent et des organisations actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, alarmées par le nombre croissant de ménages confrontés à des difficultés dans leur accès à l'énergie, militent pour un droit effectif dans ce domaine. Certaines de ces associations ont interpellé le Service en 2005, souhaitant que celui-ci se penche sur cette question urgente. Elles espéraient ainsi faire profiter les Régions wallonne et bruxelloise de l'expérience flamande et exercer une influence positive sur le travail législatif en cours dans ces deux Régions, dont les marchés du gaz et de l'électricité n'étaient pas encore libéralisés à l'époque. Le Service a donné suite à leur demande en mettant sur pied un groupe de concertation à ce sujet, qui s'est réuni huit fois depuis le mois de juin 2006. Une quinzaine de partenaires des différentes Régions - associations où les personnes pauvres se reconnaissent, organisations sociales et écologiques - en font partie.

Les marchés du gaz et de l'électricité font l'objet d'une grande partie de ce chapitre¹. La libéralisation et l'adoption, par les différentes Régions, de mesures sociales adaptées à ce nouveau contexte en ont fait un sujet central et brûlant d'actualité. Toutefois, nous avons également souhaité aborder la question de l'accès à l'énergie dans une perspective plus large, en y intégrant les mesures d'aide mises en place par les autorités fédérales, le rôle des CPAS ou encore le marché du mazout de chauffage qui fait face, lui aussi, à une explosion des prix. La façon de garantir l'accès à l'énergie fut également centrale, à travers une réflexion sur les prix de l'énergie et sur les investissements économiseurs d'énergie.

Des témoignages issus des trois Régions illustreront régulièrement les propos, en particulier la partie consacrée aux problèmes engendrés par la libéralisation².

A la demande de plusieurs participants, la concertation s'ouvrira à l'avenir à la question de l'accès à l'eau, proche à de nombreux égards de la problématique énergétique et qui suscite aujourd'hui autant d'inquiétudes.

1. La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité

L'Union européenne a imposé aux pays membres de libéraliser leurs marchés du gaz et de l'électricité pour le 1^{er} juillet 2007 au plus tard. Des quatre activités supposées par ces marchés (la production, le transport, la distribution et la fourniture aux clients finaux), seules deux sont concernées par l'ouverture à la concurrence, soit la production et la fourniture. Une situation de quasi-monopole caractérisant la production (ou l'importation), la libéralisation concerne dans les faits avant tout la fourniture aux clients finaux, une matière régionale. En Belgique, la Région flamande a libéralisé ses marchés du gaz et de l'électricité dès le 1^{er} juillet 2003. Les Régions wallonne et bruxelloise ont, elles, ouvert leurs marchés le 1^{er} janvier 2007.

Un changement de logique radical accompagne la libéralisation. Avant celle-ci, les ménages étaient des abonnés auprès d'une même compagnie. Sauf en cas de non-paiement, ils avaient la garantie d'être fournis en énergie. La libéralisation introduit une logique contractuelle : les ménages qui quittent leur fournisseur par défaut ou ouvrent un compteur à leur nom doivent établir un contrat avec un fournisseur particulier. Qui dit contrat dit choix, mais dit aussi possibilité de résiliation, de rupture du contrat. Cette logique doit dès lors être régulée et contrôlée, car elle fragilise les clients peu rentables, ceux qui présentent un risque

¹ Le texte qui suit a été approuvé par les participants lors de la dernière rencontre de concertation, datant du 9 octobre 2007. Les éventuelles évolutions postérieures ne sont dès lors pas prises en compte dans cette contribution.

² La mission du Service étant de dénoncer des situations problématiques et d'apporter des recommandations politiques, et non d'incriminer l'un ou l'autre acteur en particulier, aucun nom d'entreprise ne figurera dans les témoignages.

financier trop important ou qui consomment trop peu. L'Union européenne a pris en compte ce risque en imposant aux Etats (et dès lors aux Régions, chez nous) des obligations sociales de service public³.

Toutefois, si la libéralisation a encouragé les Régions à revoir leurs mesures sociales destinées à éviter les coupures de gaz et d'électricité, elle est aussi source de nombreux problèmes, qui peuvent avoir des conséquences dramatiques pour les ménages précaires.

En 2006, la Direction générale de contrôle et de médiation du SPF Economie, Classes moyennes et Energie a enregistré approximativement 2800 plaintes relatives à la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, liées surtout à des problèmes de facturation, aux techniques de vente agressives des fournisseurs et au manque de clarté des contrats. Entre le 1^{er} janvier et le début du mois de juin 2007, ce nombre s'élevait à environ 3000⁴. Cette quantité élevée donne la mesure des difficultés engendrées par la libéralisation et atteste de la nécessité de mettre en place au plus vite un service spécialisé dans le traitement de ces plaintes, qui manque encore à ce jour.

Les problèmes dénoncés ne sont pour la plupart pas spécifiques aux personnes vivant dans la pauvreté. Toutefois, ils peuvent avoir des conséquences nettement plus dramatiques pour ces dernières. Par ailleurs, ces personnes sont souvent plus vulnérables à certains changements ou à des pratiques commerciales douteuses. Les participants à la concertation 'énergie' témoignent ainsi d'un certain nombre de faiblesses ou dysfonctionnements de la libéralisation.

1.1. Les problèmes rencontrés

Dès 2005, la ministre fédérale compétente en matière de protection des consommateurs s'est penchée sur ces difficultés et a tenté de canaliser les effets pervers de la libéralisation en concluant un accord avec les fournisseurs. Les Régions, dans les limites de leurs compétences, participent également à l'effort en finançant des initiatives d'information ou à travers leur législation. La réalité du terrain montre cependant que ce travail doit se poursuivre et s'approfondir pour répondre efficacement aux défis introduits par la libéralisation.

1.1.1. Le manque de clarté

Le marché libéralisé de l'énergie se caractérise par une grande confusion due notamment aux changements et à la multiplication des acteurs du marché, aux nouvelles démarches à entreprendre (choix d'un fournisseur, procédures en cas de déménagement), aux problèmes dans la transmission des données entre les nouveaux acteurs du marché, au manque de standardisation des informations communiquées par les fournisseurs, aux changements législatifs en matière de mesures sociales.

L'Agence Immobilière Sociale (AIS) Nord Luxembourg, qui gère une série de compteurs électriques "partagés" a été confrontée à plusieurs reprises à des fournisseurs qui ont abusivement fait signer des contrats aux locataires non titulaires des compteurs. Dans trois cas différents, les fournisseurs ont demandé et obtenu le transfert.

Les factures ne sont dès lors plus arrivées auprès de l'AIS mais auprès des locataires. Les différents contacts que l'AIS a pu prendre avec leur fournisseur pour contester la validité du transfert sont restés lettres mortes, malgré l'utilisation de recommandés et malgré les plaintes adressées à la Direction générale de contrôle et de médiation. (Témoignage d'un participant)

³ Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a réalisé un état des lieux des mesures sociales et socio-environnementales adoptées par l'Etat fédéral et les Régions belges, en particulier dans le contexte de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité. Cet état des lieux peut être consulté sur le site du Service : <http://www.luttepauvrete.be>.

⁴ Ces chiffres, *non-officiels*, nous ont été aimablement communiqués par la Direction générale de contrôle et de médiation du SPF Economie, Classes moyennes et Energie.

a. L'information sur la libéralisation et les mesures sociales

Plusieurs mois après le passage au marché libéralisé en Régions wallonne et bruxelloise et plusieurs années après cette transition en Région flamande, de nombreux ménages ne se sentent pas concernés par ce changement, ne le réalisent ou ne le comprennent pas. L'information doit dès lors se poursuivre, dans un langage clair et via des canaux adaptés, afin d'être accessible à tous. Par ailleurs, les personnes qui vivent dans la pauvreté sont souvent confrontées à des réalités particulières : compteur à budget et/ou limiteur de puissance en particulier. Ces personnes ont dès lors des préoccupations spécifiques sur le fonctionnement du compteur à budget, sur le tarif qui leur est appliqué et sur les frais de (dé)placement d'un tel compteur ou d'un limiteur de puissance, spécialement en cas de déménagement. Elles s'interrogent également sur leurs possibilités de choisir un nouveau fournisseur lorsqu'elles sont sous un des ces systèmes ou sont endettées auprès d'un précédent fournisseur (ou la société de distribution de la période précédant la libéralisation), par exemple, ou encore sur les frais de raccordement après une coupure⁵. Les informations concernant ces questions spécifiques sont très difficiles à obtenir et ne font l'objet que de trop rares et imprécises campagnes.

Dans ce contexte, la formation de travailleurs sociaux spécialisés dans le secteur de l'énergie apparaît fondamentale. Il est en effet essentiel que les personnes en situation de précarité puissent trouver des interlocuteurs capables de leur expliquer les changements introduits par la libéralisation dans un langage clair et de répondre à leurs questions spécifiques liés aux mesures sociales ou à un choix d'un fournisseur. Vu la complexité de la matière, il importe de favoriser le travail en réseau et la création de services de deuxième ligne, auquel les travailleurs sociaux puissent faire appel en cas de questions ou de difficultés.

Par ailleurs, pour plus de clarté, les tarifs appliqués par les gestionnaires de réseau de distribution pour des travaux qui concernent l'accès de particuliers au réseau devraient être encadrés par les Régions ou par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) et faire l'objet d'une diffusion.

Le gestionnaire de réseau de distribution vint placer un compteur à budget chez X, d'Alost. Le technicien installa le compteur et ne donna aucune explication. "Le Week-end est arrivé et soudain il n'y eut plus d'électricité. J'ai appelé au numéro inscrit sur le compteur à budget. Quelqu'un de chez le gestionnaire est venu. Comme il ne s'agissait pas d'un défaut technique du compteur, cela nous a coûté 69 euro. Je n'avais tout simplement pas reçu d'explication. J'ignorais qu'il me fallait charger la carte."⁶

b. Les prix, contrats et factures

Les participants à la concertation dénoncent le manque de clarté des informations communiquées par les fournisseurs, à travers leurs vendeurs, leurs sites, leurs publicités.

En premier lieu, la volatilité des prix, leur indexation éventuelle et la démultiplication des composantes tarifaires (coût de l'énergie, transport, distribution, taxes et contributions), complexifient la compréhension des prix et des factures et rendent difficiles toute comparaison et tout contrôle. Les publicités profitent elles-mêmes de cette confusion. Les réductions annoncées ne s'appliquent en effet qu'à la partie du tarif dépendant des fournisseurs et non au prix total. Si cela leur semble logique, cela ne l'est guère pour les clients. Par ailleurs, les fiches tarifaires des fournisseurs donnent rarement le prix total par kWh, ce qui augmenterait pourtant leur lisibilité.

En deuxième lieu, les fournisseurs proposent le plus souvent plusieurs types de contrats : à coûts fixes ou à coûts variables, c'est-à-dire dont le prix est indexé durant la durée du contrat. Cette information n'apparaît pas toujours clairement sur la formule tarifaire. Elle n'est, par ailleurs, pas souvent explicitée sur la fiche elle-même. La différence entre tarifs fixes et tarifs variables est

⁵ Un gestionnaire de réseau en Flandre demande jusqu'à 836 euros pour un raccordement à la suite d'une coupure.

⁶ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006). *Bundeling ervaringen energieproblemen*. Document non publié, p. 25.

pourtant une nouveauté importante introduite par la libéralisation, qui mériterait d'être clarifiée. En effet, le manque de clarté, tant au niveau des prix qu'au niveau des formules contractuelles peut être à l'origine de douloureuses désillusions au moment de recevoir les factures.

Enfin, les lettres ou documents qui accompagnent les factures, notamment lors des procédures en cas de défaut de paiement, sont généralement adressés dans un langage administratif peu clair et peu engageant. Ici encore, le manque de clarté peut avoir des conséquences très problématiques lorsque certains clients ne comprennent pas ce qui les attend ou ce qu'on attend d'eux.

1.1.2. Des factures aléatoires

Les participants à la concertation témoignent de nombreux problèmes de facturation : acomptes mal évalués, factures qui se font attendre pendant plusieurs mois, arrivent de façon irrégulière ou sont réclamées deux fois, réception de factures de plusieurs fournisseurs pour la même période, fautes de facturation. Des erreurs administratives dans la transmission de données au moment de changer de fournisseur sont à l'origine d'un certain nombre de ces problèmes. Toutefois, il ne s'agit pas exclusivement d'une maladie de jeunesse de la libéralisation puisque ces situations continuent à se produire en Région flamande, après plusieurs années d'expérience. D'après la Direction générale de contrôle et médiation, les problèmes de facturation constituent 90 % des plaintes qu'elle reçoit.

Or, la plupart de ces problèmes ne sont pas anodins, car ils favorisent l'accumulation de dettes. Ce genre d'erreur peut faire basculer des ménages pour qui chaque euro est compté.

Monsieur R. d'Anvers est passé chez nouveau fournisseur. Il a attendu 7 mois avant de voir arriver sa première facture! Le fournisseur lui a expliqué que leurs ordinateurs n'étaient pas en ordre.⁷

Monsieur M de Mons prend un contrat de fourniture d'électricité auprès d'un fournisseur. Il transmet toutes les données en sa possession auprès de son nouveau fournisseur. Sachant qu'il paie des factures mensuelles d'environ 90 euros auprès de son ancien fournisseur, et qu'on lui annonce une réduction d'environ 30%, il est très étonné de constater que sa première facture est d'à peine 8 euros. Il écrit à plusieurs reprises à son fournisseur pour demander un réajustement de ses factures mensuelles sans le moindre succès. En fin d'année, après le relevé du compteur, une facture de près de 500 euros lui est adressée. (Témoignage d'un participant)

1.1.3. Les techniques de vente agressives

Les agents des fournisseurs ont pour mission de vendre des contrats. Pour ce faire, certains n'hésitent parfois pas à tromper les gens ou à mal les informer sur les conséquences de leur choix. Des personnes se retrouvent engagées sans même s'en rendre compte et sans l'avoir ni voulu ni demandé. Certaines se retrouvent ainsi avec plusieurs contrats et se voient contraintes de payer des dédommagements. Ou encore, en cas de changement de fournisseur, doivent-elles parfois payer des sommes considérables : facture finale du fournisseur précédant incluant des coûts administratifs liés à la résiliation du contrat, à laquelle s'ajoute la facture du nouveau fournisseur et les avances qu'il peut demander comme garantie. Les personnes peu instruites ou de langue étrangère sont plus facilement encore victimes de ces pratiques pas toujours honnêtes.

⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.14.

Madame C, du Hainaut Occidental, habite un logement social. Elle reçoit, en 2007, la visite d'une personne se présentant "pour le gaz et l'électricité" ... Mme C. pense avoir un problème technique et laisse entrer son interlocuteur. En fait il s'agissait d'un vendeur d'un fournisseur. Mme C le prie alors de sortir. (Témoignage d'un participant)

Dans un supermarché de Mol, un fournisseur distribue gratuitement des jeux à gratter pour vendre des contrats. Les vendeurs se trouvent dans le magasin même. Ils sont très agressifs et poursuivent les gens. Ce sont des vendeurs indépendants.⁸

Tel fournisseur demande parfois jusqu'à 500 euros de garantie, pour fournir à nouveau un ménage qui a été coupé. Cela arrive aussi lorsqu'il soupçonne qu'il a affaire à un mauvais payeur.⁹

1.1.4. Les services défectueux des fournisseurs

Confrontés à des questions ou des plaintes, les clients font face à un service clientèle très imparfait.

D'une part, la plupart des relations avec les fournisseurs se font aujourd'hui par téléphone. En effet, à l'exception de leur siège en Belgique, les fournisseurs ne proposent généralement pas de bureaux accessibles au public. Pour régler un contentieux en face à face, le client peut avoir à traverser l'ensemble de la Belgique. Il privilégiera donc souvent le téléphone ou le courrier ou, s'il en dispose, le fax ou le mail. Or, d'après les témoignages, les services clientèle de certains fournisseurs ne prennent pas toujours la peine de répondre aux lettres qui leur sont envoyées. De leur côté, les appels téléphoniques sont traités via un call-center. Le client n'a pas la possibilité de s'adresser à un employé qui s'occupe de son dossier dans la durée. Dès lors, aucun suivi n'est possible. Les clients reçoivent des réponses variées et parfois contradictoires lors de leurs appels successifs. Enfin, les employés de ces call-center semblent surtout préparés à répondre à des questions générales plutôt qu'aux questions spécifiques que posent certains dossiers problématiques.

Outre que ces démarches ont souvent un coût pour les clients - frais de téléphone, postaux ou de transport - ces errements administratifs empêchent la résolution rapide de certains contentieux et entraînent éventuellement (l'aggravation de) l'endettement. Or les clients n'ont parfois aucune responsabilité dans l'émergence des problèmes pour lesquels ils tentent de joindre leur fournisseur, lorsqu'il s'agit, notamment, de problèmes de facturation déjà évoqués.

Enfin, les participants à la concertation dénoncent le manque de bienveillance de certains de leurs interlocuteurs quand ils les interpellent pour des difficultés de paiement.

1.1.5. L'existence supposée de listes noires

Bien que les listes noires soient interdites par la loi, des informations sur les clients circulent de facto. Les fournisseurs se donnent alors le droit de refuser certains clients en raison des risques qu'ils représentent, en Région flamande, ou leur imposent des garanties très élevées, dans les trois Régions.¹⁰

Monsieur et Madame V, de la province du Hainaut, sont en procédure de règlement collectif de dettes et ont un compteur à budget. En janvier 2007, ils introduisent une demande de raccordement auprès d'un fournisseur, pensant qu'ils allaient pouvoir

⁸ Ibidem, p.7.

⁹ Ibidem, p.10.

¹⁰ En Région flamande, un fournisseur peut refuser de fournir un client. Ce n'est pas censé être le cas en Régions bruxelloise et wallonne, où les fournisseurs sont obligés de faire offre à qui leur demande, à l'exception des clients qui n'ont pas réglé leurs dettes envers eux. Ils peuvent par contre demander des garanties financières élevées. Dans la pratique, certains clients sont refusés de fait. Ils ignorent souvent qu'ils ne peuvent l'être, ne savent pas où porter plainte ou n'ont pas de preuve écrite de ce refus.

bénéficiaire du tarif attractif proposé par le vendeur dans l'enceinte du Carrefour. Malheureusement, ils n'ont pas pu, pour des raisons 'techniques' devenir client chez ce fournisseur. C'est en tout cas le motif invoqué par ce dernier... (Témoignage d'un participant)

1.2. Les réponses des autorités

Face à ces maladies de la libéralisation – qu'elles soient de jeunesse ou non –, les participants à la concertation demandent une réponse conséquente des autorités, seules à même d'apporter de l'ordre dans la relative cacophonie qui règne actuellement dans les marchés libéralisés du gaz et de l'électricité. A ce jour, les autorités tentent d'apporter des réponses, mais celles-ci apparaissent encore insuffisantes.

1.2.1. Un service de médiation longtemps attendu

Un service de médiation en matière d'énergie a été annoncé dès 1999 par la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité. Après huit années, de nombreuses péripéties et la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité des trois Régions, un projet de loi créant ce service sous d'autres modalités a passé en février dernier le cap de l'adoption à la Chambre¹¹. Les participants à la concertation saluent qu'un accord entre les Régions et les autorités fédérales permettent aux citoyens de s'adresser à un guichet unique, traitant les plaintes relevant tant des compétences régionales que fédérales. Ils regrettent néanmoins le peu d'empressement à mettre en place ce service dont le nombre de plaintes aujourd'hui déposées à la Direction générale contrôle et médiation montre l'absolue nécessité. Ils demandent dès lors l'adoption, le plus rapidement possible, des arrêtés d'exécution nécessaires à sa mise en œuvre effective. L'absence de ce service, alors que l'ensemble des marchés belges du gaz et de l'électricité est aujourd'hui libéralisé, et ce depuis plus de quatre ans en ce qui concerne la Région flamande, est tout à fait inacceptable.

D'après le CPAS de Laakdal, "la libéralisation engendre des tas de problèmes. Chaque semaine, nous recevons de nouveau dossiers. Où reste le service de médiation? Où les ménages peuvent-ils adresser leurs plaintes? Une chose est sûre: la libéralisation n'est pas un pas en avant, c'est un pas en arrière".¹²

1.2.2. Un accord pour la protection des consommateurs

Sous la précédente législature, la ministre de la Protection de la consommation a conclu, avec les fournisseurs de gaz et d'électricité, un accord destiné à encadrer la transparence des tarifs, les techniques de vente, le passage d'un fournisseur à un autre (notamment, le montant des indemnités de résiliation) et le traitement des plaintes. Cet accord, signé en 2005, a été revu en mars 2006 avec des exigences plus strictes. Les participants à la concertation constatent que cet accord est imparfaitement suivi d'effets et souhaitent que les mesures qu'il prévoit soient transposées dans un cadre véritablement juridiquement contraignant.

1.2.3. Des initiatives régionales

Les Régions ne sont pas compétentes, à strictement parler, en matière de protection des consommateurs. Toutefois, organisant elles-mêmes leurs propres marchés du gaz et de l'électricité, elles disposent de certains moyens d'action. Elles déterminent notamment les éléments qui doivent obligatoirement figurer sur une facture. En Région de Bruxelles-Capitale, les autorités ont décidé d'imposer aux fournisseurs une durée minimale des contrats de trois ans, afin d'assurer une certaine sécurité aux clients.

¹¹ Loi du 16 mars 2007 modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport des produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *Moniteur Belge*, 26 mars 2007.

¹² Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.26.

Par ailleurs, les Régions sont responsables de l'information sur la libéralisation de leurs marchés du gaz et de l'électricité et des mesures sociales qu'elles mettent en place. Les Régions financent ainsi des projets d'informations destinés en particulier aux publics précaires ou aux personnes amenées à travailler avec eux. Ces bonnes initiatives doivent recevoir les moyens nécessaires pour répondre aux mieux aux besoins et attentes qui viennent du terrain.

1.3. Première évaluation

La libéralisation a certainement un impact positif pour certains clients et pour certains acteurs du marché. Toutefois, elle est loin d'apporter à tous la diminution de prix escomptée par l'introduction de la concurrence. La suppression de la péréquation¹³ en est pour une part responsable ainsi que la quasi-inexistence de concurrence au niveau de la production. Le choix d'un fournisseur pas toujours le plus adapté ou la quasi-absence de choix, comme à Bruxelles, l'expliquent également.

Pour obtenir les prix les plus intéressants possibles et s'assurer une place sur le marché, les fournisseurs tentent au maximum de réduire leurs frais. Les consommateurs le paient par des services aux clients qui laissent, de manière générale, à désirer. Les consommateurs faibles sont particulièrement fragilisés par la nouvelle logique de marché. En effet, les fournisseurs commerciaux ont certes des obligations de service public, mais ont une mission et une logique de fonctionnement autres que celles d'un service public. Ils se montrent moins disposés que les précédentes sociétés de distribution à trouver des arrangements pour le paiement des arriérés. Ils mettent plus vite en place les procédures prévues en cas de défaut de paiement.

La libéralisation est également incontestablement à l'origine d'une complexification des marchés du gaz et de l'électricité.

La libéralisation devrait donner lieu à une évaluation critique, au regard des objectifs qu'elle est censée poursuivre. Des représentants de l'ensemble des acteurs concernés, dont les clients résidentiels en particulier en situation de précarité, devraient utilement être associés à cette évaluation.

2. Les marchés du gaz et de l'électricité : mesures sociales fédérales et régionales

2.1. Les mesures sociales fédérales

2.1.1. Le tarif social

Un tarif social pour le gaz et pour l'électricité est accordé aux bénéficiaires de certaines allocations sociales. A ce jour, pour y prétendre, les personnes concernées doivent transmettre annuellement une attestation à leur fournisseur. De ce fait, de nombreux ménages passent à côté de leur droit. Une enquête réalisée par le projet "Énergie et Pauvreté" de l'association Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie montre en effet que 40 % des ayants-droit au tarif social n'y ont de facto pas accès, soit qu'ils ignorent leur droit (49 %) soit qu'ils ne sachent pas comment adresser leur demande (16 %).¹⁴

En outre, depuis la libéralisation des marchés flamands du gaz et de l'électricité, le tarif social était devenu un tarif élevé par rapport à de nombreuses autres propositions tarifaires sur le marché. La méthode de calcul n'avait en effet pas été adaptée au contexte de la libéralisation.

¹³ La péréquation est un partage des frais de distribution entre l'ensemble des consommateurs, quel que soit le lieu de leur habitation. Aujourd'hui, un habitant d'Arlon a des frais de distribution largement supérieurs à ceux d'un habitant de Wavre.

¹⁴ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2007). *Bevraging sociaal tarief – beschermde klant energie*. Document non publié, pp.18-19.

Pour ces deux raisons, les participants à la concertation y plaident depuis le début pour l'automatisation de l'octroi du tarif social et pour le renouvellement de la méthode de calcul de celui-ci afin d'en faire le tarif le plus bas du marché. Ils se sont donc réjouis à l'annonce, lors du conclave budgétaire de Louvain des 16, 17 et 18 mars 2007, de la décision du gouvernement de réaliser ces deux mesures. Ils restent cependant vigilants jusqu'à leur mise en œuvre effective. Deux arrêtés ministériels ont été adoptés le 30 mars 2007, fixant la méthode de calcul du tarif social en gaz et en électricité.¹⁵ L'application automatique de ces prix maximaux sociaux est quant à elle consacrée par la loi-programme du 27 avril 2007.¹⁶

Reste toutefois une critique récurrente à l'égard du tarif social : seuls peuvent y prétendre une série d'allocataires, alors que de nombreux autres ménages, à revenu égal et confrontés aux mêmes difficultés de paiement de leurs factures, sont exclus de son bénéfice. A titre d'exemple, d'après l'enquête susmentionnée du projet "Energie et Pauvreté", 64 % des personnes qui bénéficient d'un plan de paiement pour leurs arriérés de gaz ou d'électricité n'ont pas droit au tarif social; 12 % seulement y ont droit et en font effectivement usage.¹⁷ Face à cette situation, les participants à la concertation demandent que les conditions d'octroi du tarif social soient revues de manière à prendre en compte l'état de besoin réel des personnes plutôt que leur statut social. Cet état de besoin pourrait être déterminé par une enquête sociale réalisée par le CPAS mais aussi être reconnu selon des critères prenant en compte d'une part les revenus dont dispose le ménage et d'autre part la composition de famille et l'état du logement.

*"Je n'ai jamais introduit mon attestation pour le tarif social. Je ne comprenais pas à quoi cela servait. Je lis difficilement."*¹⁸

2.2. Les mesures sociales régionales

Depuis les années 80, et surtout récemment, dans le cadre de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, les Régions se sont dotées de mécanismes et procédures destinés à prévenir les coupures de gaz et d'électricité. Les mesures sont organisées de façon spécifique dans chaque Région, avec, toutefois, des points communs entre elles. Les principaux mécanismes destinés à protéger les consommateurs sont le compteur à budget, le limiteur de puissance, l'instance de décision de coupure, le statut de client protégé et la période hivernale d'interdiction de coupure.

2.2.1. Le statut de client protégé

Les trois Régions ont adopté un statut de client protégé. Les critères retenus sont à peu de choses près les mêmes quelle que soit la Région. Ce statut s'applique aux bénéficiaires du tarif social, tout en s'élargissant aux ménages en médiation ou règlement collectif de dettes auprès d'un organisme reconnu qui peuvent en fournir la preuve. Le statut donne droit à une série d'avantages par rapport aux autres clients en cas de difficultés de paiement. En Régions wallonne et flamande, qui ont adopté des mesures sociales proches (compteur à budget¹⁹, instance de décision de coupure), les effets du statut sont toutefois fort différents. En Région wallonne, où le niveau général de protection des clients est relativement faible, l'octroi du statut a des effets substantiels. Les clients protégés le sont en effet sensiblement plus que les autres. En Région flamande, où tous les clients bénéficient d'un niveau de protection plus élevé, la différence entre clients protégés et non protégés est moins conséquente et a essentiellement trait à une série de facilités. Ainsi que pour le tarif social, les participants à la concertation demandent une approche proactive des droits des personnes, afin qu'aucun bénéficiaire potentiel n'en soit exclu.

¹⁵ Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire, *Moniteur belge*, 19 juin 2007. Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire, *Moniteur belge*, 6 juillet 2007.

¹⁶ Loi-programme du 27 avril 2007, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

¹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2007), op. cit., p.36.

¹⁸ Ibidem, p. 63.

¹⁹ En Région flamande, le compteur à budget est toujours couplé à un limiteur de puissance. En Région wallonne, il ne l'est que pour les clients protégés.

La question de la pertinence de cette distinction entre clients protégés et non protégés s'est posée au sein de la concertation. Certains estiment en effet que tous les clients devraient pouvoir bénéficier d'une protection maximale, ce d'autant plus que les critères actuels d'octroi du statut tiennent davantage compte d'une catégorisation sociale que de l'état de besoin des personnes. De nombreuses personnes à faibles revenus (chômeurs, travailleurs pauvres...) sont donc exclues de son bénéfice. D'autres participants, majoritaires, trouvent cette distinction protégés / non protégés nécessaires pour cibler correctement les aides. Tous sont cependant d'accord, dans la situation actuelle, sur la nécessité de tenir compte de l'état de besoin réel des personnes. En Région de Bruxelles-Capitale, le législateur a pris cette nécessité en compte.²⁰ Les clients peuvent adresser à BRUGEL, le régulateur bruxellois, une demande d'octroi du statut sur ces bases. Les autres Régions pourraient utilement s'inspirer de cette disposition.

A Comines, le CPAS tente vainement d'obtenir la reconnaissance par le gestionnaire de réseau de distribution du statut de client protégé aux personnes en guidance budgétaire ou en médiation de dettes. Les attestations ont été envoyées à plusieurs reprises, donnant lieu à des réponses différentes. Le régulateur du marché wallon, informé, a transmis un nouveau formulaire, du même type que les précédents, à envoyer au gestionnaire de réseau de distribution. Les démarches ont été effectuées quatre fois. Certaines personnes ont en définitive été reconnues, d'autres toujours pas. (Témoignage d'un participant)

2.2.2. Le compteur à budget

Le compteur à budget est un système de prépaiement des consommations d'électricité et, à l'avenir, du gaz. Le ménage sous compteur à budget doit placer de l'argent sur une carte pour pouvoir avoir accès au courant. Lorsque le montant de la carte est épuisé, le ménage doit recharger sa carte pour avoir un usage normal de l'électricité. Le compteur à budget est légalement prévu en Région flamande et en Région wallonne, mais pas en Région de Bruxelles-Capitale. En Région flamande, le compteur est systématiquement couplé à un limiteur de puissance²¹. En Région wallonne, ce n'est le cas que pour les clients protégés.²² En 2006, 9.504 compteurs à budget ont été placés chez des clients en Région flamande et 25.405 ménages étaient alimentés en électricité via ce système au 31 décembre 2006 (compteurs à budget placés avant 2006 et en 2006). En Région wallonne, 42.450 compteurs à budget étaient installés au 31 décembre 2006, dont 10.358 ont été placés au cours de cette dernière année.²³

a. Ses avantages

Le compteur à budget permet à un ménage d'être fourni en électricité (ou en gaz, lorsque le compteur sera opérationnel) même si celui-ci a contracté des dettes à l'égard de son fournisseur avant le placement²⁴. L'accès à l'énergie de ce ménage est donc dissocié de l'apurement des dettes antérieures. Le compteur à budget permet par ailleurs d'éviter l'accumulation des dettes d'énergie²⁵. Lorsque la carte est chargée, il permet en outre au ménage de bénéficier d'une puissance électrique normale. Pour

²⁰ Ordonnance du 14 décembre 2006 modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 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, *Moniteur Belge*, 9 janvier 2007.

²¹ La commission locale d'avis (de coupure) flamande (LAC) peut toutefois décider de retirer le limiteur de puissance. Reste alors un compteur à budget nu, à recharger pour pouvoir bénéficier de courant et éviter l'auto-coupure.

²² Leur limiteur de puissance peut également être désactivé sur décision de la commission locale d'avis de coupure (CLAC).

²³ Pour les chiffres en Région flamande : VREG (2007). *Statistieken 2006 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtingen*. <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf>. (29-10-2007).

Pour les chiffres en Région wallonne: CWaPE (2007). *Rapport annuel 2006 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*. <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=9011>. (29-10-2007).

Une synthèse des données chiffrées sur les problèmes sociaux en matière d'énergie est disponible sur le site du Service: http://www.luttepauvrete.be/chiffres_energie.htm.

²⁴ Ceci est aussi vrai en cas de placement d'un limiteur de puissance, dont nous parlerons après.

²⁵ Lorsque le compteur à budget est couplé à un limiteur de puissance, l'utilisateur peut toutefois contracter des dettes liées à la fourniture minimale garantie (cf. infra). Lors du rechargement de la carte, un pourcentage maximum (20% en Région wallonne, 35% en Région flamande) du montant placé est consacré à l'apurement de cette dette.

les partisans du compteur à budget, celui-ci présente un dernier avantage : il responsabilise le client qui peut mieux contrôler sa consommation. Il incite donc à l'économie d'énergie. Le compteur à budget est alors considéré comme un outil de responsabilisation et d'éducation.

b. Ses inconvénients

Le compteur à budget pose cependant des problèmes. Les premiers se situent au niveau des principes. D'une part, le ménage sous compteur à budget consomme non pas en fonction de ses besoins, mais en fonction de ses moyens. Or, dans nos sociétés modernes, l'électricité est un bien de première nécessité, indispensable à la dignité humaine. De cette dignité, le compteur à budget tient très peu compte. D'autre part, le compteur à budget situe le problème au niveau de l'individu, alors que le fond du problème – la pauvreté qui empêche un nombre croissant de ménages de faire face à leurs besoins primaires – est collectif et politique.

D'autres inconvénients sont plus pratiques. Les deux plus importants sont sans doute le manque de points de rechargement et le coût du rechargement. Aujourd'hui, tant en Région wallonne que flamande, le nombre de lieux de rechargement est inférieur à celui prévu par la législation. Pour recharger leur carte, les usagers doivent dès lors parfois parcourir de longues distances, qui occasionnent autant de frais supplémentaires. Selon le mode de rechargement, celui-ci peut par ailleurs avoir un coût. Ce dernier peut représenter un poids important sur le budget des ménages précaires qui rechargent leur carte d'autant plus souvent que leurs moyens sont limités. Ces difficultés pourraient être résolues par un système de type Proton, qui permettrait un rechargement gratuit en tous lieux. La Région wallonne se penche actuellement sur cette question. Les deux Régions qui prévoient le système de cartes de prépaiement pourraient avoir avantage à collaborer à la mise en place de ce système.

Le compteur à budget ne permet en outre pas l'étalement des dépenses sur l'ensemble de l'année, comme c'est le cas pour les ménages qui paient des factures mensuelles fixes. Les personnes qui se chauffent à l'électricité ont ainsi des frais beaucoup plus importants durant l'hiver. Il en sera de même à l'avenir pour les personnes qui se chauffent au gaz.

Une dernière critique est plus politique : le compteur à budget masque la réalité des faits. Les Régions flamande et wallonne l'ont salué comme marquant la fin de toute coupure. Or, si peu de gens voient leur accès au réseau réellement interdit, nombreux sont ceux qui n'ont pas toujours les moyens de recharger leur carte et se trouvent de facto sans électricité. Ces personnes ne se retrouvent pourtant pas dans les statistiques annuelles sur les coupures.²⁶

Madame M., de Gand, a passé Noël sans courant. Son compteur à budget était à zéro et elle n'avait pas de quoi le recharger.²⁷

2.2.3. La fourniture minimale garantie par un limiteur de puissance

Dans les trois Régions, le dispositif du limiteur de puissance électrique existe. Comme son nom l'indique, il limite le wattage disponible simultanément dans l'habitation. En cas de dépassement, les plombs sautent. En Régions wallonne et bruxelloise, il est limité à 6 ampères²⁸. Vivre avec 6 ampères permet d'utiliser un petit poste de cuisson en gardant l'éclairage ou en regardant la télévision, guère plus. Les 6 ampères ne permettent généralement pas l'utilisation d'une machine à laver, d'un chauffage électrique ou d'un grand aspirateur.²⁹ En Région flamande, la puissance a récemment été augmentée pour atteindre 10

²⁶ En Région flamande, le nombre de compteurs à budget nus, c'est-à-dire dont le limiteur de puissance a été désactivé, entrera normalement dans les statistiques dès 2008. Voir : Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt. Ce projet d'arrêté a été approuvé par le gouvernement flamand le 25 mai 2007, en vue d'une demande d'avis au Conseil d'Etat.

²⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.44.

²⁸ Six ampères équivalent approximativement 1300-1400 Watts (6x220V ou 6x230V).

²⁹ Tous les appareils d'une même catégorie ne consomment pas la même quantité d'électricité. Certains, avec 6 ampères, pourront donc par exemple faire une lessive à froid, tandis que d'autres ne pourront pas. Cependant, les appareils électriques dont disposent les ménages précaires sont rarement les plus économes en énergie.

ampères. En Région de Bruxelles-Capitale, 9.472 limiteurs de puissance étaient activés au 31 décembre 2006. Toutefois, le paysage est très changeant, puisqu'au cours de cette année 2006, 14.641 limiteurs ont été enlevés et 14.741 placés.³⁰

Cette fourniture minimale n'est cependant pas gratuite. Elle n'est par ailleurs pas garantie à tous. Si tous les clients en défaut récurrent de paiement bénéficient de cette protection en Régions flamande et bruxelloise, celle-ci ne s'applique qu'aux clients protégés en Région wallonne. En ce qui concerne le gaz, aucun système comparable n'est techniquement envisageable.

2.2.4. Et en matière de gaz ?

En l'absence actuelle de compteurs à budget pour le gaz et tenant compte de l'impossibilité technique d'imaginer un limiteur de puissance en gaz, la protection des clients en gaz est assurément beaucoup plus délicate à assurer. Si les Régions flamande et bruxelloise garantissent la comparution devant une instance³¹ qui décide ou non de la coupure, la Région wallonne ne prévoit ce dispositif que pour les clients protégés. 95 % des clients wallons en difficulté de paiement de gaz peuvent ainsi être légalement coupés après avoir reçu une mise en demeure sans être entendus, s'ils ne proposent pas de solution de paiement ou ne la respectent pas. Cette décision récente de ne plus convoquer les clients non protégés devant l'instance de décision de coupure est justifiée par la trop grande affluence de dossiers, qui ne permet pas aux Commission locales d'avis de coupure (CLAC) de bien faire leur travail. Aux yeux des participants à la concertation, ce problème doit absolument être résolu autrement, puisque la solution mise en œuvre consiste exclusivement à masquer les symptômes sans résoudre le problème de fond, à savoir l'incapacité d'un nombre croissant de ménages à faire face à leurs factures de gaz. Ainsi, au 31 décembre 2006, 823 ménages étaient privés d'accès au gaz en Région flamande et 5.574 en Région wallonne. Aucun chiffre n'est disponible à ce sujet pour la Région bruxelloise.³²

En Région wallonne, un gestionnaire de réseau de distribution est venu couper le gaz de tout un immeuble à appartements chauffé au moyen d'une chaudière collective au gaz (et donc équipé d'un seul compteur gaz). Le propriétaire, qui touche des loyers 'charges comprises', n'avait pas honoré ses factures de gaz. Les locataires, mal informés, n'ont pas eu l'occasion de saisir le juge de paix en référé. (Témoignage d'un participant)

2.2.5. L'instance de décision de coupure du gaz et de l'électricité

Les Régions wallonne et flamande disposent d'une Commission locale d'avis (de coupure) qui, dans la mesure où elle possède le dernier mot, est en fait une instance de décision. Celle-ci est censée intervenir préalablement à toute coupure et ainsi éviter toute décision de coupure unilatérale. Or, tant en Région flamande que wallonne, des témoignages montrent que certains ménages voient leur fourniture coupée sans convocation et comparution préalable à la (C)LAC³³. Rappelons toutefois qu'en Région wallonne, l'absence de CLAC ou de toute autre instance de décision pour la très grande majorité des clients en défaut de paiement est le principal problème. Ceux-ci peuvent être coupés sans aucune possibilité de se faire entendre, sans qu'aucune solution ne leur soit proposée.

Tant en Région wallonne que flamande, la 'mauvaise volonté manifeste' est un motif de décision de coupure à la (C)LAC. Or l'absence à la réunion de la (C)LAC est trop vite considérée comme étant un signe de cette mauvaise volonté. Pourtant, les motifs de l'absence sont souvent d'une autre nature. D'une part, les ménages convoqués sont généralement très peu informés

³⁰ Sibelga (2007). *Rapport annuel 2006*. http://www.sibelga.be/attachments_Fr/Sibelga_RA_06_FR.pdf. (29-10-2007).

³¹ Voir infra : "L'instance de décision de coupure".

³² VREG (2007). *Statistieken 2006 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtingen*. <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf>. (29-10-2007).

CWaPE (2007). *Rapport annuel 2006 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*. <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=9011>. (29-10-2007).

³³ LAC : Lokaal AdviesCommissie, la commission d'avis en Région flamande.

sur ce qu'est la (C)LAC. D'autre part, les invitations envoyées ne sont pas toujours claires et sont rarement engageantes. Enfin, certains ressentent la (C)LAC comme un tribunal où ils seraient condamnés d'avance. La (C)LAC apparaît dès lors comme mystérieuse et inquiétante. Les participants au groupe de concertation demandent qu'une absence à la (C)LAC ne soit pas considérée comme un motif suffisant pour la coupure. Ils demandent qu'une visite sociale et informative soit menée chez ces clients par des travailleurs sociaux afin que ceux-ci aient une vue sur la réalité sociale de ces ménages, puissent leur expliquer le rôle et le fonctionnement de la (C)LAC et les préparer à y comparaître. La (C)LAC ne devrait pouvoir se réunir que quand cette visite a effectivement eu lieu. Si une rencontre s'avère impossible, aucune décision ne devrait pouvoir être prise sans avoir l'assurance que tous les moyens ont été mis en œuvre pour rencontrer les ménages en question. Les tentatives pour joindre ces ménages doivent être multiples afin d'éviter qu'une absence, une incompréhension, ou encore une réticence par rapport à une démarche pouvant paraître inquiétante soient perçues comme l'expression d'un refus.

La 'mauvaise volonté manifeste' n'inclut pas, en théorie, le manque de moyens pour faire face aux dépenses d'énergie. Dans la pratique, les ménages cités à comparaître n'ont généralement d'autre choix que d'accepter le plan de paiement proposé par la (C)LAC, même s'il leur apparaît difficile à respecter. Or un manquement dans le paiement des mensualités donne sa légitimité à la coupure. Il va pourtant sans dire que le non-respect du plan de paiement par ces ménages en difficulté financière n'est pas nécessairement causé par de la mauvaise volonté. Pour les participants à la concertation, il importe que les difficultés financières soient réellement exclues des motifs de coupure et que soient privilégiées des solutions d'aide et d'accompagnement.

En Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas de Commissions locales. Seul le juge de paix peut décider de la coupure de la fourniture de gaz ou d'électricité des ménages. Les participants à la concertation estiment cette mesure la plus équitable.

A Ninove, l'électricité d'une famille (une femme et ses quatre fils, dont un handicapé) a été coupée suite à une décision de la LAC. Il s'agit ici tant d'une coupure d'électricité que d'une coupure de l'eau (leur accès à l'eau étant assuré par une pompe électrique).³⁴

2.2.6. La période hivernale d'interdiction de coupure

Les Régions wallonne et flamande ont prévu une période durant laquelle les coupures de gaz et d'électricité sont interdites. Cette période est de 3 mois en Région flamande et de 4 mois en Région wallonne.

Cette donnée est cependant à manier avec prudence, car elle pourrait donner à penser que tous les ménages ont accès à l'énergie durant la période hivernale. Ce n'est pas le cas puisque les personnes auparavant coupées ne sont pas rebranchées pour traverser l'hiver. Par ailleurs, en Région wallonne, la période d'interdiction de coupure ne concerne que les clients protégés³⁵, qui ne représentent que 5 à 5,5 % de l'ensemble des clients déclarés en défaut de paiement³⁶. Si la volonté du législateur en instaurant cette période d'interdiction de coupure est de respecter la dignité des personnes en leur évitant autant que possible de souffrir de la rigueur du temps, se pose dès lors la question de la cohérence de cette mesure.

En Région de Bruxelles-Capitale, le juge de paix qui décide de la coupure de gaz ou d'électricité d'un ménage entre le 1^{er} octobre et le 31 mars peut imposer au fournisseur de dernier ressort de le fournir jusqu'au 31 mars, mais n'est pas obligé de le faire. Il n'existe donc pas à proprement parlé de période d'interdiction de coupure dans cette Région. De son côté, le CPAS peut imposer au fournisseur de dernier ressort de fournir durant cette période des ménages préalablement coupés, "dans les cas où la dignité humaine est atteinte"³⁷. Ces mesures sont trop récentes pour en évaluer les effets dans la pratique.

³⁴ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.43.

³⁵ Il faut cependant mentionner qu'en l'absence de compteurs à budget pour le gaz, tous les clients en gaz bénéficient temporairement de cette interdiction de coupure hivernale.

³⁶ CWaPE (2007), op. cit., p.11.

³⁷ Ordonnance du 14 décembre 2006, op.cit.

Les participants à la concertation souhaitent voir étendue aux Régions flamande et wallonne cette possibilité pour les CPAS d'imposer la fourniture hivernale en gaz et/ou en électricité à des ménages qui en sont privés.

3. Le marché du mazout de chauffage

Le marché du pétrole n'a pas fait l'objet d'une répartition de compétences entre les niveaux fédéral et régional. Le marché du mazout est un marché libre, non régulé. Le client y choisit librement son distributeur. Les quelques mesures sociales existantes sont le fruit d'un accord entre le gouvernement fédéral et le secteur et ne répondent pas à une obligation de service public.

Une difficulté particulière à ce marché est son opacité. Rien ne permet aujourd'hui d'évaluer le nombre de cuves qui restent vides en Belgique pendant une partie de l'année ou son ensemble, faute de moyens financiers. Le problème, pourtant certainement réel, des personnes sans chauffage principal³⁸ pour cause de réservoir vide est peu visible. Les marchés de l'électricité et du gaz fonctionnent grâce à un réseau auquel les clients sont raccordés, qui permet d'avoir une vision précise de la situation. Ce n'est pas le cas dans le marché du mazout de chauffage. Plus généralement, manque une évaluation du nombre de ménages sans chauffage ou qui ont recours à des chauffages d'appoint, souvent peu sûrs.

3.1. Le fonds social mazout

Ce fonds garantit une intervention financière à destination des *"consommateurs à faibles revenus"*, lorsque le prix du gasoil de chauffage ou du propane dépasse un certain montant par litre. Plus le prix est élevé, plus le montant de l'intervention augmente.

- Le fonds intervient pour un maximum de 1500 litres et à concurrence de 195 euros maximum par ménage et par période de chauffe. Les ménages qui utilisent du mazout ou du pétrole lampant en bidon ont droit à une allocation forfaitaire de 100 euros par an.
- La période de chauffe s'étend du 1^{er} septembre au 30 avril. L'intervention du fonds ne couvre que le mazout acheté durant cette période.
- L'intervention passe par le biais du CPAS, auprès duquel les bénéficiaires doivent introduire leur demande.

La différence de montant maximum potentiel de l'intervention selon que les ménages disposent d'une cuve à mazout et de moyens pour la remplir ou doivent s'approvisionner à la pompe pose question aux participants à la concertation. D'autant plus que les personnes qui ne disposent pas d'un réservoir, comme les habitants permanents en camping, sont généralement les plus précarisées. Si le calcul du montant de l'intervention sur base de la quantité de gasoil achetée s'avère trop compliqué, les participants demandent une révision à la hausse de la somme forfaitaire afin d'éviter toute discrimination entre consommateurs de mazout à faibles revenus.

L'existence d'une période de chauffe à laquelle est liée l'intervention du fonds est également problématique, tant que la possibilité d'échelonnement du paiement n'est pas davantage connue et généralisée. En effet, les ménages sont amenés à concentrer leurs dépenses en gasoil durant les mois d'hiver, alors que certains préfèrent pouvoir étaler leurs achats tout au long de l'année.

³⁸ Les ménages coupés de fourniture de gaz ou d'électricité ou qui ne peuvent remplir leurs cuves à mazout utilisent généralement des installations de chauffage d'appoint, souvent dangereuses.

3.2. L'échelonnement du paiement

Les mesures d'aide en matière de mazout nécessitent la collaboration du secteur. En matière d'étalement du paiement, celle-ci a manqué pendant des années. Toutefois, en septembre 2006, le gouvernement a obtenu un accord de la part du secteur pétrolier et des distributeurs.

L'arrêté royal du 5 octobre 2006 organise ce paiement échelonné en prévoyant les conditions minimales³⁹. Les distributeurs qui le souhaitent s'inscrivent sur le site du SPF Economie, Classes moyennes et Energie et s'engagent à proposer à leurs clients le paiement d'un acompte de maximum 25 % du total de la facture au moment de la livraison, le reste étant mensualisé⁴⁰ ; et ce à deux conditions :

- passer une commande de 2000 litres maximum ;⁴¹
- avoir effectué correctement les trois derniers paiements ou être livré pour la première fois en gazoil de chauffage.

Cette possibilité d'étaler le paiement est saluée par les participants à la concertation. Ils regrettent toutefois que celle-ci ne soit pas mieux connue. Les travailleurs sociaux eux-mêmes ne sont pas au courant de l'existence au SPF Economie, Classes moyennes et Energie d'une liste des distributeurs acceptant l'échelonnement. Une information à ce sujet apparaît donc nécessaire.

4. Le rôle des CPAS

De façon générale, la lutte contre la précarité énergétique relève de la loi organique des CPAS de 1976, dont l'article 1 confère à ces Centres la mission d'aide sociale devant permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Néanmoins, compte tenu des proportions et de la complexité des problèmes liés à l'énergie, les autorités tant fédérales que régionales leur ont assigné de nombreuses compétences spécifiques dans le domaine.

Au niveau fédéral d'une part :

- La loi du 4 septembre 2002⁴² donne aux CPAS des moyens pour mettre en place un accompagnement et une guidance énergétiques, incluant la négociation de plans de paiement. Elle leur permet par ailleurs d'octroyer une aide sociale financière *"aux 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"*.
- Les CPAS, auxquels les ayants-droit doivent adresser leur demande, interviennent également dans l'octroi des allocations accordées dans le cadre du fonds social mazout.
- Les CPAS font en outre partie des institutions à même de délivrer les preuves nécessaires pour bénéficier du tarif social⁴³ ou faire partie de la clientèle protégée, au niveau régional.

³⁹ Arrêté royal du 5 octobre 2006 modifiant l'arrêté royal du 20 janvier 2006 portant les conditions minimales des contrats relatifs à la fourniture de gazoil de chauffage avec paiement échelonné, offerts par des commerçants enregistrés, *Moniteur Belge*, 27 octobre 2006.

⁴⁰ Pour les commandes supérieures à 2000 litres ou si le client n'est pas considéré comme fiable ou n'est pas connu du commerçant, l'acompte peut atteindre 50 % du montant total de la facture.

⁴¹ C'est le cas de la plupart des ménages.

⁴² Loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, *Moniteur Belge*, 28 septembre 2002.

⁴³ Dans l'attente de l'automatisation de l'octroi du tarif social, les ayants-droits sont tenus de fournir régulièrement la preuve qu'ils entrent dans les critères pour en bénéficier.

- Dans le cadre du Fonds de réduction du coût global de l'énergie, il est prévu que les CPAS collaborent avec l'entité locale de leur commune. Ce fonds, qui intervient dans le financement de mesures structurelles d'utilisation rationnelle de l'énergie dans le logement de personnes précarisées (cf. infra), en est à ses débuts. Seules quelques localités sont concernées.

Au niveau régional, d'autre part :

- En Régions wallonne et flamande, plusieurs membres du CPAS⁴⁴ sont amenés à participer à la décision de l'instance d'avis de coupure.
- En Régions wallonne et bruxelloise, la puissance électrique dont disposent les ménages sous limiteur peut être augmentée à la demande du CPAS.
- En Région bruxelloise, le CPAS peut décider, sur base d'une enquête sociale, d'accorder le statut de client protégé à des ménages qui ne rentrent pas dans les conditions définies par la législation.
- En Région bruxelloise, le CPAS peut imposer au fournisseur de dernier ressort de fournir en gaz et/ou en électricité des ménages coupés, durant la période hivernale.
- En Région wallonne, le CPAS a par ailleurs reçu des tâches de prévention et d'octroi de préfinancements d'aides aux investissements visant à favoriser les économies d'énergie.

Les travailleurs sociaux de CPAS sont souvent requis par des personnes en quête d'informations sur la libéralisation ou les mesures sociales, ou à la recherche du fournisseur le plus avantageux pour leur niveau de consommation. Certains CPAS dispensent par ailleurs des conseils à leurs usagers en vue de parvenir, à confort égal, à consommer moins d'énergie et réaliser ainsi quelques économies. Enfin, des CPAS agissent en amont, se rendant au domicile de leurs usagers pour tenter de résoudre de potentiels problèmes techniques liés au logement, évaluer la qualité des installations, réaliser une estimation théorique d'une consommation 'normale' et détecter les raisons d'éventuelles anomalies.

Pour mener à bien toutes les tâches qui leur incombent, quelques CPAS ont mis en place un service ou une cellule spécialisé(e) dans le domaine de l'énergie, déployant du personnel spécifique pour traiter ces questions.

L'étendue des missions confiées au CPAS en matière d'énergie et la façon dont elles sont assumées amènent plusieurs commentaires :

Les services rendus par les CPAS en matière d'énergie relèvent de l'aide sociale au sens de l'aide sociale prévue dans la loi de 1976 organique des CPAS⁴⁵. Les approches parfois très différentes des CPAS peuvent donner un sentiment d'arbitraire aux ménages qui font appel à eux ; ménages qui, selon la commune où ils sont domiciliés, bénéficieront d'un soutien réel ou au contraire minimaliste. Au vu de ces inégalités et par souci de cohérence, les participants à la concertation plaident avec insistance pour une harmonisation accrue des pratiques des CPAS.

La loi du 4 septembre 2002 ne précise aucune condition pour bénéficier de la guidance ou de l'aide sociale et financière. Pourtant, dans la pratique et sans doute pour éviter une surcharge de travail supplémentaire, il semble que les CPAS offrent plus facilement ces aides aux usagers qui rentrent dans les critères d'octroi du revenu d'intégration sociale (RIS) ou qu'ils connaissent grâce à des démarches antérieures. Ainsi, certains demandeurs – chômeurs, par exemple - se trouvent souvent de facto exclus de l'aide que la loi ne leur refuse pourtant pas.

⁴⁴ Un travailleur social et un membre du Conseil de l'aide sociale (ou, en Région wallonne, un représentant désigné par celui-ci).

⁴⁵ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *Moniteur Belge*, 5 août 1976.

Cette loi prévoit le financement à la fois de personnel, d'aides matérielles et d'actions de prévention⁴⁶. Or cet argent est souvent davantage affecté à d'autres domaines d'intervention des CPAS (comme la médiation de dettes) qu'à leur politique énergétique. Une révision des termes de la loi permettrait de préciser l'affectation des moyens. Toutefois, octroyer aux CPAS les moyens nécessaires pour remplir chacune de leurs missions est un corollaire indispensable.

Notons que la loi du 4 septembre 2002 prévoit, en son article 3, que *“sauf opposition du client, la société distributrice transmet au CPAS compétent la liste des clients en difficulté de paiement afin de permettre au CPAS de prendre contact avec eux”*. Cette exigence est rencontrée par les législations wallonne et bruxelloise. Celles-ci prévoient que la société qui les fournit en électricité ou en gaz⁴⁷ transmette au CPAS les coordonnées des personnes en défaut de paiement, sauf refus de leur part. Dans les faits toutefois, la liste de ces personnes s'avère parfois lacunaire. En Région flamande, la société distributrice doit seulement proposer aux clients en défaut de paiement de prendre contact avec le CPAS. Sachant que certaines personnes, même en situation de besoin, répugnent à pousser la porte du CPAS, il apparaît important que le CPAS lui-même soit informé de la liste de tous les ménages qui pourraient avoir besoin de son aide. Les participants à la concertation demandent par ailleurs qu'une rencontre avec un(e) assistant(e) social(e) de CPAS ait toujours lieu avant la comparution devant la (C)LAC ou le juge de paix pour décider de la coupure, afin d'informer les personnes, de les préparer, de mener une enquête sociale et d'envisager une aide éventuelle.

Enfin, certains observateurs constatent que les CPAS n'exploitent pas pleinement les opportunités que leur offrent les diverses législations en matière d'énergie, par exemple la possibilité d'augmenter la puissance électrique des ménages sous limiteur.

Les CPAS sont dotés de très nombreuses missions en matière d'énergie. S'ils manquent probablement de disponibilité et de moyens pour les mener à bien, beaucoup n'ont probablement pas, avant toute chose, l'expertise que demande un domaine aussi complexe. L'expérience montre qu'un service 'énergie' efficace permet de diminuer de façon importante le nombre de coupures. Il apparaît dès lors essentiel que chaque CPAS, seul ou en collaboration avec d'autres, offre un service spécialisé en matière d'énergie. Toutefois, dans la mesure où les travailleurs sociaux ne peuvent pas tous être des experts en la matière, ils doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau ou des services de référence en cas de besoin. Notons que les CPAS de l'ensemble du pays ont fait savoir, par le biais d'un communiqué de presse, qu'ils *“demandent, depuis un certain temps, un débat global au sujet de la problématique énergétique et la possibilité de pouvoir offrir un soutien et un accompagnement individualisés des personnes en difficultés”*.⁴⁸ Ils suggèrent pour ce faire la fusion des différents fonds existant en matière d'énergie. En signe de protestation contre le morcellement des mesures sociales actuelles en matière d'énergie, ils ont décidé de quitter le conseil d'administration de l'ASBL Fonds social chauffage.

5. Des factures plus abordables ?

Les rapports successifs des régulateurs régionaux⁴⁹ montrent que, chaque année, davantage de ménages sont confrontés à des problèmes de paiement de leurs fournitures d'énergie, avec pour effets un nombre croissant de dossiers confiés aux CPAS, de

⁴⁶ Loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, art. 4 et 6.

⁴⁷ Leur fournisseur commercial ou le gestionnaire de réseau de distribution.

⁴⁸ Communiqué de presse: AVCB, UVCW, VVSG (2007). *Les CPAS ne renouvellent pas leur mandat au sein du conseil d'administration de l'ASBL Fonds social chauffage*. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/com-presse-fonds-mazout-2007-09.pdf. (29-10-2007).

⁴⁹ En Région de Bruxelles-Capitale, c'est à ce jour le distributeur, Sibelga, qui publie des informations partielles. http://www.sibelga.be/attachments_Fr/Sibelga_RA_06_FR.pdf (29-10-2007).

En Région wallonne, cf. le dernier rapport annuel de la CWaPE : http://www.cwape.be/servlet/Repository/Rapport_annuel_2006.PDF?IDR=8711 (29-10-2007).

En Région flamande, cf. le dernier rapport de la VREG relatif aux obligations de service public sociales : <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf> (29-10-2007).

“drops” en Région flamande⁵⁰, de placements de compteurs à budget et de limiteurs de puissance, de décisions de coupure et, probablement, de cuves à mazout vides, même si l’absence de statistiques à ce sujet ne permet pas de le confirmer.

Les ménages confrontés à des dettes d’énergie ou à des difficultés de paiement souhaitent avant tout voir diminuer le montant de leurs factures. Pour ce faire, deux alternatives sont envisageables, agir sur les prix ou/et sur la consommation.

La question du prix de l’énergie est très sensible. Si tout le monde pâtit de l’augmentation constante des prix des matières premières ces dernières années, en particulier les ménages précaires, cet accroissement a pour effet corollaire d’inciter les consommateurs à rationaliser leur utilisation de l’énergie. Cette réduction de la consommation d’énergie est un objectif écologique essentiel. Toutefois, limiter sa consommation dans un logement vétuste équipé d’installations obsolètes ou déficientes, tel que celui de nombreux ménages en situation de pauvreté, est souvent difficile. Reprocher à ces ménages, dans ces conditions, des consommations élevées relève de la mesquinerie. Si l’action ne porte que sur les prix appliqués à tous les consommateurs, une tension réelle existe bel et bien entre les nécessités écologiques et sociales. Des mesures spécifiques destinées aux ménages précaires peuvent permettre d’éviter en partie cet écueil.

Une autre alternative existe, qui peut permettre de réconcilier les objectifs sociaux et de développement durable, si l’Etat s’en donne véritablement les moyens, à travers un soutien massif aux investissements économiseurs d’énergie, en particulier à destination des publics défavorisés. Toutefois, tant que ces mesures ne profitent pas à tous ceux qui en ont le plus besoin, tant que des ménages de bonne volonté se trouvent incapables d’honorer leurs factures d’énergie, prendre des dispositions relatives au prix s’avère nécessaire.

5.1. L’amélioration de la performance énergétique

La meilleure façon de diminuer sa facture d’énergie est sans aucun doute de réduire sa consommation. L’utilisation rationnelle de l’énergie, à travers la mise en pratique de conseils simples, fait l’objet de campagnes d’information de plus en plus nombreuses, dans les milieux sensibles à l’environnement et auprès des publics précarisés. Utiliser rationnellement l’énergie est certes nécessaire, mais les effets sur la facture restent marginaux si, par ailleurs, l’état du logement et/ou des installations est déplorable. Agir sur la performance énergétique des équipements, des installations et des logements apparaît dès lors le moyen le plus efficace d’agir simultanément sur les montants facturés pour la fourniture d’énergie et sur l’impact écologique de notre consommation et devrait constituer une priorité sociale et écologique pour les responsables politiques.

Cette préoccupation vaut pour tous les ménages, mais les efforts des autorités doivent se concentrer en particulier sur les ménages à faibles revenus, dont les logements, souvent humides, peu isolés et ventilés, sont source de pertes d’énergie importantes, sans que ces ménages ne disposent des moyens nécessaires pour agir sur les causes du problème.

Soutenir les investissements économiseurs d’énergie présente un autre intérêt majeur, puisque cela pourrait permettre la création d’un grand nombre d’emplois, tant dans le secteur de la construction que des fournitures et des technologies de pointe.

La cellule énergie de Gand constate que la plupart de ses clients loue des habitations en mauvais état.⁵¹

En fin de chapitre, différentes propositions seront développées par rapport à ce point précis. Nous tenons toutefois à préciser ici quelques enjeux ou points de vigilance en ce qui concerne les aides aux investissements économiseurs d’énergie.

⁵⁰ En Région flamande, un fournisseur commercial peut décider de résilier son contrat avec un client lorsque celui ne propose pas de solution à la suite de la réception d’une mise en demeure ou ne respecte pas les engagements pris. Le client dispose alors d’un mois pour tenter de trouver un nouveau fournisseur, sinon – ce qui se passe le plus souvent dans la pratique – il passe chez le gestionnaire de réseau de distribution, qui fait office de fournisseur de dernier ressort. Ce passage est communément appelé “drop”.

⁵¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.49.

5.1.1. Des aides adaptées

L'Etat fédéral et les Régions ont mis en place des systèmes d'aide aux investissements économiseurs d'énergie à destination des particuliers. Les autorités fédérales l'ont avant tout fait via des déductions fiscales couvrant 40 % des frais⁵², les Régions via des primes pour l'achat de certains types de matériel électroménagers ou pour certains travaux. Ces mesures s'appliquent tant aux travaux réalisés par les propriétaires que par les locataires. Elles peuvent par ailleurs se cumuler entre elles. Ces systèmes sont intéressants, en particulier pour les classes moyennes et supérieures, mais sont peu adaptés aux ménages en situation de pauvreté.

D'une part, les ménages à bas revenus ne sont pas ou sont faiblement imposés. De la sorte, ils ne peuvent bénéficier (totale-ment) des déductions fiscales proposées. Pour avoir une pertinence sociale, les solutions d'aide doivent tenir compte de cette réalité et proposer un soutien financier au moins équivalent au montant de la déduction fiscale auxquels ces ménages auraient eu droit s'ils étaient suffisamment imposés.

D'autre part, déductions fiscales et primes interviennent après l'investissement lui-même. Or les ménages précaires ne disposent pas par avance des moyens nécessaires pour réaliser de gros investissements. Pour être appropriées, les aides doivent donc intervenir avant l'investissement afin de permettre celui-ci. Par ailleurs, les montants des aides pourraient utilement être majorés lorsqu'elles sont destinées à des publics précarisés.

En Région wallonne, le dispositif MEBAR répond théoriquement à ces attentes. Il finance à concurrence d'un montant maximum la réalisation de travaux économiseurs d'énergie à destination de ménages à revenus modestes. Les travaux dont le coût ne dépasse pas le montant de la subvention sont entièrement supportés par celle-ci. Le demandeur n'intervient qu'en cas de dépassement. Un autre intérêt du dispositif par rapport à d'autres mesures est que l'aide s'applique à tous travaux jugés nécessaires pour économiser l'énergie, via un audit énergétique, et non à une liste restrictive d'investissements. Dans la pratique toutefois, une grande majorité des interventions sont destinées au placement, chez des ménages qui n'en disposent pas, de chauffages décentralisés pas particulièrement performants énergétiquement. Elles ne sont pas consacrées aux mesures d'économie d'énergie, comme le dispositif le prévoit.

Au niveau fédéral, le fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE) apparaît également une bonne initiative. Ce fonds, créé en 2006, accorde notamment des emprunts bon marché à destination des particuliers, mais intervient également partiellement comme tiers-investisseur⁵³ pour *"le groupe cible des personnes les plus démunies"*. Le FRCE travaille en collaboration avec des entités locales, désignées par les communes d'un commun accord avec le CPAS. Le FRCE négocie avec une vingtaine d'entités locales, une par province au moins. Le premier contrat signé par le FRCE avec une entité locale date de mai 2007. Le fonds n'a donc encore eu véritablement l'occasion de montrer ses effets et de faire ses preuves. Si le FRCE est évalué positivement, chaque commune ou groupement de communes devrait pouvoir disposer, voire devrait disposer, d'une entité locale. Afin d'avoir un impact de grande ampleur, les moyens à disposition du fonds devraient donc certainement être revus à la hausse.

L'adaptation des aides proposées à la réalité des personnes en situation de pauvreté doit absolument être une priorité du politique dans son action en matière d'énergie. Sans cela, de facto exclues du bénéfice des aides prévues pour les ménages à moyens ou hauts revenus, ces personnes se retrouvent les principales victimes de l'augmentation des prix de l'énergie, alors même qu'elles sont les plus vulnérables.

⁵² Avec un plafond d'intervention de 2600 euros par période imposable.

⁵³ Le FRCE collabore avec des entités locales qui peuvent faire office d'Energy Service Company (ESCO) en faveur des personnes les plus démunies, à travers le système du tiers-investisseur. Ce mécanisme prévoit que l'ESCO prenne à sa charge le montant des travaux et soit remboursé mensuellement, en l'occurrence pendant 5 ans, par le bénéfice réalisé sur la facture énergétique grâce aux travaux.

5.1.2. L'implication des propriétaires

Les ménages en situation de pauvreté sont le plus souvent locataires du logement qu'ils occupent. En tant que tels, ils sont peu incités à réaliser des investissements de fonds sur un bien qui ne leur appartient pas et qu'ils seront peut-être amenés à quitter avant d'avoir pu profiter des bénéfices des travaux. C'est particulièrement vrai en Région de Bruxelles-Capitale, où le taux de déménagement est très élevé. Les propriétaires quant à eux, dans la mesure où ils ne supportent pas les consommations d'énergie, ne sont pas toujours enclins à rendre leurs biens énergétiquement plus performants. Ils devraient dès lors être encouragés à investir dans les biens qu'ils louent, sans toutefois que ces travaux aient une répercussion sur le loyer plus importante que le bénéfice que le locataire peut en tirer. Des barèmes devraient permettre d'adapter les loyers à l'état du logement.

Les certificats énergétiques, qui seront obligatoires dès 2009, pourront peut-être contribuer à cette responsabilisation. Des biens très énergétivores trouveront moins facilement des amateurs que des habitations écologiques, ce qui incitera sans doute certaines propriétaires à rénover leur(s) bien(s) en tenant compte des critères d'économie d'énergie. Toutefois, même les logements insalubres trouvent acquéreur, parmi les personnes à très bas revenus qui n'ont pas les moyens de payer un loyer plus élevé. Dès lors, les décrets transposant la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments devraient être revus de façon à intégrer des critères énergétiques minimaux en cas de location ou de vente d'un bien immobilier.

5.1.3. La valeur exemplative des logements sociaux

Les logements sociaux sont un domaine où les autorités régionales peuvent intervenir plus facilement que sur le marché privé. A ce jour, les plans de construction et de rénovation des logements sociaux tiennent souvent très peu compte des critères de performance énergétique des bâtiments. Quelques très bons exemples existent pourtant, tant en Flandres qu'en Wallonie. La société de logements sociaux 'Zonnige Kempen'⁵⁴, dans la Région d'Anvers, travaille à la construction et à la rénovation énergétique de nombreux logements sociaux. A Mons, un projet⁵⁵ est en cours, consacré à la construction de 29 logements sociaux passifs et 145 basse énergie.

En Hainaut, le projet "Habiter malin, charges en moins", cofinancé par l'Union européenne et la Région wallonne, vise la maîtrise des consommations d'énergie dans les logements publics. Elle comprend notamment des travaux économiseurs d'énergie, la guidance des ménages et de la sensibilisation des entrepreneurs, responsables de projet et maîtres d'ouvrage.

Inciter les sociétés de logements sociaux à intégrer cette dimension de façon prioritaire peut être un signal fort de la part des autorités et une aide réelle aux populations qui en bénéficient. Réaliser ce type d'investissements dans les logements sociaux pourrait être ajouté aux obligations de service public qui incombent aux gestionnaires de réseau de distribution.

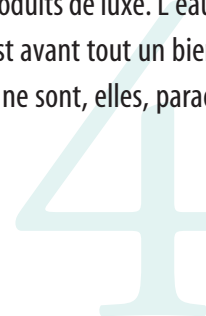
5.2. Quelles actions sur les prix ?

5.2.1. Le taux de TVA en question

Actuellement, l'énergie supporte un taux de TVA de 21 %, qui la place au rang des produits de luxe. L'eau, quant à elle, est taxée à 6 %, le taux attribué aux produits de base. Or, pour bien des ménages, l'énergie est avant tout un bien de première nécessité pas toujours accessible. D'aucuns tiennent d'ailleurs à rappeler que les œuvres d'art ne sont, elles, paradoxalement taxées qu'à 6 %.

⁵⁴ Voir <http://www.zonnigekempen.be>.

⁵⁵ Voir <http://www.a2m.be>.



Les participants à la concertation se sont montrés divisés sur la question du 'juste taux de TVA'. Certains plaident pour le maintien d'un taux de 21 %, pour des raisons écologiques et en raison du trou important que cette mesure engendrerait dans les recettes de l'Etat, fragilisant à long terme les mécanismes de solidarité redistributive. Ils critiquent par ailleurs le caractère non ciblé d'une telle mesure, dont ceux qui ont le plus de moyens tireraient le plus de profit. Toutefois, plus nombreux sont ceux qui réclament une baisse du taux de TVA à 6 %, le manque à gagner pour l'Etat devant être compensé par d'autres mesures fiscales.

Suggestion fut faite d'introduire un taux différencié selon le niveau de revenu des ménages. Une proposition de résolution en ce sens, visant à étendre le taux de TVA réduit de 6 % à la fourniture domestique de gaz et d'électricité pour tous les ménages à bas ou moyens revenus⁵⁶, a été déposée à la Chambre en 2003. Elle n'a cependant pas pu être adoptée, car la TVA est une taxe sur la consommation et elle ne peut donc, légalement, être discriminatoire.

5.2.2. Une tarification solidaire et progressive

Poursuivant la logique de cette dernière proposition, plusieurs intervenants à la concertation plaident pour une tarification solidaire et progressive. Aujourd'hui, la plupart des fournisseurs proposent des prix qui diminuent plus la consommation augmente. Les participants suggèrent d'instaurer une progressivité dans les prix : des kWh bon marché (les premiers éventuellement gratuits) pour tous les ménages pour une consommation normale, les kWh supplémentaires étant facturés à un prix de plus en plus élevé et dissuasif, et cela en tenant compte de la composition de ménage et de l'état des installations. Bien qu'ils réalisent que cette proposition pose de nombreux problèmes pratiques dans le cadre d'un marché libéralisé, où les fournisseurs ont le droit d'appliquer les prix qu'ils veulent et où il est interdit d'entraver le libre choix des consommateurs, les participants estiment que seule cette solution est juste, dans le contexte des enjeux sociaux et écologiques de l'énergie. Certains prônent pour cela le retour à un opérateur exclusif pour les ménages, capable de négocier des prix intéressants avec les producteurs.

Les participants à la concertation ont le très grand souci que les mesures adoptées tiennent compte non seulement d'un critère de revenu, mais aussi de la composition du ménage, de l'état des installations et du logement ainsi que de circonstances personnelles exceptionnelles éventuelles⁵⁷. Il leur paraîtrait en effet injuste que des ménages dont la consommation d'énergie est particulièrement élevée en raison de l'état déplorable de leur logement et qui ne disposent pas des moyens pour l'améliorer soient pénalisés par un tarif plus élevé ou par les éventuels effets pervers d'autres mesures. Ils demandent que les mesures sociales existantes et à venir en matière d'énergie prennent en compte ces paramètres.

5.2.3. Les groupements d'achat

Depuis quelques années, des groupements d'achat d'entreprises existent en Belgique. Demandeuses, ensemble, de grandes quantités d'énergie, ces entreprises négocient un tarif plus avantageux auprès d'un fournisseur. Ces groupements d'achat ont pu obtenir des diminutions substantielles, de 5 à 12 % de leur facture totale, soit de 10 à 24 % de la partie négociable avec le fournisseur. S'inspirant de cette pratique, des consommateurs résidentiels se sont unis dans leurs propres groupements. Ceux-ci restent cependant marginaux et sont, à ce jour, le plus souvent mis en place par des collectivités locales (communes, CPAS). Les réductions que les clients peuvent en attendre sont toutefois nettement moindres, car les clients résidentiels offrent une moins grande sécurité et consomment moins que des entreprises. A ce jour, les diminutions sont approximativement de 2 % de la partie négociable de la facture, soit à peu près 1 % de la facture totale.

⁵⁶ Proposition de résolution visant à étendre le taux de TVA réduit de 6% à la fourniture domestique de gaz et d'électricité pour tous les ménages à bas ou moyens revenus déposée par MM. Yvan Mayeur et Eric Massin, Session 0/2003-1, *Chambre des représentants*, Document parlementaire 51K0247 (législature 51).

⁵⁷ Le cas fut évoqué à la concertation d'une femme en chaise roulante électrique en raison d'une maladie dégénérative. Recharger les batteries de sa chaise représente une forte consommation d'électricité, qui pourrait la pénaliser en cas de progressivité des tarifs. Par ailleurs, le placement d'un limiteur de puissance chez cette femme représenterait une catastrophe, parce qu'il mettrait en péril sa mobilité même.

5.2.4. Des mesures financières audacieuses

Au moment de clôturer ce chapitre, des augmentations substantielles des prix du gaz et des prix de la distribution du gaz et de l'électricité sont annoncées, le cumul des deux pouvant représenter 30 % de supplément dans certaines régions. Cette nouvelle est accueillie douloureusement par une grande partie de la population. Ces augmentations sont cependant assassines pour certaines couches de la population qui, aujourd'hui déjà, sont incapables de faire face à leurs factures. Le tarif social, calculé sur base des prix en vigueur sur le marché, suit inévitablement leur évolution à la hausse. Il ne garantit nullement un tarif accessible, seulement un tarif plus bas. Une véritable audace politique apparaît nécessaire pour adopter des mesures financières d'importance à destination des ménages précaires. Une priorité évidente, mais cependant insuffisante, est d'indexer salaires et allocations en tenant compte de la part réelle de l'énergie et du logement dans le budget des ménages.

6. Favoriser l'autonomie : la nécessité d'une vision structurelle

Comme dans d'autres domaines, en matière de pauvreté énergétique, les autorités peuvent favoriser les réponses à courte vue ou les solutions de long terme. Certaines mesures existantes sont davantage des palliatifs que de véritables solutions. Elles sont évidemment nécessaires dans la situation actuelle et doivent de ce fait être les plus performantes possibles, afin de bénéficier à tous les publics qui en ont besoin. Toutefois, elles ne doivent pas nous faire oublier que le problème sous-jacent, le vrai problème à combattre, est la pauvreté qui empêche de plus en plus de ménages aujourd'hui de faire face à leur dépenses de matières de première nécessité.

La multiplication des mesures destinées à des publics spécifiques transforme les personnes susceptibles d'en bénéficier en 'mendiants', alors que disposer de revenus suffisants permettrait à la plupart d'entre elles de vivre de façon autonome et plus valorisante. C'est pourquoi l'augmentation sensible des bas salaires et des allocations sociales demeure la revendication principale des participants à la concertation.

6.1. Une logique d'aide plutôt que de sanction

L'endettement est une épreuve. Dans certains cas, lorsque les moyens financiers manquent cruellement, il est difficilement évitable. Certains discours actuels tendent pourtant à responsabiliser à l'excès les personnes précarisées. Ce type de discours se reflète également dans les mesures d'aide proposées. Le compteur à budget en est un bon exemple. En effet, il vise à rendre le ménage responsable de sa consommation. Plutôt que de prendre en compte les besoins en énergie du ménage, il fait dépendre la consommation de celui-ci de ses moyens. La société distributrice – fournisseur commercial ou gestionnaire de réseau de distribution – ne subit pas de préjudice, car l'endettement est stoppé, alors que le client se retrouve seul face à sa carte à recharger. Le compteur à budget déresponsabilise les autorités dans leur lutte contre la pauvreté, tout en responsabilisant à l'excès les ménages qui en bénéficient. Il éclipse un problème sans le résoudre.

Dans l'adoption de mesures d'aide, le souci de soutenir des ménages en difficulté doit prévaloir sur celui de les responsabiliser ou de les culpabiliser. Ainsi, les (C)LAC devraient-elles être pensées, dans leur fonctionnement, comme des lieux de soutien, des lieux de recherche de solutions acceptables. Les assistants sociaux, dont la mission est sociale, ne devraient en aucun cas se transformer en juges décidant la coupure de la fourniture de gaz ou d'électricité.

6.2. Privilégier les choix durables

Les mesures sociales ont toutes un coût. Certaines ont un coût important. Ce coût peut devenir considérable lorsque les mesures sont renouvelées d'années en années, comme le tarif social. Pourtant, ces mesures ne contribuent pas toutes véritablement à

résoudre durablement les problèmes. Il est permis de se demander s'il n'est pas plus intéressant, et pour les finances publiques, et pour les personnes nécessiteuses, de privilégier des mesures d'investissement qui agissent sur le montant des factures à payer. A titre d'exemple, les compteurs à budget représentent des frais élevés pour les Régions qui les utilisent. Ces montants pourraient sans doute être plus utilement consacrés au renouvellement d'une chaudière ou d'un frigo par du matériel performant énergétiquement. Les aides – bien pensées – aux investissements économiseurs d'énergie représentent certes des frais importants, mais elles ne doivent pas être renouvelées chaque année et ont un effet positif durable. Elles ne pénalisent pas les ménages en difficulté, peuvent réduire considérablement les factures et le risque d'endettement et ont un impact écologique positif.

6.3. Pour un droit effectif à l'énergie

L'énergie est un bien de base, un bien de première nécessité dans nos sociétés contemporaines, auxquels tous n'ont aujourd'hui pas accès. Le droit à l'énergie doit dès lors être garanti. Ce droit recouvre notamment un accès à l'énergie assuré à des prix raisonnables et une quantité d'énergie minimale pour tous.

D'aucuns estiment que le droit à un logement décent, consacré par l'article 23 de la Constitution, inclut *de facto* le droit à l'énergie.

Pour d'autres, vu l'ampleur de la problématique du nonaccès, il convient de le mentionner plus explicitement. La façon de procéder a fait l'objet de débats au sein de la concertation. La majorité des acteurs plaide pour compléter la mention relative au logement. Ils considèrent que disposer d'installations électriques et de gaz et d'un système de chauffage, tel que le prévoient les codes régionaux du logement, ne suffit pas. Par contre, certains participants souhaitent faire figurer le droit à l'énergie comme un droit à part dans la Constitution.

7. Recommandations

7.1. Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité

- **Poursuivre l'information sur la libéralisation et les mesures sociales ainsi que la formation des travailleurs sociaux**
Les marchés régionaux belges du gaz et de l'électricité sont entièrement libéralisés depuis le 1^{er} janvier 2007. Toutefois, de nombreux ménages, en particulier précarisés, ont encore peu conscience du changement et de ses implications. L'information doit dès lors se poursuivre, via des canaux et un langage accessible au plus grand nombre.

L'information concernant les mesures sociales s'avère quant à elle tout à fait insuffisante dans les trois Régions, avec des différences toutefois. Une information plus ou moins détaillée est disponible sur les sites internet des régulateurs régionaux. Cependant, elle ne permet pas de répondre à l'ensemble des questions que se posent les consommateurs confrontés à des difficultés de paiement de leurs factures de gaz et d'électricité et est inaccessible à la plupart de ceux-ci, qui disposent rarement de l'outil informatique. D'autres canaux d'information, via des brochures didactiques, par exemple doivent dès lors être privilégiés. Ces brochures pourraient utilement être jointes par les fournisseurs à leurs courriers de rappel.

Les personnes endettées en matière d'énergie ont de nombreuses questions spécifiques par rapport à leur possibilité de choisir un (nouveau) fournisseur, par rapport au (dé)placement de leur compteur à budget ou de leur limiteur de puissance en cas de déménagement et sur les frais y afférents, sur les dettes contractées avant l'ouverture du marché... Les réponses à ces questions n'apparaissent nulle part. Elles sont pourtant essentielles pour les intéressés. Dans ce contexte particulier et de libéralisation en général, les autorités régionales doivent poursuivre et renforcer la formation qu'elles proposent aux

travailleurs sociaux en matière d'énergie, afin qu'ils soient à même de répondre aux interpellations des clients précaires. Des services spécialisés devraient être mis en place dans chaque Région, auxquels les travailleurs sociaux puissent faire appel en cas de question ou de problème.

- **Rendre obligatoire, via l'ajout d'une obligation de service public, la présence d'un service clientèle de qualité chez les fournisseurs**

Pour des raisons de coûts, les fournisseurs ne proposent pas de bureaux ouverts à la clientèle pour régler d'éventuels problèmes. Ils privilégient le système du call-center, sans que les dossiers individuels des clients ne soient suivis sur le long terme par un même employé. Les services de ces call-center sont le plus souvent déficients, apportant soit des réponses-types, soit des réponses variables selon les employés. Ces services ne permettent le plus souvent pas une résolution rapide des problèmes, qui peuvent parfois mener à l'endettement ou à l'aggravation de ce dernier. Les autorités régionales devraient dès lors imposer aux fournisseurs commerciaux et de dernier ressort, via une obligation de service public, de proposer au minimum un bureau ouvert à la clientèle par Région où ils exercent.

- **Revoir et rendre véritablement contraignant l'accord "Le consommateur dans le marché libéralisé du gaz et de l'électricité" et les codes de conduite annexes relatifs à la "vente en dehors de l'entreprise" et à la "vente à distance"**

L'accord conclu sous la précédente législature par la ministre de la Protection de la consommation et les fournisseurs n'est malheureusement pas respecté de manière satisfaisante et les plaintes déposées à la Direction générale de contrôle et de médiation du SPF Economie, Classes moyennes et Energie sont nombreuses. Les termes de cet accord devraient être revus, en y associant des associations de défense des intérêts des consommateurs et être inscrits dans un texte ayant valeur de loi, afin d'être véritablement contraignants.

- **Adopter le plus rapidement possible les arrêtés d'exécution pour la mise en place effective du service de médiation en matière d'énergie**

Prévu par loi depuis 1999, le service de médiation en matière d'énergie n'a pas encore vu le jour, bien que les marchés flamands de l'électricité et du gaz soient libéralisés depuis quatre ans. Le grand nombre de problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs montrent l'urgence de la mise en place effective de ce service.

- **Evaluer les effets de la libéralisation**

Le fonctionnement des marchés libéralisés du gaz et de l'électricité devrait faire l'objet d'une évaluation au sein des trois Régions et au niveau national, du point de vue de ses impacts sociaux et en impliquant des représentants de l'ensemble des acteurs concernés. Le Service pourrait collaborer à cet exercice en ce qui concerne la contribution des personnes qui vivent dans la pauvreté, via leurs associations.

7.2. Tarif social et clientèle protégée

- **Optimiser socialement l'attribution des statuts**

Les autorités fédérales octroient un tarif spécial pour le gaz et l'électricité à une série d'allocataires sociaux. Les autorités régionales quant à elles accordent une protection particulière à ces mêmes personnes ainsi qu'à celles qui bénéficient d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes par un organisme reconnu. Ces mesures d'aide sont nécessaires, mais n'ont de sens que si elles s'ouvrent à toutes les personnes qui en ont besoin. Ce n'est pas du tout le cas à ce jour. Les chiffres wallons sont éloquentes à ce sujet. Seuls 5 % des personnes en défaut de paiement sont des clients protégés.

Aujourd'hui, à revenu égal, un bénéficiaire du RIS et un chômeur ne peuvent pas prétendre à la même protection. Pour être plus juste, le système doit tenir compte de l'état de besoin des personnes en se basant sur le montant des revenus d'une part,

sur la composition de famille, l'état du logement et certaines circonstances personnelles exceptionnelles d'autre part. Le CPAS doit également être habilité à octroyer ces statuts sur base des enquêtes sociales qu'il réalise.

- **Adopter une approche proactive des droits des personnes**

De nombreux ménages passent à côté d'aides auxquelles ils ont droit, souvent par ignorance. Les services sociaux auxquels ils s'adressent ne les informent pas toujours des mesures qui leur sont destinées. Une approche résolument proactive des droits des personnes, visant à ce que tous les ayant-droit à certains avantages en bénéficient effectivement est nécessaire. L'automatisation annoncée de l'octroi du tarif social répond à cette demande. D'autres droits attendent des dispositions similaires.

7.3. *Compteur à budget et limiteur de puissance*

- **Rendre le chargement de la carte de prépaiement gratuit et facile d'accès par un système de type Proton**

Aujourd'hui, charger la carte d'un compteur à budget a souvent un coût. Celui-ci est d'autant plus élevé lorsque les personnes qui en font usage chargent régulièrement de petites sommes. A ce coût s'ajoute celui des transports qui mènent aux lieux de rechargement. Ceux-ci sont moins nombreux que ne le prévoient les législations régionales et apparaissent insuffisants. Les Régions concernées devraient développer en concertation un système de rechargement de type Proton, aisément accessible, gratuit et disponible en dehors des heures de bureau.

- **Garantir à tous l'accès à une quantité minimale d'électricité**

Tous les ménages doivent pouvoir disposer d'une quantité minimale d'électricité. En Région wallonne, seuls les clients protégés ont droit à un limiteur de puissance. Tout compteur à budget, pour les clients protégés comme non protégés, devrait être couplé à un limiteur de puissance.

7.4. *Coupures de gaz et d'électricité*

- **Garantir la comparution devant une instance avant toute décision de coupure et faire précéder celle-ci d'une visite sociale et informative d'un travailleur social**

En théorie, les législations wallonne, flamande et bruxelloise prévoient la comparution devant une commission locale d'avis (en Régions wallonne et flamande) ou devant le juge de paix (en Région de Bruxelles-Capitale) préalablement à toute décision de coupure. Toutefois, tant en Région wallonne que flamande, l'expérience montre que certains ménages sont coupés sans avoir reçu de convocation. En outre, en Région wallonne, seuls les clients protégés, soit approximativement 5% des clients en défaut de paiement, sont invités à comparaître devant la CLAC. Les autres peuvent être privés d'accès au gaz sans autre forme de procès, s'ils ne donnent pas suite à une mise en demeure.⁵⁸

Par ailleurs, de nombreuses personnes, pourtant dûment convoquées, ne se présentent pas à la réunion de la (C)LAC, soit par incompréhension de ce qui les attend, soit parce que s'estimant d'avance "condamnées". Elles sont alors coupées. Pour éviter ces situations et tenter de trouver une solution aux difficultés financières rencontrées, les personnes invitées à se présenter devraient recevoir une visite sociale et d'information par rapport à la tenue de la (C)LAC avant toute comparution. Si cette visite n'a pas eu lieu et que la personne convoquée ne se présente pas à la réunion, aucune décision de coupure ne devrait pouvoir être prise. La personne devrait être re- convoquée après une visite sociale et d'information.

⁵⁸ En électricité, la problématique est différente. Seuls les clients protégés disposent d'un limiteur de puissance couplé au compteur à budget. La CLAC se réunit au besoin pour décider du retrait (ou non) du limiteur. Auquel cas, le ménage garde l'usage d'un compteur à budget nu. Les clients non protégés, qui ne bénéficient pas de la fourniture minimale garantie ne sont donc pas appelés à comparaître devant la CLAC. Ils disposent d'emblée d'un compteur à budget nu.

- **Exclure véritablement les problèmes financiers de la définition de la mauvaise volonté manifeste**

La mauvaise volonté manifeste, comprise comme le fait qu'une personne dispose des moyens financiers d'honorer ses factures et ne le fait pourtant pas, est un critère de décision de coupure. Dans la pratique, des personnes qui ne parviennent pas à respecter un plan de paiement conclu lors d'une réunion de la (C)LAC sont vite considérées comme de mauvaise volonté. Or le manque de moyens financiers est bien sûr souvent à l'origine du non-suivi du plan d'apurement. Une définition plus précise des circonstances ouvrant la porte à la coupure s'impose dès lors.

- **Prévoir la possibilité d'être rebranché pendant les mois d'hiver**

A l'instar de ce que la législation bruxelloise permet, les CPAS des autres Régions devraient pouvoir demander au fournisseur de dernier ressort de leur région de rebrancher durant les mois d'hiver des ménages préalablement coupés, lorsque la dignité humaine le justifie. Si un ménage ne peut faire face à cette dépense, le CPAS devrait prendre en charge tout ou partie du montant de la facture.

7.5. Mazout

- **Mettre en place un système d'évaluation du nombre de cuves à mazout vides**

A l'heure actuelle, rien ne permet d'évaluer le nombre de ménages qui ne peuvent faire remplir leur cuve à mazout faute de moyens. Or un problème invisible est trop vite considéré comme inexistant. Afin d'agir au mieux, avoir une idée de l'ampleur de cette réalité apparaît important.

- **Améliorer le système du fonds social mazout**

Le système actuel du fonds social chauffage prévoit une période de chauffe. Le fonds intervient exclusivement pour le mazout acheté durant cette période. L'existence de cette période de chauffe est problématique pour les ménages qui ne peuvent se permettre de concentrer leurs achats sur une période de l'année, et notamment ceux qui n'ont pas accès aux mesures d'échelonnement aux meilleures conditions.

Par ailleurs, le fonds social chauffage met en place deux plafonds d'intervention différents, selon que les ménages se font livrer leur mazout ou se le procurent à la pompe. Cette discrimination apparaît injuste dans la mesure où les personnes qui se fournissent à la pompe sont généralement les plus pauvres, paient leur mazout plus cher et occupent souvent des logements précaires, tels les habitats permanents en camping. Les participants à la concertation souhaitent donc une révision à la hausse du montant d'intervention disponible pour les personnes qui se procurent le mazout à la pompe.

- **Faire connaître les possibilités de paiement échelonné**

Peu de ménages savent qu'il existe une liste officielle de distributeurs qui acceptent les conditions d'échelonnement définies par arrêté royal. Les travailleurs sociaux eux-mêmes l'ignorent. Cette possibilité, très intéressante pour les ménages en situation de pauvreté, mérite dès lors d'être davantage connue, du grand public comme des travailleurs sociaux.

7.6. CPAS

- **Préciser les termes de la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies**

Cette loi prévoit le financement de personnel et de mesures sociales et financières pour lutter contre la pauvreté énergétique. Toutefois, dans la pratique, l'argent mis à disposition est souvent surtout utilisé dans le cadre d'autres missions des CPAS, notamment la médiation de dettes. Pourtant, l'acuité du problème demande que les moyens accordés soient véritablement

utilisés pour agir dans le domaine de l'énergie. Davantage de précision dans les termes de la loi sur l'attribution de ces moyens pourrait permettre d'éviter cette dispersion financière et de réaliser les missions effectivement prévues par la loi.

- **Créer des cellules 'énergie' dans les CPAS et harmoniser leurs pratiques**

Les problèmes d'accès à l'énergie pour des raisons financières constituent un ensemble complexe, touchent de plus en plus de ménages et demandent idéalement une intervention globale, tant en amont par une aide à la réalisation d'économies d'énergie, qu'en aval à travers un accompagnement des ménages endettés. Les autorités, tant fédérales que régionales, ont accordé aux CPAS un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté énergétique, en leur confiant de très nombreuses missions et possibilités d'intervention. Cependant, malgré l'expertise que demande cette matière, seuls quelques CPAS disposent de personnel consacré aux problèmes d'énergie. Dès lors, les possibilités d'intervention prévues dans les législations se trouvent sous-exploitées et les personnes moins aidées qu'elles ne pourraient l'être. Une prise en charge efficace de ces problèmes demande du temps, de la spécialisation et des moyens.

Les autorités fédérales et régionales devraient encourager et soutenir financièrement la création de cellules consacrées à l'énergie dans les CPAS. Les CPAS les plus importants devraient disposer de leur propre cellule, les plus petits organiser des structures communes à plusieurs localités.

Pour éviter la grande disparité de traitements des ménages selon les CPAS et le sentiment d'arbitraire qui l'accompagne, les pouvoirs publics devraient par ailleurs encourager les CPAS à réfléchir ensemble à l'harmonisation de leurs pratiques.

7.7. Prix

- **Adopter des mesures d'aide financière ambitieuses**

Face à l'explosion des prix de l'énergie et des tarifs de distribution, un nombre croissant de ménages éprouve ou risque d'éprouver des problèmes pour acquitter ses factures. La situation est interpellante et demande une attention particulière des autorités. La pertinence d'un taux de TVA de 21 % sur l'énergie, alors qu'elle représente un produit de base de plus en plus inaccessible, mérite d'être étudiée. Les indices santé et des prix à la consommation méritent également d'être adaptés à la part effective de l'énergie et du logement dans le budget des ménages. Des mesures particulières et conséquentes à destination des ménages à bas revenus s'imposent, afin que tous puissent se chauffer, cuisiner et s'éclairer à des prix raisonnables. Le tarif social n'apparaît pas suffisant en la matière puisqu'il suit l'évolution des prix du marché.

- **Mettre en place une tarification solidaire et progressive**

Bien à la fois de première nécessité et de luxe, selon l'usage qui en est fait, l'énergie devrait avoir un prix accessible à tous pour les consommations de base et dissuasif pour les consommations plus importantes. Malgré la liberté tarifaire qui règne sur le marché libéralisé, les autorités devraient inciter les fournisseurs à proposer des prix progressifs.

7.8. Performance énergétique

- **Diffuser largement des informations claires et accessibles**

Les informations sur les mesures existantes ou sur toute nouvelle mesure, mais aussi les conseils faciles pour utiliser plus rationnellement l'énergie ou les trucs (bricolage) pour améliorer (presque) sans frais la performance énergétique de son logement⁵⁹, doivent être largement diffusées et adaptées à un public précarisé. Elles doivent mettre en évidence l'intérêt économique de ces changements de comportements ou de ces investissements.

⁵⁹ En plaçant du papier aluminium derrière les chauffages pour renvoyer la chaleur vers l'intérieur de la pièce, en isolant les conduites de chauffage, lorsqu'elles passent dans des lieux non chauffés, en obstruant les espaces libres sous les portes et fenêtres par des chiffons, de vieux ours en peluche, ...

- **Prévoir un mécanisme de compensation des déductions fiscales**

Les déductions fiscales proposées dans le cadre d'investissements économiseurs d'énergie supposent, pour pouvoir en bénéficier, d'être (suffisamment) imposé. Les ménages en situation de pauvreté ne le sont pas et n'entrent donc pas dans les conditions d'accès à cette aide. Pour remédier à cet inconvénient, les ménages faiblement ou pas imposés devraient pouvoir bénéficier d'une aide équivalente.

- **Augmenter le montant des primes pour les publics précaires**

Les montants des primes pourraient être majorés lorsque les bénéficiaires disposent de peu de moyens financiers. Toutefois, ces primes n'ont d'intérêt pour des ménages en situation précaire que si elles s'accompagnent d'un système de prêt à intérêt bas ou nul. En effet, ces ménages n'ont pas les fonds nécessaires à disposition pour réaliser des investissements coûteux, or les primes interviennent a posteriori.

- **Evaluer le fonctionnement du Fonds de Réduction du Coût Global de l'Énergie (FRCE) et en augmenter les moyens d'intervention**

Le FRCE propose aux particuliers des emprunts bon marché pour leurs investissements économiseurs d'énergie. Pour certains publics cibles, il finance le mécanisme de tiers-investisseur. Pour ce faire, il travaille en collaboration avec des entités locales. Toutefois, celles-ci sont en nombre très restreint. Peu de ménages peuvent dès lors profiter de ces aides. Après l'évaluation du fonctionnement du FRCE et son amélioration éventuelle, ses moyens devraient être augmentés afin que tous les ménages qui peuvent y prétendre puissent bénéficier de ce soutien, sans discrimination selon le lieu de leur domicile. L'évaluation demandée devrait se faire avec la participation des personnes concernées par la mesure.

- **Étendre le dispositif 'MEBAR' aux autres Régions**

Contrairement aux primes, qui interviennent après l'investissement, MEBAR (mesure wallonne) propose aux ménages précaires une aide financière en vue de la réalisation de travaux économiseurs d'énergie. Les travaux sont directement payés par la Région et les ménages ne doivent donc pas déboursier préalablement. Par ailleurs, tous types de travaux peuvent être ainsi financés, s'ils sont jugés justifiés. Les primes, quant à elles, ne s'appliquent qu'à certains types d'investissements, répondant à des critères particuliers. Enfin, la subvention a un montant maximal fixe. Les investissements dont le montant est inférieur à cette somme sont donc totalement pris en charge par la Région. Dans le cas contraire, le demandeur doit payer la différence. Les Régions flamande et bruxelloise devraient s'inspirer de ce système intéressant. Les trois Régions devraient par ailleurs favoriser et encourager l'accès à cette aide.

- **Ramener le taux de TVA de 21 % à 6 % sur les équipements permettant des économies d'énergie dans le logement**

- **Inciter les propriétaires à réaliser des travaux économiseurs d'énergie sans augmentation excessive du loyer**

Un soutien financier supplémentaire pourrait être accordé aux propriétaires de biens mis en location pour des investissements économiseurs d'énergie, lorsqu'ils s'engagent à ne pas augmenter le loyer pendant quelques années.

Les Régions pourraient par ailleurs profiter de la mise en œuvre des certificats énergétiques, dès 2009, pour imposer des critères énergétiques minimaux pour la location de biens immobiliers.

- **Donner la priorité aux logements sociaux**

La rénovation énergétique des bâtiments de logements sociaux devrait être une priorité pour les autorités régionales. Elles pourraient en ce sens ajouter à la liste des obligations de service public des gestionnaires de réseau de distribution la mission d'intervenir comme tiers-investisseur pour les sociétés de logements sociaux. Par ailleurs, les plans de rénovation de ces logements devraient intégrer prioritairement des critères d'efficacité énergétique.

7.9. Droit à l'énergie

- Garantir un droit constitutionnel effectif à l'énergie

L'accès à l'énergie, en tant que bien de première nécessité dans notre société moderne, doit être reconnu comme un droit essentiel pour tous. Il mérite à ce titre d'être inscrit dans la Constitution comme un droit à part ou à travers le droit constitutionnel à un logement décent. Dans ce dernier cas, les codes du logement régionaux doivent être adaptés en ce sens. Des exigences d'installations électriques ou de gaz sont insuffisantes. Les dispositions doivent offrir des garanties minimum aux personnes de pouvoir se chauffer, cuisiner et s'éclairer.

Pour concrétiser ce droit, Etat fédéral et Régions doivent, chacun selon leurs compétences, garantir à tous un accès effectif à l'énergie à des prix raisonnables ainsi qu'une quantité d'énergie minimale.



Ont participé à la concertation :

ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld

Bond Beter Leefmilieu vzw

Caritas international

Collectif Solidarité contre l'Exclusion

Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles

Dignitas

Ecolife vzw

Equipes populaires

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers

Fédération des Centres de Service Social

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale

Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie

Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

Project 'Energie en Armoede' - Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie

Samenlevingsopbouw Brussel

Samenlevingsopbouw Gent

Solidarités Nouvelles Wallonie

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen vzw

Vrienden van het Huizeke

Nous remercions également, pour sa relecture et ses suggestions :

Madame Nathalie Debast, collaboratrice du 'Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten'.

