
Énergie : quand le social et l'écologie se rencontrent

En matière d'énergie, les pouvoirs publics peuvent choisir de privilégier une approche durable ou une approche de plus en plus palliative. L'énergie offre cette fabuleuse occasion d'agir conjointement sur des drames sociaux actuels et sur des évolutions climatiques inquiétantes. Une politique audacieuse en ce sens demande certes des moyens importants, mais elle a des effets bénéfiques sur le long terme. Aujourd'hui, les Régions wallonne et flamande investissent déjà des moyens considérables dans le placement de compteurs à budget, alors que ceux-ci répondent à un problème sans le résoudre. Consacrer ce même montant à l'amélioration du logement pénaliserait moins les ménages concernés, tout en réduisant leurs dépenses. Conjointement, l'augmentation des revenus les plus bas (allocations et salaires) est davantage à même de permettre aux gens de mener une vie digne que des mesures-pansements sans cesse renouvelées et supposant souvent que leurs bénéficiaires apportent la preuve de leur indigence. Toutefois tant que cette politique n'est pas mise en œuvre, les mesures existantes, même imparfaites, doivent à tout prix être optimisées pour venir en aide dès aujourd'hui à tous ceux qui en ont besoin.

JORDANE DE CHANGY ET HENK VAN HOOTEGEM

Les consommateurs apparaissent de plus en plus fragilisés sur les marchés de l'énergie. Deux facteurs y contribuent particulièrement : l'augmentation des prix, d'une part, et la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, d'autre part.

L'augmentation des prix de l'énergie fait régulièrement la une de nos journaux, ces derniers mois. Si tous les consommateurs

sont sans doute affectés par cette évolution, celle-ci touche durement les ménages à faibles ou moyens revenus, en particulier. Les chiffres des régulateurs wallon et flamand des marchés du gaz et de l'électricité montrent que, ces dernières années, des ménages de plus en plus nombreux éprouvent des difficultés à honorer leurs factures énergétiques et en subissent les pénibles consé-

Coupages et compteurs à budget

En chiffres absolus, le nombre de coupures de gaz est passé de 1956 en 2004 à 5 574 en 2006 en Région wallonne. En Région flamande, il est passé de 435 en 2005 à 823 en 2006 (il n'y a pas de chiffres disponibles pour les coupures de gaz en 2004). Les données bruxelloises quant à elles sont lacunaires et ne permettent pas de connaître le nombre de coupures de gaz ou d'électricité.

En chiffres absolus, le nombre de compteurs à budget placés est passé de 24 822 en 2004 à 42 450 en 2006 en Région wallonne. Ce chiffre a encore considérablement augmenté en 2007 puisque le ministre a annoncé, lors d'une conférence de presse en octobre 2007 que 55 000 compteurs à budget étaient en place en Wallonie. En Région flamande, il est passé de 7 237 en 2004 à 25 405 en 2006. À Bruxelles, le compteur à budget ne fait pas partie des dispositifs prévus par la Région.

Garanties

Le mécanisme est plus ou moins régulé, selon les Régions. En Région wallonne, un projet d'arrêté prévoit que le montant de ces garanties soit plafonné à un montant équivalent à deux mois de consommation. Par ailleurs, la législation wallonne prévoit des conditions dans lesquelles la demande de garantie est autorisée. Toutefois, dans les trois Régions, on constate dans la pratique des entorses aux principes prévus dans les textes de loi. Ainsi, des clients sont parfois *de facto* refusés par certains fournisseurs dans des Régions qui pourtant excluent cette possibilité.

quences. Leurs chiffres sont éloquentes : le nombre de coupures de gaz a augmenté de 185 % en Région wallonne, entre 2004 et 2006, et de 89 % en Région flamande, entre 2005 et 2006. Le nombre de compteurs à budget — compteurs à carte de prépaiement — pour l'électricité, placés chez les clients en défaut de paiement dans ces deux Régions, a, quant à lui, crû de 71 % en Région wallonne, entre 2004 et 2006, tandis que, pendant la même période, il augmentait de 250 % en Région flamande.

Des consommateurs fragilisés

Alors que la libéralisation était censée apporter — par les vertus de la concurrence — des diminutions de prix, nombreux sont les clients aujourd'hui « libérés » qui ont vu leur facture au contraire s'envoler. Cette situation est certes partiellement imputable à l'augmentation des prix des matières premières, mais résulte également de mécanismes propres à la libéralisation. D'une part, le mécanisme de la péréquation a disparu — qui garantissait auparavant à tous les ménages de bénéficier d'un tarif au kilowattheure équivalent, quelle que soit la région de leur résidence —, faisant place à un tarif de distribution¹ différencié, et donc (beaucoup) plus élevé pour les habitants de régions peu densément peuplées. D'autre part, la diversité des formules tarifaires conjuguée à leur complexité conduit bien des consommateurs à des choix inappropriés, parfois à l'incitation des fournisseurs eux-mêmes.

En outre, par sa logique, la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité contribue elle-même à fragiliser davantage

1 La distribution doit être distinguée de la fourniture. La distribution concerne le transport du gaz et de l'électricité au niveau local. La fourniture quant à elle est la vente de l'énergie. Ainsi, sauf exception, le distributeur d'électricité ou de gaz est distinct du fournisseur.

les consommateurs. À une logique de service public, elle substitue en effet une logique de marché. À la notion d'abonnement, elle substitue celle de contrat. Ainsi, si le consommateur gagne peut-être en possibilités de choix, il est aussi confronté à une logique marchande, qui peut décider de l'exclusion s'il est trop rentable ou présente des risques financiers. Les fournisseurs de gaz et d'électricité se sont certes vu imposer des obligations de service public, mais leurs intérêts et leur logique fondamentaux n'en restent pas moins commerciaux.

Par rapport à la situation antérieure à la libéralisation, ce changement se ressent notamment dans la moindre propension que ces fournisseurs ont à accepter des plans de paiement réalistes. Ils privilégieront un placement rapide du compteur à budget (actuellement uniquement disponible pour l'électricité, mais qui le sera prochainement pour le gaz), qui les prémunit du risque financier que représente le client « mauvais payeur ». En effet, dès le moment où il est fourni via un compteur à budget, le client consomme après paiement, à l'instar de la téléphonie par carte. Avantageux pour le fournisseur, ce système renvoie le client à sa propre capacité financière. Il n'apporte donc aucune réponse à la précarité des ménages qui en font usage.

Il est même permis de se demander si ce dispositif, évidemment préférable à la coupure pure et simple de l'alimentation, n'a toutefois pas comme effet pervers de déresponsabiliser les politiques dans leur lutte contre la pauvreté, notamment en ce qui concerne l'accès à l'énergie. La pauvreté, dans ce cas de figure bien particulier, cesse d'être un problème collectif pour être renvoyé à la responsabilité individuelle de chaque ménage précaire.

Autre illustration de la logique nouvelle introduite par la libéralisation, en Région flamande, les fournisseurs ont le droit de refu-

ser un client qu'ils estimeraient indésirable. Dans les trois Régions, ils peuvent demander des montants élevés comme garantie. Ces différentes mesures se comprennent sans doute dans un contexte commercial, mais posent cependant question puisque l'énergie n'est pas un bien de consommation accessoire, mais de première nécessité, indispensable pour se chauffer, s'éclairer, se nourrir (conserver les aliments et cuisiner), bénéficier d'eau chaude, effectuer certaines tâches ménagères (aspirer, repasser...), bref indispensable pour mener une vie digne dans nos sociétés développées.

Faiblesses des réponses actuelles

Les autorités, tant fédérales que régionales, tentent de répondre en partie à cette précarisation croissante des consommateurs d'énergie. Au niveau fédéral, on retiendra notamment le tarif social en gaz et en électricité. Au niveau régional, les trois entités ont instauré un statut de client protégé, qui permet à ceux qui rentrent dans les conditions d'octroi de bénéficier de mesures de protection accrue, en cas de difficulté de paiement. Ces mesures diffèrent fortement d'une Région à l'autre. Une faiblesse de ces dispositions est qu'elles sont destinées à des catégories de personnes (bénéficiaires du RIS, du revenu garanti aux personnes âgées...) et non liées à un niveau de revenu et à la composition de famille. A revenus égaux et confrontés aux mêmes défis financiers, deux ménages ne bénéficieront donc pas nécessairement des mêmes aides.

Ainsi, une enquête réalisée en 2007 en Flandre par l'association Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie montre notamment que 58 % des personnes convoquées devant la LAC — l'instance flamande qui décide ou non de la coupure du gaz et/ou de l'électricité en cas de dé-

faut de paiement — ne rentrent pas dans les critères pour bénéficier du tarif social, et 23 % dans ceux du statut de client protégé. En Région wallonne, le dernier rapport du régulateur (Cwape) sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs indique que seul 5,5 % des clients qualifiés en défaut de paiement (ceux qui ne s'acquittent pas de leur facture à la suite d'une mise en demeure) bénéficient du statut de client protégé. Il semble donc que ces mesures catégorielles échouent en grande partie à protéger les ménages précaires, alors que c'est la raison même de leur existence.

Les CPAS, eux, ont été dotés de moyens supplémentaires pour aider les ménages en difficulté, dans le cadre de la guidance sociale et budgétaire en matière d'énergie. Le bénéfice de cette aide n'est théoriquement pas lié à des critères particuliers. Certains CPAS mettent en place une véritable politique de l'énergie, qui montre souvent son efficacité à éviter les coupures. Ces pratiques sont malheureusement loin d'être généralisées, faute de moyens humains et financiers suffisants, faute d'expertise aussi dans un domaine particulièrement complexe.

Quelles réponses financières ?

Les associations dans lesquelles des personnes confrontées à la pauvreté se reconnaissent soutiennent activement les mesures qui agissent sur les prix de l'énergie, comme le tarif social, le fonds social chauffage en matière de mazout, les interventions du CPAS dans le paiement des factures. Des mesures financières de ce type sont en effet absolument nécessaires, tant que d'autres mesures n'auront pas vu le jour, et doivent donc être optimisées. L'automatisation de l'octroi du tarif social, inscrite depuis peu dans un texte de loi, mais pas encore mise

en œuvre et son nouveau mode de calcul adapté au contexte de la libéralisation sont un pas important dans cette voie d'amélioration. L'élargissement des bénéficiaires du fonds mazout constitue également une avancée.

Ces mêmes associations sont, dans le même sens, de fervents défenseurs d'une diminution du taux de TVA sur les produits énergétiques de 21 % (taux appliqué aux produits de luxe) à 6 % (taux appliqué aux produits de base), une idée qui fait aujourd'hui son chemin parmi les citoyens, même quand ils ne sont pas en situation de pauvreté².

Ces différents types de mesures financières demeurent cependant insuffisants, car elles n'offrent pas de réponses structurelles à la problématique et sont coûteuses à long terme : le tarif social et le fonds mazout interviennent d'année en année, une diminution de la TVA priverait quant à elle structurellement l'État de ressources importantes, sauf à trouver des moyens de financement compensatoires. Or l'État a besoin de fonds pour offrir des services publics de qualité et jouer son rôle de redistribution des richesses. Pour certaines organisations environnementalistes, la diminution de la TVA appelle également une autre critique. En n'étant pas ciblée sur les ménages qui en ont besoin — et elle ne peut l'être, car la TVA est une taxe sur la consommation qui ne peut être discriminatoire —, elle réduit le caractère incitant aux économies d'énergie engendré par des prix élevés. Or la réduction de la consommation d'énergie est un objectif écologique essentiel. Ces organisations environnementalistes privilégient donc des mesures ciblées sur des publics fragilisés (en fonction de critères de revenus et de composition de famille, donc, plutôt que sur la base de catégories d'allocataires).

² Plusieurs pétitions circulent actuellement, demandant cette diminution, accessibles via <www.combustible.be>.

D'autres pistes

La première est la plus évidente et la plus élémentaire. Un accès pour tous à l'énergie et aux services qu'elle rend dépend en grande partie de l'augmentation du montant des bas revenus (allocations et salaire minimum garanti). Le nombre de ménages en difficulté de paiement de leurs factures d'énergie nous confronte en effet à une évidence: le manque de moyens dont disposent certains pour faire face à leurs besoins élémentaires. Cette mesure présente un avantage considérable par rapport à d'autres, comme le tarif social ou le fonds social mazout. En augmentant leur revenu disponible, elle permet aux ménages concernés de développer leur autonomie, alors que la multiplication des mesures « sparadraps » les transforme en mendiants d'aides et renforce le sentiment d'assistanat.

Une révision de l'index. L'indice des prix à la consommation se base sur une pondération entre différents biens, mais reflète imparfaitement les dépenses réelles des ménages, en particulier précaires. Ainsi, d'après l'étude de l'Institut pour le développement durable « Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus », les frais de logement (en ce compris l'eau, le gaz et l'électricité) représentent 38,5 % du budget des 10 % des ménages les plus pauvres en Belgique. Pour les revenus moyens, ces frais représentent une moyenne de 26,1 % de leur budget. L'indice quant à lui accorde une pondération de 15,7 % à ce poste, qu'il sous-évalue donc largement. Une révision de la pondération des différents biens apparaît donc essentielle pour que l'indexation des salaires et allocations permette, même aux ménages des classes inférieures et moyennes, de compenser au mieux l'augmentation des prix.

Une tarification progressive. Bien que difficile à instaurer dans un contexte libé-

ralisé, cette idée semble faire son chemin chez certains décideurs politiques. Aujourd'hui, les fournisseurs proposent les formules tarifaires qu'ils souhaitent, dont les prix souvent dégressifs visent à encourager les consommations élevées. Cette politique de prix va à l'encontre des objectifs écologiques de réduction de la consommation, mais est aussi résolument antisociale. Encourager les fournisseurs à proposer des formules de prix progressifs apparaît intéressant et porte déjà quelques fruits. D'aucuns vont plus loin dans leurs revendications et souhaitent la mise en place d'un intermédiaire unique pour les ménages. Cet opérateur, représentant l'ensemble des clients résidentiels, serait plus apte à négocier des prix intéressants que des clients individuels représentant une consommation dérisoire. Il aurait pour mission de protéger les ménages des défauts de la libéralisation en leur garantissant des prix progressifs, mais aussi plus attractifs³.

La tarification progressive appelle cependant des nuances. Elle n'est, rappellent certains, véritablement sociale que si les logements et installations n'imposent pas eux-mêmes des consommations élevées. En effet, un ménage qui, faute de moyens, dispose d'équipements électroménagers très énergivores, dans un logement humide et peu isolé, est contraint à une consommation inévitablement élevée pour obtenir un niveau de confort acceptable. Une tarification progressive serait donc de nature à le pénaliser doublement par rapport à un ménage bien équipé dans un logement énergétiquement performant.

³ Citons les groupements d'achat au sein desquels se réunissent des clients pour négocier ensemble des conditions de fourniture plus intéressantes. Ces groupements d'achat participent partiellement de cette logique de protection des petits consommateurs par leur regroupement. Pour les clients résidentiels, le gain reste cependant marginal (de l'ordre de 1 % de la facture totale) et on reste loin d'un intermédiaire exclusif pour les ménages.

À la croisée des préoccupations sociales et environnementales

Une alternative, ou plutôt un indispensable complément, aux mesures d'ordre financier existe à travers les aides à l'amélioration de la performance énergétique des installations et des bâtiments. Les citoyens et entreprises sont de plus en plus conscients de la nécessité d'adopter une utilisation rationnelle, c'est-à-dire économique, de l'énergie. Les organisations environnementales aujourd'hui relayées par les pouvoirs publics en font un de leurs chevaux de bataille. La mise en œuvre de certains conseils permet parfois d'obtenir des économies surprenantes. Toutefois, les résultats sont inévitablement limités lorsque, par ailleurs, les installations et le logement sont gourmands en énergie.

Pour des raisons au départ écologiques — le niveau d'isolation des bâtiments en Belgique vaut celui des pays méditerranéens —, les responsables politiques ont mis en place des aides à destination des particuliers pour favoriser les investissements économiseurs d'énergie. Sensibles à la santé de leur portemonnaie et/ou de la planète, de plus en plus de particuliers profitent de ces aides. Or il apparaît que les ménages précaires restent majoritairement en dehors de ce circuit et ne réalisent pas ce type d'investissements, en raison de leur coût.

Pour permettre aux ménages fragilisés de profiter des bénéfices d'un logement bien isolé, il importe que les pouvoirs publics fassent de l'aide aux investissements adaptée à ce type de public une priorité politique⁴ et encouragent l'implication des propriétaires.

Une aide adaptée est une aide qui intervient avant l'investissement et non a posteriori comme c'est le cas des primes et déduc-

tions fiscales, qui n'est pas discriminatoire à l'égard de ceux qui ne paient pas ou pas assez d'impôt et qui prend en charge la majeure partie du coût. Une mesure adaptée ne signifie pas nécessairement une mesure gratuite. À travers le système du tiers-investisseur, par exemple — tel que proposé par le fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE) —, celui qui réalise les travaux est remboursé par le bénéficiaire sur la facture d'énergie. Une fois l'investissement payé, le ménage profite à son tour de la diminution. Dans le cas de la subvention Mebar⁵, en Région wallonne, l'investissement peut être totalement pris en charge par la Région, sans que le bénéficiaire doive contribuer.

En Région flamande, une mesure est en voie d'être adoptée, qui permettra aux ménages peu ou pas imposés de bénéficier d'une prime compensant la déduction fiscale à laquelle ils ne peuvent prétendre. Cette disposition répondra ainsi à la discrimination de fait inhérente à la déduction fiscale.

Encourager les propriétaires à investir dans leurs biens apparaît également essentiel pour assurer une politique socioécologique cohérente. Les ménages précaires sont souvent locataires, en particulier à Bruxelles. Dans la mesure où ils ne supportent pas les coûts de l'énergie, les propriétaires ne sont pas toujours enclins à réaliser les travaux nécessaires. Ils n'en ont d'ailleurs pas toujours les moyens. C'est pourquoi, les propriétaires eux-mêmes devraient être encouragés, voire aidés à investir dans leurs biens. Prochainement, à l'initiative de l'Europe, chaque bien mis en vente ou en location sera étiqueté d'une carte d'identité énergétique — officiellement ap-

4 Des mesures existent aujourd'hui, tant au niveau fédéral que de certaines Régions, toutefois leur ampleur reste très limitée et, dans certains cas, une évaluation de leur mise en œuvre semble nécessaire.

5 La Région wallonne accorde des primes aux ménages à revenus modestes, normalement pour des investissements économiseurs d'énergie. La demande passe par le CPAS. Un audit est alors réalisé pour déterminer la nature des travaux à effectuer. La Région prend en charge ces derniers à concurrence d'un certain montant. En cas de dépassement, le ménage doit prendre en charge l'excédent.

pelée « certificat énergétique » —, signifiant au candidat acquéreur ou locataire la consommation à laquelle il doit s'attendre. La transposition de la directive en droit belge pourrait être l'occasion de fixer des critères énergétiques minimaux pour tout logement mis en vente ou en location. Si l'augmentation du loyer probablement consécutive aux travaux est inférieure au gain sur la facture d'énergie, tant le locataire que le propriétaire peuvent en sortir gagnants. Aux politiques donc d'inciter les propriétaires à agir en ce sens.

Les mesures visant à faciliter les économies d'énergie sont des mesures d'avenir. Potentiellement moins coûteuses que des mesures financières à répétition, elles améliorent les conditions de vie de ménages et bénéficient donc à leur santé et elles contribuent à lutter contre la production de gaz à effet de serre. En réduisant structurellement la consommation, elles ont inévitablement un effet (très) positif sur le montant de la facture. Le bénéfice doit évidemment être calculé en fonction du prix évolutif de l'énergie. Il est possible que, dans dix ans, un ménage ayant réalisé des travaux se retrouve confronté à une facture énergétique aussi élevée qu'aujourd'hui, en raison de l'augmentation des prix. Toutefois, le bénéfice reste réel par rapport au montant qu'il devrait payer si ces travaux n'avaient pas été effectués. Ces mesures apparaissent donc comme prioritaires dans une politique de lutte contre la précarisation des ménages et leurs difficultés d'accès à l'énergie. ■

Bibliographie

Pour les chiffres en Région wallonne: Cwape (2006), *Rapport annuel 2005 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=5552>> .

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>> .

Pour les chiffres en Région flamande: Vreg (2006), *Statistieken 2005 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtingen*, <<http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2006-7.pdf>> .

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>> .

Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2007), *Bevraging sociaal tarief. beschermde klant energie*, document non publié.

Defeyt, Ph. (2007), « Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus, Institut pour un développement durable », <<http://download.saipm.com/pdf/libre/IDD.pdf>> .

Cet article s'inspire largement des résultats de la concertation organisée durant deux ans par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur le thème de l'accès pour tous à l'énergie. Tant des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent et des organisations sociales que des organisations environnementalistes ont pris part à ces échanges. Pour en savoir plus sur le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et ses missions légales, voir <www.luttepauvrete.be>. Fin 2007, le Service a publié son quatrième rapport bisannuel, « Lutter contre la pauvreté : évolutions et perspectives », téléchargeable sur le site. Un des chapitres de ce rapport est consacré à l'énergie.