

Un arsenal de mesures sociales encore insuffisant face à la précarité énergétique

La Belgique est la triste championne du monde des prix de l'énergie. Et les choses ne vont pas s'améliorer. Il existe des mécanismes sociaux qui ne sont pas toujours connus des ménages, tel le Fonds chauffage. A l'avenir, la quadrature du cercle consistera à élargir les mesures sociales tout en favorisant une coûteuse transition vers les énergies renouvelables.

Avec le soutien de la

La canicule qui a défrayé la chronique pendant l'été 2018 l'a peut-être fait oublier : les tarifs de l'énergie pratiqués en Belgique sont les plus élevés d'Europe. À l'approche de l'hiver, chaque Belge rallume son chauffage. Et les tarifs vont continuer à grimper. Pourtant, pour le cinquième, voire le quart de la population, il s'agit d'un véritable sacrifice matériel que nombre de ménages rechigneront à faire ou même renonceront à faire. On parle de plus en plus à leur sujet de précarité énergétique. Un phénomène social qui s'inscrit dans un momentum tout particulier, à savoir celui où notre planète rencontre une multitude de défis liés à cette problématique : la surcharge démographique, le développement des pays du Sud, le réchauffement climatique, la transition énergétique (et notamment le renoncement au nucléaire) nécessaire, à cause, à la fois, de la fin des énergies fossiles (gaz, pétrole, charbon) et de l'effet de serre généré par leur combustion.

Amplificateur des inégalités

Depuis 2016, au contraire de la Belgique, l'Union européenne s'est dotée d'une directive définissant et mesurant la précarité énergétiqueⁱⁱⁱ. La précarité énergétique désigne « l'incapacité pour un ménage d'accéder – dans son logement – à l'énergie qui lui est nécessaire, pour un coût abordable au regard de ses revenus »^{iv}. En Belgique, elle touche plus d'un ménage sur cinq et près de 70 % des ménages en risque de pauvreté. En 2015, 21 % des ménages souffraient d'au moins une des trois formes de précarité énergétique. Les trois formes de précarité énergétique sont, selon le *Baromètre de la précarité énergétique* publié par la Fondation Roi Baudouin^v:

- La précarité énergétique mesurée : il s'agit du rapport trop important entre la facture énergétique et les revenus disponibles. Elle concernerait 14,5 % des ménages à l'échelle nationale : 22 % des ménages en Wallonie, 10,8 % en Flandre et 12,6 % à Bruxelles^{vi}. Les personnes les plus touchées se trouvent parmi les isolés et les familles monoparentales.
- La précarité énergétique cachée : il s'agit du fait que les gens en difficulté (3,9 % des ménages) limitent leur consommation en-dessous de leurs besoins réels afin de ne pas avoir une part de revenus trop importante dédiée à la consommation énergétique.
- La précarité énergétique ressentie : on parle là de la sensation de crainte (éprouvée par 5 % des ménages) à l'idée de ne plus pouvoir se chauffer correctement.

Plus grave encore en regard des statistiques : « *La précarité énergétique touche, certes, la plupart des ménages pauvres, mais aussi de nombreux autres : près de 40 % des ménages en précarité énergétique ne sont pas en risque de pauvreté. Pour ceux-là, l'énergie devient souvent un vecteur de pauvreté : c'est la facture de trop dans un budget serré ou l'inacceptable privation à laquelle on finit pourtant par se résigner. De manière plus générale, l'énergie agit, en fait, souvent comme un véritable amplificateur des inégalités. Les 20 % de ménages les plus pauvres y consacrent une part de leurs revenus qui est d'un tiers plus élevée que le ménage médian et près du double de la part du budget alloué par les 20 % de ménages les plus riches. En bref, plus on est pauvre, plus le coût de l'énergie mobilise une part importante du budget. En cela, l'énergie est une dépense peu compressible au même titre que l'eau et le logement.*^{vii} »

Devant cette situation de plus en plus tendue pour les consommateurs se sont développés trois types d'aides en fonction de la nature des combustibles et de celle des fournisseurs qui les distribuent. Les aides ne sont pas prévues pour les chauffages au bois, au charbon ou aux pellets, ce qui s'explique aisément par le fait qu'au contraire de la distribution en réseau (gaz, électricité) ou par camions citernes, ces combustibles peuvent être achetés en petite quantité.

1) Le tarif social des fournisseurs d'énergie

La fourniture d'énergie étant autrefois un service public, les fournisseurs privés qui ont pris le relais dans ce secteur sont tenus d'appliquer ce que l'on appelle un tarif social (plus avantageux, on l'aura deviné) auprès des ménages reconnus comme clients protégés^{viii}. Les clients protégés sont ceux qui bénéficient d'aides sociales de différentes natures via le CPAS ou comme personnes pensionnées ou handicapées.

Rappelons que, techniquement, le système d'acomptes mensuels en vigueur pour tous les consommateurs de gaz et d'électricité (ainsi que d'eau) est considéré comme une « faveur » faite au consommateur, lui permettant d'étaler ses dépenses.

Pour les personnes qui ne parviennent pas à payer leurs factures, il existe également des plans de paiement ou d'apurement et des compteurs à budget, formule ultime mais sujette à caution comme le rappelle le Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE) qui le considère comme un « *outil d'exclusion sociale* »^{ix}.

2) Les aides du CPAS

Les centres publics d'action sociale ont, au-delà d'une mission de guidance des administrés en difficulté de la commune, la possibilité de leur octroyer des aides pour acquitter leurs factures de gaz et d'électricité^x.

3) Le Fonds mazout ou Fonds social chauffage

3

Vu l'absence d'intervention pour les combustibles qui ne sont pas distribués par des fournisseurs d'énergie ni disponibles en petite quantité - donc essentiellement le mazout, l'État fédéral a instauré un Fonds mazout financé au tiers par une cotisation prélevée auprès des acteurs du secteur pétrolier qui ont accès aux accises et, pour le surplus, par le gouvernement. Il s'agit d'un système hybride entre les deux précédents puisque, si l'intervention se fait sous la forme d'une allocation publique pour la fourniture par une société privée, le CPAS ne l'alloue pas mais sert d'intermédiaire entre le Fonds et le consommateur. Le CPAS peut transmettre la demande au Fonds mais il a, dans ses attributions, de vérifier que les ménages demandeurs entrent bien dans les conditions d'octroi.

Le Fonds social chauffage, cet inconnu

De manière étonnante, le Fonds social chauffage^{xi} est assez peu connu du grand public (sous son nom officiel en tout cas car, souvent, on parle erronément de Fonds mazout). Créé en 2005 en régie par une loi de 2008^{xii}, ce Fonds, qui voit son agrément renouvelé tous les 5 ans par le gouvernement, concerne trois types de combustibles n'entrant dans aucune des catégories précédentes, à savoir que ne s'y appliquent ni le tarif social des fournisseurs d'énergie ni la possibilité d'achats à l'unité.

Il s'agit du mazout qui représente l'immense partie (90 %) des interventions, du pétrole lampant et du gaz propane en vrac. Cela s'explique notamment par le fait que, paradoxalement, les fournisseurs de mazout, qui refusent de se déplacer pour des petits pleins (moins de 1000 litres généralement), refusent également l'échelonnement des paiements en-dessous de 1000 litres.

Trois types de publics peuvent recourir à ce Fonds : les Bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance maladie-invalidité (BIM), les ménages à faibles revenus et les personnes surendettées. « On pourrait penser, en lisant

cela, que cela se résume à des populations très précises, tempère Véronique Laurent, adjointe à la direction générale du Fonds social chauffage, mais, dans les faits, cela concerne de plus en plus d'étudiants, énormément de familles monoparentales et beaucoup de pensionnés. En réalité, on a tendance à croire, parce que les demandes sont gérées par les CPAS, qu'il faut émarger au CPAS pour avoir accès au Fonds, mais ce n'est pas le cas. Toutefois, on doit constater que les gens qui ne fréquentent pas le CPAS n'ont que rarement connaissance de son existence. »

Depuis quelques années, alors que les prix des carburants progressent et que la part de la population vivant dans la précarité augmente également, les interventions marquent une certaine baisse. Comme dans le cas des tarifs sociaux des distributeurs de gaz et électricité, on estime à 10 % la partie de la population qui bénéficie d'aides. Comment expliquer cette baisse ? Principalement, d'une part, par le fait que les logements sociaux nouvellement construits ou rénovés passent en général du mazout au gaz naturel et, d'autre part, parce que la transition énergétique encourage le passage à de nouveaux combustibles. Ce qui se fait souvent au détriment des petits revenus. Bref, une partie du public très précarisé s'est aussi repliée sur des combustibles moins écologiques et moins chers et/ou disponibles plus facilement comme le charbon ou le bois.

D'un point de vue chiffré, ce sont 90.000 ménages par an qui font l'objet d'une aide du Fonds social chauffage^{xiii}. Bruxelles est spécialement sous-représentée malgré la précarité qui y règne, ce qui s'explique simplement par l'omniprésence du gaz de ville dans la capitale. On constatera aussi que les niveaux de précarité en Wallonie et en Flandre sont ici confirmés puisqu'il y a plus de bénéficiaires en Wallonie pour moins d'habitants mais deux autres éléments objectifs entrent également en ligne de compte : l'interdiction des chaudières à mazout en Flandre et la pression qui y est faite sur les consommateurs pour y renoncer, mais aussi le moindre taux de pénétration du gaz de ville dans des zones plus reculées et plus rurales.

Si l'on examine le nombre de dossiers par commune, on constate bien sûr la forte concentration dans les anciens bassins industriels et dans les zones qui passent aujourd'hui pour des déserts d'emplois (Couvin, Chimay) mais aussi dans les régions touristiques où subsistent un très fort habitat précaire et une population précarisée « invisible » (Durbuy).

Qu'en est-il de la part représentée par l'intervention du Fonds ? Octroyée pour un maximum de 1.500 litres (la consommation moyenne d'un ménage est de 1.275 litres/an), elle varie entre 0,14 euro et 0,20 euro par litre de mazout, ce qui représente environ 140 euros par plein de 500 euros. L'augmentation des prix des produits pétroliers a comme corollaire que la quote-part (inchangée) du Fonds est à la baisse : elle représentait 31 % du prix aux 100 litres en 2015, 28 % en 2016 et 24 % en 2017.

Autre indicateur de précarité croissante : 10 % des allocataires – trois fois plus qu'en 2005 – optent pour la formule d'une allocation forfaitaire (210 euros par an) pour les cas d'achat à la pompe, ce qui dénote aussi plusieurs types de situations de précarité (absence de chauffage central, compteurs limités, voire scellés...).

Des tarifs progressifs plutôt que dégressifs ?

Rien ne semble présager aujourd'hui ni d'une baisse des produits de l'énergie (*a fortiori* dans le contexte rendu compliqué par l'état des centrales nucléaires belges qui fonctionnent en sous-nombre) ni d'une modification des dispositions légales en vigueur dans le domaine des mesures sociales.

La transition énergétique n'a, à ce stade, pas permis de modifier la donne pour le consommateur. Les partisans de la transition estiment que la baisse des prix des énergies renouvelables est inéluctable en raison de leur développement^{xiv}. Un objectif de 32 % d'énergies renouvelables d'ici 2030 a été fixé par le Parlement et le Conseil européens et une révision à la hausse sera examinée en 2023. Pour les adversaires du nucléaire (dont on sait que la date de sortie pour 2025 reste théorique en Belgique^{xv}), cela vient invalider la thèse de l'absence d'alternative énergétique à grande échelle, ce qui constitue l'argument le plus important de la part de ceux qui refusent de mettre les centrales à l'arrêt.

Outre que cette théorie reste sujette à caution, la question, si l'on se repositionne sur le terrain belge, prend donc également un tour social comme on a pu le constater avec l'épineux dossier wallon du photovoltaïque^{xvi}. En effet, on pourrait considérer que, vu les frais imposés par la conversion des logements aux énergies renouvelables, cette question est un « problème de riches ». À la suite du Pacte énergétique interfédéral, la date de 2035 a été retenue pour la suppression des chaudières à mazout^{xvii} (leur installation, pas leur

démantèlement) mais cette mesure sera d'actualité dès 2021 en Flandre^{xviii} et en 2025 à Bruxelles^{xix}. Une mesure qui aura évidemment un coût pour les consommateurs et que le lobby pétrolier s'emploie à présenter de manière négative : « *Nous pensons avant tout aux consommateurs qui chauffent leur habitation au mazout. Ceux-ci représentent tout de même encore plus d'un million et demi de ménages en Belgique* », martèle ainsi Willem Voets, directeur général d'Intermazout, qui préconise une combinaison entre « *mazout et énergie renouvelable* » car le « *Belge est à la fois préoccupé par l'environnement et réaliste.* »^{xx}»

Les pouvoirs publics encouragent cette transition énergétique^{xxi}, notamment par des subsides, mais l'effet positif à moyen terme sur la facture énergétique des Belges, *a fortiori* les plus précarisés, est inexistant à l'heure qu'il est.

Le RWADE, réseau pluraliste (réunissant notamment la CSC, la FGTB et le RWLP – Réseau wallon de lutte contre la pauvreté) plaide pour un « *droit à l'énergie pour tous* » : « *Il se fonde sur le droit de toute personne à disposer d'un logement décent, conforme à la dignité humaine et aux exigences sociales et écologiques de rendement énergétique optimal. Chacun doit avoir accès, de façon continue et équitable, aux énergies nécessaires pour répondre à des besoins aussi vitaux que se chauffer, s'éclairer, cuisiner, se connecter, etc. Chacun doit également avoir accès aux investissements permettant d'optimiser le rendement énergétique de son logement.* »^{xxii} »

Le RWADE exige, tout à la fois, la suppression des compteurs à budget - au motif qu'ils s'opposent au concept de « *logement décent* » - et « *la mise en place d'une tarification progressive et solidaire de l'électricité.* » Aujourd'hui, c'est une logique dégressive qui prévaut. Le raisonnement « progressif » part du principe que, plus les revenus sont élevés, plus la consommation d'énergie les suit et, donc, que la dégressivité tarifaire profite surtout aux plus aisés. Une tarification progressive serait donc plus « *juste et redistributrice.* » Concrètement, il s'agit de garantir aux ménages wallons une consommation de base à un prix peu élevé et de faire financer cette baisse des tarifs par ceux qui paieront plus cher les kWh supplémentaires. Il existe toutefois un autre effet pervers : une partie des « *gros consommateurs* » sont, en réalité, des ménages à faibles revenus dont l'importante consommation s'explique par l'utilisation d'installations vétustes, peu performantes ou non isolées. Il serait donc proposé de leur octroyer un tarif social sur la base des revenus et d'en faire les cibles prioritaires des politiques de soutien à l'amélioration de la performance

énergétique des logements et de leurs équipements. Comme on le comprend, l'égalité énergétique n'est pas pour demain...

Jean-François Lauwens
Chargé de communication

-
- i <https://www.test-achats.be/maison-energie/gaz-electricite-mazout-pellets/news/prix-electricite-record-europe#>
- ii https://www.rtb.be/info/societe/detail_energies-l-injuste-prix?id=10023363
- iii <https://www.cairn.info/revue-geoeconomie-2013-3-page-37.html>
- iv *Précarité énergétique*, Anne Delvaux et François Grévisse, *Pauvreté*, n°17, Forum Bruxelles contre les inégalités : <http://www.cbcs.be/La-precarite-energetique>
- v *Baromètre de la précarité énergétique (2009-2015)*, Fondation Roi Baudouin, 3e édition, 2017. <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2017/20170313NT1>
- vi <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/un-menage-belge-sur-cinq-en-situation-de-precarite-energetique/9992350.html>
- vii *Précarité énergétique*, op. cit.
- viii Toutes les informations relatives aux clients protégés et au tarif social sont à lire sur www.energieinfowallonie.be
- ix <http://www.rwade.be/upload/documents/Conseil%20des%20usagers.pdf>
- x Voir 7.
- xi <https://www.fondschauffage.be/>
- xii Article 249 de la Loi-programme du 22 décembre 2008 : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=200812232&table_name=loi L'arrêté royal du 20 février 2008 étend le public visé par l'allocation : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2008022031&table_name=loi
- xiii <https://www.fondschauffage.be/images/2016.pdf>

-
- xiv <https://reporterre.net/Energies-renouvelables-les-prix-baissent-l-avenir-s-ouvre>
- xv https://www.rtf.be/info/belgique/detail_le-gouvernement-s-est-accorde-sur-le-pacte-energetique-et-sur-la-penibilite-des-metiers?id=9881156
- xvi <http://plus.lesoir.be/178976/article/2018-09-17/le-plan-du-gouvernement-wallon-pour-eponger-la-bulle-photovoltaique>
- xvii <http://plus.lesoir.be/135909/article/2018-02-05/fin-des-chaudieres-mazout-en-2035-quavez-vous-comme-options>
- xviii https://www.rtf.be/info/belgique/detail_interdiction-des-chaudieres-a-mazout-en-flandre-des-milliers-d-emplois-menaces?id=9978466
- xix <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/les-chaudieres-a-mazout-interdites-a-bruxelles-des-2025/10033871.html>
- xx <https://www.livios.be/fr/info-construction/technique/sources-energetiques/opinion-une-interdiction-exclusive-du-chauffage-au-mazout-un-mauvais-choix/>
- xxi <https://www.health.belgium.be/fr/environnement/produits-dans-la-maison/eclairage-appareils-electromenagers-et-chauffage/du-chauffage>
- xxii <http://www.rwade.be/fr/action-politique/mettre-en-place-une-tarifcation-progressive-et-solidaire-de-lelectricite>



Avec le soutien de la

Disponible sur www.vivre-ensemble.be | Exemplaires sur demande :

info@vivre-ensemble.be 02 227 66 80