La Précarité Energétique en Belgique

Rapport final
Décembre 2011

Frédéric Huybrechs
Sandrine Meyer
Jan Vranken

avec la participation de
Geert Campaert
Hélène Moureau (IBAM)
Elias Storms

Université libre de Bruxelles

Universiteit Antwerpen

Avant-propos

Le projet de recherche, dont ce rapport final synthétise les principaux points d'étude, constats et recommandations, a été réalisé et coordonné par le centre « Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad » de l'Université d'Anvers en collaboration avec le « Centre d'Etudes Economiques et Sociales de l'Environnement » de l'Université libre de Bruxelles. L'étude « *benchmark* », reprise au chapitre 6, a été confiée en sous-traitance au bureau d'études IBAM.

Ce projet a été financé via une « Convention de recherche » entre Electrabel et l'Université d'Anvers.

Pour asseoir le caractère indépendant de la recherche et compléter notre travail de type documentaire, de nombreuses personnes actives en Belgique directement ou indirectement dans les secteurs de l'énergie, de l'aide sociale ou du monde associatif ont été contactées et rencontrées. Certaines d'entre elles ont été invitées à participer aux deux réunions du comité d'accompagnement du projet. Nous les remercions vivement pour le temps qu'elles ont bien voulu nous consacrer, ainsi que pour les remarques ou commentaires qu'elles ont bien voulu nous faire parvenir à la finalisation de la rédaction de ce rapport.

Même si, dans l'ensemble, les commentaires et remarques faits par les différents interlocuteurs ont été pris un maximum en considération dans le rapport final du projet, le contenu est de l'entière responsabilité des auteurs et n'engage en rien les personnes interrogées en cours de projet ou les membres du comité d'accompagnement.

La rédaction du rapport s'est achevée fin septembre 2011[1] et vu les changements rapides qui s'opèrent au niveau des mesures étudiées, certains constats ou propos ne seront peut-être plus totalement à jour d'ici la diffusion officielle du rapport. Etant donné que le projet de recherche se poursuit pour deux ans encore et qu'une actualisation du travail accompli dans ce premier rapport est prévue, n'hésitez pas à nous envoyer vos commentaires, remarques, mises à jour, etc. pour la version suivante :

Jan Vranken (Centrum OASeS – Universiteit Antwerpen)
jan.vranken@ua.ac.be

Elias Storms (Centrum OASeS – Universiteit Antwerpen)
elias.storms@ua.ac.be

Sandrine Meyer (CEESE – Université libre de Bruxelles)
sameyer@ulb.ac.be

[1] En juin 2012, une version quelque peu modifiée du rapport (celle que vous lisez actuellement) a été mise en ligne, dans laquelle ont été corrigées quelques fautes et erreurs. Un aperçu de ces modifications peut être consulté dans une nouvelle annexe « Erratum », téléchargeable à aux adresses suivantes : http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=104242 ou http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&categorie=14&projet=124.

Table des matières

Avant-propos ..... *i*
Table des matières ..... *ii*
Liste des illustrations ..... *v*
Introduction *1*

PARTIE I. LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : QUI, QUOI, COMMENT, POURQUOI ? 6

Chapitre 1. Définition et causes 8
1.1 Définitions existantes *8*
1.1.1 « Fuel poverty » 8
1.1.2 European Fuel Poverty and Energy Efficiency project 11
1.1.3 L'Union européenne 11
1.1.4 Vers une définition propre au projet 13
1.2 Causes *14*
1.2.1 Des revenus insuffisants 16
1.2.2 Mauvais logement 18
1.2.3 Education et compétences 20
1.2.4 Modèles comportementaux et culture 22
1.2.5 Les réseaux sociaux et la participation 22
1.2.6 Obstacles 23
1.2.7 La gestion des informations et l'impact de la libéralisation 24
1.2.8 Prix de l'énergie – Factures énergétiques 27
1.2.9 Tentative de classement des causes 33
1.3 Conséquences de la précarité énergétique *36*
1.4 Schéma *39*
1.5 Points prioritaires et proposition de définition *40*
1.5.1 Différences sémantiques, réalités sous-jacentes et choix 40
1.5.2 Définition conceptuelle de la précarité énergétique 44
1.5.3 Le besoin d'une définition opérationnelle et son contenu 45

Chapitre 2. Cadre législatif, réglementaire et institutionnel 49
2.1 L'énergie : un droit fondamental ? *49*
2.2 Niveaux européen, national, régional *52*
2.3 Libéralisation et caractéristiques du marché de l'énergie *53*
2.4 Protection du consommateur et procédures de défaut de paiement en Belgique *55*
2.4.1 Définitions régionales et fédérales des clients protégés 55
2.4.2 Procédures en cas de défaut de paiement en Flandre 58
2.4.3 Procédures en cas de défaut de paiement en Wallonie 59
2.4.4 Procédures en cas de défaut de paiement dans la Région de Bruxelles-Capitale 60
2.5 Intermède : La politique de l'eau en Belgique *62*
2.5.1 Caractère public de la distribution d'eau 62
2.5.2 Comparaison régionale 63

Chapitre 3. Etat des lieux en Belgique 66

3.1 Ampleur de la problématique *68*
3.1.1 Difficultés de chauffer le logement ou de payer ses factures d'énergie 68
3.1.2 Evolution de la part des dépenses énergétiques dans le budget des ménages 70
3.1.3 Nombre de plans de paiement non-respectés 74
3.1.4 « Droppage » et le statut « en défaut de paiement » 75
3.1.5 Compteurs à budget 76
3.1.6 Limiteurs de puissance 79
3.1.7 Coupure d'alimentation 79
3.1.8 Chauffage central 80
3.1.9 Précarité énergétique cachée 82
3.2 Qui est touché par la précarité énergétique ? *82*
3.2.1 Selon les revenus 82
3.2.2 Selon le type de ménage 83
3.2.3 Selon le statut associé au logement 84
3.3 Remarque de synthèse *85*

PARTIE II. ANALYSE ET ÉVALUATION DES MESURES EN BELGIQUE 86

Chapitre 4. Introduction à l'analyse et à l'évaluation 86
4.1 Méthodologie *86*
4.1.1 Un peu de sémantique 86
4.1.2 Bref historique 87
4.1.3 Choix de l'approche méthodologique 87
4.1.4 Qu'est-ce que l'évaluation de politiques publiques ? 88
4.1.5 Etapes de l'évaluation 88
4.2 Organisation du rapport d'évaluation *89*
Chapitre 5. Analyse et évaluation 92
5.1 Inventaire des mesures en rapport avec la précarité énergétique *92*
5.1.1 Mesures sociales agissant sur le prix de l'énergie 92
5.1.2 Mesures sociales visant à protéger l'accès à l'énergie (via notamment la gestion des dettes et les relations fournisseur-client) 94
5.1.3 Mesures agissant sur la consommation d'énergie 96
5.1.4 Autres types de mesures 99
5.1.5 Tableaux récapitulatifs 101
5.2 Considérations détaillées sur les mesures existantes et recommandations ... *105*
5.2.1 Mesures sociales agissant sur le prix de l'énergie 105
5.2.2 Mesures sociales visant à protéger l'accès à l'énergie (via notamment la gestion des dettes et les relations fournisseur-client) 109
5.2.3 Mesures agissant sur la consommation d'énergie 115
5.2.4 Autres types de mesures 118
5.3 Considérations générales sur l'évaluation des politiques belges en matière de précarité énergétique et recommandations *118*
5.3.1 La complexité 120
5.3.2 Ciblage et cohérence des mesures à caractère social 122
5.3.3 La finalité – aspects curatifs et préventifs 125
5.3.4 L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments comme pierre angulaire de la lutte contre la précarité énergétique : d'une pierre deux coups .. 126

5.3.5 Les modes de financement 127
5.3.6 Le rôle et le financement des CPAS 128
5.3.7 Les compteurs à budget / limiteurs de puissances 130
5.3.8 La progressivité des aides : un plus qui existe déjà 132

PARTIE III. MISE EN PERSPECTIVES 133

Chapitre 6. Benchmark 133

6.1 Royaume-Uni 133
6.2 France 136
6.3 Pays-Bas 138
6.4 Allemagne 140
6.5 Suède 143
6.6 Bonnes pratiques et application possible au contexte belge 145
6.6.1 Idée 1 : Revoir les allocations d'aide sociale et le droit d'accès aux tarifs sociaux 145
6.6.2 Idée 2 : Améliorer l'accessibilité aux ménages à bas revenu à un logement économe en énergie 146
6.6.3 Idée 3 : Informer 149
6.6.4 Idée 4 : Former les professionnels du secteur social au thème de l'énergie 151
6.6.5 Idée 5: Améliorer les services des fournisseurs aux consommateurs 152

Chapitre 7. Perspective d'évolutions futures 156

7.1 Hausse des prix de l'énergie et défi climatique 156
7.2 Réseaux et compteurs intelligents 157
7.3 Synergies possibles/nécessaires avec la Performance Energétique des Bâtiments 161
7.4 Evolutions attendues au niveau des réglementations européenne, nationale et régionales 163
7.4.1 « Third Energy Package » et définition (européenne) de la précarité énergétique 163
7.4.2 Régionalisation de certaines politiques 163
7.4.3 Tarification progressive 164

PARTIE IV. RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 166

BIBLIOGRAPHIE 183

Liste des illustrations

Graphique 1: Dépenses consacrées à l'énergie (pour le logement) en % des revenus moyens par décile de revenus en 1999 et 2009 en Belgique 2
Graphique 2: Part des ménages qui ne peuvent pas se permettre de chauffer suffisamment leur logement 3
Graphique 3: Composition du prix de l'électricité 29
Graphique 4: Composition du prix du gaz naturel 30
Graphique 5: Evolution de la contribution fédérale à l'électricité 31
Graphique 6: Evolution contribution fédérale et contribution pour le tarif social du gaz naturel 31
Graphique 7: Variation géographique des degrés-jours 15/15 pour la Belgique 33
Graphique 8: Causes et conséquences de la précarité énergétique: un cercle vicieux. 39
Graphique 9 : Degrés de gravité de la précarité énergétique 43
Graphique 10: Schéma des marchés de l'énergie (électricité/gaz) en Belgique 54
Graphique 11: Ménages qui ne peuvent se permettre de chauffer suffisamment leur logement 69
Graphique 12: Part des dépenses moyennes des ménages en énergie dans le revenu moyen par décile et par région, 1999 71
Graphique 13: Part des dépenses moyenne d'énergie dans le revenu moyen par décile - Belgique 1999 et 2009 71
Graphique 14: Part des dépenses moyennes d'énergie dans les revenus moyens par décile et par région, 2009 72
Graphique 15: Nombre de compteurs à budget actifs pour l'électricité au 31 décembre 2010 en Flandre 76
Graphique 16: Nombre de compteurs à budget pour l'électricité placés en Wallonie en 2006-2010 77
Graphique 17: Nombre de compteurs à budget pour le gaz placés en Wallonie en 2008-2010 78
Graphique 18: Part des logements selon le vecteur énergétique utilisé pour le chauffage principal (2008) 81
Graphique 19: Parts relatives des quintiles de revenus des personnes qui affirment rencontrer des difficultés financières, pour chauffer leur logement (en haut) ou pour payer les factures énergétiques (en bas) 83

Introduction

La précarité énergétique fait référence à une situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés particulières dans son logement à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie.

Avec cette définition conceptuelle, nous entrons directement dans le vif du sujet. Elle représente également un fil conducteur pour bien cadrer dès le départ la nature de la thématique. Pour un positionnement de cette définition par rapport à d'autres définitions et considérations critiques, nous vous renvoyons aux points 1.1 et 1.5 de ce rapport.

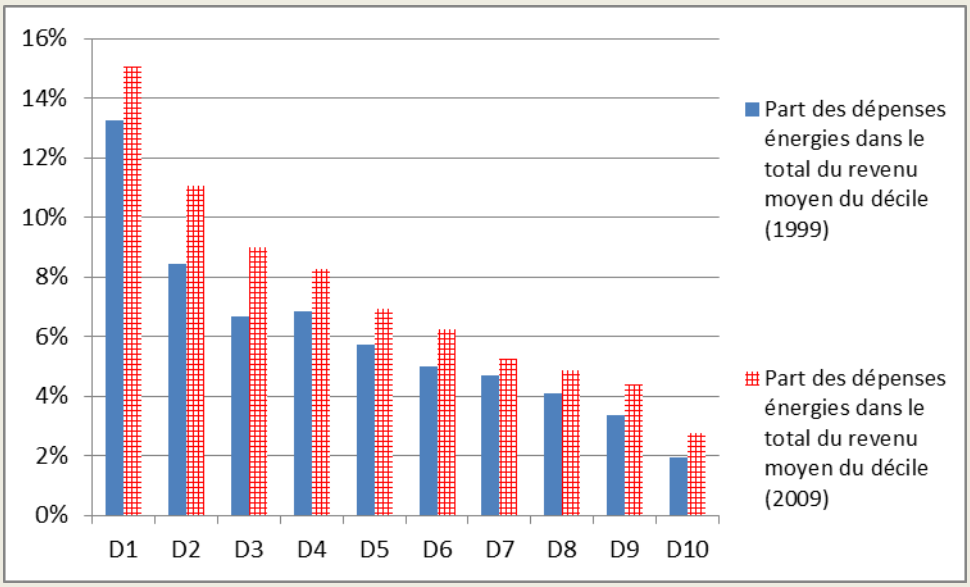
Nous disposons donc d'une définition de la précarité énergétique, mais cela ne signifie pas que nous en connaissions la portée, l'intérêt ou les groupes qui courent un plus grand risque d'y être confrontés. Plusieurs raisons, que nous les aborderons en détail plus loin, expliquent cela. Chaque évaluation dépend notamment de la définition que l'on adopte et la nôtre n'en est qu'une parmi d'autres. En outre, la précarité énergétique se traduit par une grande diversité de situations. Elle comprend également une importante composante subjective – la perception que chacun en a – et est relative dans le temps et dans l'espace. Tous ces éléments laissent le champ libre aux interprétations.

Néanmoins, les chiffres sont nécessaires pour mesurer l'ampleur de la problématique et pour estimer le coût et l'impact des mesures politiques et des différentes actions. Nous allons pour l'heure devoir travailler avec des données traitant chacune d'un aspect spécifique de la problématique, un ensemble de « proxies ». Elles nous procureront surtout des informations sur le développement de la problématique, car des séries temporelles sont disponibles. Nous espérons, bien entendu, que cette étude permettra de progresser par la suite vers une collecte plus complète et plus spécifique de données.

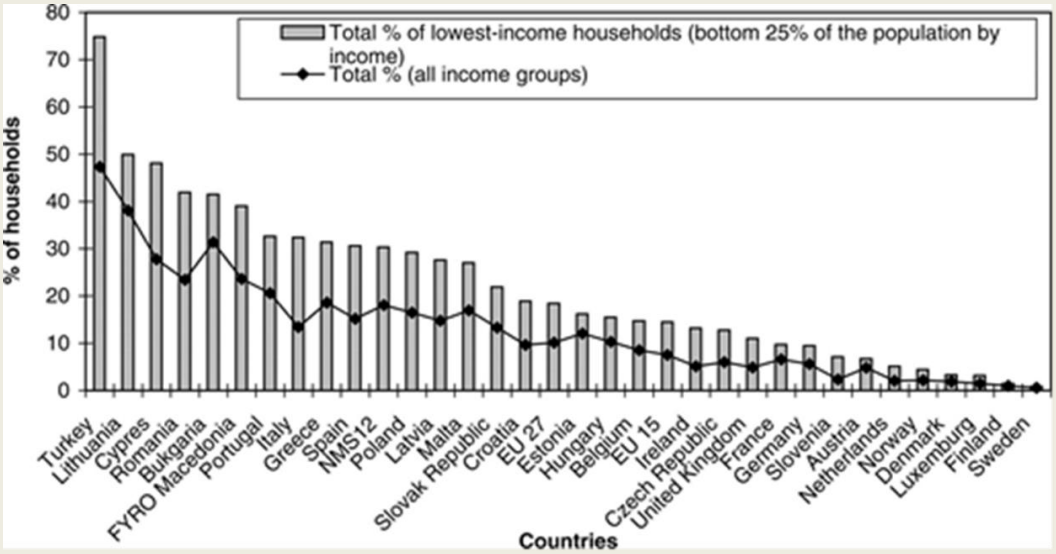
Voici déjà, en avant-goût, quelques chiffres-clés évoqués et détaillés au chapitre 3.

Quelques chiffres

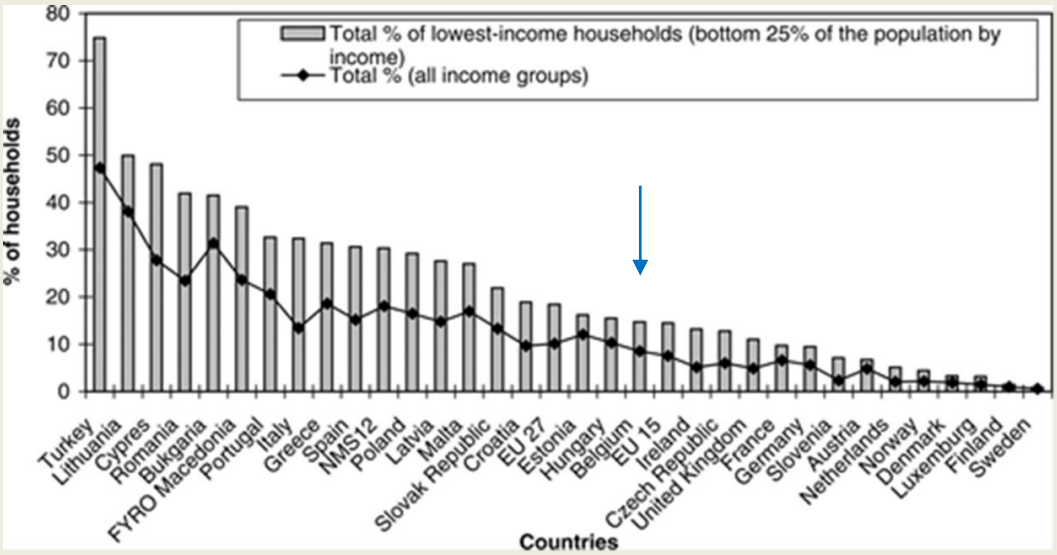
Le Graphique 1 reprend la part moyenne des revenus que les familles consacrent aux frais énergétiques (pour le logement) en Belgique. Les chiffres sont segmentés par décile de revenus (où D1 correspond aux 10% de revenus les plus faibles et où l'on augmente jusqu'à D10 avec les 10% des revenus les plus élevés) et montrent l'évolution entre 1999 et 2009. Il convient de noter la constance du poids relatif de cette part pour les revenus les plus faibles et à quel point cette part a augmenté en dix ans.



Graphique 1: Dépenses consacrées à l'énergie (pour le logement) en % des revenus moyens par décile de revenus en 1999 et 2009 en Belgique
Source : SPF Economie – DG Statistiques, Enquête sur le budget des ménages 1999-2009 et calculs propres



Graphique 2 positionne la problématique en comparaison avec les autres pays européens. Les histogrammes indiquent la part de la population faisant partie du quartile des revenus les plus faibles (la population percevant les 25% de revenus les plus faibles) qui ne peut pas se permettre de chauffer suffisamment son habitation. Le point noir indique la part de la population totale confrontée au même problème. Nous pouvons donc voir que la Belgique ne se classe pas aussi bien que, par exemple, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France ou encore les pays scandinaves.



Graphique 2: Part des ménages qui ne peuvent pas se permettre de chauffer suffisamment leur logement
Source : Braubach et Fairburn (2010) (données primaires tirées de l'European Quality of Life Survey 2007 de l'European foundation for better working and living conditions)

Les données tirées de l'enquête EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*, l'enquête européenne par excellence sur les conditions de vie des Européens) nous enseignent également que 6% des Belges affirment ne plus pouvoir payer leurs factures relatives aux besoins de base, tels que l'eau, l'énergie, le loyer, etc.

Au chapitre 3, nous reviendrons plus largement sur différents indicateurs qui font référence à certains stades des procédures de défaut de paiement, comme le nombre de clients « droppés » par les fournisseurs et fournis par le gestionnaire de réseau de distribution, ou le nombre de compteurs à budget. A l'exception du nombre de coupures d'alimentation pour le gaz en Flandre, chaque indicateur a augmenté ces dernières années.

En ce qui concerne les points d'accès où l'alimentation a été coupée (nous parlons de « points d'accès » et non pas de ménages, car les immeubles vides peuvent aussi être concernés), la VREG a recensé en Flandre 1.857 points d'accès à l'électricité coupés en 2010 suite à une décision de la « Lokale Advies Commissie » (LAC)[2]. Pour le gaz, ce chiffre s'élevait à 2.836. En Wallonie, le nombre de points d'accès où l'alimentation a été coupée est bien supérieur, car des coupures d'alimentation pour refus de compteur à budget sont aussi possibles et que les chiffres couvrent également les immeubles inoccupés, les déménagements problématiques et autres « affaires administratives ». On recensait donc en 2010 6.300 coupures pour l'électricité et 3.400 pour le gaz. A Bruxelles, il y a eu en 2009 un peu moins de 700 coupures d'alimentation pour l'électricité suite à une décision du juge de paix, et 540 pour le gaz.

Cela étant dit, il n'y a rien d'étonnant à ce que la précarité énergétique soit depuis quelques années de plus en plus présente à l'agenda académique et politique. Durant la présidence belge de l'Union européenne, qui coïncidait avec la seconde moitié de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2010, le Con-

[2] Commission Consultative Locale (CCL)

seil de l'Energie (la réunion des ministres de l'Energie des différents Etats membres) a mis l'accent sur la précarité énergétique et la protection des consommateurs. Ces éléments reviennent aussi dans le dernier paquet européen sur l'énergie (« *Third Energy package* »). Les Nations unies ont proclamé 2012 « *Year of sustainable energy for all* » et en Belgique, les autorités fédérales ont également adopté dans leur plan de lutte contre la pauvreté[3] un objectif spécifique sur « l'accès garanti à l'énergie » (SPP Intégration sociale 2009:10).[4] Cependant, ni cette attention croissante pour la précarité énergétique, ni les mesures visant à assurer la protection des consommateurs n'ont permis de changer la situation comme le montrera la suite de ce rapport. « Qui [ou quoi] permettra de renverser la vapeur ? »[5] est plus que jamais la question à se poser. Cette étude tente d'apporter sa pierre à l'édifice pour trouver une réponse à cette question.

Pour notre recherche, nous avons utilisé un éventail de méthodes de travail. L'étude de la littérature existante a été une importante source d'informations et d'inspiration. Notre propre travail a consisté en une approche quantitative (relativement limitée) et une approche qualitative (plus développée). Nous avons donc travaillé sur base d'entretiens approfondis et de groupes-cibles composés de personnes concernées de près par la problématique de la précarité énergétique et/ou actives dans la lutte contre celle-ci. Un comité d'accompagnement composé de parties prenantes a également été mis sur pied afin de juger du caractère complet et correct du rapport, et d'y apporter des corrections si nécessaire.

Cette étude vise quatre objectifs. Premièrement, il s'agit de dresser un état des lieux de la précarité énergétique en Belgique avec, pour commencer, une approche conceptuelle de la problématique. Sur la base du matériel existant, nous explorerons les possibilités d'une définition (conceptuelle et opérationnelle) propre et chercherons à comprendre les causes et conséquences de la précarité énergétique. Dans la mesure du possible, nous intégrerons les explications dans des synthèses et illustrations (simples). Lors du développement de ces modèles, nous tiendrons particulièrement compte des variables pouvant être utilisées pour la gestion de la problématique. Le cadre légal et institutionnel sera également décrit et la gravité de la problématique de

[3] Le plan, rédigé pour le Secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté, présente 59 propositions pour six objectifs qui ont pour but de garantir l'accès aux droits fondamentaux à tout le monde. *(« Ce plan d'action a pour but d'offrir à tout le monde la possibilité de vivre une vie décente. Il vise à garantir de manière réelle et concrète la sécurité d'existence. »*)
Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a consacré par ailleurs un chapitre spécifique sur la question de l'accès et du droit à l'énergie respectivement dans ses rapports biennaux de 2007 (http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport4/rap4_Energie2_FR.pdf) et 2009 (http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Energie_FR.pdf).
[4] Le récent accord de gouvernement Di Rupo se penche également sur la lutte contre la pauvreté, mentionnant au passage la précarité énergétique. Une synthèse de cet accord de gouvernement est reprise dans la publication "Pauvreté en Belgique – Annuaire fédéral 2012" (Vranken *et al*. 2012:337-341)
[5] Titre (adapté et traduit) de la journée d'étude de Samenlevingsopbouw Antwerpen, *"Wie [of wat] keert het tij?"*, 10 mai 2011

la précarité énergétique en Belgique sera illustrée à l'aide de données chiffrées. Tous ces éléments formeront première partie de ce rapport.

Ensuite, nous réaliserons une analyse et une évaluation des mesures liées à la lutte contre la précarité énergétique, comprenant également une analyse comparative entre les trois régions du pays. Nous nous attarderons quelque peu sur le choix d'une méthode d'évaluation que nous appliquerons par la suite à un inventaire des mesures existantes, regroupées par objectif. Cette seconde partie se clôturera par une synthèse des principales conclusions et pistes de recommandations possibles.

A l'aide d'une étude comparative, il est possible de délimiter la situation de précarité énergétique avec plus de précision, d'en avoir une image plus nette et d'asseoir un cadre solide pour des recommandations pertinentes. C'est pourquoi, nous nous pencherons également, dans la troisième partie de ce rapport, sur ce qu'il se passe à l'étranger. Notre « *benchmark* » de la situation et de l'approche adoptée dans d'autres pays européens portera sur la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède. Les raisons de cette sélection seront précisées plus tard, mais il s'agit surtout d'obtenir un large éventail de bonnes pratiques découlant de la diversité des approches adoptées dans ces pays. Outre une perspective internationale, nous devrons également nous pencher sur l'avenir afin de cadrer les mesures existantes et les recommandations potentielles. Nous évoquerons dès lors des thématiques telles que l'augmentation des prix de l'énergie, les défis écologiques et l'arrivée possible de réseaux intelligents.

Enfin, dans la quatrième et dernière partie, nous rassemblerons les facteurs-clés qui auront été abordés tout au long du rapport et nous proposerons quelques recommandations politiques et options pour une recherche complémentaire.

Partie I. La précarité énergétique : qui, quoi, comment, pourquoi ?

Dans cette première partie, nous analyserons quelques éléments cruciaux de la problématique de la précarité énergétique. En premier lieu, nous aborderons l'aspect conceptuel et des points importants pour la définition de la précarité énergétique. Nous étudierons ensuite la littérature évoquant les causes de la précarité énergétique. Ces deux éléments nous fourniront le matériel nécessaire pour arriver à une définition efficace de la précarité énergétique. Nous procèderons finalement à la description du contexte législatif, réglementaire et institutionnel du secteur énergétique en Belgique.

Les informations sur les mesures relatives au défaut de paiement pour le gaz et l'électricité seront non seulement nécessaires pour interpréter les données chiffrées correspondantes, abordées dans la partie suivante, mais également pour pouvoir évaluer ces mesures (de même que d'autres initiatives s'inscrivant dans le cadre de lutte contre la précarité énergétique). Nous essaierons ainsi de cartographier les limites difficiles à définir concernant la réalité de la précarité énergétique.

Partie 1 en bref

Comme le titre et le paragraphe d'introduction le laissent sous-entendre, nous étudierons dans cette partie le « qui, quoi, comment, pourquoi » de la précarité énergétique. Il s'agit en deux mots des éléments et conclusions suivants :

Quoi

Si nous étudions la précarité énergétique en Belgique, nous devons savoir de quoi il s'agit précisément. Ce n'est certainement pas superflu car, malgré l'abondance de définitions, celles-ci ne permettent généralement pas de prendre en considération tous les aspects de la problématique. C'est pourquoi, nous proposons la définition conceptuelle suivante, basée sur une étude des définitions existantes :

> *La précarité énergétique fait référence à une situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés particulières dans son logement à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie.*

Nous y associons aussi le besoin d'opérationnalisation et nous indiquons que pour cela, une bonne sélection des « proxies » d'indicateurs est cruciale, mais aussi que celle-ci est soumise à des considérations politiques (et techniques). Il s'agit de trouver l'équilibre entre l'applicabilité des critères et une restitution aussi correcte que possible de la réalité.

Pourquoi

En préambule à une définition conceptuelle et opérationnelle, nous étudions également dans cette partie les causes de la précarité énergétique. Pourquoi de nombreuses personnes rencontrent-elles tant de difficultés à se procurer l'énergie nécessaire pour couvrir leurs besoins, même les plus élémentaires – à savoir ceux qui permettent de mener une vie décente (alimentation, chauffage, hygiène, éducation, certains appareils ménagers, etc.) ? Nous identifions, tout comme d'autres études traitant de la même problématique, trois causes importantes : des **revenus** insuffisants, un mauvais **logement** et des **prix croissants de l'énergie**. Nous les associons toutefois à d'importants facteurs socioculturels, comme **l'éducation, les réseaux sociaux** et les **obstacles** habituels que les personnes vivant majoritairement dans la pauvreté rencontrent dans leur vie quotidienne. Ces facteurs sont importants, surtout dans un **secteur complexe** et abstrait comme celui de la fourniture d'énergie.

Nous retrouvons aussi dans l'aspect « pourquoi » la question visant à savoir dans quels domaines les répercussions de la précarité énergétique sont problématiques. Nous identifions surtout des effets sur la santé (c'est dans une large mesure la raison pour laquelle le Royaume-Uni s'est intéressé à la précarité énergétique), l'endettement (en Belgique, l'accent a été mis depuis longtemps sur les dettes en énergie) et l'exclusion sociale croissante. L'aspect circulaire de la problématique est aussi traité : de nombreuses conséquences de la précarité énergétique peuvent venir renforcer les causes.

Comment

La question du « comment » concerne le contexte dans lequel la problématique de la précarité énergétique se présente en Belgique. Est-elle sous contrôle ou non grâce aux mesures et instruments existants, et quelle forme prend-elle spécifiquement suite à cela ? Il s'agit non seulement des objectifs politiques définis à différents niveaux de pouvoir mais également de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité. Nous nous penchons aussi sur les procédures de défaut de paiement qui définissent dans une large mesure le paysage.

Qui

Pour pouvoir agir sur la problématique de la précarité énergétique, il est primordial d'avoir une idée des caractéristiques de la population touchée. C'est ce que nous essayons de faire en combinant une analyse des causes possibles (« pourquoi ? ») à des données chiffrées (« combien ? »). La première leçon à en tirer est que nous n'avons pas pu identifier de personnes ou de ménages-types présentant un risque de précarité énergétique : il s'agit en réalité d'une multitude de situations, tant en ce qui concerne les revenus que les conditions de vie ou la composition familiale. Cette diversité n'exclut pas le fait que certains groupes de population soient surreprésentés. Les revenus les plus faibles doivent consacrer une part beaucoup plus importante de leur budget à l'énergie. Les locataires sont aussi relativement plus souvent touchés par la précarité énergétique. De manière générale, nous constatons aussi bien sur la base des données chiffrées que de l'analyse des causes que les groupes qui sont vulnérables à d'autres formes de pauvreté se retrouvent aussi dans la zone à risque de la précarité énergétique. Une étude consacrée à la « précarité énergétique » traite en soi largement de « l'énergie et la pauvreté ».

La question ne porte bien entendu pas uniquement sur qui est touché, mais aussi sur l'ampleur de la problématique. A l'aide des données chiffrées disponibles, nous illustrons les tendances à la hausse à l'aide d'indicateurs tels que le nombre de coupures d'alimentation ou de compteurs à budget, comme le montraient déjà clairement les quelques graphiques et tableaux présentés dans l'introduction.

Chapitre 1. Définition et causes

Dans ce premier chapitre, nous allons tout d'abord discuter quelques définitions courantes. Nous identifierons plusieurs caractéristiques communes et divergentes, que nous utiliserons pour développer notre propre définition conceptuelle et opérationnelle de la précarité énergétique. Avant d'y arriver, nous effectuerons un inventaire des causes et conséquences de la précarité, étape nécessaire pour ensuite envisager des pistes pertinentes en matière de politiques.

1.1 Définitions existantes

Chaque définition de la précarité énergétique fait partie d'un processus de construction sociale. C'est pourquoi la réponse à la question « Qu'est-ce que la précarité énergétique ? » n'est pas univoque. Ce constat ressort aussi bien des études de terrain que d'une large étude bibliographique. Il n'y a pas d'unanimité non plus au sein de l'UE étant donné que chaque Etat membre détermine lui-même les critères à l'aide desquels il définit et mesure la précarité énergétique. Certains pays utilisent une définition stricte et assez claire, comme le Royaume-Uni, tandis que d'autres pays ne disposent d'aucune définition ou restent assez vagues, sans critères objectifs. Nous retrouvons même des variations dans les documents des instances européennes (CESE 2010:6). Nous discuterons ci-après une sélection des différentes définitions courantes.

1.1.1 « Fuel poverty »[6]

Au sein de l'UE, la notion de « fuel poverty » a pour la première fois été théorisée au Royaume-Uni dans les années 90, même si la problématique y faisait déjà depuis longtemps l'objet de diverses études (telles que Department of Energy 1978 et Bradshaw & Hutton 1983). Cela s'est fait dans le sillage de l'ouvrage « *Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth* » de Brenda Boardman (Boardman 1991). La problématique a été inscrite à l'agenda politique au Royaume-Uni en 2001 avec l'approbation de la « *UK Fuel Poverty Strategy* »[7], qui a entre autres pour but d'éradiquer

[6] Cf. point 1.5.1 pour une distinction entre « *fuel poverty* » et « *energy poverty* ».
[7] Le premier objectif fixé d'éradiquer la précarité énergétique des personnes les plus âgées pour 2010 a déjà échoué.

la précarité énergétique d'ici 2016. Dans ce document, la définition suivante de la précarité énergétique a été utilisée :

> *A fuel poor household is one that cannot afford to keep adequately warm at reasonable cost. The most widely accepted definition of a fuel poor household is one which needs to spend more than 10% of its income on all fuel use to heat its home to an adequate standard of warmth. This is generally defined as 21ºC in the living room and 18ºC in the other occupied rooms - the temperatures recommended by the World Health Organisation.*

Sur le site Web du *Department of Energy & Climate Change* du Royaume-Uni, nous retrouvons neuf ans plus tard la même définition dans une version simplifiée (DECC 2010):

> *Fuel poverty means being unable to afford to keep warm. We consider a household to be in fuel poverty if it needs to spend more than 10 percent of its income on fuel for adequate heating (usually 21 degrees for the main living area, and 18 degrees for other occupied rooms).*

Il convient de souligner une importante constatation : bien que la première définition inclue une gamme plus large d'usages énergétiques, elle se limite souvent dans la pratique au besoin de chauffage et ne tient pas compte de la consommation énergétique pour l'eau chaude sanitaire, l'éclairage ou les appareils électriques. Cela ressort clairement dans la seconde version de la définition. En outre, le seuil utilisé est assez strict : 10% des dépenses peuvent être consacrées à l'énergie. Ce seuil de 10% a été défini à l'époque car le ménage moyen en Angleterre consacrait alors 5% du budget hebdomadaire aux frais énergétiques et que les dépenses deux fois supérieures à cette moyenne étaient considérées comme « disproportionnellement élevées » (Isherwood & Hancock 1979).

Dans sa publication de 1991, Boardman utilise une définition allant au-delà du chauffage, dans laquelle elle renverse l'ordre entre les besoins et la part des revenus : elle part alors du principe de la quantité d'énergie que l'on peut se procurer pour 10% des revenus. Elle reconnaît expressément qu'il faut aussi inclure dans les « *fuel poor* » les personnes qui limitent volontairement leurs dépenses sous le seuil de 10% et qui pratiquent donc l'auto-restriction.

> *Fuel poverty occurs when a household is unable 'to have adequate energy services for 10 percent of income' (Boardman 1991: 227).*

L'idée d'une valeur de référence fixe est un élément commun aux deux approches. Cependant, un seuil univoque destiné à déterminer si l'on fait partie ou non d'une certaine catégorie ne reflète que partiellement la réalité. Avec un critère aussi strict et peu progressif, on néglige non seulement la diversité des situations au sein de la caté-

gorie des « *fuel poor* », mais on perd aussi de vue les ménages en marge de cette catégorie (qui sont confrontés à des situations très comparables)[8].

Dubois (2007) formule une autre remarque par rapport à ces définitions, à laquelle nous pouvons adhérer sur base de la définition même de la pauvreté. Elle les trouve trop restreintes, car la précarité énergétique (comme la pauvreté en général) est un problème multidimensionnel, qui ne peut donc pas être défini sur la base d'un seul critère, comme la part des revenus à y consacrer. L'auteur dresse un parallèle avec les différentes définitions ou représentations possibles de la « pauvreté ». Elle considère qu'elles sont complémentaires pour aborder les différents problèmes liés à la pauvreté. Elle développe sa thèse en voyant la précarité énergétique comme une combinaison de trois facteurs, à savoir le non-accès à un certain niveau d'utilité, le fait de ne pas disposer de certains biens primaires et le manque de capacités (« *capabilities* ») suffisantes.

- Chez Dubois, le non-accès à un certain *niveau d'utilité* renvoie à l'impossibilité pour certains ménages de conserver la température « souhaitée » dans leur logement.
- Son second point de vue porte sur l'absence de certains *biens sociaux primaires*, comme Rawls (1971) les définit[9]. Rawls estime que ces biens sociaux primaires doivent être répartis équitablement, car ils sont à la base de chaque plan de vie. La précarité énergétique est donc une conséquence d'un manque de moyens, suite à quoi certaines personnes ne peuvent pas suffisamment chauffer leur logement, dépendent d'appareils moins performants et sont plus vulnérables aux augmentations des prix.
- Une troisième perspective concerne les capacités de Sen (1983). *Les* capacités renvoient à ce qu'une personne peut être ou faire, ce qui dépend des choix possibles. En ce qui concerne la précarité énergétique, cela se traduit par la moindre possession de capacités pour chauffer suffisamment son logement. Cette perspective tient compte de la vulnérabilité liée à la précarité énergétique (à quel point est-on sensible aux chocs externes, comme une augmentation des prix de l'énergie) et considère aussi la pauvreté comme un phénomène relatif (voir aussi Vranken & Geldof 1992). La précarité énergétique et le fait de ne pas se chauffer de manière adéquate doivent donc être définis par rapport aux modèles de vie géné-

[8] Cette dualité est au cœur d'une problématique que nous allons aborder plus loin, à savoir celle de la relation entre deux situations qui ne se correspondent pas tout à fait : la précarité énergétique et « l'énergie et la pauvreté ». La précarité énergétique peut apparaître aussi bien suite à la surconsommation qu'à la sous-consommation. La première découle d'un modèle de dépenses exagérées (volontairement ou non : comportement du consommateur, mais aussi équipement de mauvaise qualité, habitation mal isolée, etc.), tandis que la seconde résulte d'un manque de moyens pour adopter un modèle de dépenses « normal ».

[9] Il s'agit des libertés de base (liberté d'expression, de conscience et d'association, liberté politique et d'intégrité personnelle), de la liberté de mouvement et d'orientation professionnelle, de la puissance et des avantages liés aux fonctions et aux postes à responsabilités, des revenus et des biens, des bases sociales du respect de soi (Dubois 2007:4).

ralement admis par la société. Cette troisième approche indique surtout que différentes familles ne disposent pas des mêmes « armes » que les autres pour se procurer les services énergétiques nécessaires et que leur vulnérabilité à ce sujet est un facteur important (Dubois 2007:7).

1.1.2 European Fuel Poverty and Energy Efficiency project

Le récent projet européen « *European Fuel Poverty and Energy Efficiency* » (EPEE 2007:5) fait autorité en matière d'étude sur la précarité énergétique. Les chercheurs y ont utilisé la définition suivante de la précarité énergétique :

> *A difficulty, or even incapacity, to have proper heating in one's home, all this at a reasonable cost.*

Nous y retrouvons dans une certaine mesure les trois dimensions de Dubois. Le chauffage « adapté » dans le logement renvoie à l'accès à un certain niveau d'utilité. L'aspect « prix raisonnable » renvoie aux moyens nécessaires pour pouvoir se procurer l'énergie. Parmi ceux-ci figurent les revenus et un logement correct, dont la répartition de l'accès peut être inégale en raison de divers facteurs. « Incapacité » peut faire référence à un plus large éventail de problèmes auxquels les ménages sont confrontés et porte l'attention sur leur vulnérabilité.

Il convient de noter qu'une fois encore, tout comme dans les définitions anglaises et dans l'analyse de Dubois, il n'est question ici que du chauffage[10]. Nous devons donc nous demander si la précarité énergétique peut/est effectivement limitée au chauffage adéquat du logement, ou si le concept peut être plus large et s'étendre à l'ensemble des dépenses énergétiques nécessaires au ménage dans son logement (comme l'eau chaude sanitaire, la préparation et la conservation de la nourriture, l'éclairage). Cette question fait référence à la reconnaissance par l'UE de l'énergie (et pas uniquement du chauffage) comme besoin de base (European Commission 2007).

1.1.3 L'Union européenne

Au niveau européen non plus, il n'existe aucune définition généralement acceptée. Le terme est pourtant utilisé et se retrouve dans divers documents officiels. En ce qui concerne la reconnaissance de l'énergie comme élément important pour pouvoir mener une vie décente, il convient de noter que la Commission mentionne que « *energy is essential for every European* » (European Commission 2007). Le dernier paquet de directives européennes sur l'énergie encourage les Etats membres à définir la catégo-

[10] Il faut veiller à ne pas sortir les définitions de leur contexte. Les chercheurs participant à ce projet ont dû trouver une définition commune aux différents pays dans lesquels le projet allait être réalisé (cf. présentation d'un chercheur du CUNIC lors d'un colloque organisé à Charleroi sur la précarité énergétique (23/11/2010)). Le lien avec l'*energy efficiency* de l'EPEE et le fait que l'on prévoie que les plus grands progrès à réaliser à ce niveau sont liés à l'isolation des logements peuvent avoir inspiré le ciblage de la définition.

rie des « consommateurs vulnérables », en se basant potentiellement sur la notion de précarité énergétique.[11]

Le terme « *energy poverty* » se retrouve aussi dans la version révisée de la directive Performance énergétique des bâtiments (Parlement Européen et Conseil 2010). D'après un rapport du groupe d'étude *European Fuel Poverty and Energy Efficiency* (EPEE 2009b), la définition suivante a été proposée pour « *energy poverty* » dans la procédure de révision:

> *Situation in which a household has to spend more than one tenth of its income to pay bills to heat its dwelling to an acceptable standard, based on levels recommended by the W.H.O.*

Finalement, aucune définition n'a été adoptée dans la directive, ce qui semble être une opportunité manquée pour une définition européenne commune.

Lors de la présidence belge de l'Union européenne qui s'est déroulée pendant le second semestre de 2010, la précarité énergétique figurait en haut de l'agenda. A cette occasion, le Ministre fédéral du Climat et de l'Energie a commandé deux études sur la précarité énergétique. La première, menée par le Conseil Economique et Social Européen (CESE 2010), indique entre autres la nécessité d'adopter une définition européenne pouvant être reprise par chaque Etat membre. Une distinction est faite à ce niveau entre un dénominateur commun (« *la difficulté ou l'impossibilité de chauffer le logement de manière adéquate et d'utiliser d'autres équipements énergétiques essentiels à un prix raisonnable* ») et la possibilité d'ajouter d'autres critères pour que le concept de précarité énergétique puisse correspondre aux évolutions sociétales (et tenir compte des différences entre les Etats membres).

> *The EESC suggests that the EU adopt a common general definition of energy poverty that can then be adapted by each Member State. One option would be to define energy poverty as the difficulty or inability to ensure adequate heating in the dwelling and to have access to other essential energy services at a reasonable price. Although this is a general definition, other criteria could be added in order to bring the concept into line with developments in society. This would help to quantify and tackle energy poverty more effectively. (EESC 2010:53)*

Contrairement à la définition discutée dans le cadre de la Directive sur la « Performance Energétique des Bâtiments » (PEB), cette définition tient compte de l'ensemble des besoins énergétiques des familles (hors transport) et élargit donc la définition utilisée dans le projet EPEE. Nous voyons également qu'il est possible d'avoir une large définition « conceptuelle » au niveau européen, qui peut être adaptée aux besoins spécifiques et au contexte de chaque Etat membre ou région. Une défini-

[11] Pour plus d'informations sur le « *Third Energy Package* » et les initiatives au niveau européen en matière de précarité énergétique, voir point 2.2

tion au niveau européen ne doit, en effet, pas empêcher une précision du concept au niveau national, régional ou local.

La seconde étude commandée (Grévisse et al. 2010) se concentre sur l'utilisation d'un critère commun pour déterminer la précarité énergétique dans chaque Etat membre. Elle propose pour ce faire de se baser sur l'indicateur « part des dépenses des ménages consacrées à l'énergie » (cf. la « *fuel poverty* » au Royaume-Uni), mais d'y ajouter un élément prenant en compte le contexte spécifique de chaque Etat membre. On ne se base donc pas sur un seuil absolu de dépenses consacrées à l'énergie en fonction des revenus (par exemple 10%), mais bien sur un seuil relatif. On calcule dès lors un « coefficient d'inégalité énergétique » en étudiant la déviation en pourcentage entre d'une part les dépenses énergétiques (en fonction des revenus) d'un ménage et d'autre part les dépenses énergétiques moyennes des ménages dans l'Etat membre. Plusieurs critères peuvent être associés à ce coefficient pour désigner différents niveaux de précarité énergétique (ou d'inégalité énergétique).

1.1.4 Vers une définition propre au projet

L'augmentation du nombre d'études consacrées à la précarité énergétique s'accompagne d'une plus grande diversité de questionnements et de propositions de définition. Il nous semble donc utile d'en citer quelques-uns, outre ceux dont nous avons déjà parlé (Boardman 1991, DECC 2010, Dubois 2007, EPEE 2007, CESE 2010 et Grévisse et al. 2010), qui nous ont fait réfléchir et inspiré le développement d'une définition propre. Ces éléments peuvent apporter plusieurs arguments justifiant le choix de la définition au point 1.5.

Une définition qui nous revient par exemple en tête est celle formulée par Buzar en 2007 (dans Bouzarovski et al. 2011) :

> Fuel poverty is *« a condition wherein the domestic energy services available to a household are below socially and materially necessitated levels »*.

Nous pouvons (et nous devons) nous demander ici s'il est pertinent de faire la distinction entre la détermination sociale (« *socially* ») et matérielle (« *materially* ») des niveaux minimums utilisés dans cette définition. La question sous-jacente porte sur la différence entre une limite inférieure absolue ou relative. Le principe retenu dans notre étude est que (la satisfaction de) chaque besoin de base est naturellement conditionné par des circonstances matérielles, mais que son contenu est toujours défini socialement. En d'autres termes, il s'agit de voir ce qui est considéré comme « normal » dans la société. Le fait de ne pas pouvoir satisfaire ses besoins d'une manière socialement acceptée entraîne l'exclusion sociale. Il n'est donc pas (plus) acceptable de chauffer sa maison en allant quotidiennement acheter un petit sac de charbon ou de bois, ou un jerrycan de mazout au magasin du coin. Indépendamment du fait que c'est un mode de chauffage non durable aux niveaux environnemental et économique, c'est très cher et stigmatisant.

La définition suivante, tirée d'un rapport français pour servir de fil conducteur à un plan de lutte contre la précarité énergétique (De Quero & Lapostolet 2009) et également reprise dans l'ouvrage de Palt (2010) « Précaires et clients », introduit la notion de relativité en renvoyant aux difficultés « particulières » :

> *Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources et de ses conditions d'habitat.*

Depuis 2010, la législation française, plus spécifiquement l'article 11 de la « Loi portant engagement national pour l'environnement »[12], reprend une définition de la précarité énergétique inspirée de la définition que nous venons de citer. La version du texte de loi supprime toutefois le « notamment », ce qui limite les causes mentionnées au duo composé des ressources insuffisantes et des conditions de logement inadaptées.

La suppression de ce terme dans la définition française officielle n'est pas insignifiante. Nous verrons dans ce qui suit que les causes de la précarité énergétique sont non seulement multiples et multidimensionnelles (elles sont nettement plus vastes que les seuls revenus et conditions de logement), mais qu'elles sont aussi étroitement liées entre elles.

Après cet « intermède », nécessaire à la compréhension de la problématique, nous sommes plus en mesure de proposer une définition propre synthétisant les considérations abordées dans ce chapitre. Nous allons, dans la mesure du possible, y intégrer tous les éléments primordiaux, tout en évitant les faiblesses identifiées.

1.2 Causes

D'après le projet EPEE (EPEE 2009a), les principales causes de la précarité énergétique sont liées aux revenus insuffisants, aux conditions de logement mauvaises ou inadaptées (piètre qualité énergétique ou inadaptation à la composition du ménage) et à l'augmentation des prix de l'énergie. Viennent s'ajouter à ces causes essentielles des circonstances aggravantes, comme le fait que la précarité énergétique est largement liée à la pauvreté en général. Nous aborderons tous ces aspects dans ce point.

A y regarder de plus près, nous pouvons en effet ajouter plusieurs facteurs, plutôt de nature sociale et culturelle, aux causes classiques de la précarité énergétique. Il s'agit entre autres d'un faible niveau de formation (allant parfois jusqu'à l'analphabétisme), de l'absence de réseaux de soutien (en ce compris peu, voire aucune participation dans les organisations de défense d'intérêts) et du manque d'accès aux informations et

[12] Disponible sur http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434

services. Très peu d'études ont été menées sur cette dernière série de facteurs, bien qu'ils soient régulièrement et expressément cités par les parties prenantes. C'est pourquoi nous leur accordons une place prépondérante dans notre étude.

L'énumération de cette multitude de facteurs est inspirée par le premier paragraphe de la définition de la pauvreté sur laquelle nous nous sommes basés (Vranken 1991:19):

> *La pauvreté est un réseau de carences. Ce réseau s'étend sur plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective des pauvres (...).*

Dans cet aperçu, on tient généralement compte d'aspects qui sont aussi bien liés à l'individu (l'utilisateur de l'énergie), au contexte et aux conditions de fourniture de l'énergie, qu'à l'ancrage culturel (le contexte social dans lequel l'individu grandit et vit) et à l'environnement technologique lié à la fourniture énergétique (appareil, équipement). De nombreux éléments évoqués peuvent s'appliquer à des profils de personnes très divers, et peuvent donc être déterminants pour tout un chacun. Néanmoins, il existe une importante différence entre les personnes en situation de pauvreté et les autres. Pour les premiers en effet, de nombreux facteurs limitant agissent souvent de concert. Il est important de ne pas oublier, au fil de la lecture de ce rapport, que tout le monde peut être confronté un jour à des obstacles et des problèmes, mais que pour les personnes vivant dans la pauvreté, la plupart de ces obstacles surviennent parfois tous ensemble et en même temps.

Précarité énergétique et pauvreté : est-ce identique ?

Le risque de précarité énergétique et le risque de pauvreté touchent en grande partie un public identique. L'étude EPEE (2006) qui analyse spécifiquement les données de l'enquête européenne sur les conditions de vie (SILC) pour la Belgique montre, par exemple, que les ménages à faibles revenus (premier et second déciles) ont proportionnellement plus de retard de paiement (question HS020)[13], un logement de qualité inférieure (question HH040) ou des problèmes financiers pour chauffer correctement leur logement (question HH050) que la moyenne. Parmi ceux-ci par exemple, 18% ont eu des difficultés financières pour chauffer correctement leur logement contre moins de 2,5% des ménages les plus aisés (décile 10). Les ménages composés de personnes seules ou de familles monoparentales sont nettement plus représentés également. Toutefois, la faiblesse des revenus ne signifie pas automatiquement que l'on soit en précarité énergétique, même si le risque en est grandement accru, de même que le fait d'avoir des revenus dans la moyenne ne met pas le ménage automatiquement à l'abri (ex : environ 9% des ménages à revenus moyens - déciles 5 et 6 - ont éprouvé des difficultés financières à chauffer correctement leur logement). Si la taille et la qualité du logement, un loyer/coût raisonnable et un bon état de santé peuvent permettre aux premiers d'y échap-

[13] Le rapport sur la recherche « *Une autre approche des indicateurs de pauvreté* » du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale montre que beaucoup de dettes concernent des éléments touchant directement aux droits des gens (logement dont énergie, éducation, santé, etc.) et non simplement à des crédits de consommation. Le manque de revenus oblige le ménage à faire un choix dans ses droits. (http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm)

per, un accident de parcours (séparation, perte d'emploi, maladie, hiver plus rigoureux, etc.) peut venir perturber l'équilibre des seconds et les entraîner vers la précarité énergétique.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que des événements exceptionnels (comme une naissance, une maladie, une séparation, la perte d'un emploi ou un hiver exceptionnellement rude) peuvent parfois perturber les équilibres très fragiles et faire tomber de nombreux ménages dans la précarité énergétique. Le fait que cette précarité énergétique soit temporaire ou structurelle dépendra de l'aide que le ménage recevra à ce moment précis afin de rééquilibrer la situation.

1.2.1 Des revenus insuffisants

Il existe une corrélation évidente entre les revenus faibles et la précarité énergétique. Les ménages à faibles revenus ont souvent des difficultés à joindre les deux bouts et économisent donc nécessairement sur toutes sortes de dépenses, dont l'énergie. C'est ce qui ressort des données issues de l'étude européenne *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC)[14]. Ces données SILC ont également été utilisées pour calculer les risques de pauvreté en comparant les revenus des ménages avec le seuil européen de risque de pauvreté (qui équivaut à 60% des revenus médians nationaux). Pour la Belgique, ce seuil atteignait €966 par mois pour un isolé en 2009 et €2.028 pour un ménage avec deux enfants. En Belgique, le pourcentage de personnes en situation de risque de pauvreté s'élevait à 14,6% en 2009 (Vranken et al. 2010). Environ un million et demi de Belges présentent donc un risque accru de ne pas s'en sortir financièrement et de tomber à terme dans l'endettement.

Ce risque de pauvreté en fonction des revenus n'est bien entendu par réparti de manière égale dans la population. En Belgique aussi, certains groupes de population ont une probabilité beaucoup plus élevée d'y être confronté. Ainsi, le risque de pauvreté pour les femmes est plus élevé que pour les hommes. En ce qui concerne les catégories d'âge, les personnes de plus de 65 ans présentent en Belgique un risque de pauvreté plus élevé, suivies des enfants. Les familles monoparentales sont les plus vulnérables face à la pauvreté. Les isolés sont en général nettement plus touchés : en Belgique, 22 % des isolés vivent sous le seuil de pauvreté, contre seulement 8 % des ménages composés de deux adultes avec un ou deux enfants.

[14] Les enquêtes pour l'étude *Statistics on Income and Living Conditions* sont menées dans les 25 Etats membres de l'UE depuis 2004 (en Belgique dès 2003 avec six autres pays) et elles ont pour but de permettre la comparaison de la situation socio-économiques des ménages dans divers Etats membres. On travaille pour cela avec des « panels rotatifs », où un quart des ménages interrogés sont remplacés annuellement, afin qu'aucun ménage ne puisse être interrogé pendant plus de quatre ans d'affilée. Cela permet d'avoir des séries temporelles tout en maintenant la représentativité. L'échantillon pour les ménages privés est tiré à partir du registre national et comprend plus de 5.000 familles en Belgique, avec une répartition proportionnelle entre les régions qui suit assez fidèlement la répartition réelle de la population. (Van den Bosch 2006)
Pour plus d'informations : http://aps.vlaanderen.be/sgml/largereeksen/1319.htm.

Le travail apporte une bonne protection contre la pauvreté : 35 % des chômeurs en Belgique vivent sous le seuil de pauvreté, contre seulement 5 % des travailleurs. Le niveau d'instruction est également une assurance pour rester au-dessus du seuil de pauvreté. Les personnes peu formées (dont le plus haut niveau d'étude est l'enseignement secondaire inférieur) courent en Belgique environ quatre fois plus de risques de se retrouver sous le seuil de pauvreté que les personnes présentant un niveau de formation plus élevé (Van Haarlem 2010).

Le fait que les montants de nombreuses allocations sociales ne dépassent pas le seuil européen de risque de pauvreté explique en grande partie cela. Le revenu d'intégration en 2009 représente en effet à peine 74% du seuil de pauvreté pour les isolés et 64% pour un couple avec deux enfants. En comparaison avec 2008, on observe une diminution de deux points de pourcentage pour les allocations mentionnées (Van Haarlem 2010).

Ce seuil de risque de pauvreté, entretemps devenu classique, présente plusieurs défauts. Nous avons donc recherché des indicateurs complémentaires. Le budget de référence en est un premier et vient ensuite l'indicateur de « déprivation matérielle ».

Un budget de référence donne le prix (mensuel ou annuel) d'un panier de biens et de services dont un ménage-type (composition et taille) a besoin pour maintenir un certain niveau de vie. Il est généralement dressé par des spécialistes (qui peuvent être des scientifiques et/ou des experts de vécu) pour un panier dont la composition se base sur un ensemble de constatations scientifiques (en termes de consommations minimales de denrées alimentaires et d'alimentation saine, par exemple), de « consensus » culturels (quels biens et services sont utilisés normalement dans une certaine société et sous quelle forme) et immanquablement aussi l'une ou l'autre représentation de l'homme et de sa place dans la société. Les budgets de référence ne correspondent donc pas aux dépenses réelles d'un ménage ou aux résultats d'enquêtes sur les budgets familiaux. En bref, un « budget de référence » tente de répondre à la question suivante : de quoi une personne a-t-elle besoin pour pouvoir participer pleinement à la société (Storms & Van den Bosch 2009)? Pour l'année 2008 en Belgique, on arrive à un budget de référence de près de €980 pour les isolés (ibidem:302), ce qui est proche du seuil européen de pauvreté susmentionné. Pour les familles, le budget de référence dépend de l'âge des enfants et varie par exemple pour un couple avec deux enfants de €1.785 à €2.150.

L'indicateur de « déprivation », qui mesure le pourcentage de la population confronté à des carences en matière de conditions de vie, est un autre indicateur de pauvreté. Les conditions de vie sont dites mauvaises si on enregistre un score peu élevé pour au moins trois des neuf items suivants :

- pouvoir se permettre de partir en vacances une semaine en dehors de la maison ;

- pouvoir se permettre de manger tous les deux jours de la viande, du poisson ou une alternative végétarienne ;
- rencontrer des problèmes de retards de paiement ;
- être en mesure de chauffer son logement de manière adéquate ;
- pouvoir payer des dépenses imprévues s'élevant au montant mensuel du seuil de risque de pauvreté de l'année précédente ;
- pouvoir se permettre une télévision ;
- pouvoir se permettre un système de téléphonie fixe ou mobile ;
- pouvoir se permettre un véhicule personnel ;
- pouvoir se permettre un lave-linge.

Pour la Belgique en 2009, cet indicateur concernait 11,6% de la population (comparé à 11,4% en 2008 et 12,0% en 2007) (Vranken et al. 2010). Si les gens ne peuvent pas se permettre au moins quatre items, on parle de « déprivation matérielle *grave* », une situation touchant 5,2% des Belges (5,6% en 2008 et 5,7% en 2007).

La plupart des items de l'indicateur de « déprivation » peuvent être liés à l'énergie. L'indicateur renvoyant au chauffage adéquat parle de lui-même. En outre, les appareils cités (télévision, téléphone mobile et lave-linge) nécessitent de l'électricité. L'indicateur renvoyant à la nourriture comprend aussi des activités comme la cuisine ou la conservation de la nourriture, tandis que les problèmes de défaut de paiement sont souvent liés à l'énergie.

Synthèse

Voici en synthèse quelques données de base sur la pauvreté relative aux revenus traitées dans ce chapitre (sur la base des chiffres de 2009).

- Le seuil de pauvreté de l'UE en 2009 était de €966 par mois pour un isolé et de €2.028 pour un ménage avec deux enfants.
- Le pourcentage de personnes dans une situation de risque de pauvreté en Belgique s'élève à 14,6%, ce qui correspond à environ 1,5 million de Belges.
- Les familles monoparentales et les isolés courent un plus grand risque de pauvreté, tout comme les enfants et les plus de 65 ans.
- 35% des personnes sans emploi (chômeurs) en Belgique vivent sous le seuil de pauvreté.
- Le budget de référence – prix d'un panier de biens et de services dont un ménage d'une composition et d'une taille spécifiques a besoin pour maintenir un certain niveau de vie – pour un isolé a été estimé en 2008 à €980 par mois ; pour un couple avec deux enfants, il variait entre €1.785 et €2.150.
- Selon l'indicateur de « déprivation » en 2009 en Belgique, 11,6% de la population était touchée par de mauvaises conditions de vie.

1.2.2 Mauvais logement

L'image de la pauvreté en tant que réseau d'exclusions sociales indique que les exclusions dans différents domaines s'influencent et peuvent se renforcer mutuellement.

Une situation de revenus problématique va dans la pratique déterminer les conditions de logement. Sur le marché de l'immobilier, les personnes avec un revenu faible se retrouvent souvent dans les habitations les moins chères, qui sont en général non seulement plus anciennes, mais aussi de mauvaise qualité (avec toutes les pertes de chaleur que cela implique). Même si la volonté de les rénover est généralement présente, ces personnes manquent souvent de moyens et de compétences nécessaires pour le faire.

Les personnes en situation de pauvreté ne disposent toutefois généralement pas d'assez de moyens pour accéder au marché immobilier privé, les logements sociaux leur offrent alors une solution. Ces vingt dernières années, le profil socio-économique des locataires sociaux s'est systématiquement affaibli. A l'heure actuelle, la majorité d'entre eux ne perçoit que de faibles revenus (de remplacement) et la qualité des logements sociaux s'en ressent. La moitié de ces habitations enregistrent de mauvais résultats à l'un ou plusieurs critère(s) de présence de double vitrage (23%), d'un système de chauffage central (20%) ou d'isolation du toit (28%) (Trends 2011). Par ailleurs, la part de marché de la location sociale dans l'ensemble du marché du logement en Belgique est limitée (6%) – surtout en comparaison avec les autres pays européens.[15]

Le marché privé de la location enregistre des résultats encore moins bons que ceux de la location sociale (Heylen & Winters 2009:2), surtout parce que les personnes à faibles revenus n'ont accès qu'aux plus mauvais segments de marché. Ces segments de piètre qualité, le secteur secondaire (ou résiduel[16]) de la location, s'adressent aux personnes ou aux familles qui ont été évincés d'autres segments de marché du logement. Elles n'ont pas la possibilité d'aller ailleurs et vivent dans de vieilles habitations, amorties depuis longtemps, dont la valeur n'est plus en rapport avec ce qu'elles rapportent (les ceintures de logements datant du 19ème siècle bordant les villes en sont un exemple). Ces anciennes habitations de faible qualité disposent souvent de systèmes de chauffage inadaptés et d'une mauvaise isolation. Par conséquent, les frais de chauffage peuvent y être élevés. On estime que 24,1% des familles sous le seuil de pauvreté vivent dans un logement présentant des problèmes de type humidité ou toit qui fuit et 15% indiquent ne pas pouvoir chauffer suffisamment leur logement en raison de problèmes financiers. De plus, 16% des personnes sous le seuil de pauvreté vivent dans un logement sombre (SILC 2009).

Nous pouvons citer d'autres chiffres, comme le fait que 25,2% des personnes sous le seuil de pauvreté vivent dans un environnement très bruyant et 24,9% dans un environnement violent (SILC 2009), ce qui indique qu'il existe aussi une dimension spatiale à la pauvreté. Ces éléments doivent être pris en considération surtout lorsque l'on

[15] Le Rassemblement national pour le Droit à l'Habitat (2004) indique qu'il y a 16% de logements sociaux en France, 35% aux Pays-Bas et 21% en Grande -Bretagne.
[16] À savoir les logements de moindre qualité écartés pratiquement d'office par les ménages avec suffisamment de moyens.

parle des conditions de logement dans les environnements urbains, non seulement parce que le fait d'habiter dans un environnement détérioré entraîne plusieurs problèmes concomitant, mais aussi parce que plusieurs initiatives, potentiellement considérées comme « bonnes pratiques »[17], sont basées sur le phénomène des noyaux de logements de faible qualité, véritables « passoires énergétiques ». Il s'agit donc d'un sujet recélant à la fois des menaces et des opportunités.

Une étude consacrée à l'évolution de la situation dans ces « quartiers en difficulté » (Kesteloot et al. 2001, Vanneste et al. 2007) a conclu que, suite à de nombreuses rénovations, la qualité moyenne des logements avait augmenté, mais que cela s'accompagnait aussi d'une « gentrification »[18] progressive. Cela n'a donc pas nécessairement entraîné une amélioration de la situation pour les plus faibles. Dans les quartiers où vivent de nombreuses personnes d'origine étrangère, le constat semble quelque peu plus optimiste puisqu'une légère amélioration y est notée. D'autre part, les quartiers caractérisés par de nombreux logements sociaux semblent enregistrer une dégradation sensible en raison de l'affaiblissement du profil social des locataires. Le fait que la pauvreté et la précarité énergétique soient souvent concentrées au niveau spatial est une donnée importante. Cela indique qu'une approche à deux objectifs est nécessaire, afin de viser non seulement des améliorations au niveau individuel, mais aussi au niveau des quartiers dans leur ensemble.

1.2.3 Education et compétences

Le niveau d'éducation a lui aussi une influence claire sur le risque de tomber dans une situation de pauvreté (énergétique). Cela se traduit de diverses manières.

Tout d'abord, les personnes peu instruites courent un plus grand risque d'émarger au chômage ou d'être exclus d'une manière ou d'une autre du marché du travail, situation qui peut les précipiter dans les catégories de revenus les plus faibles. Les opportunités d'accéder au marché de l'emploi sont en effet fortement déterminées par le niveau d'études : 54,4% de tous les demandeurs d'emploi inoccupés en 2010 avait un niveau d'instruction faible (au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur). Ce pourcentage est encore plus élevé (61%) lorsque l'on considère le groupe plus spécifique des chômeurs de longue durée (Van Haarlem 2010:421).

Ensuite, un faible niveau d'instruction entraîne un faible niveau d'alphabétisation. Il est évident que cela va jouer au niveau de la compréhension des factures, des échanges de courriers et des modes d'emploi, surtout dans le contexte institutionnel complexe de la société actuelle (voir entre autres le point 1.2.7). Outre les connais-

[17] Au Royaume-Uni par exemple, il existe l'initiative « *Warm Front* » visant la rénovation commune de blocs d'habitations ; une pratique qui intéresse de plus en plus aussi en Belgique (par exemple la rénovation d'un bloc d'habitations à Courtrai). Voir aussi le Chapitre 6 pour plus de détails.

[18] La « gentrification » renvoie au phénomène par lequel des occupants à l'origine pauvres d'un quartier (ou d'un bloc d'habitations) sont évincés par des plus riches car ce quartier ou ce bloc d'habitations est devenu plus attrayant suite à l'amélioration de l'infrastructure (par exemple des espaces publics) et qu'il est devenu à la mode (style architectural, situation, réputation).

sances de base en matière d'efficacité énergétique, par exemple, nous distinguons dans les grandes lignes trois types de compétences : les compétences instrumentales, structurelles et stratégiques (Windey 2007).

Un exemple de *compétences instrumentales* concerne l'utilisation des boutons : vous devez d'abord connaître les fonctions des différents boutons d'un appareil avant de pouvoir l'utiliser correctement. Cette « analphabétisation numérique » représente un obstacle majeur pour bon nombre de personnes. *Les compétences structurelles* renvoient à la compréhension, l'évaluation et la sélection de technologies, nécessitant parfois la maîtrise d'un langage très technique. Les *compétences stratégiques* traitent entre autres de la recherche proactive d'informations, de l'analyse de l'environnement en fonction d'informations importantes et de la prise de décisions sur base de ces informations. Une bonne illustration de l'utilisation de ces compétences peut se faire sur base des étapes nécessaires dans le choix d'un fournisseur d'énergie.

Il est toutefois possible de passer outre ces obstacles avec un accompagnement adapté. Dans un projet pilote de Guidance Sociale Energétique en 2006-2007 avec plusieurs CPAS à Bruxelles, 55 familles défavorisées ont été suivies par Bruxelles Environnement pour les sensibiliser à l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) et les conseiller au niveau des économies d'énergie dans leurs activités quotidiennes (IBAM & Ons 2009:9). Ce projet a permis pour plus de la moitié de ces familles (53%) de réduire leur consommation de chauffage de 10 à 50%. En ce qui concerne l'électricité, la consommation a diminué de plus d'un quart chez 17% des familles et de 5 à 25% pour 22% des familles. Au cours de la période 2009-2010, un second projet de Guidance Sociale Energétique a été organisé à Bruxelles. Il a été coordonné par la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSSB 2010). L'impact principal a été enregistré au niveau du chauffage, avec une diminution moyenne de la consommation de 20%. La consommation électrique est restée en moyenne assez stable.

Il convient toutefois de souligner certains éléments mis en avant durant les entretiens menés auprès de différents acteurs au cours de notre recherche. Tout d'abord, les deux projets comportaient un suivi complet et intensif, avec une assistance aussi bien éducative (analyse de la facture et du comportement de consommation, relevé des compteurs) que matérielle (au niveau de l'isolation, des ampoules économiques, des vannes thermostatiques). Ensuite, sur les 99 familles contactées par la FCSSB, environ 45% ont finalement participé à tout le processus d'accompagnement et 30 familles se sont désistées avant ou après la première rencontre. Cela démontre qu'il n'est pas évident d'atteindre un groupe cible correct et complet. Cette conclusion revient de plus en plus souvent dans les initiatives existantes d'accompagnement et de suivi. Cette difficulté peut être liée à plusieurs éléments, abordés plus loin, tels que les modèles comportementaux et la culture, mais aussi les réseaux sociaux et la participation.

1.2.4 Modèles comportementaux et culture

Le manque d'opportunités qui caractérise la vie des personnes en situation de pauvreté et qui commence dès la petite enfance (cf. entre autres Vandenhole et al. 2010 et Dierckx, Van Herck & Vranken 2010), ainsi que les conditions de vie qui en découlent, ont des répercussions évidentes sur leur vision de la réalité et leurs modèles comportementaux. Les personnes en situation de pauvreté passent beaucoup de temps chez elles, ce qui implique qu'elles consomment plus d'énergie que les personnes qui travaillent à l'extérieur. Les routines leur manquent aussi et, par conséquent, elles passent à côté d'éléments pratiques, comme les heures d'ouverture et de fermeture des services publics et privés ou encore des magasins, elles ne surveillent pas les dates d'échéance et les horaires des formations.

On leur attribue un « *deferred gratification pattern* » (Schneider & Lysgaard 1953), ce qui signifie que, pour elles, l'idée des rémunérations différées n'est peu, voire pas pertinente. En effet, les personnes en situation de pauvreté n'ont pas souvent vécu d'expériences leur démontrant que les efforts d'aujourd'hui peuvent payer demain, étant donné la nécessité souvent impérieuse d'opter pour le court terme suite à un important manque d'argent. Il en va autrement dans les classes moyennes. Epargner pour des achats permettant d'économiser l'énergie, comme une chaudière à haut rendement ou du double vitrage, ne correspond ni aux projets ni aux moyens des personnes en situation de pauvreté.

On suppose parfois que la pauvreté générationnelle engendre une communauté affichant un modèle culturel propre (Vranken et al. 2003:29). Le développement d'une telle culture confèrerait une identité spécifique, et protègerait en même temps contre le monde extérieur (non pauvre), vu comme un ennemi qui impose sa culture dominante par une « violence symbolique ». La culture de consommation et la surconsommation qui l'accompagne sont des exemples de cette culture dominante. Les gens sont constamment encouragés à consommer plus et neuf, avec des répercussions sur la consommation énergétique, et se laissent entraîner par cette offre. Le monde extérieur exerce ainsi une importante pression pour l'achat d'appareils qui ne sont pas vraiment nécessaires, or les personnes en situation de pauvreté veulent elles aussi « être dans le coup ». Les écrans plats consommant beaucoup d'énergie en sont de bons exemples, comme aussi bon nombre d'électroménagers, souvent achetés par notre groupe cible en seconde main et plus énergivores, faute de moyens. S'agit-il d'une « consommation irresponsable » ou juste d'un comportement rationnel, dicté par l'idée que « l'on est ce que l'on consomme », rendant la valeur nominale de la consommation tellement importante à une époque dominée par le « *lifestyle* » ?

1.2.5 Les réseaux sociaux et la participation

Pour pouvoir faire face à des situations problématiques et pour bénéficier d'opportunités, la plupart des gens peuvent faire appel à leurs réseaux sociaux. C'est

également le cas pour les personnes en situation de pauvreté mais leurs réseaux comptent, il faut le noter, beaucoup de personnes dans la même situation qu'elles (Vranken, de Boyser & Dierckx 2003:29) ne pouvant offrir un capital économique, social et culturel suffisant pour vraiment apporter une aide. Dans leurs réseaux sociaux, les « liens forts » dominent, apportant surtout un soutien émotionnel, et ce au détriment des « liens faibles », qui donnent accès aux moyens déterminants pour l'accès notamment au bien-être et à la prospérité (revenus, travail, logement, droit, connaissances).

Les ramifications de leurs réseaux sociaux s'étendent moins dans la société que celles du citoyen moyen. 81,3 % des personnes sous le seuil de pauvreté ne participent pas à des activités sociales, récréatives en dehors de chez elles (contre 61,3 % de celles qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté). De même 40,4 % des personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté ne peuvent pas inviter des amis une fois par mois (contre 9,4 % des personnes qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté) (Vranken, de Boyser & Dierckx 2006).

Cette participation limitée, voire la non-participation, à la vie associative socioculturelle organisée ainsi qu'au monde sportif, artistique et culturel entraîne une mauvaise connaissance de l'espace public, ce qui pose problème lorsque les personnes en situation de pauvreté se retrouvent dans des positions de négociation formelles[19]. Cela explique en partie leur aversion pour tout ce qui vient des pouvoirs publics ou des grandes instances, comme lorsque le gestionnaire de réseau de distribution vient placer un compteur à budget.

Par conséquent, seuls les groupements d'intérêts, les institutions sociales et les habitants les mieux organisés réussissent à se faire une place dans ce champ social. Les groupes plus faibles, non organisés, de la société n'ont que difficilement, voire pas du tout, accès aux instances politiques. Le fait que les « verenigingen waar armen het woord nemen » (associations où les pauvres prennent la parole ou associations pour les personnes en situation de pauvreté) y arrivent en Flandre (et plus largement en Belgique) est un fait assez unique.

1.2.6 Obstacles

Lorsque l'on parle des modèles comportementaux ainsi que des réseaux culturels et sociaux comme facteurs compliquant et limitant la participation des personnes en si-

[19] Une éventuelle piste de réflexion à approfondir à ce propos, dans ce contexte spécifique, consisterait à étudier l'intérêt du capital social des utilisateurs des services et la composante normative du réseau qui relie les instances concernées et le client/consommateur. « *The normative component of social networks consists of the norms, regulatory rules, and effective sanctions that govern the behavior of actors withing a particular network* » (Coleman 1988, 1990 in Davern 1997). En faisant moins « usage » de la vie associative organisée et en connaissant moins l'espace public, la « réciprocité » d'une certaine relation et la perception des règles et sanctions existantes peuvent influencer le comportement et la position de négociation.

tuation de pauvreté à toutes sortes de prestations de services, l'accent est mis sur les caractéristiques propres à l'utilisateur de ces services. Dans un certain sens, les obstacles *dispositionnels* font aussi partie de cette catégorie. Ce sont des obstacles basés sur des attitudes et des perceptions vis-à-vis, par exemple, de « l'apprentissage » et de « l'école ». Ils peuvent par exemple déboucher sur le fait que l'on ne ressente pas le besoin de l'un ou l'autre équipement ou que l'on ne veuille pas demander, ni accepter l'une ou l'autre forme d'aide (à laquelle on a droit).

Mais il y a aussi un autre aspect, au moins tout aussi important (voire plus important encore) portant sur les caractéristiques des services. Elles limitent (consciemment ou inconsciemment) l'accessibilité en soulevant des obstacles ou en n'investissant pas l'énergie nécessaire pour faire disparaître les obstacles existants. Jusqu'à nouvel ordre, la fourniture d'énergie fait toujours partie de la prestation de services. Quels types d'obstacles ont pu être identifiés à ce niveau par la recherche ? (Vranken, 2010:21)

- Un premier type d'obstacles se situe au niveau des *droits* que l'on a une aide, si l'on est ayant-droit ou pas. Il est clair que ce n'est pas parce que l'on se trouve objectivement dans la situation « qui ouvre le droit » à l'aide que cette situation est reconnue et prise en considération sur le plan légal.
- *Les obstacles informatifs* portent sur la non-connaissance des droits (propres), sur le fait que l'on ne soit pas ou mal informé de l'offre.
- *Les obstacles situationnels* peuvent se présenter aussi bien du côté du service que de l'utilisateur potentiel, ou de la liaison (perturbée) entre les deux. Ces derniers concernent, par exemple, l'absence de moyens de transport ou de communication appropriés. Les obstacles situationnels survenant du côté de l'équipement/l'infrastructure sont liés à l'accessibilité physique du service (bâtiment en tant que tel) ou à la manière dont la prestation de services est assurée (heures d'ouverture, connaissance des langues). Steenssens (Steenssens et al. 2007) indique que les prestataires sociaux peuvent être perçus comme des « inquisiteurs » (en termes de réseau, ils agissent en tant que gardiens).
- Enfin, *les obstacles institutionnels* concernent les circonstances et les procédures du côté de l'offre qui excluent ou découragent les participants potentiels, tels que par exemple les horaires ou la fréquence des formations.

1.2.7 La gestion des informations et l'impact de la libéralisation

La libéralisation[20] du secteur énergétique est un facteur qui a contribué ces dernières années à l'augmentation de la précarité énergétique en Belgique et dans la plupart des autres pays de l'UE. Cette libéralisation doit assurer plus de concurrence sur le marché de l'énergie, ce qui devrait entraîner une baisse des prix et être donc également profi-

[20] Pour une brève explication de la libéralisation, référez-vous au point 2.3 qui dresse le contexte dans lequel la précarité énergétique doit être étudiée en Belgique.

table au consommateur. Nous parlerons plus spécifiquement de l'évolution des prix de l'énergie comme cause de la précarité énergétique au point 1.2.8, tandis que ce point-ci porte plutôt sur le contexte institutionnel du marché libéralisé. Malgré une série de mesures et une législation applicables aussi bien aux niveaux européen, que national et régional (cf. chapitre 2), la transition vers le marché libéralisé ne s'est pas faite sans problèmes. Le fait que les clients puissent choisir eux-mêmes leur fournisseur depuis la libéralisation du marché de l'énergie n'a semble-t-il pas aidé.

Nous reprenons ci-dessous un aperçu des problèmes, identifiés depuis longtemps ou plus récemment, qui se posent aujourd'hui. Il est basé sur un large échantillon de sources, dont le rapport annuel du service de médiation en énergie (2011), des contacts avec la société civile et des études existantes (Dumortier et al. 2006, Deekens et al. 2011) :

- problèmes lors des déménagements et de la transmission des relevés des compteurs ;
- erreurs dans les factures ;
- factures rédigées de manière trop compliquée, les clients ne les comprennent donc pas ;
- factures mensuelles d'acompte pas assez élevées (par conséquent, une somme importante doit être remboursée lors des régularisations) ;
- techniques de vente agressives et/ou trompeuses ;
- soupçon, du moins en Flandre, que les clients présentant des problèmes de paiement soient plus vite « droppés » qu'autrefois ;
- fournisseurs difficilement accessibles lorsque l'on veut aborder un problème et « call centers » inefficients (tiennent les clients longtemps en ligne ou ne peuvent pas toujours apporter l'aide nécessaire) ;
- politique de garanties peu claire qui complique l'accès au marché pour les clients présentant des problèmes de paiement ;
- problèmes croissants en matière de respect des plans de paiement faisant fortement supposer que les fournisseurs sont moins flexibles qu'autrefois dans les négociations des plans de remboursement (cf. publications sur les statistiques sociales VREG 2011 et CWaPE 2011), même si l'évolution des revenus familiaux et de la part des dépenses énergétiques dans le budget total des ménages jouent également un rôle.

L'accord sur « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz »[21] que les pouvoirs publics ont conclu en 2004 avec tous les fournisseurs d'énergie afin d'aborder de tels problèmes n'a pas encore débouché sur leur éradication dans la pratique, malgré les adaptations apportées en 2006 et 2008 notamment sur les informations (détaillées) qui doivent figurer sur la facture (Samenlevingsopbouw 2008 ; Deekens et al. 2011).

[21] Accord « *Le consommateur dans le marché libéralisé d'électricité et de gaz* », http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/documenten/akkoord.pdf

Ces effets de la libéralisation ont pour conséquence que les frais énergétiques peuvent être élevés pour les familles confrontées à ces problèmes. Le consommateur bien informé qui recherche activement au moyen d'outils adaptés (un ordinateur et une connexion à Internet) le tarif le moins cher peut, selon la théorie de la libéralisation, tirer profit de la nouvelle concurrence et de la pression à la baisse exercée sur les prix. Les personnes en situation de pauvreté ne font généralement pas partie de ce groupe (pour les raisons que nous avons déjà citées, telles que les réseaux sociaux plus restreints, moins de compétences stratégiques et un accès plus limité aux informations (compréhensibles)) et semblent, par contre, être souvent confrontées aux inconvénients de la libéralisation. C'est ce qu'il ressort également des entretiens et des groupes cibles de discussion.

La libéralisation a également entraîné un autre rapport de force entre le prestataire de services et le client (groupes cibles et entretiens, Deekens et al. 2011). Il n'est ainsi pas toujours très clair de savoir à qui l'on peut s'adresser pour résoudre un problème par courrier, et, via les « call centers », la procédure est souvent longue, épuisante et difficile sur le plan du contenu. Des facteurs classiques, que l'on retrouve dans la relation client-fournisseur de chaque grande organisation, jouent également un rôle. Tant la nature du produit, que les récentes augmentations et diversification des acteurs, ou même l'introduction de la concurrence, font que le contexte institutionnel de ce secteur est devenu crucial pour la problématique de la précarité énergétique.

La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité : bénéfique pour les ménages ?

La libéralisation des marchés du gaz et de l'énergie en Belgique est-elle bénéfique pour les ménages ? Les baisses de tarifs tant attendues ne sont pas arrivées chez tous pour diverses raisons, notamment liées à la libéralisation des marchés de l'énergie (coûts de la gestion des réseaux de transport et distribution, des organismes de régulation, etc.) ou totalement indépendantes (augmentation des prix des énergies sur les marchés, accroissement des prélèvements pour financer des mesures environnementales et sociales, importance des coûts de distribution, faible poids de négociation des petits consommateurs vis-à-vis des fournisseurs par rapport aux gros consommateurs, etc.).

Par ailleurs, la multiplication des acteurs et la complexité engendrée par cette réforme n'ont pas joué en faveur des ménages. Plusieurs articles scientifiques expliquent même le faible taux de changement de fournisseur depuis l'ouverture des marchés par le coût élevé que les ménages associent à la recherche de l'information et aux démarches nécessaires : ce coût fixe est tel par rapport aux bénéfices attendus par le changement (essentiellement baisse du tarif, amélioration du service, etc.) que la plupart des ménages considèrent que le statu quo leur procure un plus grand bien-être que le changement de fournisseur (Brennan 2005). Le paradigme économique du ménage comme agent économique rationnel préférant toujours le choix semble avoir vécu …

En Belgique, la libéralisation a été en outre l'occasion de « démutualiser » les coûts liés à la distribution du gaz et de l'électricité, ce qui a été globalement bénéfique pour les ménages flamands, plus proches des infrastructures et habitants une zone plus densément peuplée, que pour les ménages bruxellois et wallons qui ont du « digérer » un coût-vérité de distribution plus élevé que ce qu'ils avaient connus par le passé (voir CREG 2011 et section suivante).

1.2.8 Prix de l'énergie – Factures énergétiques

Le niveau et l'évolution des prix de l'énergie, ainsi que la complexité des factures énergétiques, contribuent largement à la précarité énergétique. Le prix final payé pour l'énergie est actuellement une combinaison d'une multitude de paramètres : le vecteur énergétique utilisé, le choix du fournisseur et du contrat, et la consommation.

(a) Le vecteur énergétique

Premièrement, le prix de l'énergie diffère fortement en fonction du *vecteur énergétique* utilisé. Une part importante des ménages consomme de l'électricité et/ou du gaz naturel, mais une partie de la population a toujours recours au mazout, au propane et au butane, aux lampes à pétrole et au charbon (pour des données chiffrées, cf. point 3.2). Le chauffage à l'électricité, selon le niveau de consommation et les appareils, est ainsi jusqu'à 50% plus cher que le chauffage au gaz naturel, mais il est paradoxalement plus présent chez les ménages aux revenus les plus faibles. Il ressort d'une étude précédente (Dumortier et al. 2006) que l'utilisation du charbon est plus intense dans les deux déciles de revenus les plus faibles (les 20% des revenus les plus faibles), ainsi que le chauffage.

(b) Choix du fournisseur

Ce point aborde notamment l'évolution des prix du gaz et de l'électricité. En ce qui concerne les prix de l'électricité, nous nous référons au récent rapport de la CREG « L'évolution des prix de l'électricité sur le marché résidentiel » (CREG 2011a) qui reprend les calculs des prix pour les différentes régions, les différents fournisseurs et les différents profils de clients, depuis la libéralisation jusqu'à aujourd'hui. Les calculs sont effectués selon deux méthodes différentes[22]: une méthode a suivi les tarifs des fournisseurs, tandis que l'autre s'est penchée sur les résultats des modules de calcul des différents régulateurs.

Les auteurs (CREG 2011a:11-12) ont conclu que la libéralisation jouait en faveur du client particulier en région flamande. C'est lié à la détermination des tarifs régulés sur les coûts moyens au niveau fédéral. Le fait que les frais de distribution régionalisés soient moins élevés en Flandre a eu un impact favorable sur les prix. La forte augmen-

[22] Les prix ont été calculés en faisant la moyenne des prix appliqués chez les quatre plus grands gestionnaires de distribution.

tation des frais de distribution depuis 2008 et la récente augmentation autorisée en avril 2011 (ce qui a entraîné un pic clair dans les graphiques à partir d'avril 2011) menacent de réduire l'avantage enregistré lors de la libéralisation. Cependant, « *le choix d'un bon fournisseur permet toujours de payer moins que le tarif régulé indexé de 2004* » (CREG 2011a:11-12).

En Wallonie, l'abandon de la détermination au niveau national des tarifs par le mode de calcul du tarif régulé a eu un effet négatif suite aux frais de distribution régionalisés plus élevés (pour des raisons géographiques et urbanistiques). En outre, à l'époque du tarif fédéral régulé, une réduction était accordée à l'ensemble des clients notamment en Wallonie et à Bruxelles, d'une valeur égale à la moyenne des kWh gratuits octroyés actuellement en Région flamande. Cette réduction a disparu à la libéralisation et n'a pas été reprise au niveau régional. « *Même en optant pour le fournisseur le plus avantageux, il n'est plus possible d'obtenir un prix plus intéressant que sous l'ancien système régulé », constatent les auteurs pour la situation en Wallonie* » (CREG 2011a:12).

En ce qui concerne Bruxelles, aucune conclusion spécifique n'a été tirée, mais pour les plus petits consommateurs, la situation est identique qu'en Wallonie : si les plus grands consommateurs peuvent tirer profit du choix du fournisseur le moins cher, ce n'est plus le cas pour les plus petits.

Les différences de prix entre les fournisseurs s'élèvent dans les trois régions à environ 10%[23], avec des extrêmes de 5% à 25%. L'augmentation sur les périodes concernées (entre 2005 et mai 2011 en Flandre et entre 2007 et mai 2011 à Bruxelles et en Wallonie) dépend du fournisseur et de la région, mais se situe en moyenne autour des 35-40%.

La CREG a réalisé en mai 2010 dans son étude « *L'évolution des prix du gaz naturel sur le marché résidentiel* » un calcul portant sur les différents clients-types dans les trois régions, et comparé ensuite les prix des différents fournisseurs (CREG 2011b). Début 2007 une augmentation de 30 à 40% des prix a été observée, tandis qu'une récente augmentation a annulé la diminution survenue après le pic de 2008.[24]

Décomposition du prix final pour l'électricité et le gaz naturel

Pour les deux vecteurs énergétiques, le prix final se compose de différents éléments (CREG 2010):

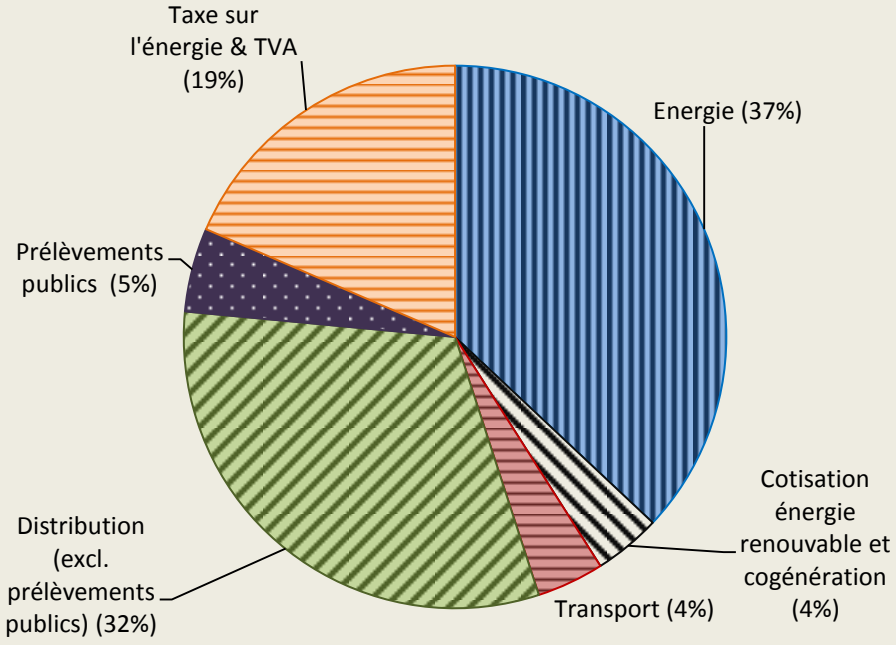
- le prix du fournisseur (prix de l'énergie ou « *commodity* ») ;
- les contributions pour les énergies renouvelables et la cogénération ;

[23] Ces pourcentages, et d'autres données, sont tirés des graphiques, qui varient fortement par région et par fournisseur et qui peuvent aussi fortement fluctuer dans le temps. Nous renvoyons le lecteur intéressé aux chiffres originaux et aux graphiques repris dans les différentes études de la CREG.

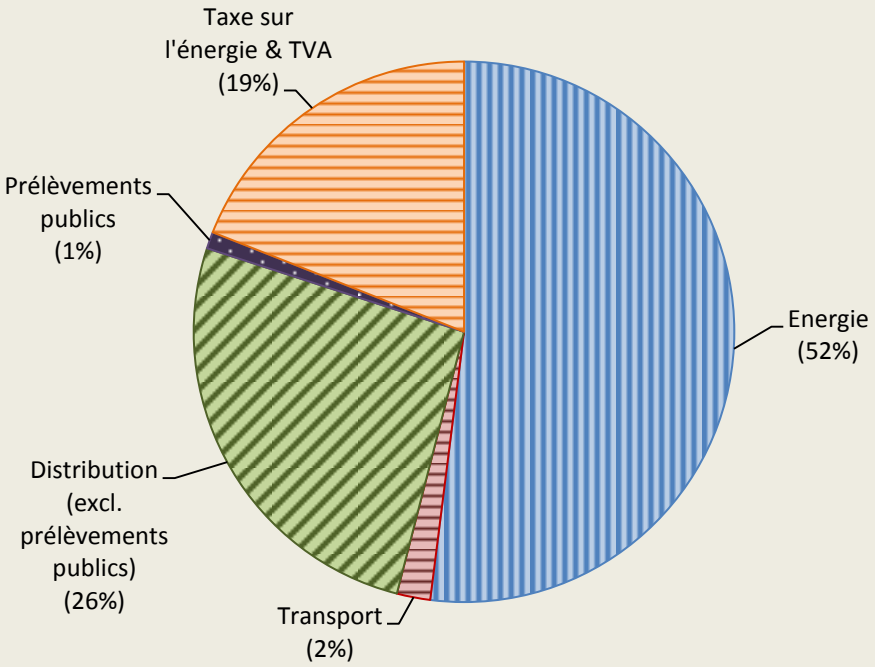
[24] Idem note de bas de page précédente.

- le transport ;
- la distribution ;
- les prélèvements publics ;
- la TVA et la taxe sur l'énergie.

L'importance relative des différents composants varie en fonction du type de client (profil de consommation et niveau de tension), de la zone de distribution, de la région et du fournisseur. Le Graphique 3 illustre la répartition des composants pour l'électricité (sur la base d'une moyenne des exemples illustrés dans CREG (2010:25-26) et le Graphique 4 fait de même pour le gaz naturel.



Graphique 3: Composition du prix de l'électricité
Source: CREG (2010)



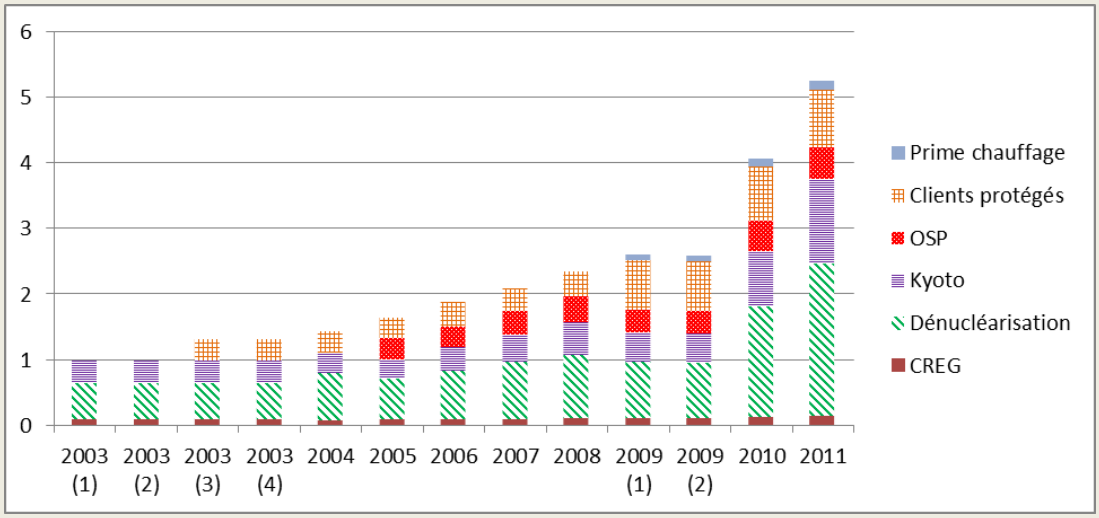
Graphique 4: Composition du prix du gaz naturel
Source : CREG (2010)

La part « énergie » reste le composant le plus important pour la définition du prix, bien qu'elle soit suivie de près par les coûts de distribution pour l'électricité. Ces graphiques sont basés sur la dernière étude de la CREG et illustrent la répartition pour la Belgique en 2010. Pour la Flandre, depuis la récente augmentation sensible des frais de distribution de l'électricité (en avril 2011) suite au succès des certificats d'énergie verte, ce composant est peut-être même devenu le plus important. La facture d'électricité a augmenté durant le premier semestre de 2011 d'environ 25%, principalement en raison des frais de distribution, qui représentent dès lors près de 50% des coûts de l'électricité. Une des conséquences est une augmentation importante du nombre de personnes qui changent de fournisseur d'électricité (De Standaard 2011).

Evolution de la contribution fédérale et surcharge « client protégé »

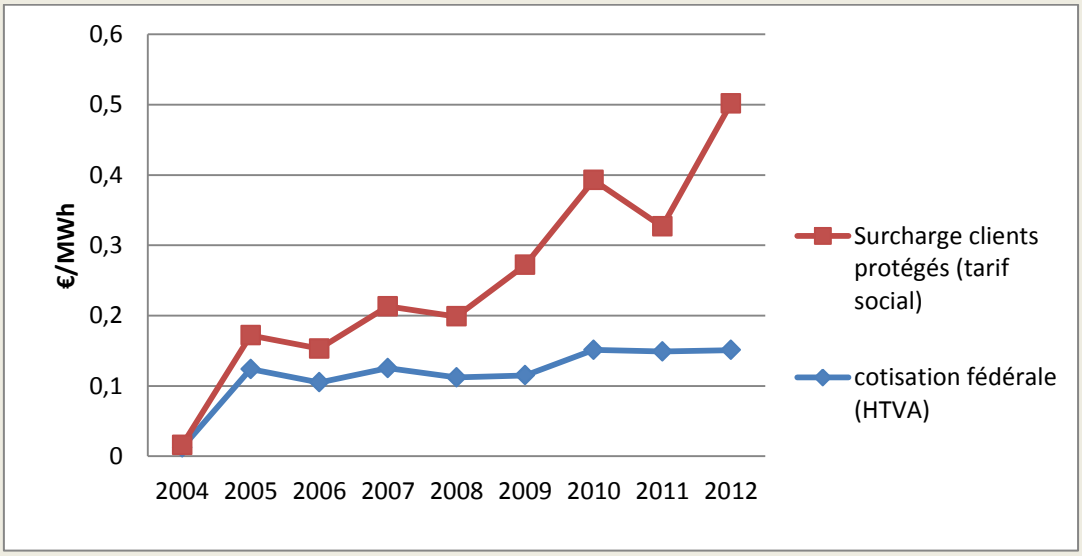
Etant donné l'objet de cette étude, il certainement intéressant d'étudier plus en détails les prélèvements publics, puisqu'ils représentent une importante source de financement pour plusieurs mesures sociales, comme le tarif social et le Fonds Social pour l'énergie.

Le Graphique 5 illustre l'évolution de la contribution fédérale sur l'électricité. On y voit qu'entre 2003 et 2011, cette contribution a été multipliée par cinq, avec une part importante destinée au fonds de dénucléarisation et au fonds Kyoto. Les clients ayant opté pour l'électricité verte ne sont pas soumis à ces derniers postes, et donc, le coût est réparti sur un nombre plus restreint de consommateurs que ceux soumis aux autres postes de la contribution (le montant à prélever pour ces fonds, excepté pour le tarif social, restant fixe). Les autres postes concernent le fonctionnement de la CREG, l'alimentation du Fonds Social pour l'énergie (OSP), le financement du tarif social fédéral (clients protégés) et au chèque énergie (prime chauffage).



Graphique 5: Evolution de la contribution fédérale à l'électricité
Source : Site internet CREG (données sur les tarifs électricité de 2003 à 2011), calculs propres

Pour le gaz naturel, le coût du tarif social fédéral ne se trouve pas dans la contribution fédérale, mais dans un prélèvement séparé appelé « surcharge pour clients protégés ». Nous retrouvons dans la contribution fédérale les mêmes postes liés au Fonds Social pour l'énergie, au fonctionnement de la CREG et au chèque énergie (prime chauffage). L'évolution des deux prélèvements est présentée dans le Graphique 6.



Graphique 6: Evolution contribution fédérale et contribution pour le tarif social du gaz naturel
Source : site internet CREG (données sur les tarifs électricité et gaz de 2003 à 2011), calculs propres

Nous pouvons dire en résumé que ces dernières années, les prix de l'énergie ont augmenté (aussi bien pour le gaz que pour l'électricité). Le pic enregistré à la fin de l'année 2008 a été récemment à nouveau atteint ou le sera bientôt, selon la région, le fournisseur et la consommation. Afin de pouvoir profiter des avantages de la libéralisation ou d'en limiter les inconvénients, il faut être un consommateur actif disposant des connaissances et des outils nécessaires pour faire les bons choix. Ce point est cru-

cial en matière de précarité énergétique car la complexité du panorama et surtout des offres tarifaires touchent de plein fouet les ménages fragilisés. Les régulateurs régionaux ont bien offert un outil de comparaison aux particuliers pour faciliter la démarche et la comparaison[25] mais son mode d'accès (internet) n'est pas aisé pour tous.

(c) Contrat

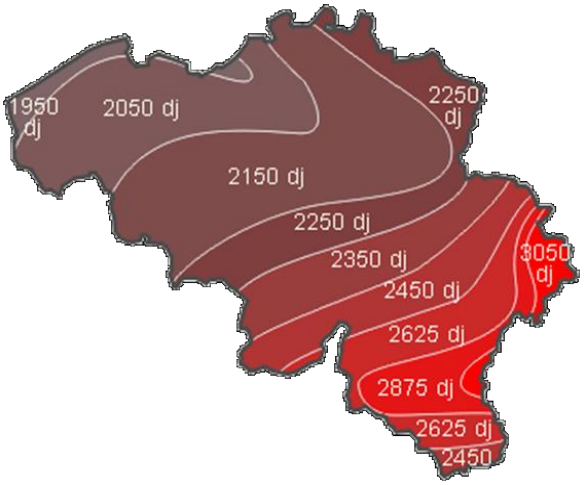
La manière dont le consommateur subit ces évolutions de prix est non seulement liée au fournisseur qu'il choisit, mais aussi au type de contrat conclu. En cas de contrat avec des prix fixes, par exemple, on ne sera pas exposé aux augmentations de prix, mais on ne pourra non plus profiter des diminutions. Ça a été le cas des consommateurs qui ont opté pour un contrat avec des prix fixes lors du pic de 2008[26] et qui n'ont pas profité de la forte diminution survenue en 2009.

(d) Consommation

Un dernier facteur décisif de la facture énergétique est le niveau de consommation énergétique. En Flandre, 100 kWh gratuits sont octroyés par ménage, plus 100 kWh supplémentaires gratuits par membre de la famille domicilié au même endroit. Cette mesure n'existe pas dans les autres régions. Toute une série d'autres facteurs situationnels déterminent également le niveau de consommation (cf. aussi Dumortier et al. 2006): le type de logement (villa 4 façades ou appartement, passoire énergétique ou maison passive), le fait que l'on travaille la journée ou non, la qualité des appareils ménagers, l'âge, le climat et la localisation (en hiver, il fait beaucoup plus froid dans les Ardennes que dans d'autres régions, comme l'illustre le Graphique 7).

[25] La VREG met ainsi son « *V-test* » à disposition sur son site internet (http://www.vreg.be/doe-de-v-test), tandis que la CWaPE et BRUGEL ont développé un *« simulateur de prix »* (respectivement http://simulateur.ugr.be/ et http://www.brugel.be/Simulation/index.php).

[26] Selon la CREG (2010), beaucoup de nouvelles variations et de nouveaux produits sont apparus sur le marché en 2008, et des pratiques de vente agressives (ciblées) ont été signalées (traduction à revoir).



Graphique 7: Variation géographique des degrés-jours 15/15 pour la Belgique[27]
Source : UCL-ARCH 2000

La consommation énergétique des ménages en précarité énergétique

Les ménages en précarité énergétique sont-ils de gros ou petits consommateurs ? La réponse est : cela dépend. En effet, il n'existe pas un profil bien déterminé associé à la précarité énergétique vu que cela recouvre des situations très diverses. Un ménage monoparental dont le parent travaille et les enfants vont à l'école, vivant dans un petit appartement et s'auto-restreignant pour éviter de ne pouvoir assumer ses factures énergétiques, aura une consommation souvent bien moindre que la moyenne des ménages du pays alors qu'un couple de retraités occupant sa maison 4 façades en milieu rural, qualifiable de « passoire énergétique » , pourra facilement consommer beaucoup plus que la moyenne surtout si l'un des deux n'est pas en bonne santé et/ou éprouve des difficultés à se déplacer (cf. la consommation énergétique dépend fortement du temps passé au logement et un problème de santé incite souvent à chauffer plus que la normale).

1.2.9 Tentative de classement des causes

Est-il possible de structurer cette énumération des causes de la précarité énergétique? Nous allons tenter de le faire à l'aide de six perspectives importantes sur la pauvreté en général déjà largement évoquées tant aux niveaux des études scientifiques, que des procédures d'octroi d'aides, ou du débat politique.

[27] Le degré-jour représente la différence exprimée en degrés centigrades, entre la température moyenne d'un jour déterminé et une température de référence (les températures moyennes supérieures à la température de référence n'étant pas comptabilisées). Pour une période donnée (mois, année), on effectue la somme des degrés-jours des différents jours de la période. On utilise souvent les degrés-jours 15/15. Le premier 15 fait référence à une température intérieure équivalente de 15°C (20°C le jour et 16°C la nuit, soit 18°C en moyenne, et une réduction de 3°C pour tenir compte des apports gratuits, comme la chaleur produite par les éclairages, la cuisson ou encore les êtres vivants). Le deuxième 15 suppose une température extérieure moyenne d'arrêt de l'installation de chauffage de 15°C. Une année dite normale (moyenne belge), c'est-à-dire qu'elle est la moyenne des trente dernières années, compte ainsi 2088 DJ 15/15. Moins de DJ signifie que l'année est globalement chaude. Plus de DJ signifie que l'année est globalement froide. (Source : basé sur le Glossaire de l'Atlas Energie, http://www.icedd.be/atlasenergie/pages/atlas.asp?article=aglotx01, accédé le 28/08/2011)

Cette typologie repose sur deux critères. Le premier traite du niveau de la cause de la pauvreté – micro, meso ou macro ? Le second porte sur la question de savoir si la cause est interne (par exemple : modèles de « dette») ou externe (par exemple : modèle « d'accident») (Vranken 1977). Les six perspectives que nous en tirons sont les suivantes : le modèle de dette individuelle (cf. Vranken, de Boyser & Dierckx 2003), le modèle d'accident individuel, le modèle d'accident institutionnel et le modèle de dette institutionnelle, le modèle d'accident social (ou modèle conjoncturel) et le modèle de dette sociale (ou modèle structurel).

Dans le Tableau 1, la répartition entre les différents modèles se présente comme suit :

Niveau de la cause	**Nature de la cause**	
	Interne	**Externe**
***Micro*:** L'individu, la famille	Manquements personnels *Modèle de dette individuelle (1)*	Accidents personnels *Modèle d'accident individuel (2)*
***Meso*:** Groupes, communautés, institutions, organisations	La structure et/ou le fonctionnement du groupe, de la communauté, de l'institution (seuils) *Modèle de dette institutionnelle (3)*	Facteurs et acteurs issus de l'environnement *Modèle d'accident institutionnel (4)*
***Macro*:** 'la' société	L'organisation de la société *Modèle de dette sociale* (6)	Changements et conjonctures *Modèle d'accident social* (5)

Tableau 1: Six perspectives sur la pauvreté

Un premier modèle (1) place la dette (la pauvreté, le chômage) au niveau de l'individu, parce qu'il est paresseux, dépensier, alcoolique ou irresponsable. Cette explication nie cependant le poids des conditions de vie des individus, comme par exemple l'existence d'un déséquilibre entre les objectifs socialement appréciés que quasiment tout le monde suit et les moyens très limités dont bon nombre disposent pour y arriver. C'est une approche très culpabilisante et elle entrave, par conséquent, le développement d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté. La variante, plus souple, des modèles au niveau « micro » (2) cherche les causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les aléas personnels, comme la maladie, le handicap, la perte d'un emploi, mais exagère l'attention portée à ce que la personne subit en n'abordant pas suffisamment les causes de cette situation. Les deux modèles individuels font référence à l'événement suite auquel certains individus se retrouvent en

situation de pauvreté, mais ne tiennent pas compte des processus sociaux précurseurs, ni de la structure qui les génère.

Les modèles trois et quatre se situent au niveau « meso » de la société, à savoir au niveau de « la société civile » (« *civil society* »). On y retrouve entre autres les formes institutionnalisées de la société, comme les églises, les syndicats, les écoles et les universités, les entreprises, les associations et par extension la famille, ainsi que les formes d'un niveau supérieur telles que les quartiers et les communautés (ethniques). La variante interne (3) cherche l'explication à la pauvreté dans l'organisation et le fonctionnement de ces institutions, groupes et communautés. Il s'agit, par exemple, de l'inaccessibilité ou de l'organisation bureaucratique des services, d'une socialisation insuffisante ou « différente » de la famille, des valeurs et normes propres (« déviantes ») de la communauté (comme la culture de pauvreté) (Vranken 2004).

La version externe du niveau « meso » (4) traite de phénomènes tels que les stéréotypes, la stigmatisation, le phénomène du « nous » et du « eux », d'une attention politique insuffisante pour les minorités. Lorsqu'un service est stigmatisé, les clients de ce service sont aussi « contaminés », ce qui empêche bon nombre d'entre eux de faire appel à ce service. Une telle stigmatisation ne tombe pas du ciel : elle découle des préjugés et stéréotypes fortement ancrés dans la société – et nous en revenons au point de départ, à savoir que l'attitude du « *blaming the victim* » est toujours fortement présente dans notre société.

Une cinquième approche (5) accorde une place centrale aux changements et aux conjonctures : ils sont par définition de nature temporaire. Il s'agit notamment d'une crise économique, suite à laquelle le chômage augmente et les moyens dont la politique dispose diminuent (voir plus loin). Il peut s'agir également de changements sociaux rapides (souvent, mais pas toujours, la conséquence de développements technologiques), ou de changements démographiques, suite auxquels les liens familiaux traditionnels doivent faire place à des relations plus fragiles et moins protectrices. L'hypothèse de ce « modèle d'accident social » est que la pauvreté disparaîtra lorsque les années de vache maigre feront place aux années plus prospères, ou lorsque les vagues sociétales provoquées par ces changements se calmeront.

Nous devons toutefois constater que, quoi qu'il en soit, une partie non négligeable de la population vit encore toujours en situation de pauvreté. Les « modèles de dette sociale » (6) nous donnent une idée des facteurs qui entraînent cette (re)production permanente de la pauvreté. Les approches structurelles sont, par excellence, celles qui se focalisent non seulement sur la pauvreté et les personnes touchées, mais aussi sur la société qui (re)crée toujours cette pauvreté et l'entretient. La suprématie de la production économique sur la détermination de la situation des gens et les inégalités au niveau de la distribution des revenus et des moyens confèrent donc un statut et un pouvoir particuliers. Il s'agit des rapports de force entre le centre et la périphérie, tant au niveau spatial que social, du marché du travail segmenté (voire même dual) et de la

subdivision de la ville en « *gated communities* », quartiers de classes moyennes, quartiers ouvriers et quartiers défavorisés.

Bien entendu, les approches qui sont utilisées concrètement ne peuvent généralement pas être classées sous l'un ou l'autre type. Elles présentent pour ainsi dire toujours des caractéristiques des différents modèles. L'identification de ces grandes perspectives est pourtant utile, car elle nous aide à situer aussi bien les explications scientifiques et usuelles, que la recherche, la politique menée ou la procédure concrète d'aide. Un tel angle d'attaque structurel est-il décourageant ? Non. Afin d'atteindre l'objectif, il convient de parcourir l'ensemble du chemin composé de nombreuses petites, moyennes et parfois plus grandes étapes dans la législation, les infrastructures, l'assistance et l'aspect culturel (Vranken 2004).

Niveau de la cause	**Nature de la cause**	
	Interne	**Externe**
Micro: *L'individu, la famille*	Modèle de dette individuelle (1) *Manque de prévoyance, faible niveau de formation.*	Modèle d'accident individuel (2) *Problèmes financiers suite à une aléa (maladie, mais aussi l'âge) et/ou augmentation des besoins énergétiques*
Meso: *Les groupes, les communautés, les institutions, les organisations*	Modèle de dette institutionnelle (3) *Complexité inhérente du secteur énergétique ; multitude de services, informations et possibilités de choix en matière de prestations de services ; complexité des calculs, etc.*	Modèle d'accident institutionnel (4) *Dévaluation de la position en tant que consommateur lors du renvoi vers des "assistants" en cas de difficultés de paiement (faible statut social de ces services)*
Macro: *'la' société*	Modèle de dette sociale (6) *Libéralisation, formation de monopole*	Modèle d'accident social (5) *Crise énergétique, augmentation de la facture énergétique*

Tableau 2: Six perspectives, illustrées à l'aide de causes potentielles de la précarité énergétique

1.3 Conséquences de la précarité énergétique

La précarité énergétique est uniquement un problème sociétal et mérite donc une action collective lorsqu'elle est liée à des conséquences négatives pour (de grands groupes de) la société, notamment lorsque la précarité énergétique sape la qualité de la vie sociale ou en menace le fonctionnement. D'importants mécanismes de redistri-

bution font en sorte que certaines de ces conséquences renforcent des causes existantes ou en créent parfois de nouvelles.

L'augmentation significative du nombre de décès en hiver (« *excess winter mortality* ») et d'autres problèmes de santé (Healy 2003) ont déjà amplement été mis en évidence dans les résultats de diverses études comme conséquences de la précarité énergétique. Ces résultats sont d'autant plus significatifs dans les groupes de population déjà plus vulnérables sur le plan de la santé, comme les personnes âgées et les enfants souffrant de problèmes respiratoires (Collins 1986, Wright 2004, Liddell & Morris 2010).

En outre, des conséquences non-négligeables ont été signalées au niveau des souffrances physiques et mentales suite aux situations de stress permanent auxquelles les personnes en situation de pauvreté (énergétique) sont exposées (Liddell & Morris 2010). Il s'agit de stress au sens fort du terme : le sentiment de ne plus avoir aucune issue parce que l'on est coincé entre deux attentes (obligations) – à savoir la satisfaction des besoins élémentaires et le souhait d'un certain confort conduisant à une facture impayable – impossible à départagées car on n'a pas le contrôle sur sa propre vie.

L'existence de ces conséquences négatives sur la qualité de vie suite à l'absence d'un éclairage ou d'un chauffage suffisant a été confirmée au cours des entretiens avec les groupes cibles, lorsque les participants les ont illustrées concrètement. L'isolement social en est une parmi d'autres. Elle est, provoquée par l'affaiblissement des réseaux sociaux et peut donc accentuer les problèmes avec l'énergie.

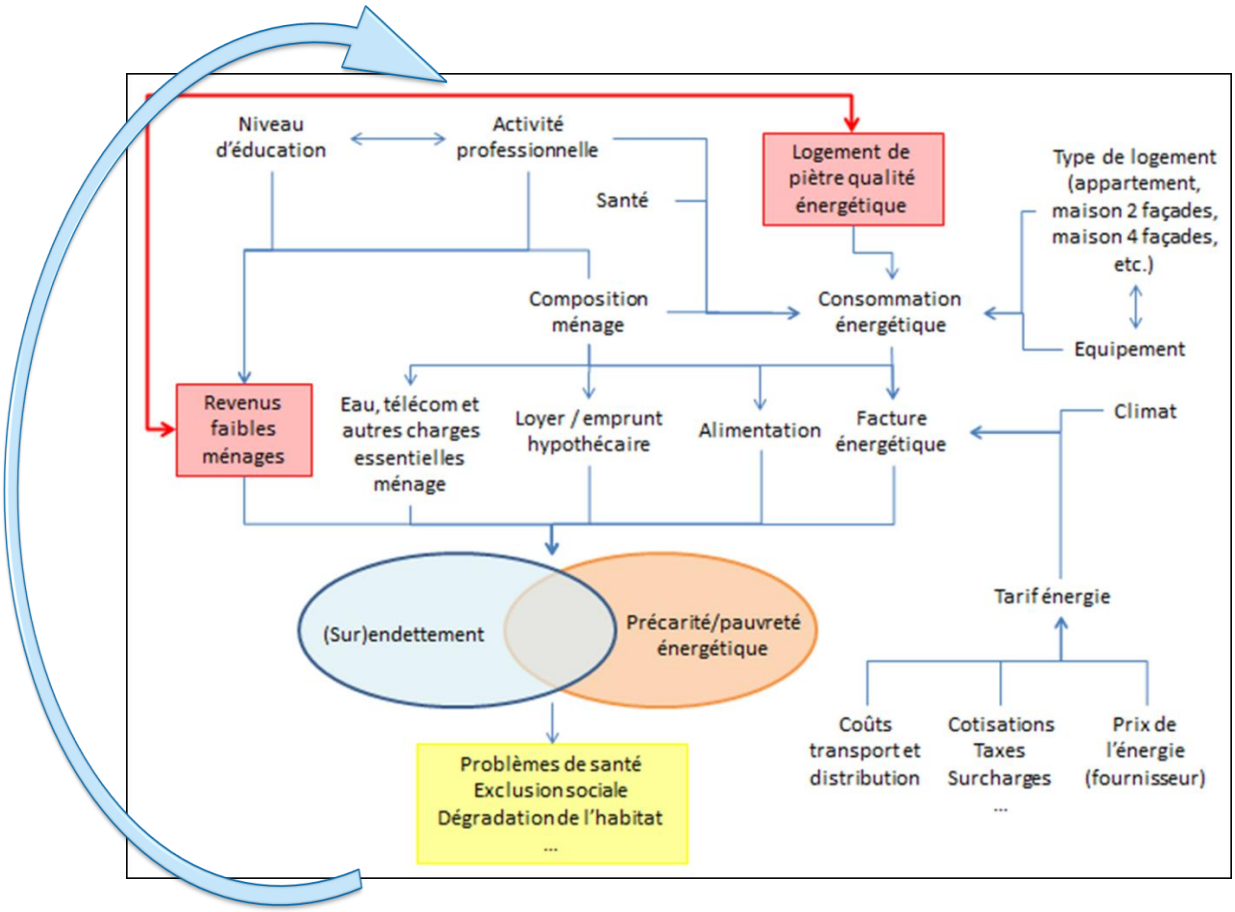
Description de la précarité énergétique par le collaborateur du projet Energie et Pauvreté

« Pour moi, la précarité énergétique c'est conserver une température de 17°C en hiver et augmenter de temps en temps le thermostat pour avoir un peu plus chaud. Faire moins d'activités le soir parce que vos mains sont trop froides pour être créatives et devoir se glisser sous une couverture pour regarder la télévision ou lire un livre. Avoir peur de connaître un hiver rigoureux. Recevoir aussi peu de monde que possible car vous avez honte et vous ne voulez pas entendre dire qu'il fait froid. Augmenter le thermostat lorsque la famille est là, tout en craignant de consommer trop. Etre content d'être invité quelque part où il fera chaud et en profiter. Vivre dans un logement mal isolé, surveiller son compteur, ne pas avoir de connexion à Internet et se sentir exclu des cercles où tout le monde a accès à Internet et a donc accès à la communication et aux informations. Etre conscient que chaque heure passée devant la télévision ou à écouter un CD représente une consommation d'énergie et coûte trop cher : il faut donc réduire ces activités. Autrefois, la radio fonctionnait en permanence, maintenant elle marche de temps en temps. Ça me manque. Perdre du confort, refuser des cadeaux qui consomment de l'énergie et dont vous n'avez pas vraiment besoin, mais qui vous feraient plaisir. C'est tout aussi douloureux pour celui qui l'offre que pour vous-même ».

Une autre conséquence reliée à une cause concerne l'état de l'habitat. Le fait de ne pas chauffer son logement peut aggraver des problèmes tels que les taches d'humidité. Cela pèse à nouveau sur le confort de l'habitation et la santé (Evans et al. 2000).

La problématique de l'endettement doit aussi être abordée à ce niveau. Dernièrement, Jérusalmy (Jérusalmy 2011) a étudié l'utilisation des ouvertures de crédit dans les ménages à faibles revenus. Il en ressort clairement que dans 16,3% des cas, les ouvertures de crédit ont été utilisées pour des dépenses liées aux factures d'eau ou d'énergie. Une indication du niveau de faiblesse du budget des familles défavorisées, et des choix qu'elles doivent donc faire, est que 44,9 % des ouvertures de crédit étaient destinées principalement à des achats quotidiens dans les supermarchés (Jérusalmy 2011:18). Cela ne se traduit pas nécessairement par un endettement exagéré, mais 44,9% enregistrent tout de même des retards de remboursement (Jérusalmy 2011:29).

1.4 Schéma



Graphique 8: Causes et conséquences de la précarité énergétique: un cercle vicieux

Le graphique reprend les éléments essentiels de l'analyse précédente et montre à quel point les éléments sont interdépendants. Nous y voyons par exemple que des faibles revenus ont pour conséquence que plusieurs besoins cruciaux des ménages ne peuvent pas être satisfaits correctement. Il s'agit entre autres de la location ou de l'achat d'un logement convenable, de l'achat de denrées alimentaires (de qualité) et d'énergie (abordable). La facture qui doit être payée par rapport à ce dernier besoin dépend à son tour de facteurs tels que la composition du ménage, de la qualité des électroménagers et du logement, du climat et du tarif de l'énergie.

Il convient de tenir compte du fait que les conséquences directes de la précarité énergétique (le manque d'énergie ou l'endettement) interviennent aussi dans l'apparition de la précarité énergétique. Il s'agit donc d'un effet de renforcement mutuel : le cercle vicieux se referme.

La complexité des relations entre les revenus, le logement et la santé illustrent la difficulté à restreindre la politique de lutte contre la précarité énergétique à un seul domaine. La problématique doit être prise en compte de manière transversale, tant au niveau des mesures sociales (pour conserver l'équilibre entre les revenus et les dépenses relatives aux besoins vitaux), que du suivi et de la médiation de dette, de

l'amélioration de l'accès à un logement de qualité (social ou privé), et de la réflexion sur les impacts indirects de certaines politiques environnementales adoptées pour lutter contre le changement climatique. Si tout cela n'est pas combiné de manière cohérente dans un ensemble de mesures (« *policy mix* »), la lutte contre la précarité énergétique risque de représenter un souci politique majeur dans les années à venir, sans véritable solutions pour enrailler le phénomène.

1.5 Points prioritaires et proposition de définition

Afin de faciliter la lecture du rapport, nous avons déjà donné une définition de travail de la précarité énergétique au début de l'ouvrage. Nous allons à présent voir comment cette définition a été développée dans une analyse comparative basée sur d'autres définitions, aussi bien scientifiques que politiques. Cette analyse des définitions existantes nous a d'ailleurs également inspirés au niveau de l'identification certains points d'attention essentiels.

1.5.1 Différences sémantiques, réalités sous-jacentes et choix

(a) « Energy Poverty » et « Fuel Poverty »

Dans une perspective mondiale, nous devons nous demander si nous parlons bien de la précarité énergétique dans cet ouvrage. En effet, d'après la définition du *World Economic Forum*, l'« *energy poverty* » porte plutôt sur l'*accès à* l'énergie que sur son caractère *abordable*. Il est question de précarité énergétique lorsque l'infrastructure nécessaire pour amener l'énergie sur place est absente. Cela concerne généralement l'électricité et les pays en voie de développement. Les problèmes relatifs au caractère abordable sont traditionnellement repris sous le terme de « *fuel poverty* » (pauvreté en combustible (IATE 2009), voir aussi l'initiative *Energy Poverty Action* du *World Economic Forum* et les définitions anglaises discutées au point 1.1 de ce rapport) et seraient typiques des régions développées d'un point de vue économique.

Le terme « précarité énergétique » se retrouve toutefois également dans le contexte de notre étude, car il est également question d'une absence totale[28] ou partielle[29] d'accès à l'énergie, et non uniquement d'un manque de moyens financiers pour couvrir les dépenses nécessaires (caractère abordable). Le terme précarité énergétique élargit notre champ de vision et nous pousse à accorder de l'attention aux obstacles qui sont non seulement inhérents à la fourniture d'énergie et contribuent à son caractère inabordable, mais qui érigent aussi d'autres barrières, rendant une consommation énergétique efficace hors de portée de certains groupes de population. Le fait que

[28] Coupure ou incapacité d'assumer financièrement un achat

[29] Restriction de la consommation par rapport aux besoins élémentaires volontaire (auto-restriction) ou forcée (compteur à budget pour le gaz naturel et/ou l'électricité, limiteur de puissance électrique)

l'infrastructure soit présente n'a pas beaucoup d'importance pour ces ménages : la proximité spatiale ne garantit pas l'accès[30].

> *Energy poverty, or fuel poverty, in the context of the developed world refers not to the lack of distribution infrastructures but to the difficulty or impossibility for a household to ensure adequate heating in the dwelling at an affordable price. (IATE 2009)*

Bien que cela n'apparaisse pas dans cette définition, il semble que l' « *energy poverty* » offre aussi la possibilité de sortir du cadre de réflexion centré sur le chauffage et de s'ouvrir aux situations de précarité énergétique au sens plus large, à savoir l'absence d'accès à une série de besoins et de services liés à l'énergie. C'est peut-être aussi pour cela que les textes (de loi) les plus récents diffusés par l'Union européenne reprennent le terme « *energy poverty* ».

(b) « Précarité Energétique » et « Pauvreté Energétique »

Le terme « énergie » de notre concept central entraîne quelques difficultés d'interprétation, mais le terme « pauvreté » n'est lui non plus pas aussi univoque qu'il en a l'air. Dans les pays industrialisés, il existe toute une série de risques auxquels un ménage peut être exposé et à cause desquels il peut tomber en pauvreté énergétique. Pour cette phase, préalable à la pauvreté énergétique, nous pouvons utiliser le terme « précarité énergétique ». Il s'agit des situations socio-économiques connexes où l'équilibre entre les moyens dont un ménage dispose et les charges qui découlent de la consommation énergétique ne tient qu'à un fil.[31] L'introduction de cette distinction renvoie immédiatement au caractère dynamique de la problématique, qui n'apparaît généralement pas soudainement, mais qui est la conséquence d'un processus « d'appauvrissement (énergétique) ».

> Nous entendons par pauvreté *« un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de la vie individuelle et collective. Il exclut les pauvres des modes de vie généralement acceptés de la société. Ils ne peuvent pas surmonter ce fossé par leurs propres moyens » (Vranken, de Boyser & Dierckx 2005:31).*

La pauvreté est donc multidimensionnelle, mais dans un sens plus large que le simple fait de couvrir différents domaines de la vie sociale. Nous distinguons quatre dimensions, avec une référence à la hauteur, la largeur, la profondeur et au temps. La première dimension de la pauvreté est donc le *temps* et renvoie au caractère dynamique et reproductible de la pauvreté (continuité intergénérationnelle, héritage social,

[30] Certaines catastrophes sont parfois causées dans des pays en voie de développement parce que des gens se procurent (illégalement) accès aux oléoducs passant par leur village ; ici aussi, il existe une tension entre la proximité physique et l'inaccessibilité (économique) sociale.

[31] Pensons par exemple à l'incapacité ou l'incertitude d'un ménage concernant la recharge de sa carte de compteur à budget. Bien que ces ménages ne soient pas encore dans l'impossibilité de couvrir leurs besoins en énergie, leur situation comporte un volet d'incertitude qui peut rapidement se transformer en pauvreté énergétique.

mouvements d'entrée et de sortie). Nous associons la seconde dimension – *la hauteur* – à l'ampleur de la pauvreté. Il s'agira généralement du nombre de personnes ou de ménages en situation de pauvreté, mais d'autres critères peuvent également être utilisés. Nous réservons la troisième dimension - la *largeur* – au caractère multidimensionnel (ou multiple) de la pauvreté : dans combien de domaines différents (aspects, surfaces, domaines, terrains) retrouvons-nous l'exclusion, les « déprivations » ou les inégalités ? Le cumul et l'interdépendance de ces inégalités et exclusions composent justement le caractère propre de la pauvreté. La *profondeur* est la quatrième dimension. A quel point le fossé avec le reste de la société est-il profond ? Le fait que les personnes en situation de pauvreté ne puissent pas surmonter elles-mêmes ce fossé (qui ne se compose bien entendu pas que d'un manque de moyens financiers) conduit aux caractéristiques structurelles de la pauvreté. Ces personnes ont donc besoin d'aide pour cela : des pouvoirs publics, du secteur de l'assistance sociale, de la société civile, de tout le monde. La voie la plus émancipatrice est celle de l'auto-organisation, la plus structurelle est celle par laquelle la société est ordonnée de manière à ce que les fossés disparaissent ou deviennent si petits que l'on puisse les surmonter par soi-même (Vranken, de Boyser & Dierckx 2005).

La précarité énergétique traite donc d'une carence en énergie par rapport à ce qui est considéré comme nécessaire pour mener une vie « normale ». La « précarité » peut en effet être définie comme suit :

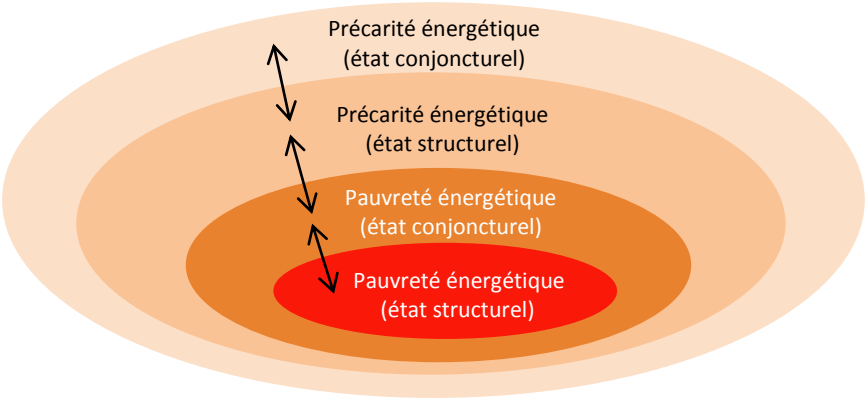
> *L'absence d'une ou plusieurs des* ***sécurités*** *permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs* ***droits fondamentaux.*** *L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives.* (Billy-Rouis 2003:2).

La précarité énergétique porterait donc sur des situations qui comportent un risque pour le ménage de tomber dans une situation de pauvreté énergétique. Une situation de manque n'est pas encore atteinte, mais se rapproche dangereusement et un seul imprévu peut briser l'équilibre fragile et faire basculer le ménage d'une situation de risque à une situation de manque[32].

Le Graphique 9 schématise différentes situations de pauvreté et de précarité énergétique en fonction de leur durée, par exemple si l'on se trouve ou non structurellement dans une situation de pauvreté ou de précarité. Il est important de garder ces diffé-

[32] Parmi les causes structurelles se retrouve l'inadéquation des revenus par rapport aux besoins fondamentaux du ménage. Le manque de revenu peut plonger le ménage dans la pauvreté et la précarité énergétique et l'empêche aussi de résoudre une partie du problème en améliorant son logement (déménagement pour un logement plus efficient sur le plan énergétique ou investissements économiseurs d'énergie) ou ses équipements. Une hausse importante et rapide du prix de l'énergie qui met le ménage face à une facture de régularisation trop lourde à supporter à court terme est un exemple de cause conjoncturelle. Un étalement du paiement ou une aide temporaire du CPAS (via par exemple le Fonds Energie) suffirait à éviter que le ménage ne plonge en précarité énergétique car il aurait les moyens de s'adapter à la situation (réduction de la consommation et investissements économiseurs d'énergie, changement de logement, etc.) pour que le problème ne se reproduise plus.

rentes « situations types » à l'esprit pour avoir une idée de la manière dont on peut/doit agir à chacun des niveaux.



Graphique 9 : Degrés de gravité de la précarité énergétique

What's in a name

La multitude de termes et de définitions disponibles pour désigner la problématique de la pauvreté énergétique, la « pauvreté en combustible » (« *fuel poverty* »), ou les situations de précarité énergétique, peut entraîner une certaine confusion, mais ils représentent chacun aussi une plus-value pour une étude comme celle-ci car ils nous obligent à réfléchir à la réalité à laquelle ils font référence. Il convient bien entendu d'éviter la Tour de Babel. C'est pourquoi nous vous donnons quelques explications par rapport au choix des termes utilisés dans l'étude et à quel pan de la réalité ils font référence.

Nous considérons largement l'éventail de services énergétiques qui contribuent à satisfaire les besoins de base. La dimension dynamique est également cruciale : il existe un continu entre la pauvreté et la précarité, et celle-ci doit aussi être prise sérieusement en considération dans une politique de lutte contre la précarité énergétique. Les termes « précarité énergétique » englobent de facto cet aspect. En néerlandais, nous ne connaissons pas d'études traitant de la « *energiekwetsbaarheid* » ou de « *gezinnen in een energetisch kwetsbare situatie* ». Bien que cette terminologie soit peut-être plus adaptée pour décrire un large éventail de réalités sous-jacentes combinant des moyens faibles et l'énergie, nous nous en tenons pour des raisons pratiques dans cette étude au terme « *energiearmoede* » dans la version néerlandophone de ce rapport. En effet, c'est et cela reste la terminologie la plus utilisée à laquelle nous apporterons notre propre interprétation dans le paragraphe suivant.

En anglais, nous opterions pour « *energy poverty* » plutôt que pour « *fuel poverty* », car ce terme couvre un plus grand nombre de services énergétiques. Les termes « *energy vulnerability* » ou « *energy deprivation* » sont rares tout comme leurs versions néerlandaises, tandis que « *energy poverty* » est le terme le plus courant au niveau européen.

1.5.2 Définition conceptuelle de la précarité énergétique

L'objectif d'une définition conceptuelle est de désigner la problématique de manière aussi correcte que possible. Dans la construction d'une telle définition, les éléments que nous avons abordés dans les points précédents doivent y figurer.

Un premier élément clé est le renvoi à la (non-)satisfaction des besoins de base. Ces derniers peuvent concerner le chauffage, l'éclairage, le fonctionnement d'équipements pour cuisiner ou effectuer d'autres tâches ménagères (lessiver, repasser), ainsi que les services de (télé)communication tant au plan personnel, que social ou professionnel. Afin de satisfaire ces besoins de base, il convient d'avoir accès à certains « services énergétiques ». A ce niveau, tant la satisfaction des besoins que l'accès à l'énergie doivent être interprétés de manière large[33].

Les facteurs explicatifs potentiels à cet accès insuffisant (notamment les revenus, le logement, les prix de l'énergie et toutes sortes d'aspects socioculturels) forment un large éventail, ce qui illustre la complexité de la problématique et la multitude d'éléments tant individuels que structurels qui entrent en jeu.

Nous tirons aussi des commentaires précédents la nécessité de reconnaître (à nouveau) que la problématique va plus loin que la pauvreté énergétique effective et qu'elle renvoie aussi à des situations de précarité. Les gens qui vivent sans savoir s'ils pourront se permettre à court terme de maintenir leur consommation énergétique font aussi partie de la définition de la précarité énergétique, au même titre que les gens qui se sont retrouvés structurellement dans une telle situation. C'est dans la prolongation de la discussion conceptuelle précédente sur la terminologie de la pauvreté entre le couple de notions « pauvreté » et « précarité » qui couvre également le « risque de pauvreté ». Ce caractère dynamique de la problématique implique aussi qu'une définition prenant en considération les réalités multiples ne peut recourir à une segmentation stricte ou un point de référence unique. Cela entraînerait une politique du « tout ou rien » qui refléterait difficilement la réalité et serait tout sauf utile pour l'étude, la politique et l'action.

Pour les raisons susmentionnées, nous nous basons beaucoup sur la définition de Palt (Palt 2008), déjà citée, moyennant une petite adaptation :

> *Est en précarité énergétique un membre d'un ménage qui éprouve dans son logement*[34] *des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires.*

[33] Cf. aussi le débat sur un droit à l'énergie et le lien avec une vie décente au point 2.1.

[34] Une considération qui nous entraînerait trop loin dans le cadre de cette étude, mais que nous voulons tout de même mentionner, est que par ce renvoi au logement, la problématique énergétique d'importants groupes de la population n'est pas prise en considération. Nous entendons par là les sans-abris (qui n'ont donc pas d'habitat) et les personnes qui vivent dans des logements collectifs (maisons de repos, centres d'accueil, mais aussi prisons et instituts psychiatriques).

Cette définition est de type conceptuel et ne vise qu'à identifier la problématique à laquelle il est fait référence. Elle peut s'appliquer à n'importe quel pays et couvre un champ large : il s'agit d'inclure non seulement le chauffage (référence au « *fuel poverty* » du Royaume-Uni) mais également les autres usages courants d'énergie dans un logement. Par contre, la délimitation au champ « dans son logement » permet d'exclure les dépenses relatives aux moyens de transport.

Il est certain qu'il existe un lien entre les problématiques de la pauvreté en général, la précarité énergétique et l'accès aux transports (cf. les ménages à faibles revenus sont parfois obligés de choisir des logements excentrés moins onéreux au niveau loyer mais entraînant d'autres types de dépenses élevées. Nous n'aborderons pas la problématique énergétique liée au transport dans ce rapport vu sa complexité. Il faut toutefois s'attendre à ce que la question doive un jour être traitée avec le développement des véhicules électriques.

La définition proposée permet de prendre en considération à la fois la pauvreté énergétique liée à un manque ou une privation, mais également le risque de survenance de ces derniers.

Contrairement à la définition française, nous avons opté pour une définition qui ne cite pas les causes mais se focalise uniquement sur le résultat. Etant donné les causes multiples liées à la problématique (conjoncturelles ou structurelles, liées aux revenus, à l'état du logement, aux circonstances de vie, etc.), cela permet d'être exhaustif et d'éviter d'exclure certains cas simplement parce qu'ils ne correspondraient pas exactement à la définition.

1.5.3 Le besoin d'une définition opérationnelle et son contenu

Bien entendu, une définition conceptuelle ne suffit pas en pratique ni pour l'étude, ni pour la politique, notamment lorsque nous voulons quantifier la problématique ou que nous voulons harmoniser une série de mesures visant à combattre la précarité énergétique. Nous devons dans ce cas rechercher une définition opérationnelle qui identifie des indicateurs et des « *proxies* », tout en veillant à ce que l'on reste aussi proche que possible de la définition conceptuelle. Les points prioritaires susmentionnés sont toujours d'application, mais (contrairement à la définition conceptuelle) ils doivent être explicités et souvent objectivés.

Il convient donc d'inclure les dimensions de la précarité et de la dynamique dans la définition en évitant un point de référence trop strict. Se concentrer sur la dimension de la précarité (cf. point 1.5.1.) permet non seulement de mettre en lumière le parcours menant à la pauvreté énergétique, mais incite aussi à réfléchir à une série de mesures pouvant empêcher que les gens ne se retrouvent dans une situation de pauvreté énergétique. Le revers de la médaille est que la notion de précarité est encore plus

subjective et complexe que celle de la pauvreté. Cela nous confronte à la question suivante : quels sont les besoins de base d'un ménage en matière d''énergie ?

L'important est, en effet, de voir dans quelle mesure les *besoins* sont satisfaits, plutôt que de s'intéresser aux *dépenses* réalisées. Il faut, en outre, prendre en compte une gamme de services énergétiques nécessaires pour satisfaire ces besoins plus large que simplement le chauffage, du moins dans les sociétés où ces besoins sont clairement considérés comme « normaux ». L'opérationnalisation de la définition permet en effet d'adapter quelque peu le concept en fonction des conditions locales.

La prise en considération de ces caractéristiques locales complique aussi la recherche d'une meilleure définition opérationnelle. Cela dépend de nombreux facteurs qui ne sont pas si faciles à identifier, comme la possibilité d'un échange d'information. Le fait que les informations nécessaires ne soient pas, ou à peine, disponibles pourrait en effet être un obstacle. Les choix politiques ou sociaux jouent aussi un rôle dans la définition des priorités : sur quel aspect de la problématique voulons-nous cibler les mesures ? L'opérationnalisation de la définition pourrait être très différente selon les mesures envisagées : se concentre-t-on sur les revenus ou sur le logement, sur le locataire ou sur le propriétaire, sur les ménages ou sur les immeubles ? Il est aussi important de noter que le choix des « *proxies* » influencera la relation entre la définition opérationnelle et conceptuelle et déterminera le nombre de personnes qui, bien que confrontées à des problèmes, seront mises sur la touche (couverture insuffisante par rapport à la réalité) et combien de « *free-riders* » seront admis dans le système.

Un exemple de piste de réflexion concerne l'objectivation des besoins énergétiques. De quelle quantité d'énergie un ménage a-t-il besoin en fonction de sa taille et de sa composition, du type et de la qualité de son logement et de ses électroménagers ? Cette question est à mettre en regard des revenus disponibles de ce même ménage. En ce qui concerne les revenus « disponibles », le loyer doit également être pris en considération comme un coût fixe important. Cette approche quasi individuelle exige tellement d'informations qu'elle ne semble pas réalisable dans la pratique. Une autre possibilité consiste surtout à miser sur un critère de faibles revenus, en supposant (étant donné les nombreuses causes liées) qu'il s'agit du groupe présentant le plus grand risque de précarité énergétique.

Chaque critère spécifique exclut une partie des personnes qui ont besoin d'aide ou de protection en matière d'accès à l'énergie et aux marchés de l'énergie. C'est pourquoi le fait de travailler notamment avec les CPAS peut aider à atteindre un public plus large. On peut ainsi, sur base d'études sociales, reprendre une gamme de critères plus large.

Un aperçu de l'analyse de l'application de la définition de la précarité énergétique en Belgique

Il peut être utile, tant que l'analyse conceptuelle et théorique susmentionnée est toujours bien présente dans nos esprits, de donner au lecteur une idée de la discussion qui va suivre sur l'application d'une définition de la précarité énergétique. Cela se fera principalement en étudiant comment certains groupes-cibles sont définis pour des mesures spécifiques.

Le prix social maximal pour le gaz naturel et l'électricité, ce que l'on appelle également le tarif social, est un tarif inférieur au prix du marché pour le gaz naturel et l'électricité attribué aux « clients résidentiels protégés à faibles revenus ou à situation précaire ». Si l'on regarde qui sont les clients ayant droit à ce tarif, nous avons une idée de ce que l'on entend par « clients vulnérables » au niveau fédéral. Le Tableau 3, du moins la partie supérieure du tableau, donne la liste des statuts sociaux qui donne droit à ce tarif social.

Dans la moitié inférieure du tableau, ces catégories sont complétées avec les élargissements régionaux. En effet, les régions fixent elles-mêmes leur définition des « clients protégés », qu'elles peuvent appliquer notamment au niveau des procédures en défaut de paiement ou d'autres mesures sociales.

Depuis le 1er juillet 2009, la Flandre a fait correspondre sa définition du « client protégé » à celle des personnes ayant droit au tarif social fédéral. Auparavant, les personnes bénéficiant d'une intervention majorée de la mutuelle, en règlement collectif de dettes ou participant à un programme d'accompagnement budgétaire du CPAS étaient couvertes au niveau régional (VREG 2010:6).

Les Régions de Bruxelles-Capitale et wallonne ont élargi la protection fédérale avec des dispositions régionales. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit des personnes en médiation de dettes ou des personnes bénéficiant du statut OMNIO au moment où elles ont été déclarées en défaut de paiement. De plus, les clients peuvent aussi demander, de manière volontaire et suite à une mise en demeure, la protection par une procédure se déroulant via BRUGEL (sur la base des revenus) ou le CPAS (sur la base d'une enquête sociale).

En Wallonie aussi, il existe aussi un système de protection des personnes en médiation (collective) de dettes. On peut également être couvert si l'on bénéficie d'un accompagnement éducatif au niveau financier assuré par le CPAS. La Région wallonne étend en outre la protection aux candidats réfugiés et aux réfugiés régularisés bénéficiant avec ce statut d'une intervention de l'Etat fédéral.

Ces différentes définitions sont importantes à la lumière de la (des) réalité(s) sous-jacentes de la précarité énergétique que nous avons abordées. Ces définitions du groupe-cible ont un impact important, car elles influencent les piliers du système de mesures actuel favorisant l'accès à l'énergie, à savoir le tarif social (fédéral) et les procédures de défaut de paiement.

Comme indiqué dans l'analyse conceptuelle de la précarité énergétique évoquée précédemment, où l'on s'est focalisé sur les causes de la précarité énergétique et les définitions possibles, certains points doivent absolument être pris en compte pour bien définir le groupe cible

des mesures de lutte contre la précarité énergétique. Les revenus semblent jouer un rôle essentiel en matière de risque de tomber en précarité énergétique. Les prix de l'énergie et la consommation énergétique (liée à l'état du logement), déterminant tous deux les dépenses énergétiques, sont également des facteurs importants. Tant l'état de l'habitation que les aspects socioculturels, qui peuvent jouer un rôle important dans le choix du fournisseur adéquat et au niveau du traitement des nombreuses informations auxquelles on est confronté, sont dans une certaine mesure liés aux revenus. Bien que la définition du groupe cible uniquement basée sur les revenus ne suffise pas, il ne semble pas justifié de négliger le critère des revenus.

Une des propositions généralement émises (également reprise dans la dernière révision de l'ordonnance bruxelloise pour la définition des personnes ayant droit à la protection dans la Région de Bruxelles-Capitale) est l'utilisation du statut OMNIO[35] pour définir le groupe cible.

Plus loin dans l'évaluation des mesures existantes, nous plaiderons plutôt pour l'utilisation des seuils de revenus associés au statut OMNIO comme critère important pour la définition du groupe cible (pour de plus amples informations à ce propos, cf. annexe F). Il convient aussi d'indiquer que nous ne cherchons certainement pas à travailler uniquement sur base de seuils de revenus : nous laissons aussi la possibilité d'introduire une demande via le CPAS si les revenus du ménage ne peuvent couvrir les dépenses nécessaires. Ces éléments doivent bien entendu être réalisables d'un point de vue pratique et politique et cela nécessite une analyse complémentaire en ce qui concerne l'influence réelle sur le groupe-cible.

[35] Le statut OMNIO a été introduit lors de la réforme (en d'autres termes l'élargissement) des interventions majorées d'assurance en 2007. Cette mesure réduit les frais médicaux des personnes et des familles en difficultés financières afin d'améliorer leur accès aux soins de santé. Voir Annexe F.

Chapitre 2. Cadre législatif, réglementaire et institutionnel

Dans ce deuxième chapitre de la partie descriptive, nous aborderons le cadre législatif et institutionnel. Nous nous pencherons d'abord sur « l'énergie en tant que droit fondamental ». Nous évoquerons ensuite les lois et réglementations les plus pertinentes en matière d'énergie (de précarité énergétique) aux niveaux européen, belge et régional. Un aspect important de la règlementation européenne concerne la libéralisation, que nous commenterons également. Dans un quatrième point, nous nous attarderons sur les procédures relatives à la protection des consommateurs[36]. Il s'agit d'une description nécessaire à l'interprétation des chiffres sur l'ampleur de la problématique repris dans le chapitre suivant. L'*évaluation* des mesures existantes sera abordée plus spécifiquement dans la seconde partie de notre étude.

2.1 L'énergie : un droit fondamental ?

Enoncer un droit fondamental à l'énergie peut-il contribuer à l'étude de la précarité énergétique et, si oui, comment cela peut-il se faire ? Comment énoncer un tel droit fondamental à l'énergie qui n'est, jusqu'à présent, pas encore formellement reconnu ? Dans ce point, nous ne ferons que lancer quelques pistes pour alimenter le débat[37].

Commençons avec la dimension internationale où actuellement la reconnaissance d'un droit fondamental ou d'un droit de l'homme à l'énergie est plutôt limitée (Vandenhole 2009). Le traité international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (IVESCR 1966) ne comprend aucune référence explicite à l'énergie. L'article 11, §1 de ce traité assure le droit à un niveau de vie décent pour chaque individu et sa famille, notamment en termes d'alimentation en suffisance, de vêtements et de logement, ainsi que d'amélioration continue des conditions de vie. Le Comité relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC), qui vérifie que le traité soit respecté, a indiqué à plusieurs reprises qu'il se souciait de la fourniture, de l'accessibilité et du caractère abordable de l'électricité. Il a également demandé d'accorder une attention prioritaire aux droits des groupes les plus vulnérables et que les pouvoirs publics prennent des mesures pour pallier les conséquences négatives de la privatisation et de la libéralisation, surtout, sur les groupes les plus défavorisés.

Le Traité Européen des Droits de l'Homme (TEDH) couvre principalement des droits civils et politiques classiques et pas de référence à un droit à l'énergie. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) considère que la

[36] Nous disposons de très peu d'information sur la période précédant la libéralisation mais elles sont suffisantes pour pouvoir soutenir de telles affirmations.
[37] Pour un aperçu détaillé et une analyse de la problématique, nous vous renvoyons à l'article de Wouter Vandenhole 2009 dans « Jaarboek 2009 » et Hubeau & Jadoul 2005.

coupure de l'électricité, du moins dans certaines conditions, n'est pas un traitement humiliant ou inhumain[38].

Dans la Constitution belge, tout un titre est consacré aux « Belges et leurs droits » et, depuis la modification de la Constitution en 1994, le droit de mener une vie décente (article 23) fait partie de ces droits. Le droit à l'énergie n'en fait pas (encore) explicitement partie mais la question se pose de savoir si un tel droit doit être repris séparément ou s'il doit être considéré comme faisant partie du droit au logement décent qui est, lui, reconnu? La jurisprudence belge reconnait par moment que la fourniture (normale) de gaz et d'électricité est nécessaire pour pouvoir mener une vie décente, mais ne mentionne pas encore que le refus de fournir de l'énergie est un traitement humiliant ou inhumain, contraire à l'article 23. La jurisprudence belge se situe sur ce point dans la droite ligne du TEDH.

La question suivante se pose également : est-il si important de reprendre ce droit fondamental dans la Constitution, que l'effort porte surtout sur le développement d'un ensemble de lois, d'arrêtés et de règlements séparés qui assure un droit contraignant à l'énergie ? Nous pouvons avancer, du moins pour la Flandre, que le droit fondamental à l'énergie est déjà en partie concrétisé dans le décret de 1996 sur le droit à une fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau (Vlaamse Overheid 1996).

Comme tous les droits socio-économiques, le droit fondamental à l'énergie imposerait trois types d'obligation à un Etat : des obligations de respect, de protection et de réalisation. L'obligation de *respect* exige entre autres d'un Etat qu'il s'abstienne de toute pratique ou activité limitant ou supprimant l'égalité d'accès à l'énergie, ou de toute intervention arbitraire dans le droit. L'obligation de *protection* oblige un Etat à prendre notamment les mesures, législatives et autres, nécessaires et efficaces pour éviter que des tiers, comme les entreprises privées qui assurent la fourniture d'énergie, ne mettent en péril un accès abordable et équitable à une énergie en suffisance et sûre. Un mécanisme efficace de régulation doit être mis en place pour cela, qui prévoit un contrôle, une véritable participation publique et des amendes en cas de non-respect (Vandenhole 2009).

La troisième obligation, qui porte sur la *réalisation*, impose que l'Etat prenne les mesures nécessaires pour réaliser pleinement le droit. Cette obligation de réalisation comprend plusieurs obligations plus spécifiques, à savoir la facilitation, la promotion et la fourniture.

[38] Dans l'affaire *Van Volsem contre la Belgique*, la Commission européenne pour les Droits de l'Homme a décidé le 9 mai 1990 que la plainte de Francine Van Volsem était irrecevable. Mme Van Volsem avait avancé que la suspension de la fourniture d'électricité et sa menace permanente (qui a été réalisée pour information en hiver, dans un logement abritant un bébé souffrant de problèmes respiratoires) était un traitement inhumain et humiliant. La Commission a simplement conclu que (la menace de) la suspension de la fourniture d'électricité ne comportait pas le niveau d'humiliation nécessaire pour pouvoir parler de traitement inhumain ou humiliant (ECRM, 1990:384-385).

Faciliter signifie que l'Etat doit prendre des mesures d'encouragement pour aider les individus et les communautés à profiter de leur droit. C'est pourquoi le droit fondamental à l'énergie doit, entre autres, bénéficier d'une reconnaissance suffisante dans l'ordre juridique national, de préférence par une mise en œuvre constitutionnelle (ou légale). Un plan d'action et une stratégie nationale en matière d'énergie doivent également être mis sur pied, ainsi que des mécanismes de plainte et de recours.

Les pouvoirs publics doivent également veiller à ce que l'énergie soit abordable pour tous, en optant par exemple pour une technologie peu coûteuse, une politique des prix adéquate d'énergie gratuite ou bon marché, et des suppléments aux revenus. L'indemnité pour la fourniture d'énergie doit être basée sur l'équité, afin que cette fourniture (qu'elle soit publique ou privée) soit abordable pour tous, y compris les groupes socialement défavorisés. L'équité permet aux ménages plus pauvres de ne pas encourir dépenses en énergie disproportionnelles en comparaison avec les ménages plus riches. Afin de promouvoir le droit à une énergie suffisante, des campagnes d'information doivent être réalisées et la formation renforcée, notamment en matière de consommation économe en énergie. L'obligation de fourniture implique que si un individu ou un groupe n'est pas en mesure, pour des raisons qu'il ne contrôle pas, de réaliser lui-même son droit à une énergie suffisante avec les moyens dont il dispose, l'Etat doit prendre le relais.

Chaque droit sous-tend l'obligation de base que le niveau minimal essentiel soit assuré pour tous les ayants-droit et que ces obligations de base soient en principe remplies sur le champ. En ce qui concerne le droit à une énergie suffisante, les obligations de base sont les suivantes :

- garantir l'accès physique aux infrastructures et aux services énergétiques ;
- veiller à ce que l'accès à une quantité d'énergie minimale nécessaire pour satisfaire la consommation personnelle et celle du ménage (en lien avec l'éclairage, l'eau chaude, la préparation et la conservation de la nourriture, le nettoyage du linge, le chauffage le cas échéant) soit garanti (Vandenhole 2009);
- garantir que le droit d'accès à l'énergie ainsi qu'aux services et infrastructures énergétiques ne soit pas discriminatoire, en particulier pour les groupes marginalisés ou défavorisés ;
- introduire des programmes en matière d'énergie relativement peu coûteux, destinés à protéger les groupes vulnérables et marginalisés.

Nous pouvons en conclure que la situation actuelle en Belgique est assez éloignée de la reconnaissance d'un droit fondamental à l'énergie - bien que cela diffère quelque peu selon la région considérée, en raison des conditions pratiques et légales hétérogènes à ce niveau décisionnel (cf. la définition stricte des « clients protégés », les problèmes liés à la disponibilité, à l'accessibilité et au caractère abordable ou encore la possibilité de coupure d'alimentation).

Jusqu'à présent, aucun droit fondamental à l'énergie n'a été reconnu et chaque énoncé du droit fondamental à l'énergie ne fournit donc rien d'autre (et rien de moins) que de l'inspiration pour l'avenir et un critère d'appréciation de la situation existante. Pourtant, une reconnaissance juridique d'un droit fondamental à l'énergie ne résoudrait pas tous les problèmes et un ancrage constitutionnel d'un droit fondamental à l'énergie représenterait plutôt un point de départ qu'une finalité.

2.2 Niveaux européen, national, régional

La précarité énergétique occupe une place de plus en plus centrale dans la réglementation et la politique, et ce à différents niveaux de pouvoir et concernant différents secteurs. Rien qu'en Belgique, il existe déjà quatre niveaux où l'on peut parler de la précarité énergétique, à savoir les niveaux fédéral, flamand, wallon et bruxellois. Les implications politiques dépendront dès lors de la répartition des compétences entre le fédéral et les régions. En ce qui concerne les tarifs des réseaux de transport et l'organisation du parc de production énergétique, par exemple, les décisions sont prises au niveau national. La réglementation relative notamment à la distribution, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et aux énergies renouvelables est quant à elle assurée au niveau régional.

Outre les lois, les décrets, les ordonnances et les arrêtés qui portent sur l'organisation des marchés de l'énergie, certains éléments liés à la précarité énergétique se retrouvent également dans d'autres documents à portée politique. Cela reflète vraisemblablement l'attention croissante accordée à la précarité énergétique.

La Ministre flamande de l'Energie, du Logement, des Villes et de l'Economie sociale a fait un discours important au moment de sa note de politique pour l'année 2010-2011 : « *La lutte contre toute forme de précarité énergétique est (...) la première priorité de ma politique* ». Dans les autres régions, la thématique est abordée de manière moins explicite.

Au niveau fédéral, « *l'accès garanti à l'énergie est l'un des six objectifs du Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté* » (SPP Intégration Sociale, 2009:10).[39]

Au niveau européen, la protection des consommateurs, principalement des clients vulnérables, et la précarité énergétique occupent une place prépondérante dans le troisième paquet de directives européennes sur l'énergie. Ce troisième paquet est principalement axé sur la protection des consommateurs et le rôle du régulateur. Un élément important concerne, par exemple, l'obligation pour tous les Etats membres d'adopter une définition des « consommateurs vulnérables », où il est possible de faire référence

[39] Dans le rapport biennal du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de 2009, l'accent est mis sur le lien étroit qui existe entre le droit à l'énergie et le droit à l'eau. (http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Energie_Eau_tablemati%C3%A8res_FR.pdf)

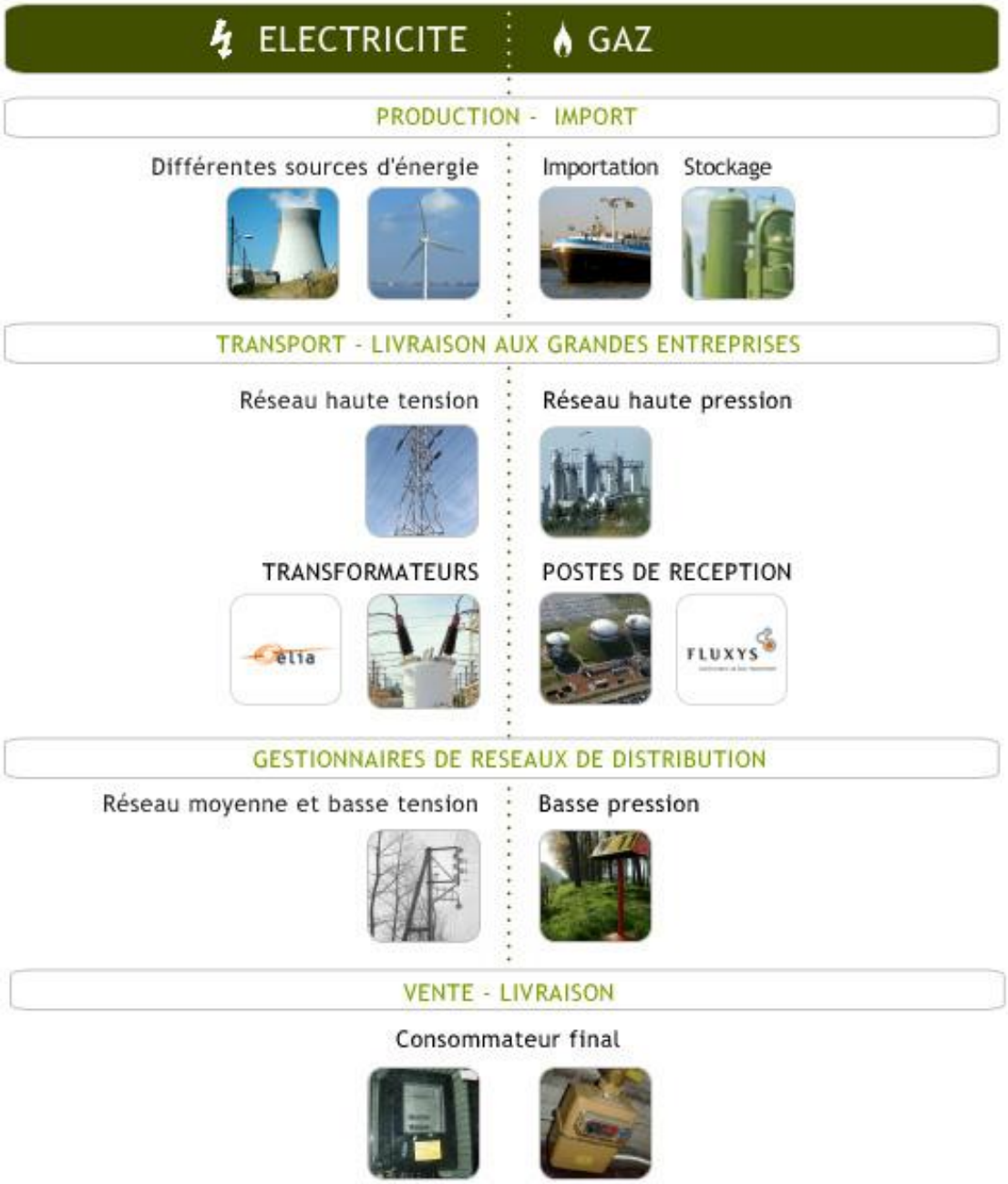
à la précarité énergétique. L'ensemble peut aussi s'inscrire dans le cadre de la stratégie plus large « Europe 2020 », où l'on vise une Europe à « *la croissance intelligente, durable et inclusive* ».

Le troisième paquet énergétique semble quelque peu vouloir pallier le manque d'accents sociaux dans les deux premiers paquets qui régulaient la libéralisation des marchés de l'énergie. Nous verrons brièvement dans le prochain chapitre comment ce marché libéralisé se présente en Belgique.

2.3 Libéralisation et caractéristiques du marché de l'énergie

En faisant jouer la concurrence sur certains points cruciaux de la chaîne énergétique, la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité visait principalement une diminution des prix. L'intégration verticale existante, en vertu de laquelle une entreprise contrôlait toute la chaîne de la production à la fourniture, devait pour cela disparaître. Plusieurs acteurs sont donc devenus responsables des différentes tâches de la fourniture d'énergie. Cette libéralisation pour le secteur résidentiel devait entrer en vigueur au plus tard le 1er juillet 2007. La Flandre a libéralisé son marché de l'électricité et du gaz dès le 1er janvier 2003, tandis que Bruxelles et la Wallonie ont suivi quatre ans plus tard.

Dans le marché libéralisé, nous distinguons six types d'acteurs. Les *producteurs ou importateurs* d'énergie se situent au début de la chaîne. Puis, les *gestionnaires du réseau de transport* assurent le transport sur des lignes à haute tension ou dans des conduites à haute pression. Viennent ensuite les *gestionnaires de réseaux de distribution* qui sont responsables de la distribution de l'énergie jusqu'à l'utilisateur final sur le réseau basse et moyenne tension (électricité) ou le réseau basse et moyenne pression (gaz naturel). Le *fournisseur* est l'acteur qui assure le lien commercial avec le client en lui fournissant l'énergie achetée aux producteurs ou sur une bourse d'énergie. Tout cela se passe sous le contrôle des *régulateurs* (CREG au niveau fédéral et VREG, BRUGEL, CWaPE au niveau régional). Bien entendu, le *client final* est lui aussi un acteur crucial sur le marché.



Graphique 10: Schéma des marchés de l'énergie (électricité/gaz) en Belgique
Source : Intermixt, http://www.intermixt.be/ned/Belgische-Energiesector/Pages/default.aspx
(accédé le 25/08/2011)

Les parties de marché ouvertes à la concurrence sont la production et la fourniture. Aussi bien le transport que la distribution sont restées des activités monopolistiques. Le transport est assuré en Belgique par Elia (électricité) et Fluxys (gaz), tandis que la distribution est assurée au niveau local par des gestionnaires de distribution purs (sans fonds privés) ou mixtes (avec fonds privés). La Belgique compte en outre quatre régulateurs, à savoir la CREG (Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz) pour le niveau fédéral, compétente, entre autres, pour la gestion et l'exploitation des réseaux de transport, les tarifs de réseau et le parc de production ; la VREG (Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt), la CWaPE (Commission wallonne pour

l'Energie) et BRUGEL (Bruxelles Gaz Electricité) au niveau régional. Il est évident que cela crée un paysage très complexe en matière d'énergie dans lequel le consommateur doit à la fois choisir un fournisseur, et pouvoir trouver les informations ainsi que les interlocuteurs nécessaires en cas de problème.

Afin d'éviter qu'une application excessive des règles du libre marché ne laisse tomber les consommateurs les plus faibles, toute une série d'« obligations de service public » (OSP) ont été introduites pour assurer une certaine forme de protection des consommateurs. Les procédures de défaut de paiement, que nous allons aborder pour les différentes régions dans les paragraphes suivants, en sont une parfaite illustration.

2.4 Protection du consommateur et procédures de défaut de paiement en Belgique

Avant d'aborder cette problématique, il convient de dresser un aperçu des mesures existantes en cas de défaut de paiement[40]. Sans ces informations, les données chiffrées relatives, par exemple, aux compteurs à budget ou aux coupures d'alimentation dans les différentes régions ne peuvent être correctement interprétées. Puisque la protection des consommateurs est une matière régionale, nous nous heurtons à ce niveau à la typique complexité belge. Comme stipulé dans la Constitution et dans la Loi Spéciale du 8 août 1980, les autorités fédérales sont compétentes en matière de protection des consommateurs. Les régions sont toutefois libres d'étendre ces mesures fédérales de protection même si la politique des prix reste un compétence exclusivement fédérale. Cela conduit à une règlementation complexe mêlant des aspects fédéraux et régionaux, rendant la comparaison inter-régionale difficile. Les paragraphes suivants synthétisent donc les diverses procédures en cas de défaut de paiement (qui concerne aussi la protection des consommateurs).

2.4.1 Définitions régionales et fédérales des clients protégés

Le prix social maximal pour le gaz naturel et l'électricité, ce que l'on appelle également le tarif social ou SOCTAR, est un prix inférieur aux prix de marché pour le gaz naturel et l'électricité attribué aux « *clients résidentiels protégés à faibles revenus ou à situation précaire* ». Ces « clients protégés » bénéficient ainsi d'un tarif réduit chez chaque fournisseur. Si l'on regarde qui sont les clients ayant droit à ce tarif, nous avons une idée de ce que l'on entend par « clients vulnérables » au niveau fédéral. Le Tableau 3 reprend la liste des statuts sociaux qui donnent accès à ce droit[41].

[40] Bien que cette partie descriptive de l'étude invite peut-être à la présentation d'une gamme plus large de mesures existantes, nous ne les aborderons que dans la seconde partie qui porte plus précisément sur l'analyse des mesures de lutte contre la précarité énergétique en Belgique et à l'étranger.

[41] Remarque: Le tarif social ne s'applique pas aux résidences secondaires, aux communs des immeubles résidentiels, aux clients professionnels, aux clients occasionnels et raccordements provisoires.

Le niveau fédéral est compétent pour ce qui touche à la tarification, tandis que le niveau régional règle les problématiques liées à la protection des consommateurs vulnérables, comme les procédures de défaut de paiement ou la définition des ayants-droit aux primes majorées pour la rénovation ou l'isolation.

Depuis le 1er juillet 2009, la Flandre a recentré sa définition régionale du « client protégé » sur celle des ayants-droit au tarif social fédéral. Auparavant, les personnes bénéficiant d'une intervention majorée de la mutuelle, en règlement collectif de dettes ou participant à un programme d'accompagnement budgétaire du CPAS étaient également prises en considération (VREG 2010:6).

La Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne ont élargi la notion fédérale avec des dispositions régionales. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, l'élargissement porte sur les personnes en médiation de dettes au moment où elles sont déclarées en défaut de paiement. De plus, les clients peuvent aussi demander, sur base volontaire, une protection via BRUGEL (en fonction des revenus) ou via le CPAS (sur base d'une enquête sociale), dès qu'il n'est plus en mesure d'honorer ses factures.

En Wallonie aussi, il existe aussi un système de protection des personnes en médiation (collective) de dettes. On peut également obtenir la protection si l'on bénéficie d'une guidance financière assuré par le CPAS. La Région wallonne étend en outre la protection aux candidats réfugiés et aux réfugiés régularisés qui bénéficient de par leur statut d'une intervention de l'Etat fédéral.

Ce sont des éléments importants dont il faut se souvenir. Ces différentes définitions sont importantes au vu de l'éclairage apporté par la (les) réalité(s) sous-jacentes de la précarité énergétique telles qu'abordées précédemment. D'un point de vue relatif également, ces diverses interprétations sont non-négligeables de par la place qu'elles occupent dans les procédures de défaut de paiement régionales. Cela déterminera entre autres les points forts et les points faibles des différentes procédures.

Ces éléments interviennent à multiples reprises dans l'évaluation.

L'article 15/10, § 2 de la loi du 12 avril 1965 sur le transport de produits gazeux, modifié par la loi du 1 juin 2005, définit la notion de « clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire » comme étant : A) Tout abonné client final qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi : 1. du revenu d'intégration 2. du revenu garanti aux personnes âgées 3. d'une allocation aux handicapés suite à une incapacité permanente de travail ou une invalidité d'au moins 65% 4. d'une allocation de remplacement de revenus aux handicapés 5. d'une allocation d'intégration aux handicapés (catégories II, III, IV) 6. d'une allocation d'aide aux personnes âgées 7. d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne 8. d'une aide sociale financière dispensée par un CPAS à une personne inscrite au registre des étrangers avec une autorisation de séjour illimité et qui, en raison de sa nationalité, ne peut être considéré comme ayant droit à l'intégration sociale B) Par assimilation aux catégories 2, 3, 4, 5, 6 et 7, mentionnés au point A., le bénéficiaire d'une allocation d'attente, soit du revenu garanti aux personnes âgées, soit d'une allocation aux handicapés, soit d'une allocation d'aide aux personnes âgées, qui lui est accordée par le CPAS. C) Les locataires occupant un logement dans un immeuble à appartements chauffé au gaz naturel à l'aide d'une installation collective, pour autant que les logements soient offerts en location à des fins sociales par une société de logement social		
Idem fédéral	Idem fédéral + tout client résidentiel qui peut prouver au moment de la mise en demeure par le fournisseur que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit : - est engagé dans un processus de médiation de dettes ; - a été déclaré(e) client protégé par le CPAS (sur base d'une enquête sociale) ou par BRUGEL (sur base de conditions de revenus et de composition du ménage). - bénéficie du statut OMNIO	Idem fédéral + tout client résidentiel qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie : - d'une avance sur prestation visée aux 7 premiers points du statut fédéral - d'un secours partiellement ou totalement pris en charge par l'Etat fédéral, réfugiés régularisés et candidats réfugiés recevant une aide financière du CPAS. (Le statut wallon ajoute donc les candidats réfugiés,) - d'une décision de guidance éducative de nature financière prise par le CPAS, - d'un suivi assuré par un centre de médiation de dettes agréé ou qui sont sous règlement collectif de dettes.

Tableau 3: Comparaison de la signification du terme « clients protégés » au niveau fédéral et régional
Sources: SPP Intégration sociale 2007 ; Portail de l'énergie en Wallonie, http://energie.wallonie.be (accédé le 25/08/2011) ; Ordonnance bruxelloise du 20/07/2011[42]

[42] Ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires

2.4.2 Procédures en cas de défaut de paiement en Flandre[43]

En cas de non-paiement de la facture, le fournisseur d'énergie envoie un rappel. Si le client ne s'acquitte toujours pas dans le délai imparti, une mise en demeure suit. Dans ces deux communications, on mentionne la possibilité de négocier un plan de paiement et les coordonnées des centres d'aide sont indiquées. Si aucun plan de paiement n'est conclu ou s'il n'est pas respecté, le fournisseur d'énergie peut rompre le contrat avec ce client. Pendant le délai de préavis (60 jours), le client doit rechercher un nouveau fournisseur sur le marché commercial.

Si ses recherches sont infructueuses, le client est « droppé » chez le gestionnaire de distribution (GRD), qui agit en tant que fournisseur social. Si les factures du GRD ne sont pas honorées non plus, celui-ci procède (après avoir respecté les mêmes obligations de rappel et de mise en demeure) à l'installation (gratuite) d'un compteur à budget. Ce compteur à budget est le même chez tous les clients, protégés ou non. Il fonctionne sur base d'une carte de rechargement, où la consommation d'énergie est payée à l'avance comme avec une carte téléphonique de type « *pay as you go* ». La carte du compteur à budget peut être rechargée au CPAS ou dans un bureau du GRD. La possibilité d'un crédit de secours est prévue dans le compteur à budget, et pour l'électricité, un limiteur de puissance (10A) est couplé, et activé si l'on ne peut recharger la carte et après utilisation du crédit de secours. Ni le crédit de secours, ni le courant fourni via le limiteur de puissance ne sont gratuits. Si la carte n'est pas rechargée pendant une période prolongée (6 mois), le GRD part du principe que le client s'endette et il introduit une demande auprès d'une « *Lokale AdviesCommissie* »[44] (LAC) afin de désactiver le limiteur de puissance et que le client se retrouve avec un compteur à budget « nu ». En ce qui concerne le gaz naturel, une telle fourniture minimale garantie n'existe pas et l'hiver dernier, un système de fourniture minimale a été mis en place, le client pouvant s'adresser au CPAS pour qu'il recharge sa carte d'un certain montant[45]. Il faut noter qu'en Flandre, aucune coupure n'est possible sans l'intervention de la LAC, sauf en cas de danger, d'inoccupation du logement, de déménagement problématique ou de fraude.

La grande différence entre les clients protégés et non protégés est le prix payé pour l'énergie chez le GRD. Pour les clients protégés, le tarif social est appliqué. Les clients non protégés consomment au prix maximal appliqué aux clients droppés non-protégés. Ce tarif est calculé sur base de la moyenne des prix des autres fournisseurs actifs dans la zone du réseau de distribution. Si le fournisseur offre des formules tarifaires différentes, seule la formule la moins avantageuse (CREG 2005) est retenue

[43] Cf. aussi schéma annexe D.1

[44] Commission Consultative Locale. La LAC est présidée par le travailleur social principal du CPAS et se compose aussi d'un représentant du GRD et d'un autre collaborateur du CPAS, également membre du Comité spécial pour les Services sociaux.

[45] Dont les coûts sont en partie assumés par le GRD et en partie par le CPAS qui peut se faire rembourser par le client.

dans le calcul. Ce prix peut donc être sensiblement plus élevé qu'un tarif commercial traditionnel. Le but de cette mesure est d'orienter/encourager les clients qui se retrouvent chez le fournisseur social à conclure un nouveau contrat sur le marché commercial, étape qu'ils doivent entreprendre de leur propre initiative et à condition que leurs dettes éventuelles chez le GRD soient apurées.

Il existe, en outre, entre les clients protégés et non-protégés, une différence au niveau des coûts à supporter en ce qui concerne les courriers de rappel et de mise en demeure puisque les clients protégés en sont exemptés.

2.4.3 Procédures en cas de défaut de paiement en Wallonie[46]

En Wallonie, comme en Flandre, un rappel et ensuite une mise en demeure sont envoyés, avec mention de la possibilité de convenir d'un plan de paiement. Ensuite, la procédure diffère fortement de celle appliquée en Région flamande. En cas de non-respect ou de refus d'un plan de paiement, le fournisseur déclarera le client en « défaut de paiement ». Si le client en question n'est pas protégé, le fournisseur demandera au GRD de faire placer un compteur à budget, mais il continuera à approvisionner ce client. Un client protégé sera par contre « droppé » chez le GRD. Par ailleurs, un client ayant droit à la protection régionale peut également demander, bien avant cela, à être approvisionné par le GRD pour pouvoir bénéficier du tarif social.

Une autre différence entre les clients protégés et non-protégés concerne la gratuité du placement pour les clients protégés, tandis que les clients non-protégés devront débourser près de €100. Si le compteur à budget n'a pas été placé dans les 40 jours suivant la demande (obligation de résultat), le GRD doit reprendre la fourniture à son compte jusqu'à ce que le compteur à budget soit placé. Cela a toutefois des conséquences pour le client, qui paye alors un tarif plus élevé (cf. tarif maximal appliqué par le GRD à ses clients non-protégés).

Seuls les clients protégés bénéficient pour l'électricité d'un compteur à budget couplé à un limiteur de puissance. Ils ont aussi accès à un système de fourniture minimale garantie de gaz naturel basé sur des cartes de rechargement octroyées par les CPAS. Ces éléments de protection ne sont pas applicables aux clients non-protégés utilisant un compteur à budget et liés à un fournisseur commercial.

En cas de refus du placement du compteur à budget, la fourniture des clients non-protégés est interrompue, sans passer par une commission ou un organe de médiation. En cas de non-rechargement de la carte de prépaiement, la fourniture du client est de facto interrompue : c'est ce que l'on appelle « l'auto-coupure d'alimentation ». Lorsqu'un client protégé ne recharge pas sa carte, il peut compter sur une fourniture

[46] Cf. aussi schéma annexe D.2

d'électricité minimale (10A) grâce au limiteur de puissance. S'il recoure trop longtemps à cette possibilité sans rembourser ses dettes, son cas est soumis à la CLE (Commission Locale pour l'Energie, équivalent wallon de la LAC flamande), où l'on demandera d'interrompre cette fourniture minimale. La CLE, qui est composée de deux représentants du CPAS et d'un représentant du GRD, se réunit aussi pour les octrois de fournitures minimales de gaz naturel et les réouvertures des compteurs.

2.4.4 Procédures en cas de défaut de paiement dans la Région de Bruxelles-Capitale[47]

Après avoir envoyé les rappels et la mise en demeure nécessaires, un fournisseur de bruxellois peut demander l'installation d'un limiteur de puissance (10A), pour l'électricité. Pour le gaz, il n'existe pas de limiteur de puissance qui permette une livraison limitée mais garantie. Si l'électricité est utilisée comme vecteur énergétique pour le chauffage, le limiteur de puissance ne peut pas être placé afin que le client puisse couvrir ses besoins.

Les clients protégés « fédéraux » et les clients en médiation de dettes peuvent, en cas de mise en demeure et uniquement sur base d'une demande faite de leur propre initiative, être fournis par le GRD. Dans ce cas, le contrat avec le fournisseur n'est pas rompu, mais suspendu. Pour les autres clients, et à partir du moment où un limiteur de puissance a été placé pour l'électricité, le fournisseur continue à alimenter son client en énergie (limitée pour l'électricité, illimitée pour le gaz naturel) pendant 60 jours. Durant cette période, on tente de convenir d'un plan de paiement, avec obligation pour le fournisseur de proposer un plan de paiement « raisonnable ». Après enquête sociale, le CPAS peut aussi demander d'étendre la fourniture minimale à 20A, demande à laquelle le fournisseur doit donner suite.

Si un accord de remboursement est conclu et que le client a déjà remboursé la moitié de sa dette, il peut demander au fournisseur d'enlever le limiteur de puissance. Si aucun accord n'est conclu, ou si le plan de paiement n'est pas respecté, le fournisseur en avertit le CPAS. Si aucune réponse n'est donnée (ou si le client s'oppose à la communication de ses données au CPAS), le fournisseur procèdera à une demande de résiliation du contrat au juge de paix. En cas de non-respect du plan de paiement, les clients peuvent aussi lancer une procédure de demande de protection auprès de BRUGEL et du CPAS. S'ils obtiennent la protection, ils peuvent demander, ce qui exige une démarche proactive, au GRD (Sibelga) d'être leur fournisseur au titre de fournisseur social. Dans ce cas, le contrat avec le fournisseur commercial n'est pas résilié, mais suspendu. Si les dettes ne sont pas remboursées au niveau du GRD non plus, ce dernier peut aussi introduire une demande de coupure auprès du juge de paix.

[47] Cf. aussi schéma annexe D.3

Un aperçu de l'évaluation des mesures

Bien que l'intérêt de la présentation des mesures de défaut de paiement à ce stade-ci de l'étude soit surtout de bien comprendre le contexte pratique dans lequel analyser les chiffres qui seront présentés dans la prochaine partie, il peut être intéressant de déjà présenter un aperçu de ce que donne une évaluation quelque peu comparative des mesures. De manière assez synthétique et globale, on peut envisager les approches retenues par les trois régions du pays comme suit.

La Région flamande semble avoir opté pour une protection des consommateurs de gaz et d'électricité sans réellement faire de distinction entre les ménages. Plusieurs mesures s'appliquent quel que soit le statut du client (protégé ou non) : octroi de kWh électriques gratuits en fonction de la composition du ménage (voir point 5.1.1) ; « droppage » des clients en défaut de paiement chez le GRD ; organisation systématique d'une « *Lokale AdviesCommissie* » (LAC) pour tout consommateur avant coupure d'alimentation ; couplage systématique d'un limiteur de puissance au compteur à budget électrique ; placement gratuit du compteur à budget. Pour les ménages en précarité énergétique cette politique peut recenser de nombreux effets pervers car seule une minorité d'entre eux bénéficie des protections associées spécifiquement au statut de client protégé. Par exemple, en l'absence de ce statut, un client « droppé » chez le GRD paiera son tarif plus cher que les tarifs disponibles sur le marché libéralisé, ce qui est le cas pour plus de 85% des personnes fournies par le GRD. La gratuité des premiers kWh électriques, par ailleurs, sera une mesure bénéfique ou alourdissant sa facture énergétique selon son niveau de consommation. Enfin, les auto-coupures / auto-restrictions associées aux compteurs à budget gaz ne sont pas répertoriées et font qu'une partie de la précarité énergétique passe inaperçu aux yeux de la société.

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, les mesures prises semblent le mieux correspondre à la prise en considération de l'énergie comme droit avec une attention particulière portée aux clients fragilisés. Ainsi, la notion de client protégé a été élargie au niveau régional par la prise en compte de plusieurs catégories non couvertes par la définition au sens fédéral (personnes en médiation de dettes, ménages à faibles revenus), il n'y a pas de recours au compteur à budget en cas de défaut de paiement, et la résolution du contrat de fourniture (fournisseur ou GRD) ne peut être proclamée que par décision du juge de paix. Toutefois, la longueur de la procédure pose question quant à l'enraiement du phénomène de l'endettement. En outre, la comparution devant la justice de paix implique souvent des jugements par défaut car le client est soit dans l'incapacité de se rendre au tribunal (ex. problème de compatibilité avec les horaires de travail), soit pénalisé financièrement car la présence au jugement lui coûte une certaine somme non remboursée si le jugement lui est défavorable. Par ailleurs, le jugement prononcé dépend très fortement du pouvoir d'appréciation du juge chargé du dossier et peut donc varier du tout au tout d'un juge à l'autre.[48]

En ce qui concerne la Région wallonne, l'accent semble être placé sur la lutte contre l'endettement, tout en protégeant les ménages plus fragiles sur le plan financier. Outre l'extension de la notion de client protégé à des catégories régionales spécifiques, dont notamment les ménages en médiation de dettes, la région a opté pour la possibilité de placer un

[48] Etude réalisée par Anne Maesschaelk et Judith Lopes Cardozo pour Infor Gaz Elec, présentée au Réseau de Vigilance Gaz Electricité de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 2011.

compteur à budget en cas de défaut de paiement (« nu »[49] si l'on n'est pas client protégé). Le refus de placement de ce compteur – qui peut se faire pour un nombre de raisons dont l'inaccessibilité ou le refus de payer la surcharge lié au placement (€100), la perception du compteur à budget comme étant une sanction, l'absence du ménage au foyer – fait l'objet d'une procédure administrative implacable pour le client non protégé menant à la coupure d'alimentation en énergie sans recours possible. Pour le client protégé, les coupures ne peuvent avoir lieu que suite à la décision d'une Commission Locale pour l'Energie (CLE). Comme pour la Région flamande, le recours au compteur à budget occulte une part importante de la précarité énergétique par manque de visibilité sur les phénomènes d'auto-coupure ou d'auto-restriction.

On voit donc à la lumière de cette brève comparaison qu'aucun des systèmes adoptés n'est la panacée au niveau de la lutte contre la précarité énergétique et que chacun correspond relativement bien à une vision politique sur la priorité donnée à l'une ou l'autre préoccupation associée : la protection des consommateurs dans un marché libéralisé, la garantie de l'accès à l'énergie ou la lutte contre l'endettement.

Au chapitre 1, nous avons abordé les définitions potentielles de la précarité énergétique (en accordant l'attention nécessaire aux nombreuses et différentes causes et conséquences, ainsi qu'à la complexité de la réalité sous-jacente) et au chapitre 2, nous avons décrit le contexte. Nous pouvons à présent passer à l'état des lieux de la précarité énergétique en Belgique à l'aide des statistiques disponibles.

2.5 Intermède : La politique de l'eau en Belgique

2.5.1 Caractère public de la distribution d'eau

A côté du gaz et de l'électricité, l'approvisionnement en eau est également considéré comme un besoin élémentaire nécessaire à un logement décent. L'eau est indispensable à la vie, non seulement pour boire et cuisiner mais également sur le plan sanitaire (toilettes, possibilité de se laver, système d'égouttage). Tout comme pour l'énergie, l'état du logement joue un rôle important. Les fuites, souvent cachées, provoquent de grandes pertes d'eau et des factures élevées.

En septembre 2010, le Conseil des Droits de l'Homme des Nations-Unies a adopté par consensus une résolution qui consacre l'eau en tant que droit de l'homme sur le plan sanitaire (Right To Water 2010). Par la suite, quelques pays ont repris explicitement le droit à l'eau dans leur constitution, ce qui n'est pas encore le cas en Belgique, même si - tout comme pour l'électricité et le gaz - des propositions ont été faites en ce sens (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting 2009).

[49] À savoir non couplé à un limiteur de puissance électrique qui garantit une fourniture minimale d'électricité en cas de non-rechargement de la carte de prépaiement.

L'Union Européenne a un grand pouvoir en matière de définition de la politique de l'eau tant au niveau national que local, comme c'est le cas en matière d'énergie. La Directive-Cadre sur L'Eau (Communauté Européenne 2000) souligne le caractère public de l'eau. Elle impose également un cadre législatif de politique de l'eau, ratifié par les différents pays membres. L'Europe met un point d'honneur à faire respecter le principe du « pollueur-payeur ». Les consommateurs doivent donc contribuer à la couverture des coûts d'assainissement et la politique des prix doit comprendre des incitants adéquats pour favoriser l'utilisation rationnelle et économe de l'eau. Les pays membres peuvent aussi prendre en considération des problématiques sociale et environnementale dans le système de tarification. En pratique, la politique de l'eau est envisagée - encore plus que celle relative au gaz et à l'électricité – d'un point de vue écologique, duquel les considérations sociales ont rapidement été occultées.

Contrairement aux marchés du gaz et de l'électricité, l'approvisionnement en d'eau en Belgique n'a pas fait l'objet d'une libéralisation. Les consommateurs n'ont donc pas le choix du fournisseur, qui détient un monopole local ou communal. C'est pourquoi la distribution d'eau y a conservé, comme dans la plupart des autres pays, un caractère public plutôt que privé. Les communes belges ont depuis un siècle et demi la mission de garantir l'accès à l'eau potable aux habitants. La majorité des sociétés de distribution, organisées autrefois au niveau communal, s'est regroupée en intercommunales ou sociétés régionales de distribution. La Flandre compte ainsi 12 sociétés de distribution, la Wallonie 50 et Bruxelles une seule. Ces fournisseurs sont donc très différents tant sur le plan de la taille, du nombre de clients desservis que des tarifs (Steunpunt 2009).

2.5.2 Comparaison régionale

La politique de l'eau est fortement régionalisée en Belgique depuis 1980. Néanmoins, la tarification est restée compétence fédérale du fait que les compagnies de distribution d'eau potable doivent avoir l'aval du Ministre de l'Economie en cas de variation (SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie 2010).

Les différences en matière de coupure et de tarification existent non seulement entre les régions mais également au sein d'une même. En Flandre, deux sociétés de distribution d'eau couvrent 70% des coupures enregistrées, ce qui montre l'existence de différences notoires en matière de procédures de coupure. En Wallonie, l'essentiel des coupures proviennent d'un seul fournisseur et la politique tarifaire varie énormément : selon son lieu de résidence, le coût du m³ d'eau peut être terriblement différent. Là aussi, les politiques menées par les fournisseurs sont loin d'être harmonisées.

En Flandre, il existe encore trois communes qui se chargent elles-mêmes de la distribution d'eau. Il apert que deux de ses trois communes, à savoir Knokke-Heist et Hoeilaart, enregistrent des tarifs parmi les moins élevés (VMM 2011b).

Par ailleurs, les accents sociaux transparaissent plus ou moins fort dans les politiques régionales de distribution d'eau, comme c'est le cas pour l'électricité et le gaz. Les paragraphes suivants les discutent brièvement.

(a) Région flamande

La législation flamande prévoit une instance régulatrice au sein du Ministère flamand de l'Environnement. En tant que régulateur, cette instance à l'obligation de faire des rapports, d'évaluer et de donner son avis pour toute affaire en lien avec l'eau, et plusieurs fonctionnaires sont en charge de vérifier que les différentes parties respectent bien les décrets concernés.

Le Règlement Général de Vente de l'Eau est entré en vigueur ce premier juillet 2011. Il décrit les droits et obligations tant du client, que de la société de distribution d'eau ou du gestionnaire de réseau d'égouttage et harmonise, dès lors, les différents règlements des sociétés de distribution d'eau. Sur demande du client, le fournisseur devra, par exemple, faire une recherche de contrôle gratuite pour analyser une hausse brutale de sa consommation d'eau. Ce document détermine également la procédure en cas de défaut de paiement. Toutefois, vu l'entrée en vigueur récente du règlement, aucune modification n'a encore été enregistrée sur le terrain (VMM 2011a; VMW 2011).

La facture finale (de régularisation) rassemble trois types de coûts : le prix de la connexion au réseau (différent selon la société de distribution d'eau), une surtaxe communale d'assainissement (déterminée par les autorités flamandes), ainsi qu'une cotisation communale d'assainissement. C'est essentiellement le prix de la connexion qui diffère grandement selon la localisation. Les dépenses en eau des ménages ont fortement augmenté entre 2006 et 2009, surtout à cause d'un doublement de la cotisation communale d'assainissement (Steunpunt 2009).

Diverses catégories sociales sont exemptées de la surtaxe communale d'assainissement[50]. En outre, les communes ont la possibilité de leur imputer que partiellement ou pas du tout la cotisation communale d'assainissement. Dans le Décret Eau Potable de 2002, la Région flamande prévoit, en outre, 15 m³ (15.000 litres) d'eau gratuits par chef de famille résidente (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2011). Les prélèvements liés à l'assainissement restent toutefois dus sur ces m³ gratuits. Cette mesure est à mettre en parallèle avec celle des kWh électriques gratuits, étant donné que les coûts liés à la mesure incombent aux sociétés de distribution d'eau qui les répercutent sur le prix payé par les clients.

[50] Plus précisément, il s'agit des ayants-droit (1) au revenu garanti pour personnes âgées, (2) au revenu d'intégration, (3) à une allocation pour personne handicapée, (4) au revenu d'intégration pour personne handicapée. Il suffit qu'un membre du ménage soit ayant-droit à une de ces allocations pour que le ménage soit éligible. Le droit est reconnu automatiquement sur base des données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale et pris en considération dans la facture finale.

En Région flamande, la coupure d'eau n'est possible que suite à l'intervention d'une « Lokale AdviesCommissie » (LAC) et en cas de « mauvaise volonté manifeste »[51] du client, mais les différentes sociétés suivent toutefois des procédures très hétérogènes. Certaines actent directement en justice pour enclencher une procédure de recouvrement et ne font pas appel à la LAC, mais dans ce cas, il n'y a pas de coupure (Steunpunt 2009). En 2010, 2.362 coupures d'eau ont été enregistrées, tandis que 2009 n'en recensait que 791 (Vlaams Parlement, 2011). En outre, deux sociétés de distribution d'eau semblent être responsables à elles-seules de 70% des coupures. Cette augmentation paraît donc liée à un changement de politique de la part de ces deux fournisseurs.

(b) Région wallonne

Depuis 2005, les tarifs sont calculés en Région wallonne de manière harmonisée, mais une grande variation de prix est toutefois observée entre les distributeurs. La facture finale se compose d'une part du « coût-vérité de la distribution » (déterminé par la société de distribution) et d'autre part du « coût-vérité de l'assainissement » (déterminé par les autorités wallonnes). La forte croissance des factures d'eau en Wallonie est principalement due à l'augmentation de la cotisation d'assainissement. Le prix de l'eau est calculé de manière progressive, de sorte que les gros consommateurs paient plus cher pour l'eau consommée en surplus. Outre le coût de l'abonnement, trois tranches de prix ont été déterminées, avec la seconde déjà fort étendue (30 à 5.000 m³) (Steunpunt 2009).

Pour toute consommation, une cotisation est également prélevée en faveur du Fonds Social Eau. Les moyens de ce fonds sont distribués entre les CPAS de la zone du distributeur pour venir en aide aux ménages éprouvant des difficultés à payer leur facture. Jusqu'à présent, ce fonds est en réalité sous-utilisé.

En Région wallonne, toute coupure d'eau fait l'objet d'une décision du juge compétent. En 2008, on enregistrait 649 coupures, toutes relatives à des clients d'un seul et même fournisseur (Steunpunt 2009).

(c) Région de Bruxelles-Capitale

A Bruxelles, on enregistre la facture d'eau moyenne la plus basse des trois régions. En outre, il n'existe qu'un seul distributeur d'eau (HYDROBRU ou Intercommunale Bruxelloise de Distribution et d'Assainissement d'Eau). Tout comme les autres régions, la facture finale se compose de divers éléments : le prix de l'eau, une cotisation

[51] Dans le décret d'origine du 20 décembre 1996, la notion de « mauvaise volonté manifeste » était également mentionnée comme cause de coupure pour le gaz et l'électricité. En 2007, cette cause a toutefois été supprimée au niveau de l'énergie mais les fournisseurs d'eau peuvent toujours avoir recours à cette notion peu claire de « mauvaise volonté manifeste » pour motiver une coupure. Depuis la révision de 2007, il n'existe plus de « droit à une fourniture minimale garantie » pour tout abonné de gaz ou d'électricité alors qu'il est toujours d'application pour l'eau. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2011)

forfaitaire pour l'assainissement, une cotisation pour l'égouttage et une redevance d'abonnement. Le prix de l'eau est progressif comme en Wallonie, mais il est en plus tenu compte du nombre de personnes dans le ménage. Il existe également à Bruxelles un Fonds Social Eau, auquel les ménages en difficulté de paiement peuvent faire appel par l'intermédiaire du CPAS. Finalement, les coupures ne peuvent être décidées que par un juge compétent et jamais en périodes hivernale ou estivale. En 2010, 467 ménages ont fait l'objet d'une coupure d'eau, chiffre le plus élevé enregistré ces six dernières années (HYDROBRU 2011).

(d) Différences entre les trois régions

La Flandre a opté pour l'octroi d'une quantité d'eau gratuite par membre d'un ménage, sans différence entre les catégories sociales. En outre, elle recourt aux LAC en cas de demande de coupure, commission où les ménages sont en quelque sorte protégé. L'accent est plutôt mis sur la protection des consommateurs en général mais peu est fait en faveur des ménages fragilisés, si ce n'est l'exonération pour certains de la cotisation d'assainissement.

En Régions bruxelloise et wallonne, il existe un Fonds Social Eau pour aider les ménages en difficulté de paiement. Le Fonds Social traduit dans ces deux régions l'accent mis sur les aspects sociaux, plutôt qu'une exonération de cotisation. Contrairement à la Flandre, les coupures ne sont pas décidées au sein de LAC mais bien par un juge[52]. L'interdiction de coupure d'eau en périodes hivernale et estivale à Bruxelles confère une protection plus stricte contre les coupures d'eau. En outre, la taille du ménage est prise en considération à Bruxelles dans la détermination du tarif.

Dans la suite du projet sur la précarité énergétique, une comparaison plus détaillée entre les politiques ayant trait à l'énergie et à l'eau est prévue.

Chapitre 3. Etat des lieux en Belgique

En moyenne sur l'année 2009, un ménage belge consacrait 5,77% de son budget (dépenses totales) à l'énergie pour son logement, tandis que ce chiffre ne s'élevait à 4,36% en 1999. Malgré une place croissante de l'énergie dans le budget des ménages, cela implique-t-il pour autant que la Belgique rencontre un problème croissant de précarité énergétique sur son territoire ? Les 5,77% mentionnés sont-ils à ce point impayables ? Sommes-nous tous logés à la même enseigne ou certains sont-ils plus pénalisés que d'autres ? Ce chapitre aborde la question en tentant de dégager des données disponibles quantitatives (ex : enquête budget des ménages), déclaratives (ex : certaines questions de l'enquête EU-SILC sur les conditions de vie) ou qualitatives (ex : entretiens avec des représentants d'asbl sociales ou de CPAS) une vision de ce

[52] Ceci est à nouveau à mettre en parallèle avec la procédure de coupure d'alimentation en énergie. A Bruxelles, les commissions équivalentes aux LAC n'existent pas, mais bien en Wallonie pour ce qui concerne le gaz et l'électricité mais pas pour l'eau.

que représente la précarité énergétique en Belgique et d'identifier qui est touché en particulier.

Pour cerner la problématique, nous nous attarderons sur les principales causes identifiées, à savoir la faiblesse des revenus liée à un logement de piètre qualité. Un premier indicateur peut donc se baser sur l'analyse des dépenses consacrées à l'énergie pour le logement en fonction des revenus, sachant, par ailleurs, que l'on omet le pan « auto-restriction » de la précarité énergétique (ou précarité énergétique cachée).

Une piste plus large qui essaierait de prendre en considération cette précarité énergétique cachée serait d'analyser plusieurs questions de l'enquête EU-SILC portant sur la capacité financière à chauffer correctement son logement ou le fait d'avoir eu froid dans son logement au cours de l'année écoulée. Ces informations apportent un éclairage différent sur la question mais nous verrons que, à nouveau, ces données ne se suffisent pas à elles-mêmes pour établir les contours de la problématique. Un croisement de plusieurs données disponibles, voire la récolte de données complémentaires, sont essentiels pour pouvoir caractériser la précarité énergétique en Belgique avec un plus grand degré d'exactitude. C'est inhérent au caractère complexe et multidimensionnel de la précarité énergétique, tel que présenté dans les chapitres précédents.

Ce chapitre fait la synthèse des principales données disponibles à l'heure actuelle sans croisement de bases de données d'origine différente. Il sera également évoqué les problèmes liés à l'inexistence de certaines données essentielles pour appréhender l'ensemble des contours et enjeux de la précarité énergétique en Belgique.

Principales données présentées dans cette section :

- 5,1 % des Belges, ce qui représente environ 550.000 personnes, déclarent ne pas pouvoir chauffer suffisamment leur logement pour des raisons financières (SILC 2009).
- Les types de ménage pour lesquels les problèmes de chauffage se présentent le plus souvent sont les familles monoparentales et les familles nombreuses (SILC 2009).
- Entre 1999 et 2009, la part du budget des ménages consacrée aux dépenses énergétiques est passée en moyenne de 4,36% à 5,77%.
- Au cours de cette même période, les ménages ont en moyenne plus dépassé le seuil des 10% de dépenses consacrées à l'énergie en 2009 qu'en 1999 (Graphique 13), avec l'évolution la plus évidente dans les trois déciles de revenus les plus faibles et en Wallonie (Graphique 14).
- En 2010, en Flandre et en Wallonie, plus de 50% des plans de paiement n'ont pas été respectés (aussi bien pour l'électricité que pour le gaz) ; à Bruxelles, cela s'est même élevé en 2009 pour le gaz à plus de 85%.
- En Flandre (2010), 40.000 compteurs à budget sont actifs pour l'électricité et près de 20.000 compteurs à budget sont actifs pour le gaz naturel. En Wallonie, en 2010, environ 14.000 compteurs à budget ont été placés pour l'électricité et 9.000 compteurs à budget ont

été placés pour le gaz naturel. A Bruxelles, il y avait fin 2010 environ 15.000 limiteurs de puissance actifs.
- En 2010 en Flandre, 1.857 (électricité) et 3.122 (gaz) points d'accès ont été coupés suite à une décision de la LAC ; à Bruxelles, ce nombre s'élevait à 700 (électricité) et 540 (gaz) suite à une décision du juge de paix ; en Wallonie, il y en avait respectivement 6.300 (électricité) et 3.400 (gaz) (refus du compteur à budget compris).
- La précarité énergétique se présente quatre fois plus souvent chez les locataires que chez les propriétaires.

3.1 Ampleur de la problématique

Il est difficile de chiffrer l'ampleur de la précarité énergétique, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, chaque évaluation dépend de la définition que l'on utilise. Il est, en effet, important de savoir si l'on se penche surtout sur les dépenses ou sur les besoins, sur le chauffage ou sur un éventail plus large de services énergétiques. Lors de l'opérationnalisation d'une définition conceptuelle, nous nous trouvons en outre dans une situation où de nombreux facteurs jouent un rôle. Enfin, la problématique comprend une importante composante subjective (quelle est la température minimale nécessaire dans les différentes pièces de la maison ?) et relative (différences entre les pays en fonction des conditions climatologiques, évolutions selon les époques). Tous ces éléments ouvrent la porte aux interprétations.

Il est toutefois possible de quantifier l'ampleur du problème, et plusieurs pistes potentielles existent. En l'absence d'une collecte de données spécifique, il faudra toutefois se limiter à l'analyse des bases de données existantes.

Nous jetterons tout d'abord un œil sur les données récoltées par l'enquête SILC, qui reprennent le nombre de personnes en Belgique qui ont du mal à chauffer suffisamment leur logement ou à payer leurs factures d'énergie. Une autre approche consiste à identifier les ménages recensés comme ayant connu des difficultés pour payer leurs factures énergétiques et ayant restreint volontairement ou non (compteurs à budget, limiteurs de puissance électrique) leur consommation d'énergie. La qualité du logement, et notamment le fait de bénéficier ou non d'une chaufferie centralisée, peut être un indicateur supplémentaire.

3.1.1 Difficultés de chauffer le logement ou de payer ses factures d'énergie

(a) Chiffres de la SILC

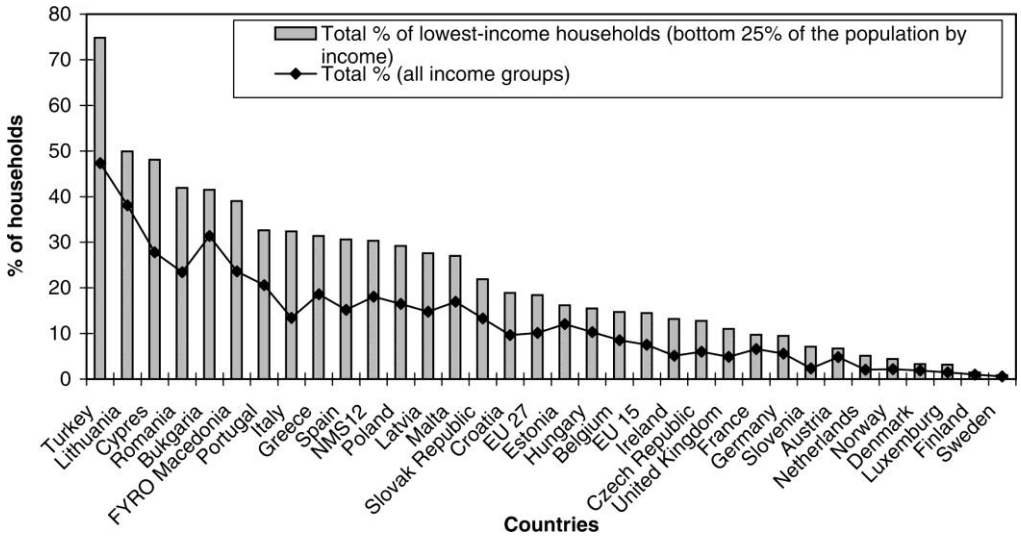
Il ressort de l'enquête européenne SILC (Statistics on Income and Living Conditions) de 2009 que 5,1% des Belges, soit quelque 550.000 personnes, déclarent ne pas pouvoir chauffer leur logement correctement pour raisons financières. Il convient de noter que ces chiffres sont inférieurs à ceux de l'année précédente et considérable-

ment plus faibles qu'en 2007. L'évolution est plus que significative mais aussi surprenante. Il s'agit, en effet, de l'unique indicateur de précarité énergétique pour lequel nous avons enregistré une diminution ces dernières années sans pouvoir l'expliquer directement[53]. Cela ne semble pas nécessairement coïncider avec des hivers plus doux ou avec des prix de l'énergie plus bas, au contraire. Nous constatons également que le nombre de retards de paiement augmente ces dernières années, les ménages privilégiant probablement l'endettement pour pouvoir continuer à se chauffer correctement. La réponse dépend aussi de l'interprétation donnée à la question et sur le fait que l'on puisse « se permettre » de se chauffer « suffisamment ».

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Incapacité à maintenir une température adéquate dans le logement (%)	6,4	14,1	14,5	14,6	6,4	5,1
Arriérés de factures courantes (gaz, électricité, eau) (%)	5,2	5,7	5,1	4,7	5,1	5,9

Tableau 4: données SILC sur la capacité à maintenir une température adéquate et les factures énergétiques, Belgique 2004-2009
Source: SILC 2004-2009

(b) Comparaison au niveau de l'Europe



Graphique 11: Ménages qui ne peuvent se permettre de chauffer suffisamment leur logement
Source : Braubach et Fairburn (2010) (données primaires : European Quality of Life Survey de 2007, par la European foundation for better working and living conditions)

[53] Cette question a été envoyée au responsable des enquêtes SILC en Belgique. Nous attendons toujours une réponse. Les sauts de valeur assez étranges de cet indicateur ont été investigués plus avant, notamment via la comparaison des questionnaires annuels qui ont été utilisés pour l'enquête SILC en Belgique. Une formulation différente ainsi qu'une localisation modifiée dans le questionnaire semblent fournir l'explication des ces sauts erratiques. Une annexe spécifique reprend cette analyse et est disponible sur les sites http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=104242 et http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/fr/projet.php?menu=1&categorie=14&projet=124.

Ce graphique classe plusieurs pays en fonction du pourcentage de familles appartenant au premier quartile de revenus déclarant[54] ne pas pouvoir chauffer suffisamment leur logement (barres grises). La ligne noire relie les pourcentages des ménages de la population globale qui déclarent avoir rencontré ce même problème. Le premier constat marquant est la faible prestation de la Belgique par rapport à d'autres pays européens (% plus élevés même que la moyenne UE15), et ce malgré le fait que la Belgique dispose de nombreuses mesures spécifiques axées sur la lutte contre la précarité énergétique (ou au moins contre les coupures d'alimentation) (EPEE 2006). Un autre constat important pour la suite de l'étude est la quasi absence (ou non mise en évidence via ce questionnaire) de précarité énergétique dans les pays scandinaves qui subissent pourtant un climat plus rude. A l'autre extrémité du graphique, nous voyons que la Turquie enregistre le plus grand nombre de ménages qui n'ont pu se permettre de se chauffer correctement.

Nous nous interrogeons donc sur les causes possibles des piètres résultats belges, qui peuvent être liées au niveau d'isolation observé dans les logements, aux prix de l'énergie, mais aussi aux types de mesures mises en œuvre. Ces questions indiquent déjà qu'une étude comparative avec d'autres pays (« benchmark ») est une contribution intéressante et nécessaire à la compréhension de la précarité énergétique en Belgique.

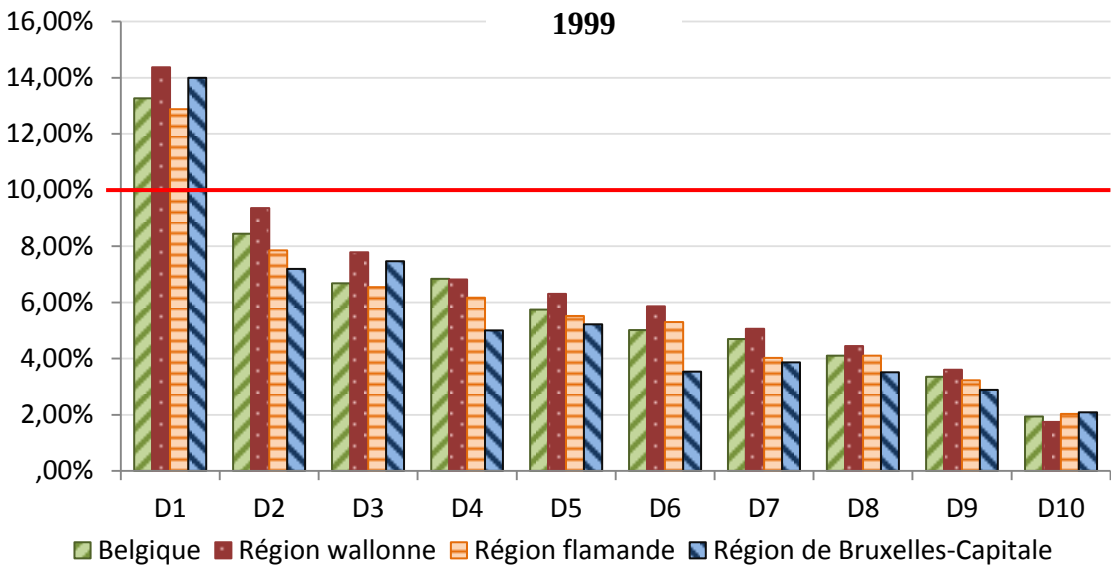
3.1.2 Evolution de la part des dépenses énergétiques dans le budget des ménages

Si l'on considère maintenant les dépenses énergétiques moyennes des ménages en Belgique par rapport aux revenus en 1999[55] (voir Graphique 12), le constat est nettement plus parlant : le premier décile consacrait en moyenne plus de 13% de ses revenus (moyenne des dépenses en énergie / moyenne des revenus du décile) à l'énergie contre moins de 2% pour le dernier décile.

En reprenant l'indicateur phare du Royaume-Uni dans sa politique de lutte contre le *« fuel poverty »* (à savoir plus de 10% des revenus du ménage sont consacrés au chauffage) en élargissant les dépenses à l'ensemble des postes énergie relatifs au logement, on constate que, potentiellement, l'ensemble des ménages du premier décile pourraient être en situation de précarité énergétique.

[54] Ces données ont été rassemblées dans le cadre de la *« Quality of life survey »*, organisée par la *European foundation for better working and living conditions*. Elle a été réalisée en 2007 dans 31 pays et a concerné plus de 30.000 familles, ce qui représente par pays un échantillon sensiblement plus réduit que pour l'enquête SILC.

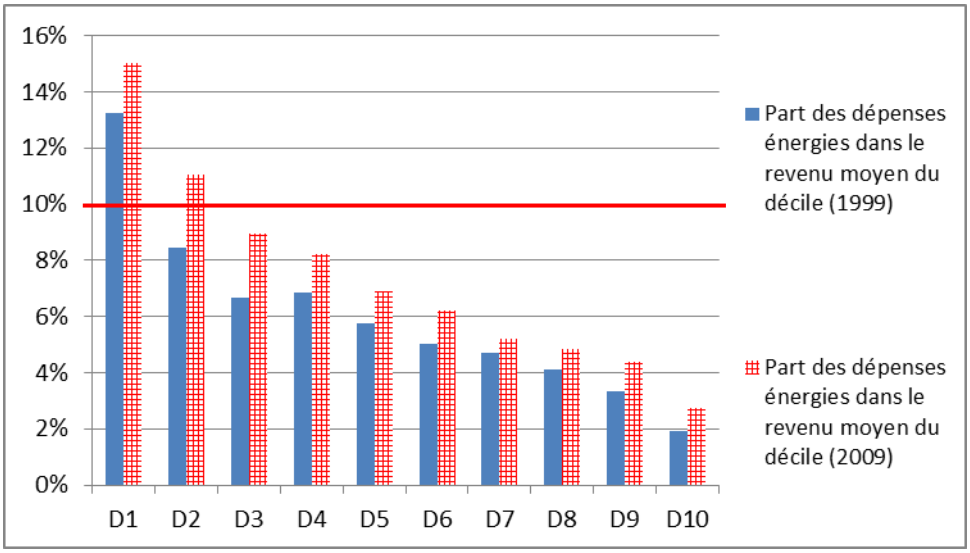
[55] La différence entre le budget total des dépenses et les revenus, dans le cas où les dépenses sont supérieures aux revenus, s'explique essentiellement par le recours à l'endettement (on vit au-dessus de ses moyens) et par l'épuisement du patrimoine familial (on puise dans ses économies, on revend un bien mobilier/immobilier, etc.).



Graphique 12: Part des dépenses moyennes des ménages en énergie dans le revenu moyen par décile et par région, 1999
Source : EBM 1999 et calculs propres

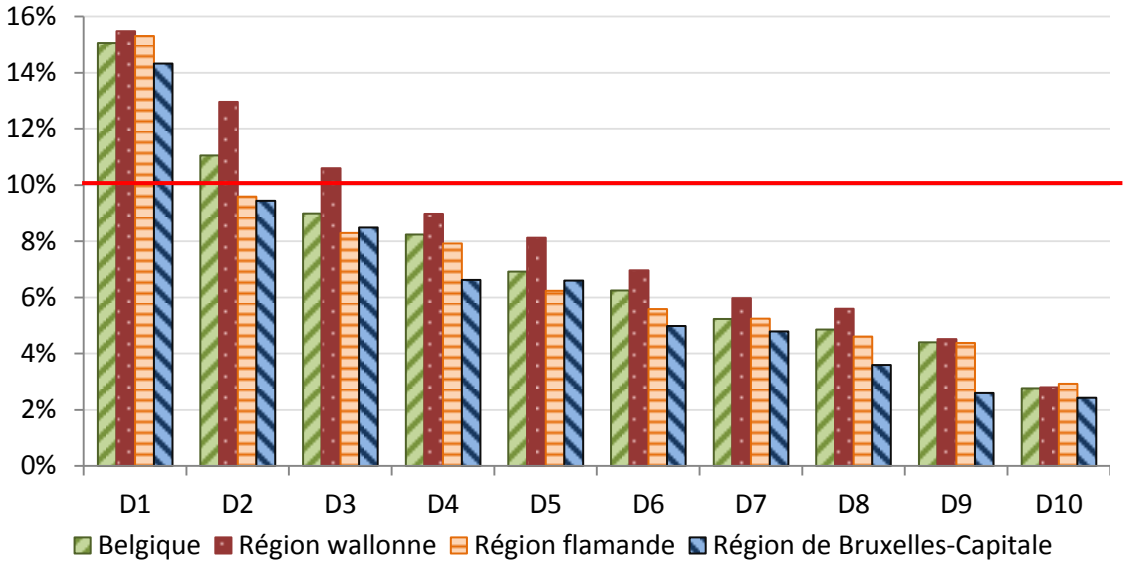
Le constat diffère quelque peu d'une région à l'autre mais globalement il est bien clair que les revenus les plus faibles supportent une charge relative à l'énergie (notamment) nettement plus importante que la moyenne.

Au niveau évolution (représentée par le Graphique 13) la situation ne s'est certainement pas améliorée en dix ans au vu des chiffres relatifs à l'année 2009.



Graphique 13: Part des dépenses moyenne d'énergie dans le revenu moyen par décile - Belgique 1999 et 2009
Source : EBM 1999-2009 et calculs propres

Au niveau régional, l'écart semble s'être accentué surtout en ce qui concerne la Région wallonne.



Graphique 14: Part des dépenses moyennes d'énergie dans les revenus moyens par décile et par région, 2009
Source : EBM 1999-2009 et calculs propres

Ces données montrent assez clairement une aggravation de la situation en général et surtout une extension des déciles potentiellement les plus touchés par la précarité énergétique. Les chiffres portent sur des moyennes à la fois de revenus et de dépenses mais il faut savoir que les dépenses, surtout pour les déciles les plus bas, correspondent vraisemblablement à un minimum étant donné que les statistiques pour certains vecteurs énergétiques tels que le charbon, plus traditionnellement utilisés par les ménages pauvres, sont loin d'être aussi complètes et détaillées que pour les vecteurs plus traditionnels. Par ailleurs, l'auto-restriction (volontaire ou imposée) n'est bien évidemment pas prise en considération dans ces chiffres de dépenses réelles.

Mesurer c'est savoir ?

Comme nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction de ce chapitre, ce n'est pas une sinécure d'évaluer l'ampleur de la problématique, car aucun chiffre spécifique n'est disponible. Nous pouvons bien recourir à certaines données d'enquêtes existantes (comme de la SILC) ou reprendre des données collectées par les régulateurs, notamment relatives aux étapes des procédures de défaut de paiement ou aux obligations sociales de service public en général. Ces chiffres sont disponibles et publiés chaque année avec l'explication nécessaire.

Comparer correctement la situation dans les trois régions est un exercice complexifié par les différences dans la collecte des données et informations, tant entre les régions elles-mêmes qu'au sein d'une seule région suite à une adaptation méthodologique. Le régulateur flamand, par exemple, a formulé et présenté cette année, et autrement qu'auparavant, plusieurs questions relatives aux plans de paiement et aux coupures d'alimentation. Cela représente certainement une amélioration en ce qui concerne l'exactitude et l'utilité des données, mais il est aussi naturellement plus difficile de réaliser une comparaison historique. La comparaison entre les régions est encore plus difficile, car il faut interpréter très attentivement des termes

tels que « plan de paiement » ou « coupure d'alimentation », parce que ceux-ci peuvent renvoyer à diverses situations (A partir de quand débute le plan de paiement ? Est-il conclu avec un fournisseur commercial ou avec le GRD ? S'agit-il de toutes les coupures d'alimentation ou uniquement de celles faisant suite à une décision de la LAC, de la CLE ou du juge de paix ?).

Un troisième élément ressort à la lecture du rapport de la VREG, à savoir que l'effort est parfois plus consacré à éclaircir certaines imprécisions[56] qu'à analyser le cœur de la problématique. Nous pouvons ainsi nous demander pourquoi la VREG ne fait aucune distinction entre le gaz et l'électricité en ce qui concerne les informations des fournisseurs sur, par exemple, les mises en demeure ou les plans de paiement. Il y a aussi des détails incohérents, bien qu'ils ne changent rien aux tendances à proprement parler. Pourquoi à la page 13 de la dernière étude (VREG 2011), est-il mentionner par exemple qu'en « *2010, le nombre de clients résidentiels du fournisseur d'énergie social pour l'électricité a augmenté* [pour atteindre] *77.324* », tandis qu'à la page 14, on stipule : *« 76.575 clients ont été fournis par le gestionnaire de distribution au 31/12/2010* » (le dernier chiffre a été répété à la page 15). Le rapport mentionne aussi que les chiffres diffèrent entre les GRD et les fournisseurs, car ils disposent chacun de bases de données différentes. Les tendances restent les mêmes, mais on se demande si nous abordons la même réalité.

Pour la Wallonie, le dernier rapport de la CWaPE ne reprenait aucun chiffre sur le nombre total de compteurs à budget installés (CWaPE 2011). Nous ne savons pas clairement non plus s'il y a eu des doubles comptages au niveau des coupures d'alimentation, notamment entre celles liées aux déménagements problématiques (MOZA, déménagement sans accord) et celles liées au refus de placement d'un compteur à budget. Si le « refus du compteur à budget » intervient aussi en cas d'inoccupation, est-il comptabilisé dans les MOZA ? On stipule aussi que 1.979 familles « clients protégés » disposent d'un compteur à budget, tandis qu'une comptabilisation du nombre de compteurs à budget placés chez des clients protégés nous fournit un total de 1.500. Comment cela se fait-il ? Y a-t-il par exemple des clients qui viennent d'un fournisseur commercial (c'est-à-dire devenu un « client protégé ») et qui ont « repris » le compteur à budget ? Nous ne retrouvons pas vraiment non plus d'informations sur les décisions des CLE (Commission Locale pour l'Energie) à propos des coupures d'alimentation.

Pour Bruxelles, il existe aussi des incohérences, par exemple entre les données reprises dans la dernière communication sur le dernier trimestre de 2010 (BRUGEL 2011a:17) et le dernier rapport détaillé (BRUGEL 2011b:59). Dans le premier cas, un graphique comptabilise environ 270 coupures d'alimentation pour 2010 suite à une décision du juge de paix, tandis que le rapport détaillé parle d'environ 699 coupures d'alimentation suite à une décision du juge de paix.

Il faut en outre réfléchir à une plus grande cohérence, qui profiterait aussi bien aux analyses de la situation qu'aux fournisseurs d'informations. Dans le rapport, on ne dit pas toujours clairement quels sont les cas sous-jacents et, en fonction de la base de données utilisée, un nombre de personnes différent est comptabilisé pour une même analyse.

[56] Que nous devons encore présenter personnellement aux différents régulateurs, mais les dernières études ne datent que de fin juin 2011.

3.1.3 Nombre de plans de paiement non-respectés

En ce qui concerne l'état des lieux et l'ampleur de la problématique de la précarité énergétique, il peut aussi être utile de se pencher sur le nombre de plans de paiement non-respectés. Ceux-ci étant repris de manière différente dans les rapports des trois régulateurs régionaux, nous avons donc réalisé un tableau séparé pour chaque région. Notez que, tout comme dans les tableaux suivants, les chiffres pour le gaz et l'électricité ne peuvent être additionnés, à cause du risque de doubles comptages. De nombreuses familles en effet ont conclu un contrat chez un fournisseur aussi bien pour le gaz que l'électricité.

Région flamande	**2008**	**2009**	**2010**
Plans de paiement des fournisseurs, aussi bien pour le gaz que l'électricité	82.218	96.248	*70.893*
Pourcentage de plans de remboursement non-respectés	23,3%	49,99%	*41,53%*

Région wallonne	**2010**	
	Electricité	**Gaz**
Plans de paiement octroyés par les fournisseurs et les GRD	89.000	41.000
Pourcentage de plans de paiement non-respectés	56%	53%

Région de Bruxelles-Capitale	**Electricité**		**Gaz**	
	2008	**2009**	**2008**	**2009**
Nombre de plans de paiement octroyés par les fournisseurs	39.346	28.820	29.516	25.550
Pourcentage de plans de remboursement paiement non- respectés	65%	52%	64,76%	88,34%

Tableau 5: Plans de paiement non-respectés en Régions flamande, wallonne et bruxelloise
Source: CWaPE (2011), BRUGEL (2010), VREG (2011)

A première vue, nous notons surtout que la majorité des plans de paiement ne semblent pas être respectés. La diminution enregistrée en 2010 en ce qui concerne les plans de paiement des fournisseurs de gaz et d'électricité en Région flamande doit être nuancée. D'une part, le nombre de nouveaux plans de paiement rapporté pour 2010 porte uniquement sur les plans qui présentaient un premier remboursement en 2010 et d'autre part, le pourcentage de plans de paiement non-respectés a été obtenu en utilisant, pour ce ratio, tous les plans de paiement en cours avec au moins un remboursement en 2010. Auparavant, le ratio était calculé avec les plans de paiement attribués au cours de l'année en question. Avec l'ancienne méthode de calcul, le ratio aurait « *très probablement augmenté* » (VREG 2011:11).

En Wallonie et à Bruxelles, nous nous situons à plus de 50% de plans de paiement non-respectés, avec en 2009 près de 89% pour le gaz à Bruxelles. C'est probablement lié au type de procédure de défaut de paiement à Bruxelles car la fourniture de gaz y est maintenue sans limite (absence de compteur à budget), qui peut faire croître les dettes de manière considérable. De plus, le fait de ne pas (pouvoir) respecter un plan de paiement était jusqu'il y a peu une des conditions pour obtenir le statut de « client protégé au niveau régional », ce qui a pu avoir des effets pervers.

La CWaPE et la VREG se demandent aussi dans quelle mesure les plans de paiement négociés par les fournisseurs sont réalistes. On constate aussi que les plans de paiement encadrés par un CPAS ont plus de chances d'être couronnés de succès.

3.1.4 « Droppage » et le statut « en défaut de paiement »

En Flandre, le nombre de familles « droppées » par les fournisseurs, dont le contrat est donc résilié pour cause de défaut de paiement, représente un autre indicateur pouvant déterminer l'ampleur de la précarité énergétique. Ainsi, en 2010, plus de 70.000 contrats ont été résiliés par les fournisseurs de gaz et d'électricité. Ces clients doivent ensuite chercher un nouveau fournisseur. S'ils n'en trouvent pas, le GRD reprend l'approvisionnement de ces clients au titre de fournisseur social. L'évolution du nombre de ces clients auprès du fournisseur social est illustrée au Tableau 6.

Région flamande	**Electricité**		**Gaz**	
	2009	**2010**	**2009**	**2010**
Nombre de clients chez le GRD (fournisseur social)	72.978	76.575	50.721	54.701
Pourcentage de clients résidentiels	2,77%	2,91%	3,25%	3,42%

Tableau 6: Nombre de clients approvisionnés par un GRD suite à la résiliation du contrat pour défaut de paiement (Flandre)
Source : VREG (2011)

Le nombre de familles « droppées » en Flandre a continuellement augmenté ces dernières années. Entre 2007 et 2009, nous avons enregistré une forte augmentation de 40%. Dans le dernier rapport de la VREG (2011:13), nous remarquons que la résiliation du contrat semblait de plus en plus intégrée à la procédure de recouvrement des fournisseurs. Il paraît aussi très difficile pour les clients des GRD de retourner sur le marché commercial. Les garanties élevées exigées par les fournisseurs commerciaux et les efforts à consentir par les clients du GRD pour trouver un nouveau fournisseur sur le marché semblent jouer de concert. Par ailleurs, certains clients du GRD semblent rester volontairement auprès du GRD pour continuer à utiliser le compteur à budget. Il est important de noter que la grande majorité (plus de 85%) de ces clients « droppés » chez le GRD ne sont pas protégés et payent donc un prix plus élevé au GRD que ce qu'ils seraient susceptibles de payer sur le marché commercial.

En Wallonie, la « déclaration en défaut de paiement » met un point final à la négociation pour un plan de paiement. Chez les clients non-protégés, le fournisseur commercial demande le placement d'un compteur à budget, tandis que les clients protégés sont « droppés » chez le GRD qui endosse son rôle de fournisseur social. L'évolution du prononcé de défaut de paiement se présente comme suit :

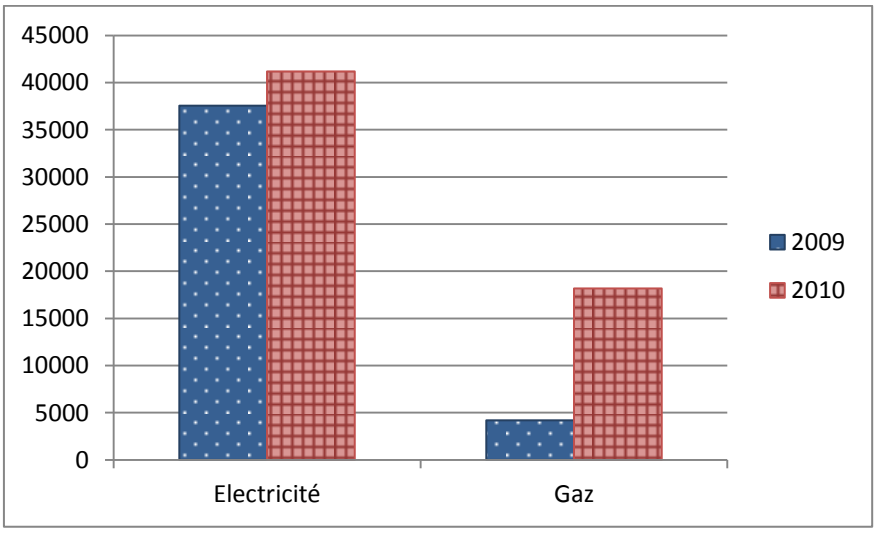
Région wallone	**Electricité**		**Gaz**	
	2009	**2010**	**2009**	**2010**
Nombre de clients résidentiels ayant été déclaré en défaut de paiement (fournisseurs + GRD)	70.600	80.700	38600	42800
Pourcentage des clients résidentiels	4,7%	5,7%	6,70%	7,40%

Tableau 7: Nombre de clients « déclarés en défaut de paiement » au 31 décembre, Wallonie
Source : CWaPE (2011)

3.1.5 Compteurs à budget

Comme indiqué au point 2.4, dans certains cas, on procède à l'installation d'un compteur à budget. Les chiffres susmentionnés peuvent donc nous donner une idée du nombre de personnes qui, à un moment donné, se trouvent au stade du défaut de paiement chez de leur gestionnaire de distribution.

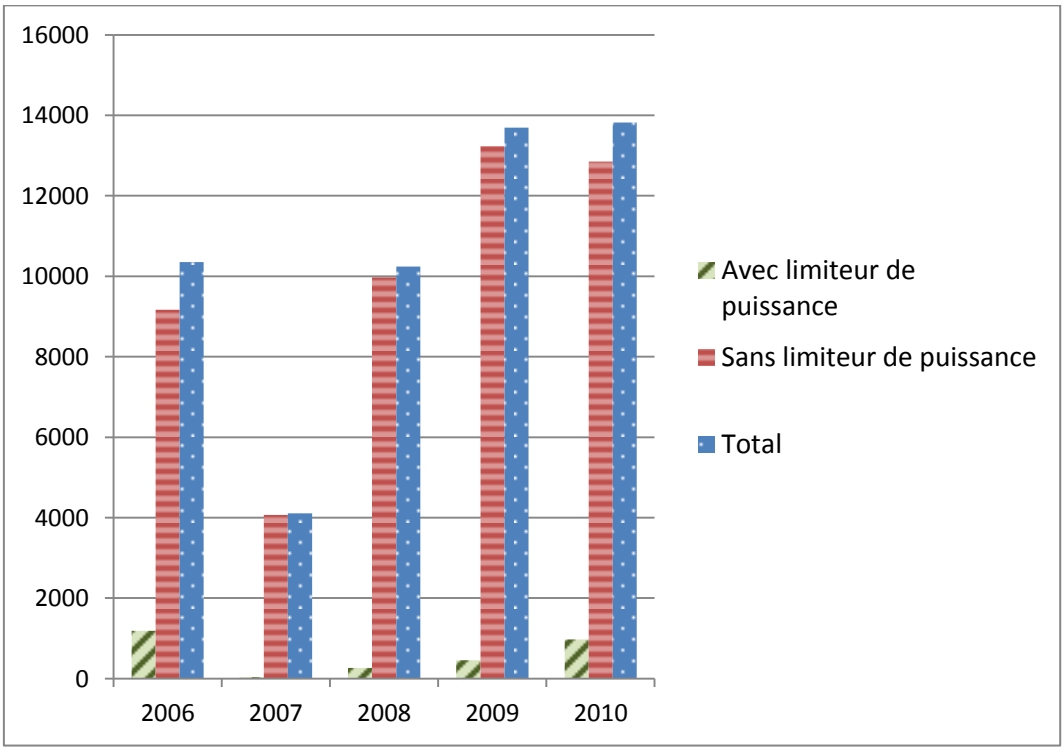
Fin 2010 en Flandre, il y avait ainsi plus de 40.000 compteurs à budget actifs pour l'électricité et environ 19.000 pour le gaz. L'adjectif « actif » signifie ici que les compteurs ont été activés. Il est en effet possible de désactiver la fonction « budget » d'un compteur à budget, par exemple si de nouveaux habitants arrivent dans un appartement ou une maison où un compteur à budget a été placé auparavant. La différence entre les compteurs à budget actifs et installés est plutôt grande. On compte plus de 80.000 compteurs à budget installés pour l'électricité en Flandre.



Graphique 15: Nombre de compteurs à budget actifs pour l'électricité au 31 décembre 2010 en Flandre
Source : VREG, Statistiques relatives aux clients résidentiels

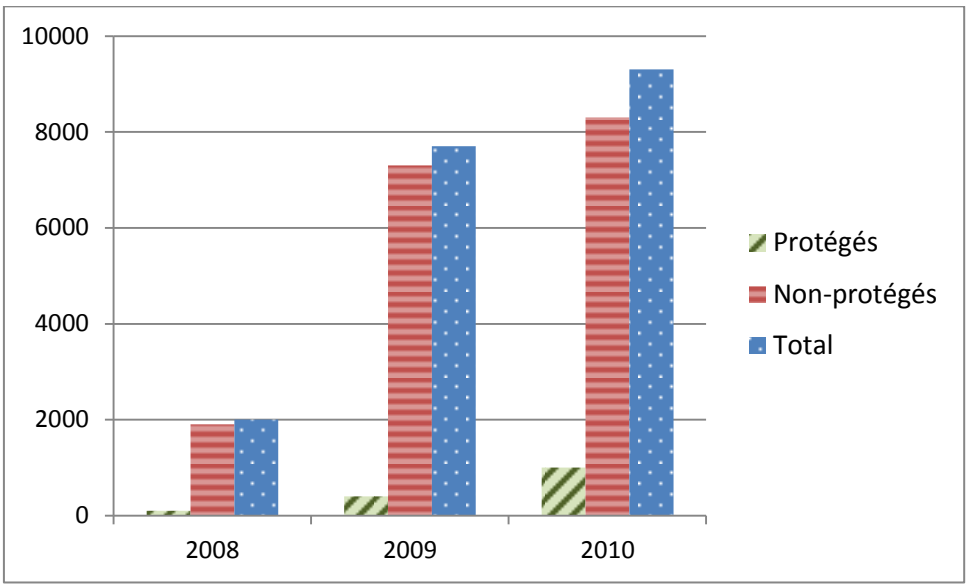
Une autre fonction qui peut être désactivée sur un compteur à budget est le limiteur de puissance, installé de série sur les compteurs à budget pour l'électricité en Flandre. La désactivation du limiteur est effective sur un quart des compteurs à budget actifs, limitant ainsi la consommation d'électricité de ces familles aux rechargements de la carte de prépaiement. Nous disposons en outre cette année de données pour les compteurs à budget qui ont été installés dans leur version « nue », c'est à dire dès le départ sans limiteur de puissance et, souvent, en tant qu'alternative à la coupure d'alimentation en gaz naturel. En 2010, il y en avait 2.085. Dans le cas du gaz, le « limiteur » n'est techniquement pas possible. C'est pourquoi la fourniture minimale de gaz naturel a été mise en place pour la période hivernale 2010-2011. Elle permet aux familles qui ne peuvent pas recharger leur carte de demander des cartes de rechargement au CPAS, qui procède à une enquête sociale afin d'en analyser la nécessité. Il s'avère que seules 287 familles ont recouru à cette fourniture minimale, soit à peine 1,5% des familles disposant d'un compteur à budget gaz actif.

Pour la Wallonie, le nombre de compteurs à budget installés par an est connu et réparti en fonction de la présence ou non d'un limiteur de puissance, ou en fonction du statut du client : protégé ou non. Nous savons donc que pour l'électricité (Graphique 16), environ 28.000 compteurs à budget ont été installés ces deux dernières années, dont à peine 5% étaient destinés à des clients protégés, donc avec limiteur de puissance. Les chiffres plus faibles en 2007 correspondent à l'année d'entrée en vigueur de la libéralisation en Wallonie. Les dettes existantes ont en effet été effacées à ce moment. Le niveau de 2006 a toutefois vite été retrouvé, voire dépassé.



Graphique 16: Nombre de compteurs à budget pour l'électricité placés en Wallonie en 2006-2010
Source : CWaPE 2011

En ce qui concerne le gaz, les données sont présentées dans le Graphique 17. Ici aussi, nous voyons que la grande majorité d'entre eux ont été installés pour des clients non-protégés (à peine 8% de clients protégés). Pour ce groupe de clients, il n'existe aucune fourniture minimale, tandis que les clients protégés peuvent demander des cartes de rechargement en hiver comme en Flandre. Le nombre de demandes pour une livraison minimale de gaz naturel est passé de 2 en 2008 à 262 en 2010.



Graphique 17: Nombre de compteurs à budget pour le gaz placés en Wallonie en 2008-2010
Source : CWaPE (2011)

Ce type d'indicateur peut donner un premier aperçu de la problématique mais il doit être considéré avec prudence. Non seulement il ne permet pas:

(1) d'identifier les ménages qui s'auto-restreignent ou sont en précarité énergétique sans avoir encore franchi le seuil de l'endettement vis-à-vis du fournisseur d'énergie, ce qui sous-estime le nombre de ménages concernés,

(2) d'isoler les vrais cas de difficultés de paiement des factures énergétiques de certains abus (placement d'un compteur pour non-paiement d'une facture d'un montant inférieur au coût de placement du compteur, suite à un déménagement problématique, à des erreurs ou de non-paiement d'une facture contestée) (CWaPE 2011),

mais encore:

(3) un compteur à budget ne peut être placé que sur les compteurs individuels (=> non-utilisable dans les immeubles à appartement privés avec chaufferie et/ou eau chaude sanitaire centrale(s)),

(4) il ne tient pas compte des coupures temporaires ou définitives de fourniture d'énergie,

(5) il ne donne aucune indication sur les comportements d'adaptation des consommateurs soumis à la restriction par rapport à leurs besoins (par exemple: chauffage d'appoint alimenté par une autre source d'énergie),

(6) il n'existe bien évidemment que pour les clients gaz et électricité (cf. non-applicable aux autres vecteurs énergétiques) de la Région flamande et de la Ré-

gion wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale n'ayant pas adopté l'option compteur à budget dans sa législation (mais bien la possibilité d'un limiteur de puissance électrique).

3.1.6 Limiteurs de puissance

Il n'existe à Bruxelles aucun compteur à budget, mais en matière d'électricité, le limiteur de puissance est utilisé.[57]

La situation actuelle des limiteurs de puissance à Bruxelles est la suivante : fin 2010, ils étaient environ 15.000 à être actifs, ce qui représente une augmentation d'environ 15% depuis fin 2009. Parmi ceux-ci, environ 3.400 étaient alimentés par le GRD et le reste par les fournisseurs.

3.1.7 Coupure d'alimentation

Les procédures dictées par les obligations de service public à caractère social ont pour but d'éviter les coupures d'alimentation. Malgré leur nombre plus restreint, ces dernières se produisent encore, entre autres parce que les clients refusent le placement d'un compteur à budget (Région wallonne), parce qu'ils n'arrivent pas à conclure un plan de paiement ou parce qu'ils ne le respectent pas. Plusieurs raisons expliquent cela. Le client peut s'opposer au placement d'un compteur à budget parce qu'il ne peut ne veut payer les frais supplémentaires que cela implique (€100), parce qu'il conteste la dernière facture ou parce que le compteur à budget est considéré comme une sanction. En outre, la coupure suite au refus peut être prononcée même si le client a négocié un plan de paiement. Dans de nombreux cas, il semble difficile de prendre contact avec le client en question. Les gestionnaires de réseau considèrent alors la coupure d'alimentation (généralement temporaire) des points d'accès comme un ultime recours afin d'avoir contact avec le client et d'aborder ses problèmes.

En 2009 en Flandre, 923 points d'accès ont été temporairement coupés pour l'électricité ; en 2008, ce chiffre s'élevait à 1.429, soit 35% de plus. Cette diminution serait due au meilleur fonctionnement des « Lokale AdviesCommissie » (LAC). Elle ne s'est toutefois pas poursuivie en 2010, puisque 1.857 points d'accès à l'électricité ont été coupés suite à une décision des LAC, principalement à cause d'un refus ou d'un non-respect de plan de paiement. Fin 2010, 6.573 points d'accès étaient coupés. Nous parlons toujours de points d'accès, car une grande partie d'entre eux concernent des logements inoccupés, ce qui implique qu'aucune famille ne subit réellement de coupure d'alimentation.

Pour le gaz, nous constatons en 2010 une diminution de 9% en ce qui concerne les coupures faisant suite à une décision des LAC, soit 2.836 contre 3.122. Cette diminu-

[57] En Flandre aussi, on peut retrouver des limiteurs de puissance non-couplés à un compteur à budget, lorsqu'il est techniquement impossible de placer un compteur à budget. On en comptait 2.709 fin 2010.

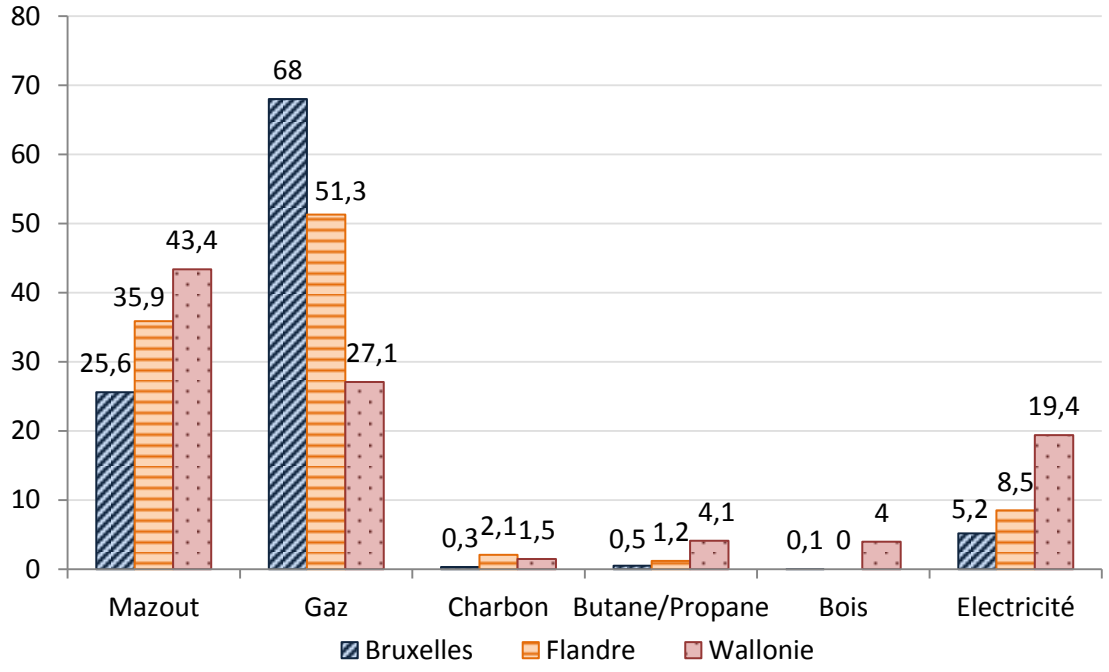
tion est principalement imputable à l'utilisation du compteur à budget, qui a permis de contrer une croissance de la charge de la dette (VREG 2011).

En Wallonie, depuis la libéralisation du marché de l'énergie, le nombre de coupures d'alimentation temporaires (électricité) suite à un refus d'installation d'un compteur à budget a sensiblement augmenté. Néanmoins, ces cas reprennent parfois des situations de logement inoccupé. Cette tendance se poursuit en 2010, avec une augmentation de 11% (de 5.700 à 6.300 coupures). 41% de ces coupures se produisent en hiver, lorsque les coupures d'alimentation pour raison financière ne sont pas autorisées. Pour le gaz aussi, des coupures d'alimentation pour refus de placement d'un compteur à budget sont enregistrées. Elles sont également en augmentation : en 2010, avec 3.400 points d'accès coupés (dont 27% en période hivernale), cela représente 17% de coupures d'alimentation de plus qu'en 2009 (CWaPE 2011).

A Bruxelles en 2009, il y a eu pour l'électricité environ 700 coupures d'alimentation suite à une décision du juge de paix, tandis que pour le gaz, le chiffre s'élevait à 540. Le nombre de coupures d'alimentation effectives est souvent faible en comparaison avec le nombre de demandes de coupures introduites. Pour l'électricité, il y a eu 7.755 demandes et à peine 699 coupures d'alimentation. Il arrive souvent que la décision du juge de paix consiste en une adaptation du plan de paiement ou un changement de fournisseur du client.

3.1.8 Chauffage central

La plupart des données précitées renvoient au marché du gaz et de l'électricité. C'est utile, mais occulte un important vecteur énergétique de chauffage pour les familles belges, à savoir le mazout. Vu sa part de marché, surtout en Wallonie, le mazout est un élément-clé dans la facture énergétique de nombreux ménages.



Graphique 18: Part des logements selon le vecteur énergétique utilisé pour le chauffage principal (2008)
Source : IBGE 2010, Aernouts, Jespers & Vangeel 2010, ICEDD 2010

Bien que les pourcentages des familles se chauffant au charbon, au butane ou au bois soient souvent faibles, ils représentent en réalité des dizaines de milliers de familles. En Flandre par exemple, 2,1% des familles se chauffent au charbon, soit 54.000 familles. Dans le cadre de notre analyse et de notre évaluation, il convient de savoir que les obligations de service public à caractère social pour le gaz et l'électricité ne s'appliquent forcément pas à ces personnes. Certaines mesures ont été mises en œuvre ces dernières années en faveur des clients recourant à d'autres vecteurs énergétiques que le gaz et l'électricité, comme la création du Fonds social Chauffage (pour le mazout et les produits apparentés) et la « réduction forfaitaire pour le chauffage » (qui n'existe plus à ce jour) concernant l'ensemble des vecteurs énergétiques. Actuellement, aucun chiffre n'est cependant disponible par rapport au nombre de familles qui, pour des raisons financières, ne peuvent pas remplir leur citerne à mazout et doivent donc se tourner vers des appareils de chauffage alternatifs, souvent plus chers et/ou plus dangereux (Service de Lutte contre la Pauvreté, 2009). Un autre point interpelant, au vu de la piètre qualité énergétique du bâti, concerne le nombre toujours élevé de famille dans les trois régions, mais surtout en Wallonie[58], qui se chauffent à l'électricité.

[58] Les chiffres de la Wallonie sont légèrement biaisés, car le bilan énergétique ne fait pas la distinction entre le chauffage principal et le chauffage d'appoint.

3.1.9 Précarité énergétique cachée

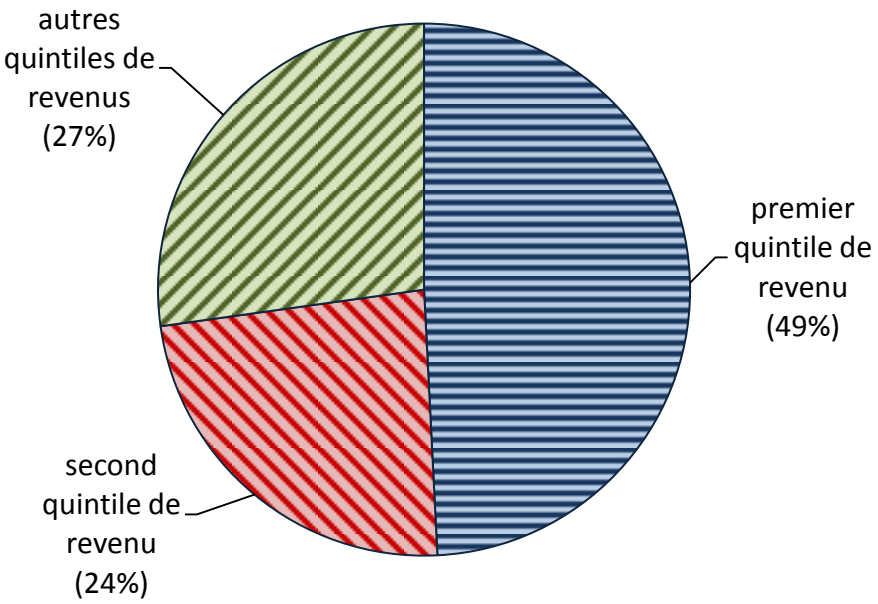
Outre les chiffres répertoriés sur les compteurs à budget, les coupures d'alimentation et les « droppages » par les fournisseurs commerciaux, il existe une facette de la précarité énergétique en Belgique qui n'est pas mise en évidence par les statistiques disponibles. Les familles avec un compteur à budget mais limités financièrement réduisent (de manière obligatoire ou non) leur consommation et ne peuvent de facto pas chauffer correctement leur logement. Dans certains cas, les familles disposent aussi d'un compteur à budget électrique « nu », et ne peuvent dès lors bénéficier de la fourniture minimale de 10A. Il s'agit des clients non-protégés en défaut de paiement en Wallonie ou des clients flamands avec un compteur à budget qui ont attendu trop longtemps pour recharger leur carte auprès du GRD. Ces clients sont souvent mal à l'aise avec leur situation et n'osent pas demander de l'aide (Boardman 2010). Ces personnes risquent donc de passer à travers le filet de secours tendu par l'assistance publique et de constituer un groupe de personnes en situation de précarité énergétique cachée. Ce que les chiffres publiés n'indiquent pas non plus, c'est l'auto-restriction pratiquée par certaines personnes sans compteur à budget. Les assistants sociaux font régulièrement rapport sur des cas de personnes coupant complètement le chauffage ou éteignant les lampes même si leur confort de base en pâtit afin de pouvoir payer leurs factures énergétiques. Les statistiques ne reprennent pas non plus les personnes incapables de faire remplir leur cuve à mazout ou d'acheter du charbon même pour simplement couvrir leurs besoins élémentaires.

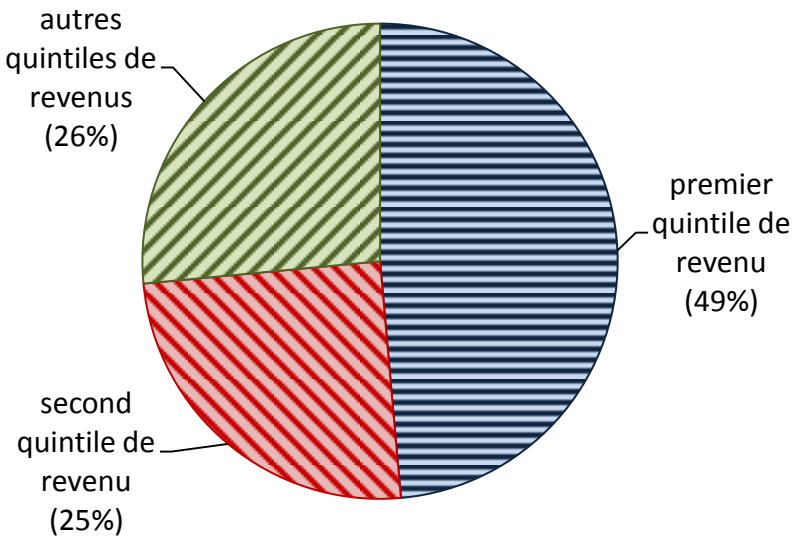
3.2 Qui est touché par la précarité énergétique ?

Dans les paragraphes suivants, nous allons aborder la relation entre les revenus et les dépenses énergétiques, les types de ménages qui rencontrent des difficultés pour payer leur facture énergétique et le lien entre le statut associé au logement (locataire ou propriétaire) et les difficultés de paiement des factures liées à l'énergie.

3.2.1 Selon les revenus

Nous avons déjà vu que lorsque les revenus augmentaient, les dépenses énergétiques n'augmentaient pas de façon proportionnelle. Par conséquent, les ménages à revenus plus élevés consacrent une part moins importante du budget familial à la facture énergétique. Ce constat et ses conséquences sont confirmés par l'analyse des statistiques relatives aux ménages ayant rencontré des difficultés (financières) à chauffer leur logement ou pour payer leurs factures énergétiques. Dans ces deux cas, près de la moitié (respectivement 49,2 % et 48,6 %) des ménages sont issues du premier quintile de revenus, ce qui correspond aux 20% des revenus les plus faibles. Lorsque nous y ajoutons le second quintile de revenus, nous voyons qu'environ trois quarts (72,8% et 73,5%) des ménages sont touchés sont repris dans ces deux catégories.





Graphique 19: Parts relatives des quintiles de revenus des personnes qui affirment rencontrer des difficultés financières, pour chauffer leur logement (en haut) ou pour payer les factures énergétiques (en bas)
Source : SILC (2008)

3.2.2 Selon le type de ménage

La faiblesse des revenus est incontestablement une importante cause de la précarité énergétique. Il est donc logique que les principaux types de ménage qui rencontrent des problèmes pour payer leurs factures énergétiques soient les isolés, les familles monoparentales et les familles nombreuses (avec au moins trois enfants).

Type de ménage	Problèmes pour chauffer le logement	Problèmes pour payer les factures énergétiques
Isolés	**8,73%**	**5,49%**
2 adultes < 65 ans, pas d'enfants	3,07%	3,47%
2 adultes, au moins 1 > 65 ans, pas d'enfants	3,14%	0,37%
Autres ménages sans enfants à charge	4,91%	2,53%
Familles monoparentales	**14,74%**	**22,38%**
2 adultes, un enfant	4,35%	**5,82%**
2 adultes, deux enfants	2,55%	5,28%
2 adultes, trois enfants ou plus	4,98%	9,27%

Tableau 8: Familles qui rencontrent des difficultés financières pour payer leurs factures énergétiques, en fonction du type de ménage (Belgique, 2009)
Source : SILC, 2009

3.2.3 Selon le statut associé au logement

La précarité énergétique touche aussi relativement plus souvent les locataires que les propriétaires.

	Locataire (secteur social)	Locataire (secteur privé)	Propriétaire
Problèmes pour chauffer le logement	9,13%	10,66%	3,3%
Problèmes pour payer les factures énergétiques	15,6%	12,24%	3,58%

Tableau 9: Part des ménages rencontrant des difficultés financières pour chauffer leur logement ou payer les factures énergétiques, en fonction de leur statut associé au logement (Belgique, 2008)
Source: SILC, 2008

Elle touche proportionnellement trois à quatre fois plus souvent les locataires que les propriétaires. Près de 10% des ménages locataires ont des problèmes pour chauffer leur logement, contre un peu plus de 3% des propriétaires. En ce qui concerne le paiement des factures des besoins de base, la différence est encore plus marquante. Une des raisons qui explique cela repose sur le profil socio-économique plus faible des locataires notamment sur la marché privé résiduel et dans le secteur social par rapport à celui des propriétaires. Globalement, les logements du secteur locatif sont également de moindre qualité sur le plan (cf. point 1.2.2).

3.3 Remarque de synthèse

Etant donné la non-adoption d'une définition claire et précise de ce que l'on entend par « précarité énergétique », il ne faut pas s'étonner du fait que très peu de données/statistiques disponibles à l'heure actuelle soit en mesure de la quantifier, voire même simplement de donner une idée de l'ampleur de la problématique. Les données disponibles ne sont malheureusement pas encore du niveau des données rassemblées par exemple au Royaume Uni.[59]

Seul un faisceau croisé de données serait à même d'éclairer le propos, surtout en ce qui concerne l'évolution des bénéficiaires du tarif social. Le problème réside essentiellement dans le fait que les différentes bases de données statistiques ne sont pas construites de manière harmonisée (cf. objectif et obligation de fourniture d'information différents).

Une demande est en cours auprès de la Banque Carrefour Sécurité Sociale pour pouvoir réaliser un tel croisement de données (analyse de la situation socio-économique des ayants-droit au tarif social fédéral ou non et des personnes en défaut de paiement ; analyse de la répartition des différents statuts sur base desquels les personnes ont droit au tarif social). La longueur de la procédure, due notamment aux précautions en matière de respect de la vie privée, fait que la demande n'a toujours pas abouti et doit être reformulée.

Par ailleurs, il est certain que le croisement de banques de données nationales rencontrera également une difficulté d'interprétation liée à la reconnaissance du statut de client protégé au niveau fédéral ou régional. Les bases de données fédérales pourront en effet distinguer les clients protégés au sens fédéral des autres mais pour un client non-protégé au sens fédéral, elles ne pourront malheureusement pas faire la différence entre un client protégé au sens régional (bruxellois ou wallon) ou non.

Dès lors, le recours à une enquête de terrain sera probablement plus que nécessaire afin de collecter certaines informations qui ne seront pas disponibles, même si le croisement des bases de données de la Banque Carrefour se réalise.

Ce travail quantitatif autour de la précarité énergétique en Belgique semble pourtant un élément important pour mieux appréhender la problématique et sera donc poursuivi dans la suite du projet au cours des deux années à venir.

[59] Voir par exemple les données disponibles sur le site http://www.poverty.org.uk/80/index.shtml?2, (accédé le 04/12/2011).

Partie II. Analyse et évaluation des mesures en Belgique

Après la présentation de la problématique, nous aborderons dans ce deuxième volet l'évaluation des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique. Dans le premier chapitre, nous aborderons le choix de la méthode d'évaluation ainsi que de l'organisation du rapport de cette évaluation. Viendra ensuite l'inventaire des mesures existantes, puis nous passerons à l'analyse et à l'évaluation à proprement parler. Les fiches d'évaluation individuelles détaillées par mesure analysée sont reprises en annexe et rassemblent nos remarques spécifiques à chacune des mesures. Un ensemble de remarques générales concluront le chapitre 5. Sur cette base et celle des informations conceptuelles et descriptives rassemblées dans la première partie, nous développerons quelques pistes de recommandations.

Chapitre 4. Introduction à l'analyse et à l'évaluation

4.1 Méthodologie

Après un bref rappel de ce que l'on entend exactement par « évaluation », et ce que cela implique, nous nous pencherons sur les diverses approches méthodologiques existantes. Nous sélectionnerons celle qui nous paraît la plus appropriée à appliquer à la thématique de la précarité/pauvreté énergétique en Belgique.

4.1.1 Un peu de sémantique

Le terme « évaluation » nous est de plus en plus familier à l'heure actuelle. Un nombre croissant d'entre nous est, en effet, confronté un jour ou l'autre à une évaluation dans le cadre de son travail ou de la recherche d'un emploi, ou à entendre parler d'évaluation en ce qui concerne divers programmes de financement (européens, nationaux, régionaux), appels d'offre, etc. L'évaluation semble être devenue un outil de gestion incontournable, utilisé à peu près à toutes les sauces et dans des buts très variés.

Il est intéressant de noter, dès le départ, que l'évaluation intègre à la fois une dimension subjective (la valeur supposée) et une dimension objective (la valeur réelle). Il serait donc illusoire de croire que l'évaluation est un outil scientifique, froid et méthodique, impartial et implacable. C'est au contraire un processus éminemment politique dans la manière dont on l'intègre notamment dans la gestion ou les objectifs assignés.

4.1.2 Bref historique

L'évaluation a connu une évolution progressive, passant d'une approche expérimentale/rationnelle à une approche systémique/pluraliste, appelée également évaluation de la 4ième génération. Dans ce dernier cas de figure, « *l'évaluateur est un agent de négociation entre les vérités multiples des différents groupes d'intérêts* » (Boukedal 1997:125). La réalité devient une construction basée sur le processus de négociation. L'approche s'appuie sur une vision systémique et pluraliste de la problématique.

4.1.3 Choix de l'approche méthodologique

La thématique de la précarité énergétique est éminemment sociale et éthique. Cela touche, en effet, aux notions de confort et de dignité humaine, ce qui conduit immanquablement à la définition des besoins élémentaires et à la détermination des situations jugées acceptables ou non par la société. Le sujet est par ailleurs complexe et multidimensionnel. Les principaux facteurs identifiés à la base de la précarité énergétique sont tout à la fois des revenus insuffisants[60], un logement de piètre qualité notamment énergétique[61], et des éléments socioculturels. Par ailleurs, nous nous situons dans un contexte de hausse globale des prix de l'énergie[62] et d'une société produisant et requérant la gestion de plus en plus d'informations. Enfin, les différents acteurs en présence (par exemple : fournisseurs, régulateurs, GRD, associations de défense des plus démunis, CPAS, représentants politiques, etc.) représentent une variété de groupes d'intérêt aux objectifs, priorités et contraintes bien spécifiques.

Dès lors, l'approche méthodologique suivie dans ce travail s'est orientée tout naturellement vers les évaluations de type « 4ième génération ». Elles tentent, en effet, de prendre au maximum en compte les divers enjeux et points de vue, afin d'en dégager des pistes de consensus ou d'identifier les conflits à propos des politiques analysées. L'approche se veut donc systémique (on cherche à comprendre l'ensemble des interactions et le rôle des divers acteurs concernés) mais également pluraliste (chaque acteur a sa propre vision sur la question) (Boukedal 1997:125).

L'enjeu de l'évaluation tournera fortement autour de la négociation entre les différents intervenants, afin de dégager autant que possible des constats et des pistes d'amélioration partagés, ou tout au moins nuancés par les avis des protagonistes. Dans cette optique, une première démarche du projet a consisté à rencontrer une série d'acteurs belges considérés comme clés dans la mise en œuvre et le suivi des politiques actuelles en lien avec la précarité énergétique (voir liste des entretiens en annexe A) pour connaître leur position et leur impression générale quant aux politiques

[60] Domaine économique mais aussi social, suite aux difficultés de mise à l'emploi, d'inadéquation de la formation, etc.
[61] Politique du logement et de l'urbanisme, domaine social lié à la salubrité et aux loyers, domaines de l'environnement et de l'énergie, domaine économique pour le financement des travaux, etc.
[62] Cf. notamment conflits, pic de pétrole, changement climatique, développement des pays émergeants, etc.

actuelles. La seconde démarche a été de mettre sur pied un comité de suivi assez large (voir liste des participants en annexe C) capable d'alimenter la réflexion autour de l'évaluation, de compléter les informations à collecter, et surtout de critiquer et commenter le travail réalisé par l'équipe de recherche de ce projet.

4.1.4 Qu'est-ce que l'évaluation de politiques publiques ?

Parmi les innombrables définitions de l'évaluation, certaines ont été spécifiquement énoncées pour des analyses de programmes et mesures politiques, ce qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de ce projet. A titre d'exemples, nous reprenons ci-dessous deux définitions afin d'en tirer des éléments-clés.

> *L'évaluation est une activité de* ***rassemblement, d'analyse et d'interprétation*** *de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures* ***visant à agir*** *sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles.* (Conseil scientifique de l'évaluation, France dans Boukedal 1997:121)

> *L'évaluation de programme peut se définir comme une opération systématique, plus ou moins complexe, de* ***collecte d'information, de constat et d'analyse****, au terme de laquelle, dans un premier temps, des* ***jugements de valeur*** *sont posés quant à la qualité du programme évalué et, dans un deuxième temps, des* ***décisions sont arrêtées*** *en conformité avec ces jugements.* (J. Plante in Arnaud & Boudeville 2004:10)

4.1.5 Etapes de l'évaluation

Il n'existe pas de méthodologie explicite et modélisable pour réaliser une telle évaluation. En effet, « *l'évaluation repose sur des procédures de quantification de type approximatif, qui plus est, s'appliquant à des phénomènes difficiles à cerner* » (Boukedal 1997:120). Notre étude porte en grande partie sur des considérations qualitatives. Toutefois, sur base des éléments précités, on peut dégager une démarche logique en 4 étapes dans la réalisation d'une évaluation de mesures politiques (ibid.) :

(1) La **collecte** d'informations en tout genre qui permet d'identifier le système que l'on soumet à l'évaluation ;
(2) La **mesure** (tentative de définir des indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs) et l'analyse des impacts ;
(3) La **confrontation** entre ces résultats et les attentes/objectifs de la mesure politique mise en œuvre ;
(4) L'**explication**, l'interprétation des résultats pour soumettre d'éventuelles propositions d'améliorations.

Vu la complexité du système que nous visons à soumettre à l'évaluation, le travail effectué concernant le premier point était d'une grande importance. Cela a été réalisé au moyen d'une large étude bibliographique, de premiers entretiens et de l'élaboration

du schéma logique reprenant un grand nombre des éléments clés liés à la précarité énergétique. Les deux points suivants ont pris la forme de l'élaboration de fiches d'évaluation (voir point 4.2), qui ont pu être remplies avec les éléments récoltés par les méthodes mentionnées précédemment. Cette analyse a pour objectif de confronter les résultats aux différentes attentes des intervenants identifiés, ce qui devrait donner l'occasion de formuler diverses recommandations.

4.2 Organisation du rapport d'évaluation

L'évaluation des politiques mises en œuvre en Belgique pour lutter contre la précarité énergétique peut s'apprécier de diverses façons. Il nous semble opportun de nous intéresser de prime abord aux aspects *efficience* (relation coûts – résultats) et *efficacité* (la mesure vise-t-elle spécifiquement le public cible, à savoir les ménages en précarité énergétique ? ou, si elle n'est pas spécifique, prend-elle en compte la problématique de la précarité énergétique ?). L'efficacité d'une mesure est difficile à cerner car elle peut être envisagée de manière radicalement différente selon le point de vue abordé.

Cherche-t-on à savoir :

- Quel pourcentage des ménages en précarité énergétique ont pu réellement bénéficier de la mesure ?
- Quel est le nombre d'actions réellement mises en œuvre grâce à l'existence de la mesure ?
- Si la mesure permet réellement de sortir des ménages de la précarité énergétique (si oui, est-ce une solution à court terme ou à long terme ?) ?
- Si la mesure est plus ou moins coûteuse (pour qui ?) pour un résultat déterminé (lequel ?) ?

Etant donné que la précarité énergétique est en lien étroit avec certaines préoccupations environnementales et/ou urbanistiques, il est nécessaire d'élargir le champ d'investigation aux mesures susceptibles d'influencer cet état de précarité énergétique, notamment en s'intéressant aux mesures permettant d'améliorer l'efficacité énergétique des logements et des équipements. Il est certain cependant que le nombre impressionnant de mesures qu'il faudrait alors analyser en détails deviendrait rapidement ingérable. Dès lors, l'accent est surtout mis sur l'analyse des mesures à caractère social, tandis que les mesures qui ont plus trait à l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), aux énergies renouvelables (ER) et, de manière générale, à la rénovation des logements seront traitées de manière plus globale. Nous essaierons d'en retirer les éléments-clés communs en rapport avec la lutte contre la précarité énergétique.

L'évaluation des mesures commencera par un bref inventaire des mesures répertoriées. Les mesures à caractère social ont fait l'objet d'une analyse détaillée reprise en annexe, au moyen d'une fiche d'aide à l'évaluation reprenant d'une part les principales caractéristiques de la mesure et d'autre part une série de questions-clés dont les

réponses servent directement à évaluer les mesures répertoriées dans un tableau de synthèse multicritère (Tableau 10). Les mesures pourront ainsi être comparées entre elles dans un second temps.

Fiche d'évaluation des mesures

Description

- Bref résumé
- Objectif
- Public cible
- Mécanisme général
- Moyens (financiers, personnel)
- Fonctionnement financement
- Assiette
- Moyens récoltés / redistribués
- Coûts associés
- Démarches nécessaires

Questions-clés

(1) Le public cible correspond-il à la notion de précarité énergétique ?
(2) Quel est le public réellement touché ?
(3) La mesure garantit-elle un accès à l'énergie / évite la coupure ?
(4) La mesure offre-t-elle la possibilité de consommer selon ses besoins élémentaires ?
(5) La mesure permet-elle d'enrayer / éviter l'endettement ?
(6) La mesure respecte-t-elle droit d'éligibilité des clients ?
(7) Quels sont les effets / résultats de la mesure :
- pour le client
- pour le fournisseur
- pour le GRD
- pour la collectivité
- autre

(8) La mesure offre-t-elle une solution à CT/MT/LT (permet-elle d'éviter une rechute en précarité énergétique) ?
(9) La mesure rencontre-t-elle des problèmes pratiques de mise en œuvre (autres que ceux liés au public cible)?
(10) En cas de mauvaise gestion de la consommation d'énergie, la mesure permet-elle de sensibiliser le public cible et d'améliorer la situation ?

CRITÈRE	EVALUATION	REMARQUE
Cohérence - interne - externe - par rapport besoins		
Atteinte des objectifs		
Efficacité		
Efficience		
Impacts - client - fournisseur - GRD - collectivité - autre		
Pertinence		

Tableau 10: Matrice d'évaluation

Explication des critères

Cohérence *(conception et mise en œuvre) : Les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?* La cohérence interne porte sur l'ensemble des mesures en énergie à caractère social, la cohérence externe fait référence aux autres objectifs des politiques connexes (ex : lutte contre le réchauffement climatique) et la cohérence par rapport aux besoins s'apprécie en fonction de notre définition de la précarité énergétique.

Atteinte des objectifs *: Dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?*

Efficacité *: Dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ces objectifs ?*

Efficience *: Les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la hauteur des moyens mis en œuvre ?*

Impacts *: Quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?*

Pertinence *: Une politique se justifie très généralement par l'identification d'un « problème de société » auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.»* (La documentation Française 2004).

Pour ne pas alourdir le chapitre, seuls les principaux constats seront repris de manière synthétique. Les fiches d'évaluation détaillées sont disponibles en annexe pour ceux qui seraient intéressés par l'analyse complète.

Chapitre 5. Analyse et évaluation

La Belgique, pays fédéral, comporte plusieurs niveaux de pouvoir en matière sociale. Par ailleurs, l'essentiel des compétences en matière d'environnement, d'énergie et de logement ont été transférées aux trois régions. Il est dès lors logique que l'on retrouve des mesures politiques ayant un lien étroit avec la problématique de la précarité énergétique à la fois au niveau fédéral et au niveau régional, avec bien souvent une mise en œuvre locale (via les CPAS).

Pour compliquer encore quelque peu le tableau, les mesures d'aide sociale répertoriées sont différentes selon le vecteur énergétique utilisé par les ménages. Dans certains cas, par exemple le charbon/houille ou le bois, aucune aide sociale n'est prévue alors que le charbon, notamment, est proportionnellement plus utilisé par les ménages à faibles revenus que par les autres (Dumortier et al. 2006:8).

En ce qui concerne les mesures d'aide disponibles pour le gaz, l'électricité et le mazout de chauffage, elles diffèrent non seulement dans leurs modes et niveaux de financement et de gestion (fonds gérés par la CREG dans les deux premiers cas versus fonds privé dans le dernier) mais également dans la définition des ayants-droits et des modes d'allocation.

Avant de se lancer dans l'évaluation des mesures, il est nécessaire de d'abord les répertorier. Les principales mesures à caractères social, environnemental et urbanistique ayant un lien étroit avec la précarité énergétique sont donc détaillées ci-après.

5.1 Inventaire des mesures en rapport avec la précarité énergétique

Dans cet inventaire, nous traiterons successivement de l'impact des mesures sur le prix, l'accès (accessibilité) ou la consommation d'énergie et nous conclurons avec un paragraphe consacré aux mesures plus difficiles à classer dans l'une ou l'autre de ces catégories.

5.1.1 Mesures sociales agissant sur le prix de l'énergie

- Tarifs sociaux gaz-électricité ( )[63]

Fixés par arrêtés ministériels, les tarifs sociaux sont garantis depuis peu comme étant systématiquement plus bas que n'importe quelle offre commerciale. Ils sont calculés tous les 6 mois par la CREG pour l'ensemble du territoire belge sur base du tarif fournisseur le plus bas du marché belge et du coût de transport et de distribution le plus

[63] Fiche d'évaluation n°1 pour le TSS fédéral et n°2 à 4 pour les tarifs sociaux régionaux (Régions flamande, wallonne et bruxelloise).

bas. Il ne comprend pas de terme fixe. Depuis 2009, les clients protégés (au sens fédéral du terme) en bénéficient automatiquement. La mesure entre dans les obligations de service public dans le chef des fournisseurs et gestionnaires de réseaux de distribution. Le financement s'opère par la cotisation fédérale en ce qui concerne l'électricité, et par une surcharge « clients protégés » pour le gaz.

Les régions wallonnes et bruxelloises ont introduit un mécanisme de tarif social régional basé sur le tarif social fédéral mais dont les catégories d'ayants-droits ont été élargies. Ces tarifs sociaux régionaux sont financés via un accroissement des frais de distribution des GRD régionaux.

- Fonds social chauffage (mazout) ([64])

Ce fonds financé par une cotisation prélevée sur chaque litre de mazout de chauffage (ou combustible assimilé) vendu sur le marché belge est géré par une ASBL où siègent à la fois des représentants du secteur public et du secteur pétrolier. Les ayants-droit sont les personnes à faibles revenus et les personnes surendettées (trois catégories sont reprises - à savoir : 1. les personnes ayant droit à une intervention majorée d'assurance, 2. les personnes à revenus limités, et 3. les personnes endettées - avec des conditions d'accès spécifiques, différentes des critères utilisés pour octroyer le statut de client protégé pour le gaz et l'électricité). Ils doivent faire eux-mêmes la demande d'intervention auprès de leur CPAS, dans les 60 jours de la livraison, pour bénéficier de l'aide. Celle-ci est forfaitaire par litre de mazout commandé pendant la période hivernale et plafonnée à 1.500 litres par an et par ménage, mais le montant accordé est fonction du prix du mazout (plus le prix est élevé, plus la contribution est élevée, en respectant certaines limites). Pour les combustibles associés (ex : pétrole lampant), l'aide est forfaitaire et fixe quelles que soient la consommation du ménage et l'évolution des prix. Le fonds participe un peu au financement de la mission des CPAS en octroyant une prime forfaitaire (environ 15€) par dossier d'ayant-droit communiqué par le CPAS au fonds.

- Chèque énergie - allocation forfaitaire de chauffage ([65])

Octroi par le SPF Economie d'un montant forfaitaire de €105 par ménage à revenus modestes (ancienne catégorie 4 du Fonds Social Chauffage) sur la facture annuelle de mazout, pétrole lampant, propane en vrac, gaz naturel ou électricité pour chauffage à condition de ne pas bénéficier du tarif social gaz/électricité ou d'une allocation de chauffage (mazout et assimilés). Cette mesure n'a pas été renouvelée après 2009, mais, vu son importance dans l'évaluation des mesures existantes et de son application récente, elle a quand même été reprise dans l'analyse.

[64] Fiche d'évaluation n°8
[65] Fiche d'évaluation n°9

- Paiement échelonné ( )

Sur base volontaire, les négociants en combustible peuvent octroyer à leur client, sous certaines conditions (notamment celle de signer un contrat), une facilité de paiement en 12 mensualités de leur commande annuelle de mazout. Les mensualités sont calculées sur base de la consommation annuelle prévue et peut être adaptée en fonction de la variation des prix du marché. Le client doit en outre payer un acompte avant la livraison équivalent à minimum 50% du montant de la livraison. La liste des fournisseurs adhérant à la mesure est disponible sur le site internet du Fonds Social Chauffage.

- Brochure économies d'énergie ( )

Le Fonds Social Chauffage a édité une brochure donnant quelques conseils pour réduire sa facture énergétique et la distribue via les livreurs de mazout.

- Allocation gratuite d'électricité[66] ( )

En Région flamande, chaque ménage reçoit selon sa composition un certain nombre de kWh électriques gratuits chaque année (100 kWh par ménage + 100 kWh supplémentaires par membre). Cette mesure non-ciblée profite à tous, tant aux ménages en précarité énergétique qu'aux ménages les plus nantis. Le coût de la mesure est mutualisé au niveau des frais du GRD qui sont augmentés d'autant. Une étude de la VREG (2006) montre que la mesure bénéficie aux petits consommateurs et aux grands ménages, et qu'au-delà d'une certaine consommation la mesure est pénalisante (coûte plus au ménage que ce qu'il reçoit « gratuitement »). Le problème avec la précarité énergétique est qu'il est difficile de résumer la consommation énergétique des ménages touchés en un seul profil, surtout si on se limite à un seul vecteur énergétique, en l'occurrence l'électricité. Il est certain que les ménages se chauffant à l'électricité dans un logement mal isolé seront perdant dans l'affaire.

5.1.2 Mesures sociales visant à protéger l'accès à l'énergie (via notamment la gestion des dettes et les relations fournisseur-client)

- Défaut de paiement - Compteurs à budget et limiteurs de puissance (, et)[67]

Au-delà de la procédure classique de rappel, mise en demeure et négociation d'un plan de paiement, lorsqu'un client est déclaré en défaut de paiement par son fournisseur, les Régions flamandes et wallonnes ont toutes deux opté pour le mécanisme de compteur à budget électricité et, plus récemment, gaz. Pour l'électricité, le compteur est parfois couplé à un limiteur de puissance. La Région de Bruxelles-Capitale n'a

[66] Fiche d'évaluation n°6

[67] Voir aussi point 2.4 sur les défauts de paiement dans les différentes régions. Fiches d'évaluation n°10 à 12 (Régions bruxelloise, flamande et wallonne).

retenu quant à elle que l'utilisation du limiteur de puissance pour l'électricité. Ces mesures liées aux procédures de défaut de paiement ont pour but d'éviter le recours à la coupure nette de fourniture en cas de dettes vis-à-vis du fournisseur.

En Région flamande, une toute nouvelle initiative octroie une fourniture minimale (cartes prépayées octroyées par le CPAS) aux ménages ayant un compteur à budget gaz mais étant incapables de le réalimenter en période hivernale. La mesure a été calquée sur le système instauré en Région wallonne et tente d'apporter une fourniture minimale garantie (payante) équivalent à celle octroyée par un limiteur de puissance couplé au compteur à budget électricité (pour les clients protégés).

En Région de Bruxelles-Capitale, le juge de paix peut décider de reporter la décision de coupure pour que celle-ci n'ait pas lieu pendant la période hivernale. Ce report n'est parfois pas prononcé par méconnaissance du juge de cette option dans son jugement. La protection contre les coupures hivernales est également de mise en Régions flamande (pour tout consommateur) et wallonne (clients protégés) avec une délimitation régionale de la période hivernale.

- Fonds social gaz-électricité (🇧🇪)[68]

Issu de la loi du 4 septembre 2002, ce fonds est alimenté par une composante de la cotisation fédérale sur la vente de gaz / d'électricité en Belgique. Le fonds octroie aux CPAS un financement en personnel et une enveloppe budgétaire pour guider et aider financièrement les ménages en situation de surendettement ou éprouvant des difficultés à payer leur facture de gaz ou d'électricité. L'essentiel de l'aide va à la guidance et à la gestion des dettes et peu de moyens subsistent pour réaliser des actions préventives en matière de consommation d'énergie.[69]

- Les accords entre le gouvernement et les fournisseurs dont accords VdB (🇧🇪)

En 2004 un accord a été conclu entre la Ministre à la protection des consommateurs et les fournisseurs d'énergie intitulé « le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz ».[70] Cet accord est d'application depuis le premier mars 2005 et a été renouvelé et complété successivement en 2006 et 2008. L'objectif de cet accord est de cadrer les pratiques commerciales en vigueur, ainsi que les relations entre le client et son fournisseur, notamment dans la dernière version par exemple, une série de recommandations ont été émises pour déterminer quelle information doit être disponible sur la facture. Il s'agit également de s'accorder entre autres sur la transparence des prix, sur l'organisation d'un changement rapide de fournisseur, sur des règles concernant la vente à distance et le recours aux cautions.

---

[68] Fiche d'évaluation n°7

[69] Les fonds octroyés sont rarement employés pour le financement de nouveau personnel ou de personnel qui s'occupe uniquement de la problématique. Le restant de l'enveloppe budgétaire est également majoritairement employé pour financer du personnel (Keytsman & Jones 2007:142; groupe de discussion)

[70] http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/documenten/akkoord.pdf (nederlandse versie) / http://www.brugel.be/Files/media/PDF/accord_electricite.pdf (version en français)

5.1.3 Mesures agissant sur la consommation d'énergie

(a) Mesures à caractère surtout social

- MEBAR II ( )

Maximum tous les 5 ans, une aide plafonnée à €1.365 par ménage est mise à disposition des ménages à faibles revenus pour des investissements économiseurs d'énergie. Les logements sociaux, caravanes et chalets sont limités dans le type d'investissement éligible au seul placement d'un chauffage décentralisé (Grévisse et al. 2010).

- Guidance sociale énergétique ( )

Depuis deux ou trois ans, la Région de Bruxelles-Capitale finance un projet de guidance énergétique auprès des ménages considérés comme en précarité énergétique. Les dernières missions ont été confiées au FCSS[71] et consistent à suivre un groupe de ménages en leur offrant un audit et un accompagnement pour les aider à réduire leur consommation énergétique. Les résultats montrent une certaine propension à réduire la consommation chez les ménages suivis mais le niveau d'action étant limité (comportement, petites améliorations, etc.) au vu du faible budget disponible, la réduction de consommation reste relativement marginale par rapport au potentiel.

- Guidances sociales énergétiques ( )

Certains CPAS wallons adhèrent aux Plans d'Actions Préventives en matière d'Energie (PAPE), appels d'offre sur deux ans octroyant des fonds aux lauréats pour mener des actions de guidance énergétique et de prévention. Ils permettent de réaliser des visites à domicile par le CPAS (si celui-ci a les moyens humains pour le faire), un tuteur d'énergie ou un sous-traitant afin de conseiller les ménages et de les sensibiliser à la problématique de l'efficience énergétique et de la réduction de la consommation (IBAM & Ons 2009).

- Les tuteurs d'énergie ( )

Les tuteurs d'énergie ont été mis en place dans le cadre des mesures relatives à « l'augmentation du pouvoir d'achat des citoyens » instaurées en août 2008 par le Gouvernement wallon. Comme les « *energiesnoeiers* » en Flandre (voir point "Obligations de Service Public spécifiques dans le chef des GRD"), les tuteurs sont en général des chômeurs qui ont suivi une formation spécifique. La Région a financé 50 tuteurs d'énergie pendant 2 ans pour aider à la réalisation de travaux (matériels et éducatifs) ou de mise en œuvre concrète de mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie chez les ménages (IBAM 2009). Suite à une évaluation positive, les contrats 2008-2010 ont été prolongés jusque fin 2011 au minimum. La mesure et le budget associé sont garantis jusqu'en 2014.

[71] Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaire

- Eco-prêt sans intérêt ( ) / Prêt social vert ( )

Les ménages fragilisés ( ) / à revenus modestes ( ) ayant des revenus inférieurs au plafond fixé (en fonction de la composition du ménage) peuvent bénéficier d'un emprunt à taux nul sur 10 ans ( ) / 4 ans ( ) pour des investissements économiseurs d'énergie. En Région wallonne, la condition sine qua non est que le logement soit salubre. En Région de Bruxelles-Capitale, l'organisme de prêt, le CREDAL, peut également assurer un accompagnement des demandeurs dans la compilation de leur dossier administratif relatif aux travaux prévus. Un constat reste que très peu de propriétaires-bailleurs ou de locataires font appel à ce type d'aide.[72]

- Les Obligations de Service Public spécifiques dans le chef des GRD ( )

Instaurées par la Région flamande, ces obligations portent sur :

– Les audits (« scans ») énergétiques : les GRD ont une obligation de réaliser gratuitement des audits énergétiques auprès de 2% de leur clientèle. Ce sont les communes qui décident des groupes prioritaires qui pourront bénéficier de ces audits. Plusieurs d'entre elles ont ciblé les plus démunis (Grévisse et al. 2010:40). Une part des audits est réalisée par le biais d'acteurs issus de l'économie sociale, les « *energiesnoeiers* », qui mettent directement en œuvre (cf. point suivant) un ensemble de mesures simples telles que le placement d'ampoules économiques, de feuilles d'isolation réfléchissantes derrière les radiateurs, etc. (Grévisse et al. 2010:41)

– La réduction de consommation : les GRD doivent réduire annuellement les consommations de leur clientèle. Pour ce faire, divers outils de sensibilisation ont été mis sur pied (cours, soirée thématique à domicile, etc.). Les CPAS peuvent faire appel à ces outils gratuitement ou à coût modéré (Grévisse et al. 2010:42).

(b) Mesures à caractère surtout environnemental

- Déductibilité fiscale pour investissements économiseurs d'énergie URE ou et/ou ER ( )

40% de l'investissement consenti plafonné à €2.770 par an pendant 3 ans est déductible fiscalement. Depuis peu, les investissements liés à l'isolation peuvent faire l'objet d'un crédit d'impôts. L'aide fiscale peut donc également profiter aux plus démunis qui ne paient pas d'impôts (à condition qu'ils soient en mesure de financer cet investissement, …).

- Fonds de Réduction du Prix Global de l'Energie ( )

Le FRCE[73] est une société anonyme de droit public, filiale de la Société fédérale de Participation et d'Investissement[74], qui joue le rôle de tiers investisseur. Il propose aux

[72] Présentation de Valérie Winand (CREDAL) au Réseau Vigilance Gaz et Electricité de mai 2011.
[73] http://www.frce.be/

particuliers, via des intermédiaires locaux, des prêts au taux réduit de 2% pour des investissements économiseurs d'énergie. Des entités locales, désignées par la commune en concertation avec le CPAS, peuvent faire appel à ce fonds pour octroyer ces emprunts de maximum €10.000 à maximum 2% sur 5 ans aux ménages qui les sollicitent. Un mode spécifique de fonctionnement du fonds est prévu en faveur des plus démunis, public cible particulier, avec encadrement, prise en charge complète du dossier et des travaux, et implication du CPAS. Le fonds est actuellement alimenté notamment par les provisions nucléaires gérées par Synatom.[75] La limite légale de prêt par Synatom aux entités publiques freine les activités du FRCE qui n'a pu obtenir tous les moyens nécessaires (Le Soir 2011a) malgré l'émission d'un emprunt obligataire de 50 millions d'euros en 2007.[76] Le fonds est donc à la recherche de nouvelles sources de financement.

- Primes régionales pour investissements économiseurs d'énergie (, ,)

Ces primes sont forfaitaires ou proportionnelles à l'investissement mais plafonnées.

En Région de Bruxelles-Capitale, les primes sont majorées de 10% pour certaines zones prioritaires, les EDRLR (Espaces de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation). Elles sont disponibles pour les logements individuels et collectifs. Depuis 2011, la Région a décidé d'introduire une dégressivité des primes octroyées en fonction des revenus des ménages (3 catégories), cumulable avec la majoration pour zone EDRLR. En outre, la région octroie des avances de primes pour les revenus les plus bas. Les primes « énergie » visent tous les propriétaires mais également les locataires.

En Région wallonne, une majoration de certaines primes est prévue pour les propriétaires ou locataires à bas revenus.[77]

En Région flamande, la plupart des primes « énergie » passent par les GRD (via leurs Obligations de Service Public). Récemment le gouvernement flamand à d'ailleurs décidé d'élargir les Obligations de Service Public à l'obligation d'entreprendre des projets sociaux d'isolation qui ciblent, suivent et soutiennent un certain nombre de consommateurs vulnérables dans leurs démarches pour améliorer leur logement.

- Primes régionales à l'achat d'équipement électroménager performant (et)

Les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) octroient des primes forfaitaires dans le cadre de leurs obligations de service public. En Flandre, les clients protégés peuvent par exemple obtenir auprès de leur GRD un bon de réduction de €150 pour

[74] http://www.sfpi-fpim.be
[75] http://www.synatom.be
[76] Emprunt garanti par l'Etat et réduction de 5% sur l'impôt des personnes physiques accordée par obligation (Weyn et al. 2009)
[77] Isolé : revenu de référence inférieur à €12.000 ; couple : revenu de référence inférieur à €16.400.

l'achat de machine à laver ou de frigo performants. En Région de Bruxelles-Capitale, les primes ont récemment été augmentées pour les ménages à bas revenus.

Ces primes sont parfois couplées à des primes communales.

- Klimaatwijken ( ) / Défis énergie ( )

Action de sensibilisation basée sur la mise au défi de plusieurs ménages de réduire leur consommation énergétique dans un certain laps de temps. Les Klimaatwijken comportent un volet plus social, le « Klimaat Op Maat » (Grévisse et al. 2010:42).

- Primes régionales à la rénovation de l'habitat (, ,)

Les trois régions offrent des mécanismes de soutien financier à la rénovation de l'habitat. La Région de Bruxelles-Capitale prévoit depuis longtemps une adaptation des aides en fonction de la situation du logement (aides accrues en Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation) et, depuis peu, une majoration des primes en fonction des revenus du ménage. Les primes à la rénovation visent les propriétaires occupants, ou propriétaires-bailleurs ayant confié la gestion de leur bien à une Agence Immobilière Sociale (AIS).

En Région Flamande également, il y a eu des efforts récents à moduler les primes en fonction des revenus du ménage. Les primes ne sont accessibles aux locataires que s'il y a un accord portant sur minimum 9 ans entre le propriétaire et une agence immobilière sociale (« *sociaal verhuurkantoor* »). Une initiative vise spécifiquement les locations de la Sociale Verhuurkantoren (SVK) : la région finance à 100% l'isolation du toit, l'installation d'une chaudière à condensation et du double vitrage à haut rendement (le budget concerne environ 1000 logements mais sera bientôt épuisé). Récemment le gouvernement flamand à également décidé d'élargir les OSP.

En Région wallonne, deux primes à la rénovation, dégressives en fonction des revenus du ménage et valables uniquement pour certains travaux, s'adressent soit aux locataires sous condition que le propriétaire et le locataire signe un bail-type de réhabilitation du logement[78], soit aux propriétaires sous certaines conditions.[79]

Ces primes sont parfois couplées à des primes communales.

5.1.4 Autres types de mesures

- Formation des travailleurs sociaux ( )

Bruxelles-Environnement (ex-IBGE) a offert une formation sur le secteur de l'énergie et ses enjeux à l'attention des travailleurs sociaux[80].

[78] http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/pages/log/pages/aides/AP/RehaLoc10.asp, accédé en juin 2011.
[79] http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/Log/Pages/Aides/AP/Rehabilitation10.asp, accédé en juin 2011.
[80] Entretien avec C. Barbieux, IBGE, mars 2011

- Experts de vécu (🇧🇪)

Depuis peu 16 experts de vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale (à savoir des personnes qui ont été confrontées directement à la problématique) ont été engagées au sein de différents ministères fédéraux afin d'améliorer la prise en considération de manière transversale de la problématique, dès l'adoption de nouvelles mesures. Les experts doivent estimer si les ménages précarisés seront plus touchés que d'autres par la mesure que le ministère veut mettre en œuvre et proposer, le cas échéant, des adaptations pour limiter les impacts négatifs potentiels.

5.1.5 Tableaux récapitulatifs

Objectif	Mesures	Vecteur(s)	Niveau de promulgation	Niveau(x) de mise en œuvre	Ciblage	Financement	Outil(s)
	Mesures sociales						
agissant sur le prix de l'énergie	Tarif social spécifique (TSS)	E / G		CREG, fournisseurs, GRD	Client protégé fédéral	Cotisation/surcharge fédérale	/
	Tarif social régional	E / G		CREG, GRD, CPAS	Client protégé régional	Frais distribution (GRD)	/
	Tarif social régional	E / G		CREG, GRD, CPAS, BRUGEL	Client protégé régional	Frais distribution (GRD)	/
	Fonds Social Chauffage (Mazout)	M		Fonds Social Chauffage, CPAS	Ménages à bas revenus	Cotisation sectorielle	/
	Chèque énergie / allocation forfaitaire de chauffage	E / G / M propane		SPF Economie	Ménages à revenus modestes hors ayants-droit TSS et allocations mazout	Divers	/
	Paiement échelonné	M	Secteur pétrolier belge	Fournisseurs		Fournisseurs	/
	Brochure économies d'énergie	M	Fonds Social Chauffage	Livreurs		Fonds Social Chauffage	/
	Allocation gratuite électricité	E		VREG / GRD		Frais distribution (GRD)	/

protégeant l'accès à l'énergie	Fonds Energie	E / G (mais en pratique aussi autres)		CREG / CPAS	Ménages endettés en énergie (G / E)	Part cotisation fédérale, surcharge fédérale	/
	Procédure en cas de défaut de paiement	E / G		GRD / LAC	Ménages endettés en énergie (G / E)	Frais distribution (GRD), fournisseurs, consommateurs	lim. p. E càb. G/E
	Procédure en cas de défaut de paiement	E / G		GRD / CLE	Ménages endettés en énergie (G / E)	Frais distribution (GRD), fournisseurs, consommateurs	lim. p. E càb G / E
	Procédure en cas de défaut de paiement	E / G		GRD et justice de paix	Ménages endettés en énergie (G / E)	Frais distribution (GRD), fournisseurs, Justice de paix, consommateurs	lim. p. E
	Accords gouvernement - fournisseurs		et fournisseurs	Fournisseurs		Fournisseurs	/

Tableau 11: Tableau récapitulatif des mesures sociales belges en matière d'énergie reprise dans l'inventaire des mesures liées à la précarité énergétique

= Belgique ; = Région flamande ; = Région de Bruxelles-Capitale ; = Région wallonne

E = Électricité; **G** = Gaz; **M** = Mazout;

CREG : Régulateur fédéral gaz et électricité ; **VREG/CWaPE/BRUGEL**: Régulateurs régionaux gaz et électricité

CLE / LAC : Commission Locale pour l'Energie / Lokale AdviesCommissie

GRD : Gestionnaire de Réseau de Distribution (gaz et électricité)

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

lim. P. E.: limiteur de puissance électrique ; **càb G/E** : compteur à budget gaz / électricité

Objectif	Mesures	Niveau de promulgation	Niveau(x) de mise en œuvre	Ciblage	Financement
Mesures agissant sur la consommation d'énergie					
surtout à caractère social	MEBAR II		DGO Aménagement territoire, logement, patrimoine et énergie / Guichets énergie / CPAS	Ménages à faibles revenus	Subside régional
	Guidance sociale énergétique	/		Ménages à faibles revenus	CPAS, parfois tuteurs énergie / FCSS
	Tuteurs d'énergie				Subside régional
	Eco-prêt sans intérêt			Ménages fragilisés	Subside régional
	Prêt vert social		CREDAL	Ménages à faibles revenus	Subside régional
	OSP GRD		GRD / CPAS	Souvent ménages à faibles revenus	Frais distribution (GRD)

surtout à caractère environnemental	Déductibilité fiscale des investissements économiseurs d'énergie		SPF Finances	Ménages qui rentrent une déclaration fiscale en Belgique	Budget fédéral
	FRCE		Entités locales / communes / CPAS	Certaines mesures ciblent spécifiquement les ménages les plus démunis	Synatom (provisions nucléaires), obligations avec garantie de l'Etat et avantage fiscal
	Primes régionales pour investissements économiseurs d'énergie	/ /	IBGE / DG04 / VEA et GRD	Aides généralement modulées selon les revenus en RW et RBC, et selon le statut de client protégé en RF.	Subside régional / Subside régional et frais distribution (GRD)
	Primes régionales à l'achat d'équipement électroménager performant	/	GRD	Depuis peu, primes accrues en RBC pour ménages à faibles revenus	Frais distribution (GRD)
	Défis énergie / Klimaatwijken	/	IBGE / VEA	En RF, les Klimaat Op Maat ciblent les plus démunis	Subside régional
	Primes régionales à la rénovation de l'habitat	/ /	Direction du Logement / Département du Logement / Afdeling Wonen	Aide généralement modulées selon les révenus du ménage	Subside régional
	Autre types de mesures				
	Formation des travailleurs sociaux		IBGE		Budget IBGE
	Experts de vécu		SPP Intégration Sociale		Budget fédéral

Tableau 12: Tableau récapitulatif des mesures belges environnementales et autres reprises dans l'inventaire des mesures liées à la précarité énergétique
Légende : Voir Tableau 11
VEA / IBGE / DG04 : Administrations régionales en charge de l'énergie
FRCE : Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie

5.2 Considérations détaillées sur les mesures existantes et recommandations

Tout comme pour l'inventaire (5.1), nous aborderons dans ces considérations détaillées les mesures existantes et quelques pistes potentielles pour de nouvelles initiatives, en commençant par les mesures ayant un impact sur le prix de l'énergie, puis celles agissant au niveau de l'accès (l'accessibilité) à l'énergie, celles portant sur la consommation d'énergie et, enfin, conclurons avec un paragraphe consacré aux mesures plus difficiles à classer dans ces trois catégories précitées.

5.2.1 Mesures sociales agissant sur le prix de l'énergie

(a) Tarif Social Spécifique (TSS)

Outre l'élargissement du public cible (voir Recommandations générales – client protégé), plusieurs améliorations pourraient être apportées à la mise en œuvre. Jusqu'à présent, en effet, les ménages ayant-droit mais vivant dans un immeuble à chaufferie centralisée (sauf s'il s'agit d'un immeuble de logement social) ne peuvent bénéficier du TSS. Or, dans le cas du Fonds Social Chauffage, cette absence de compteur individuel et le fait qu'une part du chauffage sert aux communs (dont la facture est de toute façon due par le ménage sans qu'il puisse vraiment avoir prise dessus) n'empêchent pas le ménage de recevoir les aides mazout. Une simple règle de trois est appliquée entre la facture totale de l'immeuble et le nombre d'appartements répertoriés. Se baser sur les relevés d'index semble encore inopportun vu les délais importants nécessaires avant leur obtention mais il est certainement possible d'utiliser une règle plus adéquate telle que la facture totale de l'immeuble divisée par le nombre de quotités de l'appartement dans le total de l'immeuble. L'adaptation du système accroîtrait le montant des aides à débourser mais cela permettrait de venir réellement en aide aux ayants-droit.

Recommandations

- Inclure les dépenses relatives aux communs (électricité, chauffage) dans les dépenses éligibles.
- Adopter la même règle d'allocation des frais de chauffage que le Fonds Social Chauffage dans le cas d'un immeuble à appartements avec chaufferie (et production d'eau chaude sanitaire) centralisée(s).

Une autre mesure concomitante serait d'intensifier le contrôle/l'obligation de compteurs individuels électriques pour chaque logement. L'absence de compteur individuel d'électricité est très certainement plus présente dans les logements plus modestes et pénalise les locataires qui pourraient avoir droit au TSS. Par ailleurs, un propriétaire

ayant-droit pourrait bénéficier du TSS tout en faisant payer des charges énergétiques forfaitaires inadaptées à ses locataires.

Recommandation

Favoriser / obliger la présence d'un compteur individuel d'électricité par logement.

Enfin, la question se pose de savoir s'il est judicieux de directement attribuer le TSS aux locataires de logement sociaux. Il est certain que si la notion de client protégé est élargie aux ménages à faibles revenus, la majorité si pas la totalité d'entre eux pourraient en bénéficier. Si, par contre, on considère les revenus comme étant les revenus disponibles après loyer, les locataires de logements sociaux ne correspondraient peut-être pas au critère, étant donné qu'ils bénéficient d'un loyer à tarif réduit par rapport aux autres ménages à faibles revenus. Cette considération est clairement liée non seulement à la définition de « client protégé » mais également aux conditions de mise en œuvre du TSS.

Recommandation

Analyser plus en détails l'application du TSS au niveau des logements sociaux.

Sur le plan efficience, il se trouve que le remboursement de la différence entre le tarif social et le tarif qu'aurait obtenu le fournisseur, c'est-à-dire le « coût net » de la mesure, se fait sur base du tarif le plus vendu par le fournisseur en question. En règle générale, il y aurait un avantage financier pour la société, spécifiquement pour les consommateurs d'électricité et de gaz qui paient la cotisation/surcharge « clients protégés » – à ce que le « client protégé » se trouve chez le fournisseur vendant en moyenne les contrats aux tarifs les plus bas. Notons, par contre, qu'il ne s'agit que de coûts financiers instantanés, ne prenant pas en considération la différence qui peut y avoir entre les fournisseurs en matière de services et de moyens de communication offerts par le fournisseur et ses clients.

(b) Tarif social régional – Région wallonne

En région wallonne comme en région bruxelloise, une des catégories élargies de protection est celle du client en médiation de dettes. Il serait peut-être nécessaire, pour éviter une inflation dans les coûts liés aux mesures de protection des « clients protégés » et pour avoir un ciblage plus efficace, de limiter l'élargissement du statut aux personnes dont les revenus sont limités (voir recommandation pour un meilleur ciblage avec la notion de « client protégé » au sens fédéral), et à celles dont les dépenses énergétiques réelles ou nécessaires pour couvrir leurs **besoins élémentaires** dépassent un certain seuil de revenus du ménage (par exemple 10%). Une enquête récente auprès des assistants sociaux en Région wallonne (Le Soir 2011b) montre, en effet, que plus ou moins 23% des dossiers de surendettement sont dus à une insolvabilité structurelle (les revenus sont insuffisants pour faire face aux besoins, même élémentaires, du ménage) mais que près de 37% des dossiers seraient plutôt la cause d'un

niveau de vie supérieur aux revenus ou à des problèmes de gestion budgétaire. Si les premiers relèvent effectivement de la précarité énergétique, les seconds ne devraient-ils pas plutôt être pris en charge au niveau de la médiation de dette (avec des aides financières d'urgence ne reposant pas uniquement sur le secteur énergétique et un encadrement spécifique à la gestion budgétaire) ?

Recommandation

Analyser si un ciblage plus fin de la catégorie actuelle de « clients protégés régionaux » reconnus sur base d'un endettement vis-à-vis du fournisseur ne serait pas nécessaire pour réduire d'une part les coûts des mesures sociales supportées par l'accroissement des frais des GRD et offrir d'autre part un encadrement plus approprié selon la situation rencontrée (exemple : ne recourir au compteur à budget et limiteur de puissance que dans le cas où les revenus du ménage sont considérés comme suffisants pour couvrir les dépenses relatives aux besoins élémentaires du ménage).

En ce qui concerne le financement ou la répartition des coûts liés à la mesure, l'essentiel est reporté sur les frais de distribution des GRD. Selon le GRD auquel on est rattaché, le poids peut être assez différent puisque cela dépendra du nombre d'ayants-droit, de la répartition du portefeuille de clients du GRD (entre clients résidentiels et professionnels notamment), des caractéristiques socio-économiques de la zone couverte par le GRD, de sa capacité à obtenir un prix intéressant sur le marché pour couvrir la demande énergétique des « clients protégés » dont il assure l'approvisionnement en gaz ou en électricité, etc. Pour assurer une plus grande cohérence au niveau régional et une assiette suffisamment large et diversifiée, il serait peut-être intéressant de mutualiser les coûts de la mesure au niveau régional et d'en assurer le financement de manière égale entre les GRD (sur base par exemple d'une cotisation régionale qui pourrait être collectée par la CWaPE au même titre que ce que la CREG réalise au niveau fédéral) ? En outre, des accords entre GRD ou des achats communs pourraient probablement rendre la tâche des achats d'énergie sur les marchés plus efficaces (mise en commun du personnel qualifié, tarif plus intéressant pour de grandes quantités, plus grande facilité de la gestion des demandes par un lissage sur un plus grand nombre de clients, etc.) ?

Recommandation

Analyser la pertinence au niveau des GRD régionaux d'une mutualisation de la gestion et des coûts liés aux obligations de service public.

Pour bénéficier du tarif social régional, les ayants-droit doivent demander à être fourni par le GRD, contrairement au tarif social fédéral qui est appliqué que le client reste chez son fournisseur ou qu'il soit chez le GRD. Cette condition fait qu'une part importante des clients gaz et électricité quitte le marché et vienne gonfler le nombre des clients dont le GRD. Dans le cadre du marché libéralisé, ce dernier ne peut être lui-même producteur d'énergie mais doit assurer l'approvisionnement. Cette solution

est-elle plus adéquate au niveau du coût à assumer que celle prévalant au niveau du tarif social fédéral ? En outre, la démarche proactive du « client protégé régional » qui doit demander non seulement sa reconnaissance de statut mais également à être fourni par le GRD en lieu et place de son fournisseur pour pouvoir bénéficier du tarif social régional, représente certainement un obstacle qui pourrait potentiellement exclure un certain nombre d'ayants-droit.

Recommandation

L'application du tarif social régional pourrait-elle se faire chez le fournisseur comme cela se passe pour le TSS ? Cela permettrait-il de réduire certains coûts du GRD pour l'achat d'énergie nécessaire et d'éviter que les clients ne puissent, après avoir été fourni par le GRD, revenir sur le marché commercial de l'énergie ?

La mise en œuvre des tarifs sociaux régionaux souffre des mêmes problèmes que celle du TSS, à savoir l'inapplicabilité aux communs d'immeuble, aux consommations non-répertoriées par un compteur individuel, etc.

Recommandation

Voir TSS pour harmonisation avec méthode de calcul du Fonds Social Chauffage (mazout).

(c) Tarif social régional – Région de Bruxelles-Capitale

Les mêmes considérations que celles portées au niveau de la Région wallonne d'une part sur l'extension de la notion de « client protégé » à des catégories régionales (dont celles des ménages déclarés en défaut de paiement auprès de leur fournisseur), et d'autre part sur la nécessité d'être fourni par le GRD pour pouvoir bénéficier du tarif social régional peuvent également s'appliquer à la Région de Bruxelles-Capitale.

(d) kWh électriques gratuits – Région flamande

La mesure pourrait être rendue plus sociale en introduisant un critère de revenus pour bénéficier des kWh gratuits. Il est cependant difficile de revenir sur une pratique considérée comme un acquis par une partie de la population concernée[81] mais cela permettrait de réduire le coût de la mesure (et donc de la répercussion de ceux-ci sur les frais de distribution du GRD) en ciblant mieux les ayants-droits. L'étude de la VREG (2006) montre qu'une éventuelle alternative pourrait aussi consister en l'abrogation de cette mesure-ci et d'employer les fonds récoltés pour financer une mission de suivi des consommateurs vulnérables par les CPAS et centres de services sociaux.

[81] Pour rappel, la mesure consiste en une réduction sur la facture annuelle de régularisation où le nombre de kWh électriques auxquels le ménage a droit est multiplié par un prix moyen calculé par le GRD. Le coût de la mesure est répercuté sur les coûts de distribution du GRD appliqués à l'ensemble de ses clients.

La VREG analyse à l'heure actuelle la position de divers acteurs de marché et experts à ce sujet pour voir s'il ne serait pas nécessaire d'adapter, voire de supprimer, la mesure telle qu'elle existe actuellement. Etant donné que la valeur ajoutée des kWh électriques gratuits pour les petits consommateurs, la suppression pure et simple de cette mesure pourrait avoir des conséquences pour les ménages à bas revenus. Il est à souhaiter qu'une analyse plus approfondie de cette fourniture gratuite ne fasse pas l'impasse sur ces avantages pour les ménages précarisés. Une adaptation qualitative de cette mesure en y accentuant le caractère social serait souhaitable.

(e) Chèque énergie – Allocation forfaitaire de chauffage

L'idée d'introduire une mesure intermédiaire ciblée pour les revenus modestes, en plus commune aux principaux vecteurs énergétiques (gaz, électricité, mazout et assimilés), est unique et très intéressante. Toutefois la mesure connait de nombreux points négatifs : son côté non pérenne (elle est décidée chaque année mais n'est plus attribuée depuis 2009), le forfait unique (quels que soient le vecteur, son prix, les besoins du ménage, etc.), et la non prise en compte des combustibles solides.

Cette mesure, pour être efficace, nécessiterait un remodelage assez important mais les points essentiels relatifs à une mesure intermédiaire et surtout accessible quel que soit le vecteur énergétique utilisé sont certainement à conserver.

Recommandations :

- Dans le mix des mesures liées à la lutte contre la précarité énergétique, prévoir une mesure intermédiaire qui permette d'éviter la politique du « tout ou rien » selon que l'on entre dans les conditions d'accès aux aides ou non.
- S'inspirer de la mesure pour que les mesures sociales actuelles en matière d'énergie puissent être communes (ou tout au moins harmonisées dans les conditions d'accès et d'octroi) et applicables à l'ensemble des vecteurs énergétiques utilisés par les ménages dans leur logement.

5.2.2 Mesures sociales visant à protéger l'accès à l'énergie (via notamment la gestion des dettes et les relations fournisseur-client)

(a) Fonds Energie gaz-électricité

Cette mesure est l'une des seules à prévoir un financement pour la tâche incombant aux CPAS d'encadrer et guider les ménages endettés en énergie. Seul le Fonds Social Chauffage prévoit aussi une indemnité forfaitaire minime pour chaque dossier de demande d'aide rentrée auprès du Fonds. Néanmoins, dans la pratique les moyens humains semblent insuffisants au vu de l'explosion du nombre de demandes d'intervention et l'élargissement du public traditionnel des CPAS (cf. de plus en plus

de ménages n'émargeant pas au CPAS en temps normal font des demandes d'interventions du Fonds pour une dette en énergie).

Recommandations :

- Analyser s'il ne serait pas plus opportun (+ faisabilité) d'avoir une cotisation sur l'ensemble des vecteurs énergétiques utilisés par les ménages dans leur logement, qui contribuerait à financer l'action des CPAS en matière d'énergie.
- Soulager les CPAS en améliorant l'encadrement des clients en difficulté par le fournisseur dans un premier temps et en élargissant les points d'information sur l'accès aux aides à d'autres instances (par exemple : les guichets de l'énergie, les « *woonloketten* » et maisons de la rénovation) qui pourraient également encadrer les ménages en précarité énergétique à la constitution d'un dossier d'amélioration de l'efficacité énergétique de leur logement (qu'ils soient propriétaires occupants ou locataires).

De l'avis-même des assistants sociaux, il n'est pas évident de connaître en pratique ce à quoi est réellement affectée l'intervention du Fonds Energie car elle est souvent reprise de manière globale dans les moyens disponibles pour l'apurement de dettes des ménages. L'efficacité du Fonds serait donc plus grande en matière de lutte contre le surendettement en général, dont l'endettement vis-à-vis d'un fournisseur d'énergie, qu'en matière de lutte spécifique contre la précarité énergétique. Dès lors, vaudrait-il mieux cibler l'octroi des aides pour mieux servir l'objectif précarité énergétique ou plutôt étendre l'assiette des cotisations à d'autres biens considérés comme élémentaires à notre époque et dans notre pays, tels que l'eau, les télécommunications, etc. ?

Recommandations :

- Un guide (IBAM 2009) reprenant les expériences des divers CPAS en matière d'énergie a été édité afin d'harmoniser quelque peu les pratiques d'utilisation du Fonds Energie entre les CPAS. Il serait utile de maintenir ce guide à jour, d'en favoriser la diffusion et d'encourager les meilleures pratiques.
- Analyser le potentiel d'élargissement / de transformation du Fonds Energie en un Fonds pour les besoins élémentaires qui serait alimenté par diverses sources de financement dont l'eau, l'énergie (tous vecteurs confondus), les télécommunications, etc.

(b) Fonds Social Chauffage (mazout)

Le public ciblé par le Fonds Social Chauffage correspond plus à la définition de la précarité énergétique que celle de « client protégé fédéral » et reprend certains points d'élargissement des notions de « clients protégés régionaux ». Idéalement cependant les publics visés devraient être harmonisés et repris sous un même vocable.

Recommandation :

Adapter la notion de « client protégé » au sens fédéral et harmoniser les conditions d'accès aux aides sociales en matière d'énergie.

Les considérations sur les ménages endettés vis-à-vis d'un fournisseur et la précarité énergétique peuvent s'appliquer dans ce cas-ci également, ainsi que dans le cadre de l'application des tarifs sociaux régionaux.

Contrairement aux tarifs sociaux, les allocations mazout sont plafonnées pour une consommation maximale de 1.500 litres, quels que soient la composition du ménage et ses besoins de base. Si l'on cherche à plafonner l'aide pour éviter l'inflation des coûts de la mesure, il serait préférable de se baser sur une estimation des besoins de base du ménage plutôt que sur un plafond strict et fixe commun à tous. Une piste de recherche pourrait être de fournir aux CPAS et autres organismes en charge un outil d'estimation de cette consommation de base. L'outil pourrait s'inspirer des réponses à un questionnaire relativement simple portant à la fois sur la situation socio-économique du ménage (revenus, niveau d'activité, présence d'une personne malade ou invalide nécessitant certains équipements, etc.) et sur l'état du logement (taille, orientation, type de chauffage, équipement, doubles-vitrages, etc.).

Recommandations :

- Analyser et estimer selon divers profils / utilisations la consommation énergétique des ménages nécessaire pour couvrir leurs besoins élémentaires.
- Adapter, si cela ne complique pas outre mesure la procédure (par exemple un logiciel simple permettrait d'estimer les besoins élémentaires sur base de quelques critères à communiquer par le demandeur) ou sur demande de l'ayant-droit, les conditions d'octroi des allocations de mazout en fonction de ces besoins élémentaires plutôt que d'avoir un plafond fixe identique pour tous.

Sur le plan pratique, les allocations du Fonds sont également octroyées aux ménages vivant dans un immeuble à appartements même en l'absence de compteurs individuels et y compris la consommation des communs, ce qui n'est pas le cas des tarifs sociaux. Le calcul de l'aide se base alors sur la facture globale de fourniture de mazout de l'immeuble divisée par le nombre d'appartements (deux documents que l'ayant-droit doit demander lui-même au syndic de l'immeuble, ce qui forme également un frein à la demande d'intervention). Une amélioration potentielle serait de baser le calcul sur les quotités liées à l'appartement dans le total de l'immeuble (cf. cela prendrait dès lors en considération la taille de l'appartement). Il faudrait toutefois avoir à l'esprit que, par rapport au calcul actuel, cela pénaliserait les ménages vivant dans de petits appartements ou flats mais rééquilibrerait l'aide pour les ménages plus amples vivant dans un logement de plus grande taille.

Recommandation :

Utiliser le même type de calcul au niveau de l'application du tarif social pour que les ménages puissent bénéficier de ce tarif (fédéral ou régional) même en cas de chaufferie centralisée et pour les consommations énergétiques des communs.

Par ailleurs, il est particulièrement intéressant de savoir que le SPP Intégration Sociale a introduit une demande spécifique auprès de la Banque Carrefour pour que les CPAS puissent l'interroger à distance. Ils sont ainsi capables de vérifier si le ménage qui introduit une demande d'intervention auprès du Fonds Social Chauffage satisfait bien aux diverses conditions de revenus.

Recommandation :

En cas d'élargissement des catégories d'ayants-droit au tarif social (fédéral ou régional) en fonction des revenus du ménage, se baser sur cette application existante afin de limiter les coûts et d'assurer une plus grande harmonisation entre les mesures.

(c) Défaut de paiement - Région de Bruxelles-Capitale

La procédure semble le plus en phase avec la notion de droit à l'énergie – une partie ou la totalité des besoins continuent à être couverts et la coupure est décidée par un organe extérieur, la justice de paix en l'occurrence - mais elle pose toutefois plusieurs problèmes.

Suite à la longueur de la procédure de résiliation de contrat de fourniture, l'endettement du ménage peut devenir très important. La fourniture pour tout « client protégé » (fédéral ou régional) continue, en effet, à être assurée pendant une période assez longue (avec un limiteur de puissance en ce qui concerne l'électricité mais sans compteur à budget), que ce soit chez le fournisseur ou chez le GRD. Le recours aux tribunaux est-elle la meilleure solution quand on considère non seulement le délai nécessaire au traitement des affaires (lié à la surcharge de travail), mais aussi les frais de comparution du client, portés à sa charge en cas de jugement en sa défaveur, ou les problèmes de représentativité (la plupart des jugements sont prononcés par défaut car le client ne s'est pas présenté), la compétence du juge pour évaluer une situation de précarité énergétique et apporter des solutions appropriées ? Une CLE, organisée par exemple tous les trimestres pour chaque fournisseur, ne serait-elle pas plus flexible, rapide et appropriée à condition bien évidemment que l'on consacre suffisamment de moyens à son bon fonctionnement ? Aucune recommandation n'est vraiment faite à ce niveau, faute d'éléments suffisants, mais la question mérite d'être posée simplement pour entamer une réflexion et tenter d'améliorer la procédure.

Par ailleurs, il semblerait que la procédure auprès de BRUGEL ne soit pas bien connue ou trop compliquée car peu de ménages y ont recourus jusqu'à présent. Il semble que le côté proactif du client et la délégation d'initiative au client pour l'obtention de

la protection soient un obstacle pour certains, étant donné le contexte déjà extrêmement compliqué en ce qui concerne l'énergie.

Recommandations

Pour simplifier le paysage, il serait opportun que les conditions d'accès à la protection régionale soient identiques quel que soit l'intermédiaire (CPAS, BRUGEL) et que toute demande puisse transiter[82] par l'un d'eux.

(d) Défaut de paiement – Région flamande

Le principal point à souligner au niveau de la procédure flamande porte sur le « droppage » systématique des clients en défaut de paiement vers le GRD si aucun accord n'est intervenu au terme d'une période transitoire, et ce qu'ils soient protégés ou non. Cette mesure ôte une part importante de clientèle au marché commercial mais surtout elle engendre un coût non-négligeable lié aux achats d'énergie sur le marché par le GRD pour assurer la fourniture de ces clients droppés. Ce coût est répercuté ensuite sur les frais de distribution. Même avec une tarification dissuasive pour les clients non-protégés, le nombre de ménages qui restent chez le GRD malgré l'apurement des dettes s'accroit chaque année (cf. difficultés du retour au marché liées notamment à la nécessité de prendre l'initiative de trouver un nouveau fournisseur et aux demandes de garanties de la part des fournisseurs : un client GRD est considéré à risque car potentiellement mauvais payeur). La part de marché des GRD dans la fourniture de clients en gaz et/ou en électricité dépasse ainsi les 3%, et il apparaît que plus de 85% de ses clients ne sont pas protégés. Comme la notion de « client protégé » n'est pas étendue au niveau régional, beaucoup de ménages en précarité énergétique se retrouvent chez le GRD avec un tarif nettement moins avantageux (cf. TSS pour les « clients protégés » mais tarifs dissuasifs pour les autres) que ce qu'ils pourraient obtenir sur le marché (leur situation est donc aggravée !).

Recommandations

- Analyser la nécessité d'élargir la notion de « client protégé » au niveau fédéral, ou régional flamand.
- Les plans de paiement encadrés par le CPAS sont généralement beaucoup mieux respecter => étudier si c'est dû à un caractère plus raisonnable et équilibré du plan de paiement ou si c'est dû à l'encadrement et au suivi octroyé. S'inspirer des résultats pour améliorer la détermination de plans de paiement chez les fournisseurs ?

L'utilisation des compteurs à budget est organisée pour assurer une fourniture minimale (payante) mais peut également servir à apurer des dettes engendrées par le client

[82] Le terme « transiter » est utilisé ici spécifiquement pour souligner que chaque organisme peut conserver ses compétences et spécificités de procédure en matière d'encadrement des ménages. L'objectif de la recommandation est le ménage puisse faire appel à l'un ou l'autre organisme et que soit celui-ci qui vérifie s'il traite lui-même la demande où la transfère vers l'organisme compétent.

chez le gestionnaire de réseau. Le ménage ne pourra donc couvrir ses besoins élémentaires que s'il est capable de recharger sur sa carte de prépaiement un montant suffisant pour éponger une partie de sa dette et payer la fourniture. La limitation de l'endettement passe ici en priorité par rapport au fait d'être capable de couvrir ses besoins élémentaires en matière d'énergie.

Recommandation :

Dans le cas où les revenus du ménage sont insuffisants pour couvrir ses besoins élémentaires, éviter de placer un compteur à budget (ou tout au moins supprimer cette possibilité de remboursement de la dette via le compteur).

Un point très positif de la procédure est de prévoir que pour n'importe quel client, protégé ou non, la décision de coupure de l'alimentation passe d'office par une commission spéciale, la LAC.

Recommandation :

S'inspirer de cette procédure pour qu'aucune décision de coupure autre que dictée par des raisons de sécurité, fraude, etc. ne puisse être prise sans passer devant une instance de type LAC / CLE / justice de paix.

(e) Défaut de paiement – Région wallonne

La procédure existante rencontre un grand problème dans son application. En effet, un client non-protégé qui refuse le placement d'un compteur à budget peut être coupé du réseau par une simple procédure administrative, sans recours possible et sans avis d'un organe de type CLE. Cette situation va clairement à l'encontre de la protection des consommateurs en matière d'accès à l'énergie.

Il est certain que le nombre de refus de placement est très élevé et complique l'organisation de telles CLE. Il semble, toutefois, que cela soit notamment lié à un mauvais nettoyage des dossiers de demande (par exemple : logement vide pour cause de déménagement non signalé,[83] décès, etc.) ou à des demandes abusives de la part des fournisseurs[84]. Le nombre de refus serait également lié à la perception du compteur à budget comme l'application d'une sanction (ce qu'il est dans le système d'aujourd'hui) et au fait que le placement soit payant pour les clients non-protégés (€100), ce qui peut aggraver d'autant leur endettement ou situation précaire. Si le placement des compteurs à budget continue, ces points méritent clairement d'être solutionnés en encadrant plus strictement les possibilités de demandes de placement d'une part (par exemple : la dette devrait être avérée et supérieure à un certain montant, le

[83] La non-communication de déménagement de la part des clients mènent à un grand nombre de demandes de placement de compteurs à budget pour des logements inhabités (jusqu'à 60% des demandes (CWaPE 2011)).

[84] Par exemple : dettes sur des mensualités et non sur la consommation réelle, dette dérisoire par rapport à la « sanction », contestation de facture de la part du client, etc.

fournisseur devrait s'acquitter d'un montant forfaitaire par demande de placement, etc.) et en organisant une possibilité de recours / de négociation pour le client non-protégé qui refuserait le placement de ce compteur d'autre part (via une CLE par exemple).

Recommandations :

- Définir des conditions minimales pour l'introduction d'une demande de placement de compteur à budget (par exemple : dette supérieure au coût de placement et d'investissement du compteur à budget, demande possible que pour une dette avérée[85], etc.).
- Organiser une CLE (par exemple mensuelle par fournisseur) pour analyser l'ensemble des demandes de coupure qu'elles soient dues à un refus de placement d'un compteur à budget ou non. Au strict minimum, introduire une possibilité de recours du client qui refuse le compteur à budget avant d'acter la coupure.

En cas de retard dans le délai du placement du compteur à budget par le GRD, le client est droppé chez le GRD et s'il n'est pas reconnu comme « client protégé régional », il paie un tarif nettement désavantageux (ce qui aggrave encore sa situation). Ce point est actuellement en discussion, notamment au niveau de la CWaPE, pour trouver une solution à ce problème.

Contrairement au système flamand, le client peut rester chez son fournisseur en cas de défaut de paiement. Il ne passe chez le GRD que s'il en fait la demande pour pouvoir bénéficier des avantages liés au statut de « client protégé régional ».

Recommandation :

Voir au niveau de la procédure en Région flamande s'il ne serait pas plus intéressant et moins coûteux d'adapter le système actuel sur cette base.

5.2.3 Mesures agissant sur la consommation d'énergie

(a) Mesures à caractère surtout social

Au niveau des ménages en précarité énergétique se pose la question de savoir quelle est la part de réduction potentielle de la consommation, ou de l'amélioration du confort, entre le comportement, l'équipement (électroménager, luminaires, etc.) et la structure-même du logement (isolation, chauffage, ECS). Pour beaucoup, la marge de manœuvre au niveau comportemental ou micro-changements (notamment lampes économiques, réflecteur derrière les radiateurs, etc.), alors que l'on ne consomme déjà pas selon ses besoins mais bien selon ses moyens limités, risque d'être étroite voire nulle. Les mesures de type « Guidance Energétique », « Audits énergétiques », ou

[85] C'est-à-dire sur une dette portant sur la régularisation par rapport à la consommation réelle et non sur les provisions mensuelles.

« e*nergiesnoeiers* » peuvent potentiellement aider certains ménages (notamment lorsqu'il y a un problème flagrant de gestion de la consommation d'énergie) mais les solutions proposées peuvent paraître dérisoires au regard des besoins, ou du potentiel de réduction de la consommation, si l'on agit sur l'équipement ou la structure du logement. Un avantage majeur de ce type de démarche, néanmoins, est de pouvoir dresser un constat sur place de la situation.

Il serait dès lors plus intéressant d'élargir le champ de ces actions vers un encadrement/accompagnement des ménages dans des démarches de recherche d'aide pour l'amélioration énergétique du logement et des équipements, qu'ils soient propriétaires occupants ou locataires. Les « auditeurs sociaux » pourraient alors servir d'intermédiaires entre les locataires et propriétaires pour suggérer diverses pistes et accords potentiels garantissant les intérêts de chacun (par exemple proposer un accord-type entre les locataires et le propriétaire pour pouvoir bénéficier d'un prêt vert social, mentionner la possibilité de confier le logement à une Agence Immobilière Sociale contre loyer garanti pendant x années et avec assurance que le logement sera amélioré sur le plan énergétique, etc.).

Recommandation :

Pouvoir coupler les actions des Guidances énergétiques avec des aides à la rénovation du logement ou aux investissements économiseurs d'énergie et élargir le champ de compétence des « auditeurs-guides » pour qu'ils puissent encadrer et aider le ménage à compiler un dossier de demande d'intervention dans ces domaines.

(b) Mesures à caractère surtout environnemental

La plupart des mesures sont accessibles à tous sans considération du niveau des revenus. On constate en pratique que les ménages à faibles revenus sont de facto exclus de ce type d'aides, telles que primes, déductibilité fiscale, etc., car incapables de préfinancer les travaux ou de supporter le poids du remboursement, même d'un prêt vert à taux réduit. Diverses améliorations ont été apportées assez récemment aux systèmes d'aide pour corriger un peu le tir, notamment en permettant un crédit d'impôt, en renforçant les primes pour les revenus les plus bas ou en mettant sur pied des prêts verts sociaux qui préfinancent les travaux.

Néanmoins, deux écueils majeurs subsistent : d'une part la plupart des locataires ne sont pas en mesure de recourir à ces aides ou d'inciter leur propriétaire à le faire, et d'autre part la capacité de remboursement des ménages à faibles revenus au regard des montants nécessaires pour améliorer de façon tangible le logement reste problématique.

Il serait donc nécessaire de plancher sur un système complémentaire qui permettrait de surmonter ces difficultés. Il serait intéressant d'analyser le potentiel d'utilisation

des certificats de performance énergétique des bâtiments (PEB) à cette fin pour faire pression sur les propriétaires des logements les plus énergivores (par exemple en introduisant progressivement des conditions minimales sur performance énergétique des biens mis en location[86]) et, surtout, proposer des conventions-types entre les locataires et les propriétaires pour que les améliorations puissent être apportées sans que cela se fasse aux détriment des locataires à faibles revenus (cf. risque de « gentrification », d'augmentation des loyers, etc.).

Recommandations :

- Mettre sur pied des contrats-types qui garantissent les droits de chacun entre propriétaire et locataire pour que le locataire puisse faire appel aux aides à la rénovation et/ou aux investissements économiseurs d'énergie.
- Faire connaître et faciliter la possibilité de recourir à la gestion par une Agence Immobilière Sociale des travaux de rénovation/amélioration de l'efficience énergétique des logements privés mis en location. Introduire une incitation à ce mode de gestion pour les logements mal côtés au niveau PEB ou insalubres ?
- Analyser la pertinence de rajouter / préciser des critères touchant à l'efficience énergétique des logements à la notion de logement insalubre (codes régionaux du logement) en tout cas au niveau du permis de mise en location[87] ? Ce point se heurte toutefois au manque de contrôle actuel sur la qualité des logements, au vu du nombre important de logements insalubres, non seulement sur le marché locatif privé mais également au niveau des logements sociaux[88].

De même que pour les mesures liées à l'efficacité énergétique, les aides plus générale octroyées à la rénovation devraient également être modulées selon certains critères de revenus et prévoir des instruments spécifiques pour les ménages propriétaires occupants qui ne sont pas en mesure d'assumer le remboursement de certains travaux essentiels (un exemple de piste serait le financement des travaux en contrepartie d'un droit de préemption en cas de revente et de la récupération de la plus-value engendrée[89]) et pour les locataires à faibles revenus. Les régions ont introduit récemment ce type de d'aides majorées pour les ménages à faibles revenus, dont certaines spécifiquement pour les locataires.

[86] Associées éventuellement à la notion de salubrité du logement (démarche en cours de réflexion au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale).

[87] Si ces conditions devaient également s'appliquer aux logements occupés, cela menacerait les locataires car le propriétaire pourrait les faire partir afin d'entamer les travaux nécessaires à la mise en conformité.

[88] Par exemple, voir : Région wallonne DG Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine (2008), *Enquête sur la qualité de l'habitat en Région wallonne 2006-2007*.

[89] Ces conditions sont déjà d'application au niveau des différents Fonds du Logement régionaux : on contrepartie d'un prêt hypothécaire très avantageux, certains travaux de mise en conformité doivent être réalisés et le Fonds s'octroie un droit de préemption et la récupération de la plus-value lors de la revente du logement.

Recommandation :

Harmoniser les catégories de revenus utilisées pour la modulation des aides à la rénovation ou aux investissements économiseurs d'énergie avec les seuils de revenus utilisés au niveau de l'aide sociale en matière d'énergie (par exemple : adoption d'un critère de revenus du ménage pour le statut de client protégé de type OMNIO, introduction d'une catégorie intermédiaire de « revenus modestes »).

5.2.4 Autres types de mesures

Au regard de l'évaluation et des différents entretiens réalisés, il semble primordial de prévoir des formations spécifiques en matière d'énergie (fonctionnement de marché, aides disponibles, etc.) pour les assistants sociaux en général (cf. seuls les assistants en option « médiation de dette » semble avoir un cours introductif sur le sujet dans le cursus de base), et surtout ceux en charge des dossiers énergie auprès des CPAS.

Recommandations :

- Prévoir un module sur l'organisation des marchés de l'énergie et des mesures associées à la lutte contre la précarité énergétique en Belgique dans le cursus de tous les assistants sociaux.
- Organiser à divers niveaux (régional, fournisseur, réseaux associatifs, etc.) des possibilités de formation des acteurs en lien avec la précarité énergétique et, de manière plus large, des intermédiaires « clients » des fournisseurs à ce sujet et du personnel d'aide à domicile.

Pour assurer une meilleure prise en compte transversale de la problématique de la précarité énergétique, il serait intéressant de voir si le projet d'incorporer des « experts de vécu » en matière de précarité auprès des différents ministères et administrations, pour s'assurer que toute nouvelle mesure prenne en considération les impacts potentiels sur le public précarisé, est concluant. Auquel cas, certains de ses experts pourraient également relayer les enjeux spécifiques à la précarité énergétique.

Recommandation :

Evaluer la pertinence et l'intérêt de la démarche actuelle et de la nécessité ou non d'y ajouter une dimension « précarité énergétique » spécifique.

5.3 Considérations générales sur l'évaluation des politiques belges en matière de précarité énergétique et recommandations

Après avoir analysé en détail les différentes mesures, il est également intéressant de prendre un peu de recul pour envisager l'ensemble des mesures et évaluer globale-

ment les approches adoptées, tant au niveau fédéral qu'au niveau de chacune de trois régions du pays.

De manière assez synthétique, on peut envisager les approches retenues par les trois régions du pays comme suit.

La Région flamande semble avoir opté pour une grande protection des consommateurs de gaz et d'électricité sans réellement faire de distinction entre les ménages fragilisés (par exemple : pas d'extension de la notion de « client protégé » au sens fédéral). Plusieurs mesures s'appliquent quel que soit le statut du client (protégé ou non) : octroi de kWh électriques gratuits en fonction de la composition du ménage, « droppage » des clients en défaut de paiement chez le GRD après une période de conciliation, organisation systématique d'une « Lokale AdviesCommissie » (LAC) pour tout consommateur avant coupure d'alimentation, couplage systématique d'un limiteur de puissance au compteur à budget électrique. Pour les ménages en précarité énergétique, cette politique recense de nombreux effets pervers car seule une minorité d'entre eux bénéficie des protections associées au statut de « client protégé ». Par exemple, en l'absence de ce statut, un client « droppé » chez le GRD paiera son tarif plus cher que les tarifs disponibles sur le marché. La gratuité des premiers kWh électriques, par ailleurs, sera une mesure bénéfique ou alourdissant sa facture énergétique selon son niveau de consommation. Enfin, les auto-coupures / auto-restrictions associées aux compteurs à budget gaz ne sont pas répertoriées et font qu'une partie de la précarité énergétique passe complètement inaperçu aux yeux de la société (précarité énergétique cachée).

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, les mesures mises en œuvre semblent le mieux correspondre à la prise en considération de l'énergie comme un droit, avec une attention particulière portée aux clients fragilisés. Ainsi, la notion de « client protégé » a été élargie au niveau régional par la prise en compte de plusieurs catégories non couvertes par la définition au sens fédéral (personnes en médiation de dettes, ménages à faibles revenus), il n'y a pas de recours au compteur à budget en cas de défaut de paiement, et la résolution du contrat de fourniture (fournisseur ou GRD) ne peut être proclamée que par décision du juge de paix. Toutefois, la longueur de la procédure pose question quant à l'enraiement du phénomène de l'endettement. En outre, la comparution devant la justice de paix implique souvent des jugements par défaut car le client est soit dans l'incapacité de se rendre au tribunal (par exemple : problème de compatibilité avec les horaires de travail), soit est pénalisé financièrement. Sa présence au jugement lui coûte, en effet, une certaine somme non-remboursée si le jugement lui est défavorable. Par ailleurs, le jugement prononcé dépend très fortement du pouvoir d'appréciation du juge chargé du dossier et peut donc varier du tout au tout d'un juge à l'autre.

En ce qui concerne la Région wallonne, l'accent semble être placé sur la lutte contre l'endettement, tout en protégeant les ménages plus fragiles sur le plan financier. Outre

l'extension de la notion de « client protégé » à des catégories régionales spécifiques, dont notamment les ménages en médiation de dettes, la région a opté pour la possibilité de placer un compteur à budget en cas de défaut de paiement (« nu »[90] si l'on n'est pas « client protégé »). Le refus de placement de ce compteur fait l'objet d'une procédure administrative implacable pour le client non-protégé menant à la coupure d'alimentation en énergie sans recours possible (pour le « client protégé », les coupures ne peuvent avoir lieu que suite à la décision d'une Commission Locale pour l'Energie (CLE)). Comme pour la Région flamande, le recours au compteur à budget occulte une part importante de la précarité énergétique par manque de visibilité sur les phénomènes d'auto-coupure ou d'auto-restriction.

On voit donc, à la lumière de cette brève comparaison, qu'aucun des systèmes adoptés n'est la panacée au niveau de la lutte contre la précarité énergétique et que chacun correspond relativement bien à une vision politique sur la priorité donnée à l'une ou l'autre préoccupation associée : la protection des consommateurs dans un marché libéralisé, la garantie de l'accès à l'énergie ou la lutte contre l'endettement.

Les points qui suivent tentent d'éclairer le lecteur sur des constats qui peuvent être posés, quelle que soit l'approche adoptée, et qui posent question à un niveau plus conceptuel de la mise sur pied d'une stratégie de lutte contre la précarité énergétique. Nous aborderons ainsi successivement les thématiques de la complexité, du ciblage et de la cohérence des mesures à caractère social, de la finalité des mesures, du rôle potentiel de la performance énergétique des bâtiments, des modes de financement, du rôle des CPAS, des compteurs à budget et enfin de la progressivité des aides.

5.3.1 La complexité

Un premier constat global concernant les politiques belges en matière de précarité énergétique est la complexité du système, résultat d'un faisceau de causes telles que l'organisation institutionnelle du pays, la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité face aux impératifs de protection des consommateurs, de la relative nouveauté de toute une série de mesures mises en œuvres, etc.

La Belgique étant un état fédéral, un grand nombre des responsabilités et compétences liées à la précarité énergétique ont été régionalisées, de sorte que la plupart des mesures adoptées dans ce domaine diffèrent d'une région à l'autre. La complexité est devenue telle que bon nombre d'experts en la matière s'y retrouvent difficilement. Pendant les entretiens menés pour cette recherche, par exemple, il fallait régulièrement s'assurer que l'on comprenait bien chacun la même chose quand on abordait les notions de « client protégé » et/ou tarif social. L'évaluation d'un outil tel que le compteur à budget, notamment, dépendra aussi de si l'on analyse son emploi en Flandre ou en Wallonie, ce qui rend plus difficile un débat clair.

[90] C'est-à-dire sans limiteur de puissance dans le cas d'un compteur à budget pour l'électricité.

La récente libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz a également influencé la complexité du marché de l'énergie et des mesures instaurées, de manière différente selon le vecteur énergétique considéré, pour assurer la protection du consommateur. Un effet important de cette libéralisation s'est aussi traduit par une tendance marquée à la dématérialisation du lien entre le fournisseur et son client d'une part, et à l' « overdose » d'informations qu'un client résidentiel est supposé pouvoir gérer d'autre part.

Aux effets de la régionalisation des compétences et de la libéralisation s'ajoute l'aspect de la « nouveauté ». Le système est, en effet, récent et enregistre encore dans sa phase d'apprentissage de nombreuses modifications pour tenter l'améliorer.

Ce dernier constat a pour conséquence une remise en cause régulière des repères tant pour le client que pour le personnel des fournisseurs / GRD / CPAS / médiateurs de dettes en contact avec la clientèle en difficulté. Ainsi, il serait nécessaire d'inclure un module de formation spécifique dans le cursus des assistants sociaux et de proposer régulièrement des « mises à jour » pour le personnel des CPAS et des centres de médiation de dettes. Le client aussi semble globalement fragilisé par cette complexité, et se perd dans les dédales d'autant plus facilement qu'il est vulnérable sur le plan socio-économique (cf. niveau d'éducation plus faible, accès à l'information limité vu que la majorité des renseignements sont presque exclusivement disponibles sur internet).

La variété et la variance des mesures tant au niveau des trois régions que des vecteurs énergétiques engendrent immanquablement une inégalité de traitement entre des clients subissant une même situation de détresse. Il apparaît, en effet, clairement que les mesures politiques sociales belges en matière de précarité énergétique manquent cruellement d'harmonisation, tant au niveau des définitions utilisées, que dans la mise en œuvre pratique de certaines mesures ou l'interprétation de certains aspects législatifs.

Cet état de fait, ainsi que le manque total de cohérence des mesures entre les principaux vecteurs énergétiques utilisés par les ménages, notamment pour se chauffer (gaz, mazout et électricité), crée une véritable inégalité de traitement au sein d'une population déjà fragilisée. Un ménage se chauffant au mazout n'a pas accès aux mêmes aides que celui qui se chauffe au gaz ou à l'électricité. Par ailleurs, celui qui se chauffe au charbon ou au bois est totalement ignoré du système.

Recommandations générales :

- Harmoniser au maximum les mesures, conditions d'accès et d'octroi.
- Inclure l'ensemble des vecteurs énergétiques dans le système d'aide.

« Je suis devenue secrétaire de ma vie »

A force de courir après chacune des attestations qui me donne droit à une aide sociale, à des remboursements de soins de santé plus élevés, au tarif social pour l'électricité et à une réduction sur ma facture de mazout, à faire les courses, à m'occuper des enfants, à gérer les factures prioritaires en fonction de ce que j'ai et de négocier des étalements ou plans de paiement pour les autres, je passe mon temps à jouer à la secrétaire de ma vie. Et on me retombe encore dessus parce que je ne fais, soi-disant, pas assez de démarches pour retrouver du travail ou suivre une formation complémentaire … mais je travaille déjà à temps plein !

Témoignage de vécu rapporté par C. Mahy du Réseau Wallon de lutte Contre la Pauvreté (RWCP) au colloque « Garantir l'accès à l'énergie pour tous en Région wallonne : quelles propositions? » organisé par le Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie le 29 juin 2011.

5.3.2 Ciblage et cohérence des mesures à caractère social

L'essentiel des mesures à caractère social pour le gaz et l'électricité se base sur la notion de « client protégé » au sens fédéral.

Le ciblage-même ne couvre pas réellement ce que nous définissons comme « ménages en précarité énergétique » : d'une part tous les allocataires sociaux et/ou bénéficiaires de logements sociaux ne sont pas d'office en précarité énergétique, et d'autre part avoir un revenu du travail n'est pas une garantie d'évitement de la précarité énergétique. Par ailleurs, dès qu'un membre du ménage correspond à la définition de « client protégé », c'est tout le ménage qui bénéficie des avantages liés au statut. On ne prend donc pas systématiquement en considération deux des éléments clés de la précarité énergétique à savoir les revenus globaux du ménage[91] et la qualité du logement. Les ajustements apportés par les régions bruxelloise et wallonne, via la notion de « client protégé au sens régional », tentent de redresser quelque peu le tir mais sans avoir la capacité de remettre en question la définition fédérale. Généralement l'extension régionale porte sur les ménages en difficulté de paiement auprès de leur fournisseur d'énergie, en médiation de dettes et/ou dont les revenus globaux du ménage sont inférieurs à un certain seuil.

Un reciblage de la notion de « client protégé » semble donc une condition sine qua non pour améliorer l'efficacité du système de lutte contre la précarité énergétique en améliorant d'une part la couverture des ménages concernés, et d'autre part pour assu-

[91] Il y a discussion pour savoir si oui ou non les revenus sont pris en considération lors de l'octroi des statuts donnant accès à la protection fédérale. Cela a même fait débat lors du comité d'accompagnement de ce projet. Selon nos recherches, il semble, en effet, que le revenu global du ménage soit pris en compte pour l'octroi de certains statuts mais pas pour tous. Il n'est pas clair de savoir quelles données sont croisées, à quel moment et comment, c'est-à-dire de savoir à quelle fréquence et comment le contrôle s'effectue vis-à-vis du revenu global du ménage. Cette discussion mise à part, il est certain que la définition de « client protégé » au sens fédéral ne prend pas le revenu global du ménage en tant que tel comme critère d'octroi et que, donc, des personnes n'ayant pas le statut social requis mais bien des revenus faibles n'ont pas droit à cette protection.

rer une cohérence de traitement entre les ménages quel que soit le vecteur énergétique utilisé.

Recommandations générales :

- Revoir la définition de « client protégé » au sens fédéral.
- Appliquer cette définition aux protections accordées pour l'ensemble des vecteurs énergétiques.

(a) Client protégé

Deux adaptations semblent essentielles et devraient avoir lieu au niveau fédéral pour assurer un maximum d'équité entre les citoyens du pays, simplifier le système et permettre une cohérence nationale en matière de lutte contre la précarité énergétique dans le cadre d'une politique européenne sur cette problématique.

Recommandations

Primo, élargir **les catégories de public cible aux ménages à bas revenus**. Pour limiter le travail administratif et éviter de compliquer inutilement la démarche, l'adaptation pourrait se baser, par exemple, sur des indicateurs existants (par exemple: les limites de revenus utilisées pour octroyer le statut OMNIO[92], ou la limite de revenus considérée pour délimiter le seuil de pauvreté au niveau européen[93]). Apparemment, l'octroi des statuts sociaux ouvrant le droit au statut de « client protégé » au sens fédéral fait déjà l'objet, dans certains cas, d'une enquête sur les revenus globaux du ménage. Une harmonisation des critères pourrait exclure à l'avenir certains ménages ayant-droit à ce statut sous le régime actuel mais leur nombre n'est pas encore déterminé. Pour éviter cela, conserver l'automatisation de l'octroi du tarif social au niveau fédéral et en l'absence d'analyse complémentaire, le nouveau statut pourrait être octroyé aux anciennes catégories et inclure une catégorie supplémentaire basée uniquement sur les revenus du ménage. Outre la peur de remettre en question des avantages acquis pour certains, la modification de la définition de « client protégé » au sens fédéral - notamment pour tenir compte des revenus globaux du ménage – se heurte souvent à l'argument de la faisabilité. Or, le SPP Intégration Sociale a mis sur pied pour les CPAS dans le cadre des aides octroyées par le Fonds Social Chauffage (mazout et combustibles assimilés) un protocole permettant aux assistants sociaux d'interroger directement la Banque Carrefour pour vérifier si oui ou non le ménage, sur base de sa composition, respecte les conditions de revenus pour bénéficier d'une allocation de mazout. L'application existe et est déjà utilisée. Elle pourrait donc éga-

[92] Critère proposé au niveau de la CWaPE dans la réflexion sur la révision du décret sur les obligations de service public dans le chez des fournisseurs et gestionnaires de réseau de distribution, par plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette recherche, et adopté récemment au niveau bruxellois comme catégorie supplémentaire d'ayants-droit au statut de « client protégé régional » dans la nouvelle ordonnance bruxelloise du 20 juillet 2011. Voir Annexe F.

[93] Ce critère aurait l'avantage de pouvoir être utilisé au niveau européen dans le cadre d'une définition commune du « client vulnérable » (cf. Third Energy Package).

lement servir dans le cadre de l'élargissement de la définition du « client protégé » aux bas revenus.

Secundo, **cette définition élargie/adaptée de « client protégé » devrait servir de base aux aides en matière de lutte contre la précarité énergétique pour tous les vecteurs énergétiques utilisables au niveau du logement** (gaz naturel, butane et propane, mazout, pétrole lampant, charbon, bois). Une mise en commun des efforts entre les marchés du gaz et électricité d'une part et produits pétroliers d'autre part a déjà vu le jour au niveau de l'allocation forfaitaire de chauffage / chèque énergie. Le manque d'information au sujet de cette mesure n'a pas vraiment permis de l'évaluer aussi en détails que voulu, mais ce premier pas vers une harmonisation inter-vecteur mérite d'être souligné. La définition élargie devrait également servir au niveau de la modulation des aides à l'amélioration du logement notamment sur le plan énergétique, ce qui nous amène à la recommandation d'inclure les politiques liées au logement (salubrité, amélioration de la performance énergétique, etc.) dans une stratégie globale de lutte contre la précarité énergétique.

Enfin, il est certain que des cas spécifiques peuvent se rencontrer partout. **Un système d'octroi (via les CPAS, régulateurs régionaux, GRD, etc. ?) du statut de « client protégé » au cas par cas devrait pouvoir exister sous certaines conditions** (à déterminer, notamment sur base des dépenses à consentir pour couvrir les besoins élémentaires en fonction des revenus ?) afin de « récupérer » les ménages qui ne correspondraient pas aux critères de base mais éprouveraient effectivement de grandes difficultés à subvenir à leurs besoins élémentaires en énergie.

(b) Extension des mesures de protection aux autres vecteurs

A l'heure actuelle, les mesures de protection pour garantir un minimum d'accès à l'énergie et éviter la coupure d'alimentation pure et simple n'existent qu'au niveau du gaz naturel et de l'électricité.

Dans le cadre d'une politique globale de lutte contre la précarité énergétique, on est en droit de se poser la question si de telles mesures de protection ne devraient pas être également mises en œuvre en ce qui concerne les autres vecteurs énergétiques (notamment le mazout qui couvre une part de marché très importante en ce qui concerne le chauffage).

Il n'est, en effet, pas normal qu'en fonction du vecteur utilisé (et qui dans le cas des locataires ne dépend pas d'un choix personnel), le ménage en précarité énergétique bénéficie d'une protection contre la coupure d'alimentation ou non, d'une aide financière ou non, d'un encadrement et d'une aide financière en cas de dette chez le fournisseur ou non, etc.

Recommandation

Pour les vecteurs énergétiques autres que gaz et électricité, un système de « bons énergie » ou d'achat groupé via les CPAS ou directement via un « Fonds Social Chauffage élargi » (mazout et assimilés + combustibles solides) pourrait voir le jour pour **garantir une livraison minimale de combustible pour les ménages bénéficiant du statut de « client protégé »**. Les modalités de paiement de cette livraison minimale pourraient être déterminées après coup sur base d'un tarif préférentiel, avec intervention possible du « Fonds Energie élargi » en cas de capacité financière insuffisante du ménage pour couvrir ses besoins élémentaires.

5.3.3 La finalité – aspects curatifs et préventifs

Il est certain que dans une politique de lutte contre la précarité énergétique, les deux pans d'action, curative et préventive, sont indispensables. Toutefois, l'aspect préventif apporte une dimension supplémentaire, puisqu'en agissant sur les causes de la précarité énergétique, il permet de limiter/réduire/solutionner le problème à terme.

L'ensemble des aides actuelles identifiées en matière de précarité énergétique semble se focaliser surtout sur la résolution du problème à court terme du paiement des factures. Différentes options, surtout en ce qui concerne le gaz naturel et l'électricité, permettent au client en difficulté sur le plan socio-économique (dette, « client protégé ») d'avoir une meilleure garantie d'accès à l'énergie que si la loi de marché s'appliquait purement et simplement, avec risque de coupure d'alimentation au moindre problème. Bien que la situation des ménages en précarité énergétique soit plus favorable avec les mesures sociales existantes que si ces mesures n'existaient pas, plusieurs questions se posent quant à l'adéquation entre l'ensemble des objectifs de ces mesures (réduire la facture énergétique en agissant sur le prix, financer une partie des dettes d'énergie, etc.) par rapport à un objectif de réduction de la précarité énergétique à long terme, et quant à l'efficacité de ces mesures.

Des aides curatives, notamment en cas de défaut de paiement, n'offrent pas de solution aux causes directes du problème si la précarité énergétique est liée à une combinaison de facteurs tels que de faibles revenus et un logement de mauvaise qualité. Les aides à caractère environnemental (par exemple : primes aux investissements économiseurs d'énergie) ou urbanistique (par exemple : primes à la rénovation), qui pourraient être à même d'offrir des solutions durables, dans tous les sens du terme, et structurelles, ignorent pour la plupart les difficultés rencontrées par les ménages en précarité énergétique (peu de revenus, pas de capital disponible, pas imposable, peu d'accès au crédit, le fait souvent d'être locataire, etc.). Dès lors, ceux-ci ne peuvent recourir à ces aides pour améliorer la qualité énergétique de leur logement et de leur équipement.

Quelques améliorations ont vu le jour, avec des primes augmentées pour les ménages à faible revenus, des prêts verts sociaux, etc., mais cela ne résout pas les problèmes de capacité de préfinancement ou de remboursement d'une part, et cela ne permet que très rarement d'apporter une aide aux locataires de logement de mauvaise qualité d'autre part.

En outre, (et ce point sera abordé au le chapitre 7), une aide dont l'essence-même est de compenser partiellement le poids de la facture énergétique semble être un système insoutenable dans une perspective de hausse continue des prix de l'énergie.

Recommandation

Rien qu'en tenant compte des enjeux liés à la lutte contre le changement climatique et à l'épuisement des ressources fossiles d'énergie, qui entraîneront très vraisemblablement sur une hausse substantielle des tarifs de l'énergie, il est clair que le système existant nécessitera une enveloppe budgétaire de plus en plus large. Si l'on prend encore en considération le mode de financement actuel, qui repose sur une assiette vouée à se réduire progressivement (voir point 5.3.5), l'urgence saute aux yeux : **un programme de lutte contre la précarité énergétique se doit d'inclure des mesures adaptées pour améliorer la qualité des logements des ménages en précarité énergétique et ce qu'ils soient propriétaires ou locataires** (actuels parents pauvres de l'ensemble des mesures à caractère environnemental ou urbanistique).

5.3.4 L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments comme pierre angulaire de la lutte contre la précarité énergétique : d'une pierre deux coups

L'analyse systémique de la précarité énergétique (voir Graphique 8) et l'évaluation des mesures existantes montrent à la fois que la qualité énergétique du logement est un élément-clé dans les facteurs explicatifs et dans les options de solutions durables pour éviter la précarité énergétique, et que les mesures actuelles, tant à caractère social qu'environnemental, ne concentrent pas assez d'efforts à ce niveau pour les ménages précarisés.

Au niveau social, l'aide porte essentiellement sur la guidance énergétique et des séances d'information organisées par les CPAS plutôt orientées vers le diagnostic, les petites améliorations marginales de l'efficacité énergétique du logement et éventuellement la sensibilisation au comportement de consommation énergétique. Elle est donc généralement très insuffisante pour engendrer une réduction significative de la consommation du ménage concerné. Au niveau des aides environnementales, se posent les problèmes liés à la non-segmentation des aides (cf. segmentation inexistante jusqu'il y a peu et introduite timidement ces dernières années) en fonction de la capacité financière des ménages (par exemple : capacité de remboursement, capacité de préfinancement) et en fonction du statut d'occupation du logement (cf. la majorité des

aides cible le propriétaire occupant et très peu d'éléments incitatifs sont disponibles pour les locataires/propriétaires bailleurs).

Recommandations

Il est donc essentiel d'introduire un peu plus d'équité dans les mesures environnementales

- d'une part en limitant les frais en introduisant par exemple un seuil de revenus (basé sur l'extrait de rôle pour tenir compte du patrimoine immobilier du ménage) et/ou des conditions d'exclusion pour l'octroi des aides aux ménages les plus aisés,
- et d'autre part en modulant les aides en fonction des revenus (décroissance des primes, types d'aide accessible différent, etc.).

Par ailleurs, il faut absolument se pencher sur la définition d'un mécanisme de soutien et d'incitation (normes de salubrité au niveau efficience énergétique ?) aux propriétaires-bailleurs à améliorer les logements de faible qualité énergétique sans que les locataires ne puissent être pénalisés (par exemple : faciliter la délégation de la gestion des travaux d'amélioration du logement et de la gestion locative à une Agence Immobilière Sociale, stimuler l'émergence d'intermédiaires capables de jouer ce rôle « d'homme-orchestre » avec soutien financiers conditionnés et renforcement de la législation pour créer l'incitant nécessaire?).

5.3.5 Les modes de financement

Un grand nombre de mesures sociales et environnementales passent par le GRD qui finance le surcoût de ces mesures (notamment : primes, tarif sociaux régionaux, achat/production et placement de compteurs à budget ou limiteurs de puissance, exonération de coûts de facturation et de rappels, …) par un accroissement de ses frais de distribution. Les coûts sont donc répercutés au niveau de la facture énergétique des consommateurs au prorata de leur consommation d'énergie à partir du réseau de distribution de ce même GRD (sont donc exclus les auto-producteurs et clients raccordés directement au réseau haute tension d'Elia ou Fluxys).

Une autre source de financement est également incluse dans le prix total de l'énergie mais s'applique, elle, à l'ensemble des consommateurs de gaz et d'électricité des réseaux belges, avec quelques fois des adaptations en fonction de la quantité consommée : il s'agit de la cotisation fédérale sur l'électricité et la surcharge pour « client protégé » sur le gaz. Les moyens financiers ainsi récoltés alimentent entre autres les fonds pour le tarif social (fédéral) et le Fonds Energie gaz électricité. Pour ce qui est de la subvention du Fonds Social Chauffage (mazout), ce sont également les consommateurs qui payent une surcharge sur leurs achats de produits pétroliers.

Dans l'ensemble, les fonds destinés aux mesures sociales en matière d'énergie sont récoltés au prorata de la consommation / des prélèvements effectués sur les réseaux de de gaz et d'électricité. Or, cette assiette de cotisation est appelée à se réduire progres-

sivement en parallèle à l'amélioration de l'isolation des logements (et de l'efficacité énergétique des processus industriels et des bâtiments d'entreprises concernés) d'une part, et à l'introduction des technologies de production décentralisée d'énergie à base d'énergie renouvelable ou de cogénération (cf. réduction de la consommation d'énergie primaire ou d'électricité transitant par le réseau) d'autre part. Ces évolutions sont nécessaires et à encourager mais, en général, ce sont les ménages relativement aisés et le secteur privé qui peuvent se permettre de tels investissements, de sorte que le poids du financement des mesures pèse de plus en plus lourd sur la facture des ménages / entreprises qui n'ont pu suivre le mouvement.

Il est à noter également que le report des financements au niveau des GRD implique de facto une exonération des clients directement connectés aux réseaux de transport d'Elia et de Fluxys, ainsi qu'une mutualisation des coûts à un niveau subrégional : les GRD sont, en effet, actifs sur des zones de taille réduite et, en l'absence de mise en commun ou de fusion des GRD, la mutualisation des frais porte sur le portefeuille exclusif du GRD concerné. Les impacts d'une même mesure peuvent donc être très différents sur la clientèle du GRD en fonction notamment de la taille de celui-ci, de la composition de son portefeuille de client (part respective de ménages et d'entreprises ; profil socio-économique de la zone desservie) et également de sa localisation (présence de centre(s) urbain(s) ou plutôt d'agglomérations de type rural).

Recommandation

Il serait donc souhaitable de trouver une nouvelle manière de contribuer financièrement aux mesures en faveur de la lutte contre la précarité énergétique, qui prenne non seulement en compte des vecteurs énergétiques oubliés (les combustibles solides) mais qui pourrait également s'appliquer aux systèmes de production d'énergie à base d'énergie renouvelable et/ou de cogénération[94].

5.3.6 Le rôle et le financement des CPAS

Un fil rouge à travers la plupart des mesures sociales est le passage obligé du client par le CPAS pour bénéficier des aides et accompagnement, ce qui conduit à plusieurs remarques. En premier lieu, il semble qu'il n'y ait pas assez de moyens financiers ou de personnel pour pouvoir gérer l'augmentation de clientèle liée à ces nouvelles compétences. Le Fonds Energie gaz-électricité finance bien une partie du personnel et le Fonds Social Chauffage (mazout) octroie une indemnité, minime, par dossier d'ayant-droit traité par le CPAS mais cela ne semble pas être suffisant pour solutionner le problème de l'accroissement impressionnant des demandes d'aides. Il apparaît également que les CPAS rencontrent la même situation de pénurie en personnel en ce qui con-

[94] Serait-il envisageable par exemple de prévoir une taxe par point de connexion électrique au réseau (basse, moyenne ou haute tension) en fonction de la puissance (cf. projet RBC) et du type de client (résidentiel ou professionnel), en prévoyant des tarifs progressifs selon que le client est reconnu comme client protégé, bénéficiant d'une aide intermédiaire ou d'aucune aide ?

cerne d'autres compétences qui leurs sont assignées, de sorte que les financements « énergie » ne sont pas toujours utilisés pour les objectifs qu'ils ciblent.

Un autre constat régulièrement posé porte sur le manque d'harmonisation du traitement d'un même dossier entre les différents CPAS, ou même entre les travailleurs sociaux en charge du dossier.

Le CPAS joue un rôle crucial notamment au niveau du point de contact et de la possibilité de mener une enquête sociale pour mieux connaître la situation des personnes en détresse financière et/ou énergétique. Il serait donc logique que ce premier accueil mène aux mêmes décisions et propositions de solutions pour un cas identique, quel que soit le CPAS auquel le client est rattaché (cf. le client ne choisit pas le CPAS auquel il fait appel, il est rattaché d'office au CPAS actif dans la commune de son domicile).

Recommandations

Un élargissement du public cible des mesures – soit via l'adoption d'une définition de précarité énergétique et l'adaptation de la notion de « client protégé » au niveau fédéral, soit via l'adaptation des notions de « client protégé » au sens régional – nécessiterait toujours de tels **points de contacts.** Néanmoins, les CPAS pourraient être soulagés dans cette tâche par **d'autres organismes** qui pourraient également prendre en charge le public en précarité énergétique pour assurer la diffusion de l'information nécessaire aux respects de leurs droits – quitte à rediriger le ménage vers le CPAS si nécessaire -, leur offrir notamment un accompagnement au montage d'un dossier de rénovation/investissement économiseur d'énergie complet (pour l'accès aux primes, prêts verts, tiers investisseurs, conventions avec une Agence Immobilière Sociale ou entre le locataire et le propriétaire, etc.). Ces organismes pourraient également servir d'appui plus technique en matière de logement et d'énergie aux CPAS. Pour limiter les coûts, de tels points de contact pourraient s'appuyer sur des structures existantes (ex : Guichets de l'énergie, « *Woonlokketten* », etc.), mais ils nécessiteront bien évidemment, tout comme les CPAS, un budget complémentaire pour être en mesure de prendre en charge ces nouvelles missions.

La mise sur pied de **points de contact physique par les fournisseurs d'énergie** est un élément également très important pour éviter que les CPAS ne soient obliger d'assumer certaines tâches incombant au fournisseur (telles que l'explication de la facture, la demande d'explication lors de la contestation d'un montant, etc.) mais qui, par manque de moyens de communication adaptés notamment au public précarisé (cf. call centres, internet, etc.), retombent de fait sur les CPAS. Si les fournisseurs assuraient déjà correctement le rôle de filtre en cas de problème/contestation, les CPAS et autres points de soutien pourraient se focaliser de manière plus efficace sur le traitement de réels problèmes en relation avec la précarité énergétique. Il faut être attentif toutefois à ce qu'une obligation de représentation physique des fournisseurs ne se mue

pas en frein à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché ou le maintien de fournisseurs de taille modeste.

5.3.7 Les compteurs à budget / limiteurs de puissances

A première vue, l'utilisation des compteurs à budget « nu » comme instrument de lutte contre la précarité énergétique pose question. Entre les inconvénients rencontrés dans la pratique (placement impossible en cas d'absence de compteur individuel, difficultés de placement sur certaines installations, retour à des montants non lissés entre la période estivale et la période hivernale, prix unique encodé impliquant une facture de régularisation, problèmes liés à l'accessibilité des lieux de recharge des cartes de prépaiement, nécessité de replacer un compteur à budget et de désactiver le premier en cas de déménagement, etc.) et le coût engendré par un tel dispositif, le doute s'installe quant à l'efficacité d'un tel outil dans sa configuration actuelle – c'est-à-dire sans tenir compte suffisamment de la situation réelle des utilisateurs de compteur à budget et sans solutionner les problèmes pratiques -, d'autant que l'argument de la sensibilisation à la gestion de la consommation semble peu porteur. Beaucoup de ménages en précarité énergétique, en effet, n'arrivent déjà pas à consommer, ou consomment tout juste, l'énergie dont ils ont besoins pour couvrir leurs besoins élémentaires.

Le Tableau 13 fait la synthèse de différents avantages et inconvénients à propos des instruments de gestion de la consommation d'énergie, à savoir le compteur à budget et le limiteur de puissance électrique.

	'Avantages'	'Inconvénients'
Compteur à budget (càb)	- Tente d'éviter le surendettement - Sensibilise le consommateur à la relation entre son comportement de consommation et le coût associé - Permet une consommation planifiée, raisonnée	- « Les personnes consomment selon leurs moyens et non pas selon leurs besoins, mêmes élémentaires » - La pertinence de cet instrument dans la lutte contre la pauvreté dépendra donc du rapport entre les moyens et les besoins élémentaires du ménage - Auto-coupures non-incluses dans les statistiques - Coûte cher (en Wallonie c'est l'obligation de service public qui coûte le plus cher (CWaPE 2011)) - Pas de lissage annuel de la facture via les provisions mensuelles (problématique en hiver) - Difficultés d'accès aux endroits de recharge (surtout en Flandre mais risque d'être également le cas en Région wallonne si le réseau des cabines téléphoniques publiques n'est plus accessible) - Facture de régularisation annuelle non supprimée (cf. différentiel de tarifs entre la réalité et le tarif préprogrammé)
Limiteur de puissance	- Accès garanti à l'énergie - Permet d'éviter l'auto-coupure avec un càb - En cas de puissance suffisante (dépendant des besoins élémentaires et des appareils utilisés), permet de maintenir un certain confort	- Endettement (et coût pour GRD et/ou fournisseurs) - Limite le confort, mais pas nécessairement la consommation (dispersée tout au long de la journée) - L'énergie n'est pas gratuite mais peut en donner l'impression - N'existe pas pour le gaz - Quid les gens qui se chauffent à l'électricité ? - Couplé au càb, il limite son avantage à enrailler l'endettement
Fourniture minimale gaz	- Permet d'éviter l'auto-coupure avec un CàB - Permet un suivi plus précis de la situation ? - Prise en compte partielle possible par le fonds social énergie	- Vu le temps nécessaire entre la communication de données d'auto-restriction et l'octroi de carte de rechargement, la personne se trouve dans le froid - Nécessite sinon une démarche proactive - Démarches trop compliquées - Réduit l'avantage du càb en tant qu'outil d'enraiement de la dette énergétique

Tableau 13: Eléments relatifs à l'utilisation de compteur à budget, limiteur de puissance et fourniture minimale de gaz

Recommandation

Le compteur à budget a certes des avantages mais il faudrait peut-être recibler son utilisation. Celle-ci pourraient se focaliser plutôt au niveau de l'accompagnement à la gestion budgétaire des ménages (sur)endettés disposant de suffisamment de revenus pour subvenir à leurs besoins élémentaires, ou dans le cadre de la sensibilisation à une

meilleure gestion de la consommation énergétique auprès de ménages volontaires. Il serait nécessaire non seulement de prévoir alors des modalités de rechargement plus pratiques, via internet ou « *self-banking* » par exemple, mais également un accompagnement à la gestion budgétaire en matière d'énergie car les montants à prévoir pour la période hivernale, en ce qui concerne le chauffage, sont nettement plus élevés qu'en période estivale.

5.3.8 La progressivité des aides : un plus qui existe déjà

Il y a peu, le Fonds Social Chauffage (mazout et combustibles assimilés) comportait une quatrième catégorie d'ayants-droit ciblant les « ménages à revenus modestes ». Depuis la catégorie a été transférée vers une autre mesure non-reconduite à l'heure actuelle (chèque énergie / allocation forfaitaire de chauffage) où l'intervention est forfaitaire et inférieure à celle du Fonds Social Chauffage. C'est le seul cas recensé où une mesure sociale en matière d'énergie introduit une certaine notion de progressivité de l'aide plutôt que le traditionnel « tout ou rien » (soit on entre dans les conditions et on obtient l'aide, soit on ne bénéficie de rien même si les conditions sont très proches des conditions d'octroi) et représente cette étape intermédiaire.

Recommandation

Pour éviter les effets pervers d'enfermement (dès que l'on sort des conditions d'octroi de l'aide, la situation est tellement difficile que l'on retombe inévitablement et rapidement dans les conditions d'octroi ; cf. « pièges à l'emploi »), cette **progressivité de l'aide** selon les besoins est essentielle et par trop manquante dans le système actuel.
Il serait donc essentiel de maintenir et pérenniser une aide intermédiaire de ce genre, valable pour tout vecteur énergétique confondu et éventuellement modulée selon les besoins (l'aspect opérationnel et faisable de la mesure doit être mis en balance avec l'aspect reflet de la situation réelle), qui viendrait en complément des autres mesures pour assurer cette transition vers un retour « à la normale ».

Partie III. Mise en perspectives

Cette partie traite de plusieurs éléments qui peuvent éclairer sous un autre jour l'analyse de l'état des lieux en Belgique, et donc venir renforcer les remarques mentionnées au chapitre précédent ou les remettre en question, en vue du développement ultérieur de recommandations.

Le chapitre 6 aborde ainsi une analyse comparative (« benchmark ») de la manière dont une série de pays (voisins) traite la problématique de la précarité énergétique. Les pays considérés sont non seulement des pays voisins de la Belgique (France, Pays-Bas, Allemagne) mais aussi plus éloignés comme le Royaume-Uni et la Suède. L'objectif de cette sélection était d'obtenir un large éventail d'approches et de mesures mises en œuvre en matière de lutte contre la précarité énergétique.

Puisque le contexte du secteur énergétique change rapidement, il convient aussi de replacer l'évaluation des mesures dans une perspective d'avenir. C'est ce que nous ferons au chapitre 7, en analysant l'influence potentielle du développement des réseaux et compteurs intelligents, de l'épuisement des sources d'énergie traditionnelles et des défis écologiques, ainsi que des évolutions de la réglementation attendues à différents niveaux.

Chapitre 6. Benchmark[95]

Ce chapitre synthétise les principaux constats dressé lors d'une analyse approfondie des mesures existantes dans les pays étudiés, à savoir le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède. Le choix s'est porté sur cet ensemble de pays afin, d'une part, de pouvoir connaître l'état des lieux dans des pays voisins de la Belgique mais, également, pour obtenir un panorama relativement large des approches politiques retenues en matière de précarité énergétique. Les résultats détaillés ainsi que les fiches des mesures répertoriées par pays sont disponibles en annexe (Annexe I).

6.1 Royaume-Uni

Il existe au Royaume-Uni un engagement fort de l'État mais aussi d'une multitude d'autres acteurs en charge de la lutte contre la précarité énergétique. Ainsi, la définition de « *fuel poverty* » : « *fait de dépenser plus de 10% de son revenu en énergie*

[95] Réaliser et rédiger par Hélène Moureau, sous la direction d'Eddy Deruwe, IBAM s.a.

pour se chauffer à un niveau acceptable »[96] a été entérinée par le gouvernement en 1998. Plusieurs instruments de type législatif, tel que le « *Utilities Act 2000* », ont été votés afin d'éradiquer la pauvreté énergétique.

Le Royaume-Uni se caractérise par des mesures à destination d'un public ciblé (par exemple : personnes âgées, logements sociaux, ménages à faible revenu, personnes malades ou souffrant d'un handicap). Le programme « SHESP » notamment s'adresse aux propriétaires de logements sociaux.

Social Housing Energy Saving Program (SHESP)[97]

Bisannuel, le programme consiste en une aide à l'isolation des murs creux à destination des bailleurs sociaux. Il permet de traiter des logements qui ne rentrent pas dans le cadre du « *Decent Homes Programme* »[98] et donc aux propriétaires concernés de diminuer leurs dépenses en énergie et leurs émissions de CO_2.
En 2009, 50 offres ont été déposées par divers bailleurs sociaux : autorités locales, bailleurs sociaux agréés, associations locales de logements. Ceux-ci ont alors reçu une aide financière importante afin d'isoler leurs bâtiments.
La mise en œuvre du programme et les délais des travaux étaient très courts, ce qui a engendré une phase préparatoire très courte et de nombreux problèmes sur le terrain. De plus, le budget initial de £83,3 millions a été revu en cours de route à £60,5 millions et le coût très travaux a été supérieur à ce qui avait été prévu.
Malgré cela, le financement a permis, en deux ans, de toucher 78.000 logements difficiles à rénover. Le succès de l'initiative est donc mitigé car si les bailleurs sociaux sont intéressés par un nouveau programme semblable, la courte durée de SHESP aura entaché son efficience.

Si les autorités publiques sont souvent initiatrices des mesures, il existe cependant d'autres acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique comme l'association caritative National Energy Action (NEA), à la base du projet « *Warm Zone* » avec le soutien des municipalités et des fournisseurs d'énergie.

Warm Zones[99]

L'originalité de « *Warm Zones* » réside dans le fait que le programme s'adresse à toute personne qui en fait la demande, quel que soit son niveau de revenu. « *Warm Zones* » est présent dans 15 municipalités, chapeautées par une équipe nationale.
Par une approche de type porte-à-porte, les étapes suivantes sont répétées dans chaque quartier ciblé par la mesure :
- **Sensibilisation** : marketing, promotion et envoi d'un courrier pour informer la population de la mesure.

[96] Voir également la définition adoptée par le Royaume-Uni au point 1.1.1.
[97] Voir Annexe Benchmark page 78
[98] Voir Annexe Benchmark pages 45 et 79
[99] Voir Annexe Benchmark page 80

- **Évaluation** : un questionnaire de 5 minutes rempli sur le seuil de la porte permet de recueillir en toute confiance des informations au sujet du ménage et de déterminer s'il a droit aux mesures gratuites.
- **Programme réduit** : pour les personnes qui n'ont pas droit aux mesures gratuites, un programme réduit est disponible pour les ménages qui veulent profiter de mesures à prix réduits.
- **Enquête** : pour les ménages ayant droit aux mesures gratuites, des enquêteurs employés par des entrepreneurs spécialisés en isolation et/ou chauffage central réalisent une enquête supplémentaire afin de déterminer les besoins en travaux.
- **Installation des mesures** : les travaux identifiés sont réalisés dans les logements par des entrepreneurs sélectionnés par « *Warm Zones* ». Ils sont contrôlés par l'équipe « Warm Zones ».
- **Conseils** : les ménages ont finalement droit à des conseils gratuits pour améliorer l'efficience énergétique de leur logement ainsi qu'un contrôle des aides de santé afin de vérifier que les personnes obtiennent toutes les aides auxquelles elles ont droit.

« *Warm Zones* » est une entreprise privée financée par les gouvernements locaux, la National Energy Action, l'Union Européenne, les fournisseurs d'énergie et d'autres partenaires. Les programmes durent 2 ou 4 ans.

Comme c'est le cas pour les initiateurs, les acteurs responsables de la mise en œuvre des programmes de lutte contre la précarité énergétique sont très diversifiés. Cependant, une des grandes caractéristiques du Royaume-Uni est le rôle important que jouent les fournisseurs de par leurs obligations envers l'État (obligations de service public). Les deux programmes « *Carbon Emission Reduction Target* » (CERT)[100] et « *Community Energy Saving Programme* » (CESP)[101] obligent les fournisseurs d'une certaine taille à réduire les émissions en dioxyde de carbone de leurs clients (avec un intérêt particulier pour les ménages à revenus modestes). À cette fin, ils s'associent avec d'autres acteurs, comme les autorités communales, les entreprises, les associations caritatives, et soutiennent financièrement d'autres programmes de lutte contre la précarité énergétique.

Community Energy Saving Programme (CESP)

Le programme CESP a été initié par le « *Department of Energy and Climate Change* » (DECC).

À la base, il a pour objectif d'obliger les fournisseurs d'énergie de plus de 50.000 clients à réduire les émissions de de $C0_2$ de leurs clients de 19,25 millions de tonnes. Mais le programme est aussi un formidable moyen de rendre l'isolation du logement accessible aux personnes vulnérables car il cible uniquement les zones économiquement défavorisées.

À cette fin, les compagnies d'énergie travaillent en partenariat avec les autorités locales et des groupes communautaires sur base d'une approche de type porte-à-porte. La démarche porte sur l'entièreté du logement. La liste des mesures éligibles est réduite à celles qui offrent des

[100] Voir Annexe Benchmark page 73
[101] Voir Annexe Benchmark page 74

économies significatives de la consommation d'énergie et de CO_2. Les fournisseurs offrent un chauffage central, des mesures d'efficience énergétique et un contrôle des aides auxquelles le ménage a droit. Des bonus sont octroyés comme incitatifs aux compagnies pour délivrer des mesures multiples dans les propriétés d'une même zone ciblée.

Remarquons aussi l'absence de l'assistance sociale qui n'intervient jamais lors de projets d'isolation et se cantonne à distribuer une aide financière à ceux qui y ont droit.

À long terme, les subsides et les prêts sont privilégiés aux conseils et à la guidance. « *Warm Zones* » constitue une exception car ce programme est mis en œuvre depuis plus de 10 ans, et offre des services et des conseils. Les programmes CERT et CESP offrent eux aussi conseils et guidance.

La politique britannique de lutte contre la précarité énergétique ne mise pas du tout sur l'accompagnement des personnes endettées. Ce sont les fournisseurs qui sont chargés de trouver, avec leur client, des solutions afin que cette situation ne perdure pas.

6.2 France

Plusieurs éléments nous permettent de penser qu'il existe en France une réelle volonté de lutter contre la précarité énergétique :

- existence de la notion de « précarité énergétique » (une définition conceptuelle adoptée sur le plan légal mais encore peu/pas d'éléments opérationnels),
- création d'un observatoire national des précarités énergétique et hydrique,
- existence de nombreuses initiatives pour lutter contre le phénomène.

Au contraire des autres pays analysés, la France se caractérise par des mesures très ciblées envers les personnes dites « vulnérables ». Ce ciblage évolue avec le temps et s'adapte aux caractéristiques des ménages qui ont des difficultés à payer leur facture en énergie. Ainsi, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) a mis en place le programme « Habiter mieux » après avoir observé que la majorité des personnes en situation de précarité énergétique en France sont des propriétaires occupants.

Programme « Habiter mieux »[102]

Le programme « Habiter mieux » est le nouveau programme proposé par l'ANAH pour lutter contre la précarité énergétique ciblant les propriétaires occupants dont les ressources financières sont modestes à très modestes.
Doté d'importants moyens financiers (1,25 milliard d'euros en tout), le programme est soumis à la signature d'un Contrat Local d'Engagement (CLE) de lutte contre la précarité énergétique par le département. Ce contrat est une convention entre les différents acteurs intervenants et

[102] Voir Annexe Benchmark page 68

définit le rôle de chacun dans la mise en application du programme (préfets, collectivités locales, Caisses d'Allocation Familiale (CAF), opérateurs).
L'aide accordée dans le cadre du programme « Habiter mieux » est une aide forfaitaire de €1.100 octroyée en complément d'une aide de l'ANAH. Elle est majorée par l'ANAH dans une limite de €500 dans le cas d'une intervention financière de la collectivité locale du territoire sur lequel se trouve le logement.
Elle est soumise à la condition d'être assisté par un opérateur professionnel pour le montage du dossier. Pour financer le reste à charge, il est possible, sous certaines conditions, de bénéficier d'un prêt sans intérêt de la CAF.

Une autre caractéristique singulière à la France est l'initiation de mesures au niveau national dont la mise en œuvre s'effectue à un niveau plus local. Les Fonds Sociaux d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie (FSATME) sont une exception à ce schéma.

Fonds Sociaux d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie (FSATME)[103]

Les FSATME sont présents dans une vingtaine de départements. Souvent créés en liaison avec les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), ils sont initiés en coopération avec des associations locales et le conseil général[104] du département. La mise en œuvre de ces fonds est complexe à comprendre dans son ensemble car elle diffère d'un département à un autre, et fait appel à de nombreux acteurs.
De manière générale, la gestion du fonds est attribuée à la collectivité territoriale[105] ou à un organisme tiers. Les ayants-droit sont identifiés par les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) ou les Centre Communaux d'Action Sociale (CCAS). Le dossier constitué est présenté à une commission qui avalise les travaux prévus. Selon leur nature, ils sont réalisés par le ménage lui-même ou par un entrepreneur. Un suivi des travaux est effectué. Le propriétaire du logement doit parfois être contacté pour le solliciter à la réalisation des travaux.
Si l'on peut regretter que ces dispositifs ne reposent que sur des volontés locales, nous pouvons apprécier que les personnes ayants-droit à cette aide soient directement identifiées par les CAF ou CCAS. Il est de plus préférable d'agir à la source du problème (le manque d'isolation du bâtiment) que d'intervenir postérieurement au payement des factures en énergie (par les FSL).

Les bonnes pratiques que nous avons analysées sont toutes de type financier (subvention, prêt, ou réduction) ou de guidance. Il existe cependant deux exceptions à ce constat. L'observatoire des précarités énergétiques et hydrique devra définir précisément la précarité énergétique et rassembler les informations nécessaires afin de conseiller les acteurs impliqués. Il s'agit donc d'un rôle de conseil. Le « Pôle Solidarité »

[103] Voir Annexe Benchmark page 66
[104] Conseil général : assemblée délibérante d'un département.
[105] Collectivité territoriale : administration distincte de l'État, qui exerce certaines compétences lui étant dévolues sur un territoire donné (par exemple : département, région).

initié par EDF à destination de ses clients en difficulté de payement, est une aide de type service.

Pôle solidarité EDF[106]

Le contrat de service public entre l'État et EDF contient un volet « cohésion sociale et lutte contre l'exclusion ». Le « Pôle solidarité » est la concrétisation des engagements d'EDF.
Afin d'accompagner les clients en difficulté de payement, EDF a mis en place un « numéro solidarité » gratuit vers des conseillers EDF. Ceux-ci vérifient la facture et l'adéquation tarifaire, conseillent sur les modes de paiement et informent sur la maîtrise de l'énergie.
Selon le profil du client, « général » ou « fragile », le conseiller propose un délai de paiement jusqu'à 2 (profil « général ») ou 4 échéances (profil « fragile »). Si besoin, il renvoie les personnes vers les bons interlocuteurs (organismes sociaux, associations, ...). Dans ce cas, 10 à 20% de la dette sont au minimum encaissés et un compte rendu de l'entretien avec le client est envoyé par fax.
Les conseillers ont aussi pour mission de gérer les dossiers d'impayés en concertation avec des acteurs sociaux, associations ou élus. Ainsi, le pôle solidarité se veut un interlocuteur des acteurs du monde social pour trouver des solutions à l'apurement des dettes des clients en difficulté de paiement.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, de nombreuses mesures en France sont mises en œuvre au niveau local, souvent avec le concours de l'assistance sociale (les CAF et les CCAS) et des associations. L'assurance sociale joue un rôle déterminant dans la lutte contre la précarité énergétique car elle intervient dans 8 projets sur 10. Elle présente l'avantage de pouvoir cibler efficacement les personnes nécessitant une aide. Cependant, elle ferme peut-être aussi des portes aux initiatives que d'autres acteurs pourraient mettre en place.

Les bonnes pratiques pour lutter contre la précarité énergétique sont majoritairement d'application sur le moyen et le long terme. Cependant les mesures comme les FSATME et l'« éco-prêt logement social »[107] sont des initiatives présentes sur courte durée. Elles présentent pourtant des approches intéressantes : action au niveau local par les FSATME et action ciblée sur les logements sociaux pour l'éco-prêt. De plus, il n'existe à long terme essentiellement que des subsides et peu d'aide sous forme de conseil ou de guidance.

6.3 Pays-Bas

La précarité énergétique (« *energiearmoede* » en néerlandais) est un terme qui semble inconnu de la sphère associative, sociale et politique néerlandaise.

[106] Voir Annexe Benchmark page 69
[107] Voir Annexe Benchmark page 67

Les autorités publiques nationales n'interviennent pas directement pour lutter contre la précarité énergétique. Pourtant, elles ont initié cinq des bonnes pratiques identifiées : « *algemene bijstand* »[108], « *schuldhulpverlener* »[109], « meermetminder.nl »[110], TELI et « interruption de fourniture »[111].

Règlement sur les subventions temporaires en matière d'économie d'énergie pour les faibles revenus (TELI)[112]

Le projet TELI a été promu par le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) qui souhaitait stimuler les économies d'énergie chez les ménages à faibles revenus. En effet, ceux-ci vivent souvent dans de vieux logements mal isolés et n'ont cependant pas des moyens financiers suffisants pour investir dans l'isolation de leur logement. Le projet d'isolation TELI leur a donc été dédié.
SenterNovem (actuellement Agentschap NL) était une agence du ministère des affaires économiques qui réalisait les missions de celui-ci et du VROM dédiées aux sujets de l'innovation, de l'énergie, du climat et de l'environnement, et du cadre de vie.
Trois appels d'offre (2002, 2003 et 2005) ont été lancés par SenterNovem via une circulaire envoyée aux communes qui ont transmis le message aux organisations concernées. Les projets soumis par les entreprises et association ont été examinés par une commission qui a ou non accordé un subside.
Chaque projet pouvait recevoir au maximum €455.000 de subsides. Les organisations avaient deux ans pour mettre en application leur projet.
Après 4 années de fonctionnement, 104 offres ont été déposées, 27 ont été retenues pour un total de 7,6 millions d'euros de subsides. 65.000 ménages ont été touchés dont 55.000 ménages à bas revenus.

Les quatre autres mesures ont été mises en place soit à un niveau plus local ou grâce aux secteurs privé (fournisseurs, entreprises) et associatif. Ainsi, de manière étonnante, le secteur privé est associé aux projets. Il travaille en collaboration avec l'assistance sociale et les associations de quartier.

Le « *Gele Energie bus* » est l'une des rares mesures mise en place par une commune (Almelo).

Bus « énergie jaune »[113]

Almelo est une commune très active dans le domaine des économies d'énergie. Différents projets concernent les bâtiments publics, l'éclairage public, le transport, ... ont été mis en place mais elle s'intéresse aussi aux entreprises et aux particuliers.

[108] Voir Annexe Benchmark page 93
[109] Voir Annexe Benchmark page 94
[110] Voir Annexe Benchmark page 97
[111] Voir Annexe Benchmark page 101
[112] Voir Annexe Benchmark page 99
[113] Voir Annexe Benchmark page 100

Mis en œuvre par une société d'insertion à l'emploi (SOWECO NV) et un centre communal d'insertion (MAC), le projet « *Gele energiebus* » vise à encourager des économies d'énergie auprès des personnes à bas revenu par la participation de chômeurs longue durée au projet.
Ceux-ci sont formés pendant 12 jours au conseil en énergie et obtiennent un certificat à l'issue de la formation. Ils font ensuite partie de la « *Energieteam* » qui anime le « bus-énergie jaune ». Ce bus se déplace de quartier en quartier et apporte à domicile des conseils et des « *packs* » pour des économies d'énergie. Les « *packs* » contiennent l'appareillage nécessaire pour entamer des économies d'énergie substantielles par an (€200 en moyenne).
Les moyens financiers proviennent de SOWECO NV, de l'entreprise Twente Milieu, de la fondation Beter Wonen, du fournisseur d'électricité Essent et des sociétés de distribution d'eau Vitens, Regge et Dinkel.

Les Pays-Bas se caractérisent par une prédominance du conseil et du service par rapport à l'aide financière. On remarque également qu'il existe, proportionnellement par rapport aux autres pays, plus de mesures pour lutter contre le surendettement que de mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique. Les « *Schuldhulpverleners* », par exemple, sont des conseillers en gestion de dette.

Assistants de gestion des dettes[114]

La loi sur l'assainissement des dettes personnelles (« *Wet schuldsanering natuurlijke personen* ») oblige les personnes endettées à se prendre en charge et à régler leurs problèmes de dette. Les personnes endettées ont la possibilité de choisir entre différents acteurs afin de régler leurs dettes :

- la majorité des **communes** disposent d'un service de conseil en gestion de dettes.
- la **NVVK** (Association Néerlandaise pour le Crédit à la Consommation) rassemble des banques de crédits, des instances publiques et des entreprises dont la tâche est de conseiller les personnes endettées dans leur démarche de gestion de dettes. Ces acteurs s'engagent à tout mettre en œuvre pour effacer les dettes après trois ans.

Dans le cas où la personne endettée n'engage pas d'action volontaire ou ne coopère pas au règlement de ses dettes, le juge peut l'y obliger légalement. On ne parle alors plus de règlement de dette mais d'assainissement.
Si malgré tout la personne s'endette à nouveau, un curateur est désigné et gère alors les revenus et biens de la personne.

6.4 Allemagne

La précarité énergétique est un phénomène qui n'est pas encore reconnu par la sphère politique allemande alors que la situation est dénoncée par plusieurs associations caritatives telles que Caritas. Dès lors, les initiatives de lutte sont rares et sont issues le plus souvent d'associations ou de sociétés de logements (contrairement à la Belgique, les allemands sont plus souvent locataires que propriétaires du logement

[114] Voir Annexe Benchmark page 94

qu'ils occupent). De plus, l'objectif principal évoqué par les promoteurs des mesures n'est pas la lutte contre la précarité énergétique mais plutôt la lutte contre les changements climatiques. Cependant, les mesures n'ont parfois comme unique but que de réduire les frais et de réaliser des économies d'argent.

En raison de la diversité des initiatives locales, le public cible est diversifié et ne correspond pas forcément à celui des personnes vulnérables. Ainsi, la mesure « *Energieunrecht* » est destinée à soutenir les consommateurs qui se sentiraient lésés par leurs fournisseurs d'énergie.

Energieunrecht[115]

En Allemagne, nombreux sont les fournisseurs qui abusent de leur pouvoir. Les consommateurs d'énergie sont souvent victimes de coupures de leur fourniture en énergie au moindre problème rencontré (retard de paiement).
Le « *Bund der Energieverbraucher* » (fédération des consommateurs d'énergie) soutient que les fournisseurs n'ont pas le droit d'interrompre la fourniture d'énergie car cela va à l'encontre des droits humains.
Dès lors, chaque consommateur qui se sentirait dupé par son fournisseur ou qui serait victime d'une coupure d'énergie abusive peut demander l'aide de l'association. Celle-ci informe le consommateur de ses droits et peut, en dernier recours, intervenir auprès du fournisseur pour éviter l'interruption. Les fournisseurs qui abuseraient néanmoins de leur pouvoir sont affichés sur le site internet de l'association.

Les associations sont très présentes dans les mesures étudiées mais elles ne se limitent pas aux associations caritatives comme au Royaume-Uni. Il s'agit par exemple d'association de défense des consommateurs, d'associations de quartier, ou d'associations d'immigrés. Les entreprises et sociétés de logement jouent aussi un rôle important. Elles travaillent avec des associations pour lutter contre les changements climatiques. L'entreprise CO_2online a créé le projet « *Heizspiegel* » avec le soutien du ministère de l'environnement et des communes.

Heizspiegel [116]

Le projet « *Heizspiegel* » tire son originalité du fait qu'initié par un acteur privé, il est financé à 100% par le ministère de l'environnement et les communes.
Il s'agit d'une campagne d'information en ligne pour la réduction de la consommation en électricité et en chauffage, ainsi que pour la protection du climat. Le site calcule une estimation de la consommation en énergie d'un ménage et la compare avec celle des habitants de sa commune. Le site donne ensuite des conseils pour réduire la consommation. Les consommateurs peuvent aussi surveiller leur consommation et les effets des mesures d'économie d'énergie.

[115] Voir Annexe Benchmark page 84
[116] Voir Annexe Benchmark page 90

Plus spécifiquement, le projet « *Heizspiegel* » dispose des données des communes concernant la consommation des habitants. Les communes de plus de 50.000 habitants disposent de leur propre projet « *Heizspiegel* » avec des données concernant la consommation des logements sur leur territoire, tandis que les communes plus petites ont accès à une version fédérale standardisée du projet. Ainsi les consommateurs habitant une grande ville peuvent comparer leur consommation avec leur voisin, mais les habitants de communes plus modestes doivent se contenter des moyennes nationales.
Chaque locataire peut envoyer sa consommation en énergie à une équipe « *Heizspiegel* ». Celle-ci se charge de l'analyser et fournit en retour des conseils au locataire. Dans le cas où la consommation d'un locataire serait au-dessus de la consommation moyenne d'un logement similaire dans la même commune, une lettre peut être envoyée au propriétaire bailleur pour l'informer de la nécessité d'isoler son logement.
Afin d'être accessible aussi à la majorité de la population immigrée, le site peut aussi être consulté en turc.

Du fait de leur isolement et de leur action volontaire, les projets allemands ne sont généralement d'application que sur une courte durée. Le projet « *Klimatschutzberatung von Migranten für Migranten* », dont l'initiative est très louable, aura duré moins d'un an.

Klimatschutzberatung von Migraten für Migranten[117]

Ce projet a été permis grâce à la collaboration d'associations locales de type « agenda 21 » (dont une créée par des personnes d'origine immigrée) et d'un bureau de communication spécialisé en environnement.
Le projet avait comme objectif de faire connaître les comportements responsables à adopter en termes d'économie d'énergie et d'aération des logements auprès de personnes immigrées.
12 personnes d'origine étrangère (russe, turque, afghane/perse, kurde et arabe) ont été formées aux techniques de communication et aux techniques d'économie d'énergie. Elles se sont ensuite rendues aux domiciles de personnes immigrées pour leur expliquer dans leur langue maternelle pourquoi il est intéressant d'économiser de l'énergie (climat et facture) et quels comportements adopter pour se faire. Les conseillers étaient aidés par des documents (feuillets, posters, ...) en allemands et dans leur(s) langue(s) pour sensibiliser leur public cible. Des instruments de mesure pour l'électricité et l'humidité ont été utilisés pour faire prendre conscience des problèmes. Les habitants étaient aussi encouragés à prendre contact avec des personnes allemandes pouvant les conseiller sur ces sujets.
Afin de toucher au mieux le public des personnes immigrées, les conseillers se sont aussi rendus dans des lieux fréquentés par celles-ci : écoles de langue (courte présentation du projet pendant les cours), communautés religieuses et associations culturelles (exposé pour présenter le projet, affiches, feuillets), associations de quartier (informent les conseillers des besoins spécifiques de certains ménages).

[117] Voir Annexe Benchmark page 91

6.5 Suède

La précarité énergétique est un phénomène qui n'est pas connu en Suède. En effet, il n'existe aucun chiffre sur la précarité énergétique et l'on fait état d'un taux de coupure inférieur à 1% des consommateurs en énergie. Trois raisons permettent d'expliquer cette absence : des normes strictes d'efficacité thermique et énergétique des bâtiments, des équipements ménagers particulièrement efficients et un système de protection sociale universelle.

Le gouvernement est à la base de la majorité des bonnes pratiques identifiées mais l'assistance sociale (« *Försäkringskassan* ») joue un rôle fondamental en Suède pour lutter contre les impayés des factures énergétiques. En effet, le pays sépare très clairement les affaires économiques (le marché de l'énergie) et les affaires sociales. Dès lors, seule l'assistance sociale municipale peut assister les consommateurs qui rencontrent des problèmes avec leur facture d'énergie. Elle collabore avec les fournisseurs afin que la coupure en énergie ne soit utilisée qu'en tout dernier recours.

L'assistance sociale accompagne les personnes surendettées afin qu'elles puissent néanmoins avoir droit à l'électricité.

Intervention de l'assistance sociale[118]

La loi suédoise sur les services sociaux explique qu'assistance doit être fournie à ceux qui sont incapables de subvenir à leurs besoin de base par leurs propres moyens. L'électricité et le gaz sont inclus dans les besoins de base d'une personne. De ce fait, c'est un droit du citoyen d'avoir accès à l'énergie.

Dette

Lorsque le fournisseur d'énergie a des raisons de penser que son client ne pourra pas respecter ses engagements, le fournisseur demande une caution ou une avance sur la facture. Si le consommateur n'a pas les moyens disponibles pour payer, les services sociaux interviennent pour le paiement de la caution/avance.
Cette caution ou avance sur la facture permet au client d'éviter d'être brusquement interrompu dans sa fourniture en énergie alors qu'il n'aurait pas pu payer à temps sa dernière facture.

Caution

Les personnes éprouvant des difficultés à payer leur facture doivent en premier lieu prendre contact volontairement avec l'entreprise auprès de laquelle elles doivent de l'argent afin de trouver un compromis. Si celui-ci n'est pas possible, l'entreprise contacte les services sociaux qui interviennent et mettent en place un plan d'apurement de la dette. Ils s'assurent que les besoins de base comme le loyer, la nourriture, l'eau et l'électricité puissent néanmoins être couverts. Si la personne est insolvable et qu'aucun montant financier ne peut être retiré de son budget sans dégrader sa dignité humaine, la municipalité allège une partie de la dette.
Les personnes surendettées sont accompagnées dans le règlement de leur dette mais aussi responsabilisées car elles apprennent à gérer leur budget.

[118] Voir Annexe Benchmark page 103

De plus, ce service d'accompagnement permet aux personnes endettées de ne pas avoir recours à des crédits à la consommation dont les taux d'intérêt poussent les personnes d'avantage dans la pauvreté.

Notification à l'assurance sociale lors d'une interruption d'alimentation

Les lois suédoises sur l'électricité et le gaz naturel autorise la coupure de l'électricité et du gaz en cas de violation substantielle du contrat. Cependant, la coupure n'est pas autorisée si elle peut entraîner des blessures graves ou des dommages.
En cas de non-règlement de la facture, un rappel est envoyé au consommateur pour lui demander de rectifier sa situation dans une limite de temps raisonnable.
Lorsque le temps de rectification a expiré, le consommateur est exhorté de payer dans les trois semaines qui suivent le deuxième rappel. Autrement, l'alimentation peut être interrompue. Au même moment, un message concernant le non-paiement de la facture est envoyé aux services sociaux municipaux. Si le payement est reçu, si le montant réclamé est contesté ou si les services sociaux prennent en charge le payement de la dette, alors il n'y a pas de coupure de l'électricité par le fournisseur.

Face à ces explications, nous comprenons pourquoi le secteur associatif n'a pas à intervenir pour défendre le consommateur face au fournisseur. Le consommateur est entièrement protégé et pris en charge par l'assurance sociale.

L'analyse des bonnes pratiques montre que la Suède sépare clairement les mesures de type financier de celles de type conseil/guidance/service. De plus, la Suède est un pays où les mesures sont mises en œuvre pour de longues durées. La seule exception est celle de l'initiative « *Allbohus* » qui, mise en œuvre depuis moins de 10 ans, fait figure d'exception parmi les autres mesures dont l'implémentation est nationale.

Allbohus[119]

La société de logement Allbohus propose à ses locataires de rassembler sous une même facture la quittance de loyer et les frais en électricité. Le locataire ne doit alors plus se soucier de chercher le fournisseur le moins cher puisque c'est la société qui se charge de cette tâche. La société de logement devient un client important et peut négocier des tarifs compétitifs. Les coûts fixes sont réduits car il n’y a qu’un abonnement fixe à payer pour le compteur principal.
Les compteurs auparavant individuels sont à présent utilisés en tant que sous-compteurs pour estimer la consommation annuelle du locataire, tandis qu'un compteur général est utilisé par le fournisseur pour estimer la consommation de l'ensemble du bâtiment.
Un mandat légal de chaque locataire est nécessaire pour mettre en place le système. Si les locataires ne veulent pas de changement, il n’y en a pas, mais actuellement le changement a été réalisé dans la plupart des logements.
Le locataire peut économiser jusqu'à SEK700 (€75) par an.

[119] Voir Annexe Benchmark page 103

6.6 Bonnes pratiques et application possible au contexte belge

6.6.1 Idée 1 : Revoir les allocations d'aide sociale et le droit d'accès aux tarifs sociaux

Selon le baromètre de la pauvreté (SPP Intégration Sociale 2009, Vranken et al. 2010), 14,6% de la population belge vivrait avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté, soit €966 / mois[120]. Ainsi, le revenu d'intégration est :

- pour une personne isolée de €770,18, soit seulement 80% du revenu seuil de pauvreté ;
- pour des cohabitants : €513,46 (par cohabitant) ;
- pour les personnes vivant avec une famille à leur charge : €1.026,91.
- L'allocation de chômage minimale pour une personne seule représente 90% du revenu seuil de pauvreté (€880,2).

L'allocation de chômage minimale pour un isolé s'élève à 90% du seuil de pauvreté (à savoir €880,2).

Si l'on considère des charges moyennes liées au logement de €156,6 par mois, les charges liées à l'énergie atteignent en moyenne €140 par mois[121]. On constate facilement que le pourcentage du revenu dédié à l'énergie est supérieur à 10% et que ces personnes se retrouvent donc dans une situation de précarité énergétique (sur base de la définition britannique).

Notons que les coûts de distribution de l'électricité sont plus élevés en Wallonie que dans le reste du pays. De plus, les tarifs de distribution ayant augmentés depuis 2008, la situation des prix s'est encore plus dégradée. Pour certains consommateurs, même en choisissant le fournisseur le plus intéressant, il n'est plus possible d'obtenir de meilleurs prix que ceux qui auraient été possibles dans l'ancien système régulé. Cette situation conduit à ce que 5,7 % de la population belge présentent au moins deux arriérés pour un ou plusieurs besoins de base (électricité, eau, gaz, loyer, emprunt hypothécaire, soins de santé). Ce pourcentage monte à 14,6% dans le groupe des 20% de revenus les plus bas.

Face à cette situation, la Belgique pourrait s'inspirer du modèle suédois pour calculer les allocations d'aide sociale. Ainsi, le « *Bodstadsbidrag* »[122], ou allocation de logement, est calculé suivant le revenu du ménage, des frais réels du logement et de la surface habitable (dans le respect d'une surface raisonnable par personne). Les allocations d'aide comprendraient alors deux parties :

[120] Seuil de pauvreté : représente 60% du revenu national médian.
[121] Les dépenses moyennes dépendent de nombreux paramètres : nombre de personnes, comportements, type de logement, installations, choix du fournisseur, ...
[122] Voir fiche n°41 du Benchmark en Annexe page 104.

- une partie variable, destinée à couvrir les frais de logement et qui serait calculée pour chaque situation ;
- une partie fixe, destinée à couvrir tous les autres frais, qui serait définie tous les six mois en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (Bureau du Plan), de la dernière rémunération et de la durée d'inactivité (pour l'allocation de chômage), de la situation familiale, ...

Ce système aurait l'avantage de s'adapter à l'évolution des prix de l'énergie et de réellement accompagner les allocataires. De plus, il permettrait de ne plus avoir recourt à des aides urgentistes tels que le Fonds Social Chauffage. Le soutien apporté par le secteur pétrolier dans ce fonds pourrait être déplacé au financement des frais de logement. Nous devons cependant nuancer un certain point. Actuellement, ce n'est pas tant la facture en énergie qui cause problème dans les frais liés au logement mais le loyer élevé que doivent payer les ménages, surtout dans la capitale.

Toutefois, l'effet indirect dans un marché du logement non encadré comme en Belgique pourrait se traduire par une inflation des loyers, les propriétaires étant conscients que le coup du loyer serait de toute façon couvert par l'allocation. Une telle mesure ne pourrait donc s'envisager que dans un cadre parallèle de régulation des loyers si l'on veut éviter toute dérive inflationniste.

Par ailleurs, les personnes actives peuvent elles aussi avoir des difficultés à joindre les deux bouts et se retrouver en situation d'arriérés pour leurs besoins élémentaires. La définition actuelle du « client protégé » en Belgique lie l'octroi beaucoup plus au statut social et à la source du revenu qu'au montant du revenu. Ainsi, ni les chômeurs, ni les personnes actives à bas revenus ne peuvent avoir accès à ce statut. De plus, le statut est compliqué à appréhender car deux définitions existent, l'une au niveau fédéral et l'autre au niveau régional. Il serait souhaitable non seulement d'aligner les définitions vers une unique notion définie au niveau fédéral et d'y inclure un critère de revenu global du ménage plutôt d'appartenance à un statut social.

Une suggestion serait d'octroyer le statut de « client protégé » à tout ménage ayant des revenus inférieurs ou égaux à ceux déterminant l'octroi du statut OMNIO. Cela permettrait d'une part de toucher un nombre plus important de personnes en précarité énergétique, mais aussi de ne pas discriminer les personnes actives des autres.

6.6.2 Idée 2 : Améliorer l'accessibilité aux ménages à bas revenu à un logement économe en énergie

Une des difficultés première rencontrée par les personnes à bas revenu est d'avoir accès à un logement économe en énergie. Les déductions fiscales ne sont pas accessibles aux personnes qui paient peu ou pas d'impôt. L'opération MEBARII dispose ainsi d'une enveloppe insuffisante face aux besoins des ménages à revenus modestes et le Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie (FRCE) n'est pas mis en œuvre dans chaque commune faute de moyens. De plus les travailleurs sociaux se perdent

dans les méandres administratifs des primes, incitants et moyens publics dédiés aux investissements économiseurs d'énergie.

À l'étranger, les programmes d'isolation ciblant les ménages à faibles revenus sont nombreux (programmes « Habiter mieux », FSTME, CESP, SHESP, TELI, ...) mais souvent temporaires. Leur mise en œuvre et l'identification du public cible diffèrent complètement d'un pays à l'autre.

En France, deux projets sont en œuvre selon la localisation : les FSTME[123] et le programme « Habiter mieux »[124]. Deux caractéristiques importantes sont communes aux projets :

- Le mode de fonctionnement rigide est défini par une convention (Contrat local d'engagement pour le programme « Habiter mieux ») où chaque acteur agit selon le rôle qui lui a été donné,
- L'identification des bénéficiaires est réalisée par les acteurs sociaux comme la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS).

Les programmes SHESP[125] au Royaume-Uni et TELI[126] aux Pays-Bas se ressemblent :

- Administration : HCA, l'agence pour le logement décent (SHESP) et VROM, le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (TELI)
- Principe de fonctionnement sous forme d'appel d'offres : des bailleurs sociaux (SHESP), des sociétés de logement/association (TELI).
- Se concentrent uniquement sur les logements sociaux.

En Allemagne, les sociétés de logements sont très actives à la rénovation des logements qu'elles proposent. Cependant, ces rénovations servent aussi d'argument afin d'augmenter les loyers. Les logements sociaux ne répondent alors plus à leur vocation d'origine et les ménages à faibles revenus sont dès lors obligés de se tourner vers des bailleurs privés.

Le programme « *Warm Zones* »[127] est l'un des projets les plus intéressant à étudier car il vise (graduellement selon le niveau de revenu) et touche (approche de type porte-à-porte) tout le monde. L'identification des bénéficiaires se fait donc sur une logique très différente de la logique française et les acteurs sociaux ne sont pas impli-

[123] Voir Annexe Benchmark page 68
[124] Voir Annexe Benchmark page 66
[125] Voir Annexe Benchmark page 78
[126] Voir Annexe Benchmark page 99
[127] Voir Annexe Benchmark page 80

qués. Il en est de même dans le programme CESP[128] grâce auquel les fournisseurs d'énergie travaillent en collaboration les autorités communales.

Ces initiatives ont chacune leurs forces et leurs faiblesses. La force du Royaume-Uni est d'avoir réussi à rassembler des moyens financiers conséquents en obligeant les fournisseurs d'énergie à réduire la consommation de leurs clients. Celle de la France est d'accompagner les ménages à faibles revenus à la compilation de leur dossier de candidature pour accéder aux diverses aides. Les sociétés de logement allemandes mettent en place des initiatives volontaires. Les programmes fonctionnant sous le principe d'appel d'offre donnent une grande liberté aux sociétés de logement pour agir.

Les mesures belges pourraient s'inspirer des actions entreprises dans les pays voisins. En priorité, il faut songer à :

- proposer systématiquement une aide à l'isolation lorsqu'une personne se présente au CPAS avec des difficultés de paiement de sa facture d'énergie ;
- renforcer l'identification des logements nécessitant des investissements économiseurs d'énergie ;
- proposer des primes importantes et un préfinancement car les personnes à bas revenu n'ont pas les moyens de préfinancer la rénovation de leur logement, les crédits d'impôts sont donc peu utiles ;
- accompagner les locataires dans les mesures de rénovation qu'ils veulent entreprendre et inciter et/ou obliger les bailleurs à proposer des logements performants.

À cet effet différents moyens peuvent être mis en œuvre :

- législation : l'obligation du certificat PEB pour tout logement vendu ou loué donne la possibilité de légiférer le loyer que peut demander le propriétaire. Un logement qui dispose de peu de mesures d'économie d'énergie pourrait ne pas être autorisé à être loué au-delà d'un certain montant de loyer.
- guidances sociales énergétiques : renforcer les moyens humains et financiers afin que cette guidance soit présente dans chaque CPAS. Les audits énergétiques effectués dans les logements de personnes à bas revenus devraient être couplés à de petites interventions pour économiser l'énergie (ampoules économiques, multiprises avec interrupteur, bourrelets au bas des portes,...) et à un accompagnement au montage d'un dossier pour entamer des rénovations/investissements plus conséquents.
- MEBARII : renforcer l'enveloppe annuelle prévue chaque année pour le dispositif afin de pouvoir proposer de subventions d'un montant supérieur à €1.365 à une fréquence supérieure à 5 ans. Comme le délai d'attente pour le commencement des travaux est important, renforcer la prévention pendant l'hiver afin de commencer les travaux dès la bonne saison.

[128] Voir Annexe Benchmark page 74

- Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie : actuellement, la commune doit se porter garante en cas de non-remboursement, ce qui rebute souvent celle-ci à mettre en place une entité locale pour la gestion du fonds sur son territoire. La gestion du risque de non-remboursement pourrait être déplacée au niveau de la région (comme cela se pratique actuellement en Flandre). Il est aussi important d'investir massivement dans du personnel compétent qui puisse accompagner les ménages à bas revenus dans leurs démarches pour isoler leur logement.
- fournisseurs et GRD : proposer des primes forfaitaires et/ou avancer l'argent des primes à la rénovation énergétique auprès des ménages à faibles revenus.
- le principe des « e*nergiesnoeiers* » / tuteurs d'énergie présent actuellement en Flandre / en Wallonie devrait être étendu à tout le pays. Ils proposent des packs complets, depuis un scan rapide des logements jusqu'à la mise en œuvre des mesures d'économie d'énergie identifiées. Le fonctionnement des « e*nergiesnoeiers* » / tuteurs d'énergie pourrait être financé en collaboration avec les fournisseurs et GRD.

6.6.3 Idée 3 : Informer

Si des aides suffisantes sont une base essentielle au bien-être de tous, aussi faut-il communiquer efficacement, afin d'informer les citoyens sur les aides qui leur sont accessibles.

Deux exemples étudiés nous ont montré l'importance de l'information dans la lutte contre la précarité énergétique : l'initiative allemande « *Klimatschutzberatung von Migranten für Migranten* »[129] et le projet communal néerlandais « *Gele energiebus* »[130].

Pour rappel, dans le projet allemand, des personnes d'origine immigrées formées sur le thème des économies d'énergie ont servi de relais à d'autres personnes des mêmes communautés. L'information pouvait être facilement transmise car elle se faisait dans la langue maternelle des intéressés. Les conseillers se sont aussi rapprochés au mieux de leur public cible en se déplaçant sur les lieux fréquentés par celui-ci : communautés religieuses, associations culturelles, écoles de langues, ...

Très différent, le projet « *Gele energiebus* » consiste à former des chômeurs de longue durée sur le thème des économies d'énergie. Ceux-ci font ensuite partie de la « *Energieteam* » qui anime le « bus-énergie jaune ». Ce bus se déplace de quartier en quartier et apporte à domicile des conseils et des packs pour des économies d'énergie. Les packs contiennent l'appareillage nécessaire pour entamer des économies substantielles par an (€200 en moyenne). Ce n'est donc plus la population qui doit aller à la recherche de l'information, mais l'information qui vient à elle.

[129] Voir Annexe Benchmark page 91
[130] Voir Annexe Benchmark page 100

À l'heure actuelle, nous constatons qu'il est difficile de trouver l'information nécessaire, que l'on se rende ou non dans un CPAS. Difficile donc de savoir vers qui se tourner lorsque l'on est pour la première fois confronté à des problèmes pour régler ses factures en énergie. De plus, on ne retrouve pas d'affiches ou de feuillets en libre distribution sur le sujet de l'énergie dans les CPAS.

Bien communiquer sur ce thème est pourtant essentiel. Afin de lutter contre la précarité énergétique, il est nécessaire d'informer les citoyens sur plusieurs sujets :

- le prix de l'énergie,
- le changement vers un fournisseur d'énergie plus intéressant,
- les comportements à adopter pour économiser l'énergie,
- les allocations d'aide, les tarifs sociaux, les statuts de « client protégé », les prêts verts,
- les formalités exigées pour avoir recours aux aides,
- les services sociaux vers qui se tourner lorsque l'on rencontre des problèmes financiers,
- les services de médiation de dette,
- etc.

Cette information doit être facilement disponible et accessible au plus grand nombre. Une attention particulière devrait être portée sur la forme :

(1) Des feuillets (et des affiches) devraient être consultables dans tous les CPAS, les communes, les bureaux des fournisseurs, les bureaux des sociétés de logement social, les offices de l'emploi, les hôpitaux, ...
Le feuillet intitulé « *Self check-up consommation* » produit par l'IBGE et l'ABEA est un exemple intéressant à ce titre. Il donne des conseils pour comprendre sa facture d'énergie et pour contrôler sa consommation. Il fournit aussi des indications utiles pour diminuer sa consommation en énergie et en eau. Un pas supplémentaire serait de traduire ce feuillet et de le distribuer largement.

(2) Un site internet devrait pouvoir rassembler toutes les informations nécessaires (voir ci-dessus) avec les références des personnes de contact, etc. Les informations devraient être traduites en plusieurs langues suivant la commune : français, néerlandais, allemand, anglais, arabe, espagnol, italien, lingala, ...
Bien que non-cité parmi les bonnes pratiques, le site internet de l'agence d'assistance sociale suédoise (« *Försäkringskassan* ») est particulièrement bien pensé en ce sens. Le site est disponible en une vingtaine de langues différentes. Des fiches ont été réalisées pour chacune des aides disponibles. Un service d'interprétation/traduction est aussi mis en place pour des questions plus précises sur les aides sociales.

(3) Des personnes ressources dans chaque commune devraient pouvoir accompagner les personnes désireuses de changer de fournisseurs, de déposer une demande de

prime, ... Ces personnes ressources sont à l'heure actuelle beaucoup trop peu nombreuses.

Parmi les bonnes pratiques étudiées, l'initiative « *benefit entitlement checks* »[131] (Royaume-Uni) propose de vérifier si la personne qui fait appel à ce service reçoit toutes les aides auxquelles elle a droit et si un tarif ne serait pas mieux adapté à sa consommation en électricité et en gaz. Ces personnes ressources transmettent ainsi une information générale qui se rapporte à la fois aux aides d'assurance sociale, aux primes, ...

(4) Une autre façon d'éviter de tomber dans le piège de l'endettement est de savoir exactement quelle quantité d'énergie est consommée tout au long de l'année. Les compteurs intelligents suédois (« *Automatic Meter Management* »[132]) permettent aux consommateurs de bénéficier de la mesure de la consommation, de la lecture du compteur et d'une facturation mensuelle[133]. Il est aussi possible à toute heure de contrôler sa consommation et d'identifier les possibilités d'économie d'énergie.

Nous doutons néanmoins que la technologie soit un moyen miraculeux pour lutter contre la précarité énergétique. N'oublions pas que de nombreuses personnes éprouvent des difficultés à se servir d'appareils électroniques et que la lecture du compteur pourrait dès lors s'avérer être un problème. Cette réflexion vaut aussi pour ce qui est des informations reprises sur internet. Il faut donc être vigilent à rendre les informations disponibles aussi sous format papier.

6.6.4 Idée 4 : Former les professionnels du secteur social au thème de l'énergie

Il est étonnant de constater que les personnes travaillant dans le secteur social ne reçoivent généralement aucune formation sur le thème de l'énergie au cours de leur formation. Pourtant, étant donné la montée du prix de l'énergie et les impératifs environnementaux liés à la consommation énergétique, l'enjeu est de taille. Dans cette situation, comment dès lors accompagner efficacement les ménages qui se trouvent en situation de précarité énergétique ?

La formation des assistants sociaux devrait donc comprendre un cours sur le thème de l'énergie :

- paysage des acteurs des marchés de l'énergie en Belgique (transporteurs, distributeurs, fournisseurs, …)
- gestion de l'énergie dans le logement : compteurs à électricité/gaz, chauffage, thermostat, installations électriques, appareils électroménagers, ...

[131] Voir Annexe Benchmark page 81
[132] Voir Annexe Benchmark page 108
[133] En cas de précarité énergétique, la facturation mensuelle n'est toutefois pas à conseiller car elle ne permet pas de lisser les montants sur une année : les factures en période hivernales risquent alors d'être ingérables.

- mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie, primes à l'énergie, crédit d'impôt, ...

Une campagne d'information à l'exemple des « *Warm Zones* »[134] serait la bienvenue. Cette campagne pourrait être financée par les GRD (cf. ce qui se fait déjà en Flandre avec les « *energiesnoeiers* ») et les fournisseurs. Des chômeurs de longue durée pourraient être remis à l'emploi après une formation de quelques jours (cette option est d'autant plus intéressante que le secteur de l'énergie est en pleine expansion). Les quartiers urbains seraient alors visités un par un et chacun pourrait recevoir une information correcte sans avoir à la chercher. Les visites des logements permettraient au citoyen de se rendre compte des problèmes présents dans son habitation et d'obtenir directement des conseils pour améliorer l'efficience énergétique.

6.6.5 Idée 5: Améliorer les services des fournisseurs aux consommateurs

Le rôle que les fournisseurs en énergie jouent dans la lutte contre la précarité énergétique pourrait être nettement amélioré, que ce soit en termes de services ou d'efficacité énergétique.

Actuellement les services offerts par de nombreux fournisseurs d'énergie font face à de nombreuses critiques :

- Le service à la clientèle est basé essentiellement sur internet et le téléphone et les sociétés disposent de très peu de bureaux accessibles aux consommateurs. En l'absence d'un interlocuteur direct à qui s'adresser, la communication peut donc s'avérer difficile entre le fournisseur et ses clients. La preuve en est le nombre élevé de plaintes enregistrées par mois par le service de médiation fédéral à ce sujet.
- Les factures sont peu claires et certains prix n'apparaissent pas de manière transparente sur la facture.
- Les clients en difficulté de paiement ne sont pas accompagnés. Il est possible d'obtenir un plan de paiement, mais les conditions concernant celui-ci ne sont pas clairement définies.
- Les fournisseurs ne procurent pas toujours l'information nécessaire sur les services de médiation de dette, les tarifs sociaux, les aides à l'isolation, ...
- Les tarifs pratiqués sont parfois considérés comme abusifs.

Au cours de notre étude, nous avons mis en évidence de nombreuses initiatives mises en place par les fournisseurs d'énergie dans les pays voisins, dont nous reprenons quelques exemples-types ci-après.

[134] Voir Annexe Benchmark page 80

En France, EDF propose à sa clientèle une filière solidarité[135] en travaillant en étroite collaboration avec les services sociaux des collectivités locales. Parmi les solutions « solidaires » proposées, on retrouve un numéro vert solidarité pour les personnes en grande difficultés qui ne savent pas à qui s'adresser. Ce numéro permet d'accéder à une information personnalisée et oriente le client vers le bon interlocuteur pour un accès facilité à ses droits. Un autre numéro vert permet de renseigner la clientèle sur le tarif de première nécessité[136]. De plus, EDF s'engage à :

- maintenir l'énergie, le temps de trouver des solutions dans le cadre des dispositifs en vigueur,
- conseiller et proposer gratuitement des services autour des usages de l'électricité, des économies et de la facture,
- de fournir des informations sur les tarifs sociaux et les dispositifs d'aide.

Le fonds de solidarité pour le logement[137] est financé par les départements, les Caisses d'Allocation Familiale et les fournisseurs d'énergie (20 millions d'euros par EDF). Ce fonds permet de financer un dépôt de garantie, une caution (de loyer et/ou de charges) au propriétaire, des dépenses liées à l'entrée dans les lieux (frais de déménagement, assurance habitation, frais d'équipements mobiliers). Il permet aussi de rembourser des dettes de loyers, des charges locatives ou des factures impayées d'énergie, d'eau et de téléphone dont le règlement conditionne l'accès à un nouveau logement.

Au Royaume-Uni, les fournisseurs ont une place tout à fait privilégiée dans la politique du gouvernement pour l'efficience énergétique et contre la précarité énergétique. Les fournisseurs sont obligés d'atteindre une économie d'environ 300 millions de tonnes de CO_2 d'ici fin 2012. En contrepartie, une liberté presque totale leur est accordée concernant la stratégie suivie. Les compagnies d'énergie travaillent en partenariat avec les autorités locales, et des groupes communautaires sur une approche porte-à-porte et pour l'entièreté du logement. Elles offrent un chauffage central, des mesures d'efficience énergétiques et un check-up des aides auxquelles le ménage a droit.

Aux Pays-Bas, le consommateur éprouvant des difficultés de paiement peut en premier lieu négocier avec son distributeur (en cas de factures séparées entre le distributeur et le fournisseur) ou son fournisseur pour le règlement de ses arriérés de paiement. L'initiative vient de l'une des parties et le paiement ne vise qu'à rembourser la dette en énergie.

Face à toutes ces initiatives, on se rend facilement compte que les fournisseurs belges pourraient améliorer leur service clientèle et mieux intégrer la notion de précarité énergétique dans le traitement des dossiers de contentieux notamment. De nom-

[135] Voir Annexe Benchmark page 70
[136] Voir Annexe Benchmark page 63
[137] Voir Annexe Benchmark page 65

breux efforts pourraient donc être faits en ce sens, dont voici quelques suggestions regroupées sous quatre thématiques principales : facturation, service clientèle, investissements dans l'efficacité énergétique, et concertation renforcée entre les acteurs du secteur de l'énergie.

(a) Facturation

- Utiliser un lay-out de facture uniforme à tous les fournisseurs d'énergie ;
- Améliorer la transparence sur les tarifs pratiqués ;
- Notifier le numéro de téléphone du service client et du service de médiation énergie sur la facture.

(b) Service clientèle

- Bureau : ouvrir dans chaque région au moins un bureau accessible à la clientèle ;
- Échelonnement de paiement : les conditions doivent être définies clairement, le service doit être proposé par tous les fournisseurs, l'échelonnement doit pouvoir être étendu à 12 mois ;
- Compteur à budget : le fournisseur pourrait coupler l'envoi de la mise en demeure avec une brochure explicative sur le fonctionnement d'un compteur à budget. Lors de la pose d'un compteur à budget et/ou limiteur de puissance électrique, le technicien peut expliquer à la personne responsable du ménage l'utilisation de celui-ci.
- Numéro solidarité : offrir un numéro solidarité auquel les clients qui auraient des difficultés de paiement puissent téléphoner afin d'obtenir toutes les informations nécessaires sur la possibilité d'échelonner les paiements, les tarifs sociaux, le fonds chauffage, ..., ainsi que les coordonnées des CPAS communaux, les maisons de l'énergie, ...

(c) Investissements dans l'efficacité énergétique

Comme cela se pratique au Royaume-Uni, les fournisseurs (et les GRD) pourraient être obligés d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique chez leurs clients. En travaillant ensembles et avec les services sociaux, les fournisseurs pourraient obtenir des résultats importants.

Les actions qui pourraient être mises en place sont nombreuses :

- Distribution de petit appareillage d'économie d'énergie ;
- Impression de feuillets d'information sur les économies d'énergie, la consommation en énergie, les programmes d'aide aux travaux d'économie d'énergie ;
- Tiers investisseur à destination des ménages à bas revenu afin d'améliorer l'efficacité énergétique ;

- Investissements dans l'efficacité énergétique des logements et dans les énergies renouvelables pour les ménages à bas revenus ;
- Financement d'une campagne de type Warm Zones[138] en Belgique.

(d) Concertation renforcée entre les acteurs du secteur de l'énergie

Il existe actuellement très peu de contact entre les professionnels de l'énergie (fournisseurs, distributeurs, transporteurs, régulateurs), les acteurs sociaux et le monde politique. La rencontre entre ces différents acteurs ne peut que déboucher sur des échanges fructueux concernant le métier de chacun et l'approche suivie pour améliorer l'accès de chaque citoyen à une énergie abordable.

[138] Voir Annexe Benchmark page 80

Chapitre 7. Perspective d'évolutions futures

Les considérations et recommandations découlant d'une analyse des mesures existantes telle que réalisée au Chapitre 5 peuvent non seulement être inspirées par l'existence de certaines mesures dans d'autres pays (voir le Chapitre 6 Benchmark), mais également être placées dans le contexte de possibles et probables évolutions futures. En effet, comme ce chapitre le montrera, la hausse continuelle attendue des prix de l'énergie a par exemple une influence importante non seulement sur la problématique-même de la précarité énergétique, mais également sur les mesures mises en œuvre pour y remédier. Il n'est effectivement pas soutenable dans ces conditions de continuer à accorder essentiellement des aides à la consommation sans agir sur le niveau de cette consommation. Ce constat rejoint aussi les préoccupations en lien avec les défis écologiques auxquels notre société devra faire face de façon croissante les années à venir. Il y a clairement des synergies possibles entre la lutte contre la précarité énergétique et la lutte contre le changement climatique, mais elles oublient pour le moment certains groupes d'usagers, notamment les plus précaires. Cette considération peut et doit se faire aussi en ce qui concerne les réseaux et compteurs intelligents. En effet, ces innovations attendues peuvent avoir un impact social non négligeable tant en termes de menaces que d'opportunités.

7.1 Hausse des prix de l'énergie et défi climatique

Il est certain qu'à l'avenir, les prix de l'énergie (fossile ou renouvelable) risquent d'augmenter de manière substantielle. Les énergies fossiles arrivent pour certaines à leur pic de production alors que certains pays comme la Chine et l'Inde sont en plein essor économique et font déjà régulièrement pression sur les prix des énergies. Par ailleurs, le développement des énergies renouvelables, le renouvellement de certaines grosses infrastructures de production d'électricité arrivant petit à petit en fin de vie, l'amélioration de l'interconnexion entre les réseaux de transport européens de gaz et d'électricité et la gestion de l'adéquation entre l'offre et la demande de plus en plus technologique (cf. réseaux ou compteurs intelligents) nécessiteront vraisemblablement de lourds investissements dans les années à venir.

Dès lors, une politique de lutte contre la précarité énergétique s'inscrivant dans ce contexte et agissant en synergie avec la politique de Développement Durable et de lutte contre le changement climatique se doit d'intégrer un volet important de mesures visant l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements et équipements (en se focalisant surtout sur ceux des ménages en précarité énergétique). Pour éviter de reporter le problème ailleurs, les mesures doivent prévoir des mécanismes qui empêchent une inflation exagérée des loyers, permettent d'inciter les propriétaires-bailleurs et de protéger les locataires qui feraient les démarches pour améliorer leur logement.

Recommandation sous-jacente

Une piste pourrait être de contraindre les propriétaires de logements de faible qualité énergétique soit de faire eux-mêmes les améliorations en prévoyant des aides spécifiques si le propriétaire et/ou les locataires sont en précarité énergétique assorties de conditions sur le loyer et la protection des locataires, soit de proposer une formule où une agence spécialisée prend en charge les rénovations et la gestion de la location du logement pendant un certain laps de temps. Des conditions de préemption ou de remboursement de la plus-value en cas de revente du bien rénové grâce aux aides accordées dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique pourraient être instaurées comme c'est déjà le cas dans les prêts hypothécaires à taux réduit octroyés par les Fonds du Logement de chacune des régions.

7.2 Réseaux et compteurs intelligents

Nous nous approchons d'un avenir dans lequel les combustibles fossiles ne seront plus aussi largement à disposition pour répondre aux besoins énergétiques croissants de la population mondiale. Les limites de l'écosystème terrestre approchent. C'est pourquoi, outre le défi climatique, il faut massivement miser sur les énergies renouvelables et sur les économies d'énergie. Plusieurs instruments ont été développés pour cela, comme les appareils peu énergivores, les normes et primes à l'isolation, les réductions fiscales fédérales pour l'énergie verte, ou les certificats verts. Un instrument dont on parle de plus en plus concerne l'adaptation de l'infrastructure de transport et de distribution de l'électricité, à savoir les réseaux et compteurs intelligents.

Ces adaptations sont nécessaires non seulement pour résoudre les difficultés croissantes d'adéquation entre l'offre et la demande (cf. peu de solutions de stockage de l'électricité existent à l'heure actuelle) dans un contexte où le parc de production comportera une part de plus en plus importante de sources d'énergie renouvelable, telles que l'éolien ou le solaire photovoltaïque, dont la production est nettement moins prévisible, et d'autre part pour optimiser le transport et la distribution.

(a) Quoi ?

Si autrefois l'électricité était produite dans quelques centrales énergétiques gigantesques et était envoyée depuis celles-ci de manière prévisible vers le consommateur, nous sommes aujourd'hui confrontés à des formes décentralisées de production et de distribution de l'énergie. Cela entraîne naturellement une situation beaucoup plus complexe et exige d'autres types de réseaux de distribution et de transport, qui doivent être adaptés au flux d'énergie produite de manière décentralisée ainsi qu'à son transport et à sa distribution. Cette évolution est accélérée par la part croissance de l'énergie verte dans le parc de production. Le réseau doit pouvoir s'adapter à une production décentralisée et moins prévisible, un défi pour lequel les « réseaux intelligents » doivent fournir une solution. Cette production est d'ailleurs en partie assurée

par les consommateurs, que l'on appelle les « *prosommateurs* », comme ceux qui ont des panneaux solaires sur leur toit, produisent et consomment en partie l'électricité produite par les panneaux. Un réseau « intelligent » peut intervenir à la fois où l'énergie est nécessaire (consommation) et où elle est produite (production). Le terme « intelligent » s'explique par la recherche d'une meilleure interaction et d'une meilleure communication entre les différents pôles de consommation et de production. « Les compteurs intelligents » font partie d'un tel réseau plus flexible et « communiquent », d'où également leur qualificatif d'« intelligents », avec le réseau. Cette nouvelle infrastructure peut adopter différentes formes, chacune présentant plus ou moins d'avantages et d'inconvénients.

(b) Débat

Les compteurs intelligents sont donc uniquement un élément possible des réseaux intelligents, mais pour affronter les défis inhérents à la production d'énergie décentralisée et intermittente, des choix doivent surtout être faits par rapport à ce point. Le type de compteurs intelligents et la manière dont ils sont déployés ne représentent toutefois qu'une partie des possibilités en matière d'architecture de réseaux intelligents (SERV 2011). Comme l'indique l'étude du SERV, « *les compteurs intelligents (...) sont un élément essentiel des réseaux intelligents, car ils permettent des flux de communication bidirectionnels entre le client et le fournisseur ou le gestionnaire de réseau. La question centrale est toutefois de savoir* ***où*** *ces compteurs intelligents doivent être placés* ***et de quels types*** *de compteurs on aura besoin?*[139] » (SERV 2011:3). Dans le débat sur la précarité énergétique qui nous occupe, se rajoute également la question de savoir ***chez qui*** les compteurs doivent être placés ?

Nous ne retrouvons aucune position claire dans les trois régions, ni en ce qui concerne le choix du type de réseaux, ni à propos du type de compteur. La Flandre semble très favorable à l'idée d'un déploiement étendu des compteurs intelligents, au vu de la place occupée par ces compteurs dans le programme « *Vlaanderen in Actie* » et des études coûts-bénéfices commanditées à propos d'un tel déploiement. En Wallonie, on se concentre plutôt sur le concept des réseaux intelligents via la plateforme de réflexion REDI (Réseaux électriques durables et intelligents), organisée par le régulateur wallon, la CWaPE. BRUGEL (qui a demandé une étude à ce propos en 2009) semble aussi fortement encourager une approche réfléchie pour un éventuel déploiement des compteurs intelligents, où l'on devrait d'abord réfléchir à ce à quoi le réseau pourrait ressembler dans le contexte urbain.

(c) Third Energy package

Le fait que le ministre flamand de l'Energie ne semble plus douter que les compteurs intelligents s'imposeront de toute façon peut être fortement lié à la manière dont ceux-

[139] Traduction libre

ci sont mis en avant dans les dernières directives européennes relatives aux marchés du gaz et de l'électricité.

« Les Etats membres veillent à ce que des systèmes de mesure intelligents soient introduits, qui soutiennent la participation active des consommateurs au marché pour la fourniture d'électricité. L'introduction de tels systèmes de mesure peut être soumise à une évaluation économique à long terme des coûts et des avantages pour le marché et le consommateur individuel ou à une étude visant à définir quelle forme de mesure intelligente est ***économiquement réalisable et rentable****, et quel est le délai nécessaire pour sa distribution.*

Une telle évaluation sera réalisée au plus tard pour le 3 septembre 2012.

Sous réserve de cette évaluation, les Etats membres ou l'autorité compétente qu'ils désignent proposent un calendrier de 10 ans maximum pour l'introduction des systèmes de mesure intelligents. Si la mise en service des compteurs intelligents est jugée positivement, ***au moins 80 %*** *des consommateurs seront équipés de ces systèmes de mesure intelligents au plus tard en 2020.*
Les Etats membres ou l'autorité compétente qu'ils désignent garantissent l'interopérabilité de tels systèmes de mesure qui sont introduits sur leur territoire et tiennent compte de l'application des normes adéquates et des meilleures pratiques ainsi que de l'importance du développement du marché interne pour l'électricité. »

Directive 2009/72/CE, Annexe 1 art. 2 (Parlement Européen et Conseil 2009)

En règle générale, le troisième paquet énergétique semble quelque peu vouloir répondre à un manque de considération pour les enjeux sociaux liés à l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité. Pourtant, dans le document précité portant sur les compteurs intelligents, la protection des consommateurs ou la répartition des coûts et avantages ne sont même pas évoquées. La répartition des coûts et bénéfices est néanmoins un élément important dans cette discussion.

Points prioritaires dans le cadre de la précarité énergétique – Coûts et bénéfices

En 2008, KEMA a réalisé pour le gouvernement flamand une analyse des coûts/bénéfices du déploiement des compteurs intelligents. Il en est ressorti qu'il entraînait un coût de 389 millions d'euros (KEMA 2008). Il va de soi que dans de telles études, les hypothèses sont cruciales. Une nouvelle étude a à présent été commandée. La question visant à savoir comment ces coûts et bénéfices seront répartis entre les différents protagonistes (fournisseurs, GRD, clients, etc.) subsiste néanmoins et concerne un montant loin d'être négligeable. Dernièrement, on a estimé qu'un déploiement massif en Flandre des compteurs à budget au niveau résidentiel coûterait à chaque famille flamande 40 € par an pendant 20 ans (Domen 2011).

Le déploiement des compteurs intelligents n'entraîne naturellement pas que des coûts. Quels sont les avantages, comment se positionnent-ils face aux coûts ? Ce rapport entre les avantages et les coûts est-il le même pour tous les utilisateurs ou y a-t-il

des gagnants (relatifs) et des perdants ? Les personnes en situation de précarité énergétique vont-elles profiter de l'introduction des compteurs intelligents ou en seront-elles les grandes perdantes (une crainte qui n'est pas infondée étant donné leurs conditions de vie et leur capital social, économique et culturel, tels qu'évoqués dans la première partie de ce rapport) ? La possibilité de relever les index à distance est un changement important qui peut améliorer le système de facturation : facture énergétique plus juste suite à un suivi plus rapide de l'évolution de la consommation et moins d'erreurs lors des mesures. Elle permettrait certainement d'éviter certains soucis rencontrés dans le cadre de déménagements problématiques. Par contre, le gestionnaire de réseau de distribution y perdra en matière de proximité avec la clientèle[140]. Néanmoins, le personnel désengagé de la tâche de relever des index pourrait être affecter plus spécifiquement et de manière plus intensive à l'accompagnement de personnes en situation de précarité énergétique.

A l'heure actuelle, un technicien doit être présent physiquement pour le branchement ou le débranchement d'un limiteur de puissance, l'installation des compteurs à budget ou encore le raccordement ou la clôture des points d'accès. Avec les compteurs intelligents, cela pourra se faire à distance. Cet élément est pris en considération dans l'étude KEMA en tant que bénéfice sous le vocable « prise en charge plus efficace des personnes en défaut de paiement », chez qui la consommation peut être « réduite » (KEMA 2008:42). Si ces formes de traitement à distance sont rendues possibles légalement, le risque plane d'entraîner une dépersonnalisation accrue de la relation entre le gestionnaire de réseau et le client. Au niveau de la précarité énergétique, cela semble difficile de considérer cela comme un progrès, alors que, dans ce rapport, nous soulignons la nécessité d'un meilleur suivi, où l'on tient compte des circonstances spécifiques ayant entraîné les difficultés de paiement. Cela offre, par contre, la possibilité d'utiliser de manière plus flexible l'instrument « compteur à budget » si le client le souhaite.

Les compteurs intelligents permettraient aussi un meilleur suivi du rechargement ou non des compteurs à budget pour le gaz ou l'électricité, et fourniraient donc plus d'informations sur les éventuelles auto-coupures ou auto-restrictions. Cela entraîne toutefois un risque de violation de la vie privée. Si elles s'inscrivent dans le cadre d'un accompagnement correct du client, ces informations pourraient permettre une approche plus préventive.

Les tarifs innovants sont aussi une possibilité, tout comme le contrôle de la consommation. La gestion de la consommation pourrait aider à garder le réseau en équilibre et offrir, en théorie, des avantages pour le consommateur grâce à une tarification spécifique. Les tarifs pourraient, en effet, être mieux définis en temps réel en fonction de la situation de l'offre et de la demande sur le réseau, et certaines machines (comme les lave-linges ou les véhicules électriques) pourraient être branchées/débranchées en

[140] Par « proximité », nous soulignons le rôle des personnes qui relèvent les compteurs, qui personnalisent d'une part le service et qui peuvent d'autre part estimer "de visu" la situation de certains quartiers.

périodes creuses/de pointe. Nous doutons, toutefois, que les personnes en situation de précarité énergétique disposent des appareils compatibles avec ce type de gestion de la demande et que les « mécanismes de prix innovants » apportent une solution à la complexité et au manque de transparence de la tarification actuelle.

En ce qui concerne l'efficacité énergétique, principal bénéfice identifié dans l'étude KEMA pour les clients résidentiels, la question essentielle concerne l'identification et la quantification d'une marge bénéficiaire potentielle pour les personnes en situation de précarité énergétique. Nous avons de bonnes raisons de penser, sur la base de la littérature que nous avons analysée dans la première partie, qu'elle ne sera généralement pas significative, étant donné le niveau de consommation déjà restreint de ces ménages suite aux moyens limités. D'autre part, la concrétisation d'éventuels bénéfices dépend de la capacité du ménage à utiliser les informations fournies par les compteurs intelligents pour adapter son comportement et sa consommation en conséquence, ce qui n'est pas si évident que cela.

Il est clair que si les réseaux et les compteurs intelligents entraînent déjà en eux-mêmes des discussions complexes et des décisions difficiles sur le plan technico-économique, la discussion ne sera pas simplifiée par l'ajout de la dimension sociale. Ce sujet fera encore couler beaucoup d'encre, et c'est à espérer, car une telle réflexion est nécessaire mais malheureusement pas encore suffisamment entamée.

7.3 Synergies possibles/nécessaires avec la Performance Energétique des Bâtiments

Dans sa mise en œuvre actuelle, la directive sur la performance énergétique des bâtiments (PEB) attise les discussions au niveau de ses impacts potentiels sur les ménages en précarité et en précarité énergétique. Les avis divergent entre ceux qui estiment qu'elle permettra d'améliorer l'efficience énergétique de l'ensemble du parc de logements belges (qui en aurait grandement besoin), et ceux qui estiment que les ménages précarisés feront les frais d'une politique surtout intéressante pour les ménages des classes moyennes à aisées.

La caractérisation des logements en fonction de leur efficacité énergétique devrait, selon les premiers, faire pression sur les propriétaires soit pour réaliser des travaux d'amélioration (mais sans doute en visant un niveau de loyer plus élevé après coup), soit pour adapter le loyer en fonction des charges énergétiques attendues (suite à la préférence des ménages pour un logement de meilleure qualité énergétique). Néanmoins, en l'absence de mesures complémentaires (par exemple de type encadrement des loyers en fonction notamment de la note obtenue au certificat PEB), et en présence d'un nombre insuffisant de logements à prix raisonnable sur le marché (cf. manque criant de logements sociaux et de logements à faible loyer par rapport aux besoins), il est à craindre que la PEB ne concerne pas les ménages précarisés. Ceux-ci

seraient déjà trop heureux de trouver un logement à prix abordable pour venir titiller le propriétaire avec ce type de considération. Le lien entre bas revenus et logement de piètre qualité risque de s'en retrouver renforcé.

La mise en œuvre de cette directive PEB, est-elle pour autant une mauvaise chose pour la précarité énergétique ? Elle pourrait, au contraire, servir de levier à une politique de rénovation des logements de basse qualité énergétique en évitant les effets pervers de la « gentrification » à condition d'être accompagnée par des mesures complémentaires.

Recommandations sous-jacentes

Il faudrait pour cela mettre sur pied un **accompagnement des ménages à faibles revenus,** propriétaires occupants ou locataires, pour les aider à obtenir les aides (déjà existantes ou à compléter) en matière de primes à l'efficacité énergétique et à la rénovation, à recourir à divers outils de financement/préfinancement et à signer des accords-types garantissant les droits de chacun (par exemple : bail spécifique entre le(s) locataire(s) et le propriétaire, contrat de gestion et rénovation d'un logement par une agence immobilière sociale, droit de préemption et récupération de la plus-value sur la revente du logement en contrepartie d'aides financière et d'un encadrement spécifique, etc.). Beaucoup de mesures et d'outils existent déjà mais il est très difficile pour un ménage de s'y retrouver dans l'éventail des mesures et de leurs conditions d'accès. Un accompagnement **centralisé qui aiderait à la compilation d'un dossier unique, au montage financier du projet et aux exigences administratives** en fournissant des contrats-type selon les circonstances, doublé d'une **volonté politique de légiférer sur un niveau d'exigences minimales en matière d'efficience énergétique pour le logement** pourraient sans doute réaliser la synergie entre la lutte contre la précarité énergétique et le défi climatique au niveau des logements.

Cette mesure aurait assurément un coût à court et moyen termes mais elle permettrait au moins d'améliorer le confort des ménages les plus précarisés et de réduire la précarité énergétique de manière plus structurelle, en s'attaquant à la réduction de la consommation énergétique des ménages tout en leur permettant d'atteindre un certain niveau de confort dans leur logement.

La PEB peut donc être un atout dans la lutte contre la précarité énergétique mais cela nécessiterait la **mise sur pied de mesures spécifiques pour que les ménages précarisés ne se retrouvent pas exclus de facto des bénéfices de la mesure, voire même pénalisés**, comme cela a été le cas pendant longtemps avec les mesures de soutien à l'efficience énergétique pour les ménages.

7.4 Evolutions attendues au niveau des réglementations européenne, nationale et régionales

7.4.1 « Third Energy Package » et définition (européenne) de la précarité énergétique

La dernière directive portant sur les marchés libéralisés du gaz et de l'électricité prévoit que chaque état membre puisse définir une catégorie de clients dits « vulnérables » à laquelle des règles particulières de protection peuvent être octroyées. La directive mentionne explicitement que la définition de cette catégorie peut faire référence à la précarité énergétique (sans donner une définition de ce que cela recouvre).

Recommandations sous-jacentes

Au vu de cette étude, la définition de cette catégorie de clients vulnérables aurait dû être l'occasion **d'améliorer le système belge de « client protégé »** qui ne se base actuellement que sur la reconnaissance de certains statuts sociaux. **Adopter une définition fédérale se basant au moins sur un seuil minimal de revenus du ménage** (par exemple : seuils de revenus du statut OMNIO, seuils de revenus liés à définition européenne de la pauvreté, etc.) serait déjà un grand progrès. **L'adoption d'un second seuil, basé sur un niveau de revenus supérieurs à ceux de la première catégorie ou une combinaison d'indicateurs** (par exemple seuil de revenus + dépenses énergétiques supérieures à 10% des revenus, ou analyse revenus-dépenses à base du budget référence), permettrait de lisser l'aide entre les plus fragiles et ceux qui essaient de s'en sortir. Cette étape intermédiaire pourrait éviter ainsi le piège du « tout ou rien » qui fait que les ménages qui n'ont soudainement plus droit à aucune aide ne retombent, quelque temps plus tard, dans les mêmes problèmes.

7.4.2 Régionalisation de certaines politiques

On observe une régionalisation de plus en plus poussée au niveau des mesures liées à la précarité énergétique. La notion de « client protégé » au sens fédéral, par exemple, a été élargie au niveau régional en Wallonie et à Bruxelles et les régions financent cette politique au travers d'un accroissement des frais de distribution des GRD. La Région flamande a, notamment, une mesure de gratuité pour les premiers kWh électriques, dont le financement passe également par un accroissement des frais de distribution de ses GRD.

Il est certain que cette régionalisation a des impacts non-négligeables sur les modes de financement et sur l'assiette concernée par la répartition des coûts. Au niveau fédéral, c'est l'ensemble des consommateurs raccordés aux réseaux de transport d'ELIA et Fluxys (dont les ménages via les GRD) qui participent à l'effort financier (avec certaines réductions ou plafonds pour les gros consommateurs d'électricité). Par contre, le financement des mesures au niveau régional passe exclusivement par un accroissement des frais de distribution des GRD. On assiste donc à une réduction drastique de

l'assiette des contributeurs (la consommation des clients raccordés directement aux réseaux de transport n'est plus prise en compte). D'autre part, la répercussion des coûts au niveau des frais de gestion des GRD limite terriblement le potentiel de mutualisation au niveau régional : l'impact d'une mesure pourra avoir des répercussions en termes d'augmentation des frais de distribution très différentes en fonction de la taille du GRD, de sa localisation (présence d'une grande ville, caractéristiques socio-économiques de la population, dynamisme du tissu économique local, etc.) et de son portefeuille moyen de clients (cf. répartition entre les ménages et les entreprises ou professions libérales).

Recommandations sous-jacentes

Idéalement, le **mode de financement, de même que le calcul du tarif social spécifique, devrait rester au niveau fédéral** pour assurer la plus grande équité possible entre les citoyens du pays. Il est à remarquer que le cas de la Région de Bruxelles-Capitale serait particulièrement interpelant si le tarif social spécifique devait être régionalisé. La région d'une part centralise, comme beaucoup d'autres capitales, une proportion beaucoup plus importante de personnes en précarité, dont énergétique, et d'autre part n'a qu'un nombre limité de fournisseurs de gaz et d'électricité en plus d'un GRD unique. Le calcul du tarif social au niveau régional sur base de la méthode de calcul actuelle mais appliquée au territoire régional plutôt qu'à l'ensemble du pays reviendrait à ce que les ayants-droits se retrouvent avec un tarif à peine différent de ce qui se pratique sur le marché.

En ce qui concerne la répartition des coûts au niveau régional, **ils pourraient être mieux mutualisés et probablement réduits par une mise en commun au niveau des GRD régionaux des frais liés aux obligations de service public d'une part et une gestion plus groupée des achats de gaz et d'électricité** sur les marchés pour alimenter les clients dont le GRD est le fournisseur.

7.4.3 Tarification progressive

Actuellement, l'analyse des tarifs de gaz et d'électricité disponibles sur le marché résidentiel montrent clairement une dégressivité du coût en fonction de la consommation (cf. notamment les redevances fixes). Un même constat peut être posé en ce qui concerne le mazout (cf. coût de livraison, tarif plus avantageux dès commande de plus de 2.000 litres). Cela signifie que les kWh couvrant les besoins élémentaires des ménages sont plus chers que ceux relatifs à une consommation de « loisir ou de confort ».

Par ailleurs, il est certain que le profil de consommation des ménages en précarité énergétique est assez contrasté (de très faible pour les ménages qui se restreignent à très élevé pour certains ménages habitant des logements « passoires énergétiques »). L'instauration d'une progressivité des tarifs pourrait donc être très bénéfique aux mé-

nages à consommation réduite (certains en précarité énergétique, d'autres parce qu'ils ont investi dans l'amélioration énergétique de leur logement) mais pénaliser les consommations élevées. Dans le cadre d'une politique de lutte contre la précarité énergétique, et en présence de mesures d'aide à l'amélioration de l'efficience énergétique des logements ciblant plus spécifiquement ces ménages, l'adoption d'une tarification progressive pourrait limiter les effets négatifs pour les ménages en précarité énergétique ayant une consommation élevée. Elle pourrait, par contre, avoir une influence au niveau de l'introduction des véhicules électriques pour les particuliers.

Reste à voir dans quelle mesure la progressivité des tarifs serait en phase avec les principes d'un marché libéralisé. Une sorte d'encadrement de type « prix maxima pour les produits pétroliers » relatif aux premiers kWh consommés pour les besoins élémentaires (par exemple sur base du calcul effectué par la Région flamande pour l'octroi des kWh électriques gratuits) pourrait peut-être être envisageable et son application limitée à la catégorie intermédiaire d'ayants-droit entre le tarif social et le client classique.

Partie IV. Résumé, conclusions et recommandations

Comme nous avons pu le constater au travers de cette étude, la précarité énergétique est une problématique complexe située aux confins d'enjeux sociétaux et environnementaux majeurs : adéquation des revenus aux besoins élémentaires pour une vie digne, détermination de ces mêmes besoins, droit au logement décent et droit à l'énergie, inclusion/exclusion sociale, défi climatique, performance énergétique des bâtiments, etc. Cette notion relative est fortement dépendante du contexte d'analyse et il est donc essentiel de prendre en considération les facteurs clés qui pourront modifier ce contexte dans un avenir plus ou moins proche.

Au vu de l'évolution de nos sociétés industrialisées vers un monde de plus en plus complexe où, paradoxalement, la communication entre les individus en chair et en os n'a, semble-t-il, jamais été aussi difficile – surtout pour les personnes défavorisées (cf. niveau d'éducation insuffisant, accès limité voire nul aux nouvelles technologies de communication, etc.) – il est essentiel d'envisager la précarité énergétique comme faisant partie d'une stratégie globale d'inclusion des plus défavorisés dans la société, passant notamment par l'accès à un niveau d'éducation suffisant qui permette à chacun de vivre pleinement et dignement sa vie de citoyen. Les solutions à apporter pour lutter contre la précarité énergétique devront donc s'inscrire dans cette optique globale et non se focaliser sur le petit bout de la lorgnette.

Ce chapitre a pour ambition de synthétiser l'ensemble des considérations et éléments de conclusions/recommandations qui ont jalonnés les différentes parties de ce travail, pour ensuite en venir à formuler des recommandations bien cadrées dans cette analyse et évaluation de la situation en Belgique. L'étude a démarré avec l'analyse des concepts, causes et conséquences de la précarité énergétique (partie 1), pour ensuite s'attaquer à l'évaluation de l'état des lieux de la précarité énergétique en Belgique et des mesures existantes (partie 2) pour la contrer. Une mise en perspectives a également été réalisée via un aperçu assez complet de ce qui se passe à ce sujet dans les pays voisins (France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne) et en Suède, et la description de certaines tendances majeures qui pourront redessiner les contours de la problématique dans les années à venir (partie 3).

Synthèse Partie I: « Précarité énergétique: qui, quoi, comment, pourquoi »

Chapitre 1 : Définitions et causes

Dans cette première partie, il apparaît qu'aucune définition de la notion de précarité énergétique n'est adoptée de manière universelle. Il existe bien des définitions relatives aux politiques mises en œuvre par certains pays comme le Royaume-Uni et la France, mais elles ne semblent pas entièrement satisfaisantes. L'analyse plus approfondie

(1) **des causes** expliquant les situations de précarité énergétique (entre autres la faiblesse des revenus par rapport aux dépenses nécessaires à la satisfaction des besoins élémentaires pour une vie digne, la mauvaise qualité énergétique des logements, le statut d'occupation du logement ou l'état de santé, la hausse des prix de l'énergie, etc.),

(2) **des conséquences** (privation et (sur)endettement avec leurs corolaires d'effets négatifs sur la santé, l'état du logement ou l'exclusion sociale),

(3) et de leurs **innombrables interrelations**, a démontré la complexité de la problématique et la difficulté à trouver une définition conceptuelle, et surtout opérationnelle, capable de prendre en considération la plupart des situations rencontrées.

Sur cette base, nous en sommes venus à cette proposition de définition conceptuelle:

> *La précarité énergétique fait référence à la situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés particulières dans son logement à se fournir en énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires.*

Sur le plan opérationnel, un premier indicateur essentiel porte sur la faiblesse des revenus. Afin de faciliter la démarche, nous nous sommes reportés sur des valeurs existantes, telles que le revenu utilisé, par exemple, comme définition du seuil de pauvreté au niveau européen (l'avantage de ce dernier est d'avoir une définition commune au niveau de l'ensemble des Etats membres de l'UE), ou relatif aux conditions d'octroi du statut OMNIO. Au regard de l'extension de la problématique aux ménages à revenus modestes, il serait nécessaire d'introduire un critère supplémentaire basé, vraisemblablement, sur un croisement entre un niveau de revenus maxima délimitant le seuil des « revenus modestes » et une proportion de ces revenus qui sont ou devraient être consacrés aux dépenses énergétiques nécessaires à la satisfaction des besoins de base du ménage.

Afin de limiter au maximum l'effet pervers de l'utilisation d'un seuil unique de délimitation, il serait opportun de prévoir dans le mix des mesures de lutte contre la précarité énergétique un niveau d'aide intermédiaire qui lisserait l'effet du « tout ou rien ».

Enfin, ne croyant pas qu'un indicateur ou une série de « proxies » puissent entièrement prendre la réalité sous-jacente en compte, il nous semble important qu'une porte d'accès aux mesures de protection puisse rester ouverte par le biais, par exemple, d'enquêtes sociales faites notamment au niveau de l'encadrement et de l'accompagnement social (CPAS, médiation de dettes).

Chapitre 2 : Cadre législatif, règlementaire et institutionnel

La discussion portant sur l'énergie en tant que droit et ses implications, ainsi que

- la description des éléments-clés définissant le cadre législatif, règlementaire et institutionnel de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité en Belgique d'une part, et
- la protection des consommateurs via notamment les procédures suivies en cas de défaut de paiement dans chacune des trois régions du pays d'autre part

ont été abordés dans ce chapitre.

C'est un préalable essentiel à la mise en contexte et à bonne compréhension du chapitre suivant, qui tente de quantifier et qualifier la précarité énergétique en Belgique et dans les trois régions du pays.

Chapitre 3 : Etat des lieux en Belgique

Trouver un indicateur exhaustif représentant la précarité énergétique en Belgique est illusoire. L'exercice réalisé dans ce chapitre a consisté à analyser et croiser, quand cela a été possible, les données disponibles ayant un rapport plus ou moins direct avec la problématique. Les données collectées sont à la fois d'ordre quantitatif pur (par exemple : la part des revenus des ménages consacrées aux dépenses en énergie par décile) et d'ordre qualitatif (portant par exemple sur une déclaration du type « je ne peux pas me permettre de chauffer suffisamment mon logement ») afin d'être en mesure d'approcher le plus possible la réalité. La combinaison de diverses sources et différents types de données est, en effet, rendue nécessaire de par la complexité et l'aspect multidimensionnel de la problématique. L'identification de la précarité énergétique cachée (liée à la privation, à la restriction - volontaire ou imposée - de la consommation énergétique par rapport aux besoins élémentaires) n'est certainement pas l'élément le plus simple et constitue, bien souvent, la limite de l'exercice.

Si les données étaient suffisamment détaillées et comparables, elles ont été analysées au niveau de chacune des trois régions du pays.

A la lumière de ces différentes données et analyses, un constat s'impose : la précarité énergétique semble se répandre ces dernières années et toucher de plus en plus de ménages autres que ceux traditionnellement répertoriés comme étant en précarité.

Il n'existe pas un profil type unique du ménage en précarité énergétique mais certains facteurs accroissent fortement le risque d'être en précarité énergétique. Il s'agit tout d'abord du niveau des revenus du ménage (les déciles les plus bas sont les plus touchés). Ensuite le statut d'occupation du logement (les locataires sont proportionnellement plus touchés même si, en nombre absolu, les propriétaires de maisons sont plus nombreux à être touchés) et l'état du logement (les ménages vivant dans des « passoires énergétiques » souffrent proportionnellement plus de précarité énergétique que les autres) sont des facteurs explicatifs importants souvent corrélés à la faiblesse des revenus.

Parmi les indicateurs étudiés (pour lesquels les statistiques régionales ne recouvrent pas toujours la même chose), figurent les arriérés de paiement et le nombre de plans de paiement qui ne sont pas respectés, le nombre de limiteurs de puissance électrique et de compteurs à budget gaz et électricité placés ou actifs, le nombre de coupures ou la part de marché au niveau consommation résidentielle des différents vecteurs énergétiques par région.

Deux constats majeurs ressortent de cette analyse. Primo, certaines statistiques pourraient être complétées ou améliorées pour être en mesure d'évaluer la précarité énergétique cachée, notamment celle liée aux auto-coupures chez les ménages équipés de compteur à budget. Secundo, une analyse croisée plus poussée serait nécessaire pour mieux appréhender la problématique en tentant le difficile exercice de combiner des bases de données de sources différentes répondant à des objectifs particuliers bien déterminés.

Synthèse Partie II: « Analyse et évaluation des mesures en Belgique »

Cette partie s'est focalisée sur l'inventaire des mesures existantes en Belgique (niveaux fédéral et régional) en rapport avec la précarité énergétique, et sur leur évaluation, tant au niveau conceptuel que de la mise en œuvre pratique, au regard de la définition que nous avons adoptée dans ce travail de ce qu'est la précarité énergétique. La confrontation de l'analyse détaillée des modes de fonctionnement et de financement des mesures répertoriées avec cette définition a été l'occasion de multiples recommandations, ou suggestions, pour améliorer la politique globale de lutte contre la précarité énergétique en Belgique et dans chacune des trois régions, ou, plus prosaïquement, chacune des mesures dans son cadre d'application existant.

Chapitre 4 : Introduction à l'analyse et à l'évaluation

Après quelques considérations méthodologiques sur l'évaluation - plus précisément sur l'évaluation des politiques - et son utilisation, nous nous sommes attachés à décrire la démarche suivie par le projet en matière d'évaluation des politiques belges en relation avec la précarité énergétique.

L'approche choisie porte sur la méthode de négociation, appelée également évaluation de type « 4ième génération », qui s'appuie notamment sur la prise en considération des points de vue et enjeux de différents intervenants, et sur la négociation entre ces intervenants pour identifier les pistes de consensus ou de conflits par rapport à la mesure étudiée.

L'évaluation s'est déroulée en cinq grandes étapes, à savoir :

(1) réalisation de l'inventaire des mesures
(2) définition des fiches d'analyse et des questions-clés destinées à faciliter l'évaluation multicritère détaillée des principales mesures
(3) récolte des données en se basant fortement sur une série d'entretiens avec des intervenants clés représentants les grands points de vue en présence et sur les informations rassemblées lors de participation à des colloques ou tables-rondes sur le sujet
(4) remplissage des fiches d'évaluations et
(5) réalisation de l'évaluation à proprement parler et rédaction des recommandations associées.

Chapitre 5 : Analyse et évaluation

L'inventaire des mesures livrent déjà un premier constat : aucune mesure n'est commune à toutes les régions du pays et à tous les vecteurs énergétiques auxquels recourent les ménages pour leur logement. Chaque région a, en effet, adopté une approche particulière en ce qui concerne les mesures sociales en matière de gaz et d'électricité (l'une mettant l'accent sur le fait de considéré l'énergie comme un droit, l'autre privilégiant la protection de tous les consommateurs contre les coupures et la troisième faisant de la lutte contre le surendettement son cheval de bataille). Au niveau des combustibles liquides, les choses semblent un plus harmonisées entre les régions mais les conditions d'accès, les mécanismes de fonctionnement et de financement diffèrent grandement de ceux en vigueur pour le gaz et l'électricité. Enfin, les combustibles solides sont les grands oubliés du système : ils ne contribuent, ni ne bénéficient d'aides sociales.

Si l'évaluation spécifique des mesures d'aide à caractère social a donné lieu à des constats et recommandations particuliers pour chacune d'entre elles (mais que nous ne reprendrons pas ici), nous nous attarderons un peu plus sur les considérations plus générales qui ressortent de cette évaluation.

- *Complexité et inégalité*

C'est le maître-mot qui semble caractériser l'ensemble du système belge. Une simplification passant notamment par une plus grande harmonisation des procédures ou conditions d'octroi paraît essentielle pour assurer un minimum d'équité entre les mé-

nages en précarité énergétique, quels que soient les vecteurs énergétiques utilisés dans leur logement ou leurs lieux de résidence.

- *Ciblage et cohérence des mesures à caractère social*

La notion de « client protégé » au sens fédéral du terme a montré ses limites en matière de lutte contre la précarité énergétique et deux régions sur trois ont décidé de remédier à ce problème à leur niveau de compétence. Néanmoins, ces nouvelles catégories ne couvrent pas toujours les bonnes personnes et le ciblage reste différent pour les combustibles liquides, ce qui rend la tâche des CPAS particulièrement ardue.

- *Le déséquilibre Curatif – Préventif et la nécessaire synergie avec les mesures à caractère environnemental ou urbanistique*

L'essentiel des mesures à caractère social ne joue que sur les aspects curatifs à court terme : on gère l'urgence d'une situation de détresse mais aucune solution à moyen ou long terme n'est envisagé pour éviter que le problème ne refasse surface de manière structurelle.

Les mesures à caractère environnemental ou urbanistique, par contre, ont ce potentiel mais excluent de facto les ménages en précarité ou en précarité énergétique. Certaines adaptations ont assez récemment vus le jour pour moduler les aides en fonction des revenus, prévoir des prêts à taux réduits, voire même des préfinancements, mais trois pierres d'achoppement persistent : le problème lié à la capacité de remboursement des ménages en précarité ou précarité énergétique, le manque d'incitant pour que les locataires puissent également bénéficier de ces aides sans risquer de voir leur loyer augmenter ou d'être mis à la porte et, surtout, le fait que la plupart des locataires n'occupent un même logement que pour quelques années voire quelques mois alors que les investissements lourds portant sur l'amélioration énergétique du logement ne sont généralement rentables que sur du moyen ou long terme.

- *Mode de financement*

Les assiettes de financement, tant au niveau fédéral que régional, tendent à se réduire de plus en plus (efficience énergétique, « prosommateur », …) risquant dès lors d'accroître le poids financier des mesures sur un nombre restreint de contribuables, qui comptent paradoxalement plus de ménages en situation précaire.

- *Rôle des CPAS*

Le rôle des CPAS en matière d'énergie semble s'être élargi énormément ces dernières années. Par contre, les moyens financiers et humains n'ont pas nécessairement suivi cette évolution. Du plus, cette pénurie de moyens s'étend à d'autres matières et rôles du CPAS. Par ailleurs, le nombre croissant de personnes ayant besoin d'aide suite à l'élargissement de la problématique vers un public plus vaste comporte de plus en plus de personnes non familiarisée avec le CPAS, et vice-versa. Pour tenter de solutionner ces deux derniers points, il faudrait probablement envisager un élargisse-

ment des points de contacts disponibles en matière de prestation de services, ou l'instauration de points de contacts plus larges. Enfin, un certain nombre de tâches prises en charge par les CPAS pourraient être traitées par les fournisseurs si leur service à la clientèle était amélioré (par exemple : explication de la facture, négociation d'un plan de paiement 'raisonnable', nettoyage des données de clients envoyés aux CPAS, etc.).

- *Compteur à budget*

En ce qui concerne les ménages en précarité énergétique, le recours aux compteurs à budgets engendre bon nombre d'inconvénients dans la pratique. En outre, l'élément éducatif lié à l'utilisation d'un compteur à budget en termes de sensibilisation à la consommation n'est pas nécessairement de mise pour des ménages en précarité énergétique qui ne sont parfois pas à même de couvrir leurs besoins énergétiques élémentaires. Le compteur à budget a certes des avantages mais il faudrait peut-être recibler son utilisation au niveau de l'accompagnement à la gestion budgétaire dans le cas de ménages (sur)endettés qui disposent de suffisamment de revenus pour subvenir à leurs besoins de base, ou dans le cadre de la sensibilisation à une meilleure gestion de la consommation énergétique auprès de ménages volontaires avec des revenus suffisants. L'utilisation éventuelle de cet outil à l'avenir devra également s'apprécier au regard des avantages qu'il apporte par rapport à son coût pour le client et pour la société en général.

- *Aides progressives*

Pour éviter les effets pervers d'enfermement (dès que l'on sort des conditions d'octroi de l'aide, la situation est tellement difficile que l'on retombe inévitablement et rapidement dans les conditions d'octroi ; cf. « pièges à l'emploi »), il est nécessaire d'avoir une progressivité dans les mesures d'aide. La seule qui tenait compte de cet aspect était le chèque énergie, qui n'existe plus depuis 2009. Il est nécessaire de revoir la possibilité d'octroyer des aides, dégressives, à des groupes de consommateurs qui n'entrent pas dans les conditions d'octroi des mesures sociales existantes mais qui s'en approchent fortement.

Synthèse Partie III: « Mise en perspective »

L'évaluation des mesures existantes en Belgique est intéressante en soi mais il est encore plus instructif de pouvoir comparer notre situation, d'une part, à ce qui se passe dans d'autres pays, notamment nos voisins immédiats et d'autre part, d'identifier les facteurs qui influenceraient potentiellement les constats et considérations de l'évaluation à l'avenir.

Chapitre 6 : Benchmark

Une étude approfondie des systèmes de mesures mis en place pour remédier aux problèmes d'accès à l'énergie des ménages et leur permettre de couvrir ne fût-ce que partiellement leurs besoins en énergie ont été réalisés pour la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède.

Chaque pays a une approche bien spécifique de la question, les uns disposant d'un arsenal légal et d'un programme de lutte contre la précarité énergétique en tant que tel, les autres privilégiant la qualité énergétique des logements et incluant les difficultés financières liées à l'approvisionnement en énergie au coût global du logement et, donc, à l'aide faite au ménage en ce domaine.

Après avoir analysé des mesures intéressantes dans les différents pays – allant de programmes d'isolation groupés à l'assainissement des dettes personnelles, en passant par la mise en place de numéros de contacts sociaux par les fournisseurs et à des campagnes d'information ciblant mieux le public des personnes immigrées –, un nombre d'idées-clés qui pourraient inspirer les recommandations relatives à la situation belge a été repris et discuté. Les idées évoquées reprennent :

- la révision des allocations d'aide sociale et le droit d'accès aux tarifs sociaux ;
- l'amélioration de l'accessibilité aux ménages à bas revenu à un logement économe en énergie ;
- l'information des usagers ;
- la formation des professionnels du secteur social au thème de l'énergie ;
- l'amélioration des services des fournisseurs aux consommateurs.

Chapitre 7 : Perspective d'évolutions futures

Plusieurs facteurs sont de nature à modifier ou à renforcer les constats posés lors de l'évaluation des mesures existantes en Belgique. Il s'agit notamment de la hausse attendue des prix de l'énergie, des synergies nécessaires entre la lutte contre la précarité énergétique et la lutte contre le changement climatique (qui passe notamment par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments), de l'introduction probable de nouvelles technologies liées aux réseaux et/ou compteurs intelligents, de l'adoption d'une définition de client vulnérable basé sur les principes de la précarité énergétique au niveau européen ou des enjeux liés à une régionalisation accrue de certaines compétences en matière de précarité énergétique. Chacun de ces éléments doit être pris en considération dans une politique de lutte contre la précarité énergétique, tout comme la lutte contre la précarité énergétique devrait faire partie des préoccupations de toute étude relative à l'évolution de chacun de ces éléments.

Formulation de recommandations pour la lutte contre la précarité énergétique en Belgique

Cette partie du chapitre reprend les principales recommandations relevées tout au long de la réflexion menée et des constats posés dans cette étude. Le tableau 14 fait la synthèse de ces recommandations, détaillées par la suite, tandis que le tableau 15 liste une série d'études complémentaires qu'il serait intéressant de mener pour alimenter la discussion autour ou préciser la faisabilité des recommandations avancées.

Recommandations	Type de mesure concernée	Niveau	Acteurs concernés
Réforme en profondeur du système actuel			
Redéfinition « client protégé » au sens fédéral/régional (base revenus référence OMNIO ou seuil de pauvreté)[141]	mesure sociale P / accès	Fédéral / régional	pratiquement tous
Intégration d'une mesure sociale de type intermédiaire (cf. chèque énergie) ciblant les ménages à revenus modestes + autre critère lié au logement (PEB) ou aux dépenses à consentir pour couvrir les besoins élémentaires	mesure sociale P	Fédéral / régional	pratiquement tous
Harmonisation des catégories d'ayants-droit entre le tarif social et les allocations octroyées par le Fonds Social Chauffage mazout	mesure sociale P	Fédéral	SPP Intégration sociale / SPF Economie/secteur pétrolier
Limiter les kWh électriques gratuits aux clients protégés (+ autres catégories ?)[142]	mesure sociale P	Régional (RF)	Gouvernement régional / VREG / consommateurs d'électricité / GRD
Eviter les càb pour les ménages dont les revenus sont insuffisants pour couvrir les besoins élémentaires	mesure sociale accès	Régional (RF et RW)	Gouvernements régionaux / VREG / CWaPE / GRD / CPAS / médiateurs de dettes
Offrir un encadrement complet aux clients protégés tant de type guidance énergétique/ « *energiesnoeiers* » que pour la compilation d'un dossier et la réalisation de travaux de rénovation du logement ou d'investissements économiseurs d'énergie	mesure consommation énergie (social et environnemental)	Régional	Gouvernements régionaux / VEA / IBGE / DGO4/ GRD / CPAS / médiateurs de dettes / Fournisseurs

[141] L'adoption d'une telle définition au niveau national rendrait probablement inutile le statut de client protégé régional (sauf clients endettés), et simplifierait le système. L'absence d'extension de client protégé au niveau régional flamand serait palliée. Les coûts liés à la cotisation fédérale (électricité) et à la surcharge pour clients protégés (gaz) seraient augmentés mais les frais de distribution globalement réduits. Une plus grande harmonisation et équité entre les régions seraient réalisées et les coûts associés répartis sur une assiette plus large (mais avec donc augmentation de la contribution financière de certains consommateurs notamment ceux directement raccordés aux réseaux d'ELIA et de Fluxys.

[142] Si la définition du « client protégé » au sens fédéral n'est pas revue, il sera probablement nécessaire de définir une/des catégorie(s) d'ayants-droit supplémentaire(s)

Elargir le principe de cotisation/surcharge pour clients fragilisés aux vecteurs énergétiques solides	mesure sociale accès	Fédéral	SPF Economie / SPP Intégration sociale / secteurs des combustibles solides / Fonds Social Chauffage
Elargir le Fonds Energie gaz électricité aux autres vecteurs (=> gestion hors CREG) **et rassembler les diverses sources de financement**	mesure sociale P	Fédéral	SPF Economie / SPP Intégration sociale / secteurs des combustibles solides / Fonds Social Chauffage / CREG
Inciter les propriétaires-bailleurs à rénover et améliorer l'efficience énergétique des logements sans léser les locataires	mesure consommation énergie (social et environnemental)	Régional	Gouvernements régionaux
Editer des conventions-type faisant respecter les droits de chacun dans le cas où le locataire entame des démarches de rénovation / amélioration de son logement	mesure consommation énergie (social et environnemental)	Régional	Administrations régionales / associations de locataires et propriétaires
Ajustement des mesures existantes ou d'amélioration du système existant			
Harmonisation politique sociale - politiques environnementale et urbanistique : Utiliser les mêmes critères que ceux de la nouvelle définition de « client protégé » et ceux relatifs à la nouvelle catégorie intermédiaire pour moduler les primes / subsides / avantages fiscaux à la rénovation et aux investissements économiseurs d'énergie	mesure consommation énergie (social et environnemental)	Fédéral / régional	SPF Economie / SPP Intégration sociale / IBGE / VEA / DGO4
Revoir les allocations mazout sur base des besoins élémentaires à couvrir des ayants-droit	mesure sociale P	Fédéral / secteur pétrolier	Fédéral / Fonds Social Chauffage
Permettre que les allocations de mazout puissent versées directement au fournisseur après la livraison	mesure sociale P	Fédéral / secteur pétrolier	Fédéral / Fonds Social Chauffage
Collecte de statistiques sur les auto-coupures avec les càb et le recours à la fourniture minimale garantie des limiteurs de puissance	mesure sociale	Régional	Régulateurs régionaux / GRD

Application du tarif social fédéral et régional gaz/électricité au niveau des chaufferies centralisées et des communs d'immeubles (cf. méthode du Fonds Social Chauffage mazout ou sur base des quotités)	mesure sociale P	Fédéral et régional (RW et RBC)	CREG / Régulateurs régionaux (CWaPE et BRUGEL) / clients protégés / CPAS / GRD
Favoriser/obliger un compteur individuel d'électricité par logement pour faciliter l'application du tarif social	mesure sociale P	Régional	
Application du tarif social régional possible chez le fournisseur (cf. TSS)	mesure sociale P	Régional (RW et RBC)	Régulateurs régionaux (CWaPE, BRUGEL), GRD, fournisseurs
Prévoir une CLE avant coupure de gaz/électricité en cas de refus de placement d'un càb	mesure sociale accès	Régional (RW)	Gouvernement régional / CWaPE / Fournisseurs / GRD
Définir des critères minima pour le placement d'un càb	mesure sociale accès	Régional (RF et RW)	Gouvernements régionaux / VREG / CWaPE / Fournisseurs / GRD
Formation des assistants sociaux / service clientèle en matière d'énergie et de précarité énergétique	autre mesure	Fédéral / Régional	Enseignement / promotion sociale / CPAS / médiateurs de dettes / Fournisseurs / GRD
Etendre l'expérience « experts de vécu » à la thématique de la précarité énergétique	autre mesure	Fédéral / Régional	Ministères et administrations en lien avec la précarité énergétique
Développer des points de contact autres que les CPAS en matière de précarité énergétique	autre mesure	Fédéral / Régional	

Tableau 14: Tableau récapitulatif des recommandations

càb = compteur à budget

Recommandations portant sur des analyses et études complémentaires intéressantes
Etudier l'intérêt de maintenir le tarif social dans les logements sociaux sans condition supplémentaire d'octroi
Analyser l'impact financier de l'adoption de la nouvelle définition de « client protégé » au sens fédéral
Analyser la pertinence d'une mutualisation au niveau régional des coûts des OSP des GRD et de la gestion de l'approvisionnement énergétique lié
Analyser le lien entre les ayants-droit des catégories de clients protégés régionaux reconnus sur base de leur endettement avec la notion de précarité énergétique
Développer un guide / logiciel de calcul permettant d'estimer les besoins élémentaires des ménages en fonction de divers paramètres
Analyser les critères pertinents (revenus modestes, PEB, dépenses énergétiques nécessaires pour couvrir les besoins élémentaires) pour définir une catégorie intermédiaire d'ayants-droit
Analyser pourquoi les plans de paiement négociés par les CPAS/médiateurs de dettes sont beaucoup mieux respecter et s'inspirer si possible des résultats pour améliorer la procédure chez les fournisseurs

Tableau 15: Recommandations portant sur des analyses et études complémentaires intéressantes

- *Stratégie globale d'inclusion*

En premier lieu, la lutte contre la précarité énergétique doit être intégrée dans une lutte contre la précarité générale et une stratégie globale d'inclusion. Un grand nombre des causes abordées dans le premier chapitre sont relatives à une approche plus globale de sécurité sociale, d'accès à l'éducation et au marché du travail, et à une approche sociétale de lutte contre l'exclusion sociale. Sans évolution sur ce plan-ci, la lutte contre la précarité énergétique risque de ne pas avoir beaucoup ou assez d'effet.

- *Lutte contre la précarité énergétique : Un meilleur équilibre entre le curatif et le préventif*

L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments

Cet aspect doit être la pierre angulaire de la lutte contre la précarité énergétique. Vu les enjeux écologiques et énergétiques, un grand nombre de mesures existent déjà dans ces deux domaines. Nous avons, par exemple, discuté les différentes primes existantes et le certificat PEB[143], ainsi que leur manque d'efficacité, voire même le risque d'effets pervers qu'ils génèrent à l'encontre des ménages les plus précarisés, qu'ils soient propriétaires (nécessitant le préfinancement) ou locataires (n'ayant pas la décision en main et risquant de faire face à une augmentation du loyer). Il est nécessaire, dès lors, d'augmenter les efforts et les fonds à disponibilité d'un meilleur ciblage et d'une plus grande efficacité de telles mesures pour les ménages précarisés. La prise en compte la problématique de la précarité énergétique et de la précarité en général doit réellement s'opérer dès la réflexion sur l'adoption ou la modification de telles mesures et dès aujourd'hui, tant pour des raisons énergétiques, écologiques que sociales.

- *Reformulation de la définition de « client protégé »*

L'étude des différentes situations potentielles de précarité énergétique a démontré qu'il s'agit d'une problématique complexe et vaste car elle touche un grand nombre de personnes au profil très différent. En comparant ces situations avec le statut de « client protégé », il est clair que ce dernier ne couvre pas suffisamment les ménages 'vulnérables' à la précarité énergétique. L'analyse des procédures de défaut de paiement et de coupures notamment démontrent également le fossé existant entre le traitement réservé aux bénéficiaires du statut et celui appliqué à ceux qui en sont exclus : un très grand nombre de clients en précarité énergétique ne sont pas protégés. Il est donc nécessaire de revoir ce statut.

Cette réforme peut se baser sur les revenus globaux du ménages (statut OMNIO ou seuils de pauvreté au niveau européen, en fonction de la compatibilité avec une définition plus globale au niveau européen de la précarité énergétique et/ou de la reconnaissance automatique du droit) et sur un croisement entre un seuil de revenus maxima (correspondant aux « revenus modestes ») et un niveau de dépenses réelles ou néces-

[143] Performance Energétique des Bâtiments (PEB)

saires pour couvrir ses besoins élémentaires en énergie (les 10% comme au Royaume-Uni ou le seuil relatif proposé par l'étude commandée par le Secrétaire d'Etat au Développement Durable à SES (Grévisse et al. 2010) qui aurait l'avantage d'être applicable au niveau européen).

Ces pistes de réflexion sont l'apanage des régulateurs et des décideurs politiques, car elles dépendent en grande partie de la possibilité de croiser les données nécessaires à la mise en œuvre pratique pour éviter d'alourdir les procédures administratives. Une piste de recherche serait de déterminer des besoins-types en énergie sur base de données simples à récolter auprès du ménage sur sa situation socio-économique, sur l'état du logement, sur la présence d'équipement particulier, etc.

Ne croyant pas qu'un indicateur ou une série de proxies puissent entièrement prendre la réalité sous-jacente en compte, il nous semble être important de laisser une porte ouverte à l'octroi de ces mesures de protection. Dès lors, il devrait y avoir une possibilité d'obtenir également ce statut de « client protégé » modifié sur base d'une enquête des services sociaux, suite par exemple à des circonstances particulières (par exemple : maladie, équipements particuliers, etc.) qui accroîtraient les besoins estimés.

Afin de mettre fin à une partie de la complexité du système belge, il serait recommandé de revoir la notion de « client protégé » pour les trois régions, de manière harmonisée et étendue aux autres vecteurs énergétiques, ainsi qu'aux mesures à caractère environnemental ou urbanistique.

- *Harmonisation entre les vecteurs énergétiques sur base de cette notion de « client protégé » et avec les autres mesures à caractère environnemental ou urbanistique*

Non seulement une harmonisation entre les régions serait nécessaire afin de solutionner une partie de la complexité et de l'inégalité de traitement entre les clients en fonction de leur lieu de domiciliation ou des vecteurs énergétiques qu'ils utilisent dans leur logement. En effet, il nous semble que les mêmes conditions d'accès à ce statut de « client protégé » modifié devraient être d'application pour des mesures complémentaires ciblant d'autres vecteurs énergétiques que l'électricité et le gaz, et pour la modulation des primes à la rénovation ou l'isolation.

- *Introduction de mesures intermédiaires pour éviter une politique du « tout ou rien »*

Le recours à un seuil unique et strict pour la détermination du statut de « client protégé » pourrait nous mener à une situation de « tout ou rien » pour les ménages se situant à la marge des critères utilisés. Pour éviter cela, il faudrait prendre en considération la possibilité d'introduire une mesure intermédiaire, telle que le chèque énergie en son temps, applicable à une catégorie supplémentaire d'ayants-droit à des aides et

protections limitées par rapport à celles octroyées aux « clients protégés » mais supérieures à celles octroyées aux clients « classiques ».

- *Meilleure de garantie à l'accès à l'énergie dans les procédures de défaut de paiement, pour ceux qui en ont vraiment besoin*

Au niveau de la fourniture de l'énergie, il faudrait introduire une notion de droit à l'énergie qui veille à ce que tout citoyen puisse consommer selon ses besoins *élémentaires,* et pas seulement selon ses moyens financiers. L'amélioration du ciblage du « client protégé » devrait faciliter la segmentation entre les ménages qui risquent effectivement d'avoir moins de moyens que ceux nécessaires pour subvenir à leurs besoins élémentaires (couvrant notamment l'alimentation, le logement, la santé, etc.) et les autres. Pour ces ménages-là, il est nécessaires qu'ils puissent avoir accès non seulement à des mesures curatives, mais également et surtout qu'ils bénéficient d'un encadrement pour des mesures plus structurelles et préventives touchant à l'amélioration de l'efficacité énergétique du logement (structure et comportement) et des équipements.

Cela commence par une aide à la participation équitable au marché. Cela implique non seulement un accès à l'information et bénéficier d'une guidance pour le choix du fournisseur/tarif en fonction de son profil de consommation, mais également un traitement juste en ce qui concerne des plans de paiement raisonnables, des suivis de procédures de la part du fournisseur tenant réellement compte de la situation du consommateur, et des demandes de garanties uniquement quand cela se justifie (pas se baser uniquement sur une présomption de « mauvais payeur » parce que le client a été « droppé » chez le GRD) et payables.

Dans le cas où il y a défaut de paiement chez des clients protégés, un compteur à budget « nu » risque de ne pas suffisamment garantir l'accès à l'énergie. Pour des clients non-protégés, il pourrait effectivement être un instrument de gestion de budget à condition que leurs revenus soient suffisants pour couvrir leurs besoins élémentaires et qu'un accompagnement leur soit offert (cf. absence de lissage des factures mensuelles entre l'été et l'hiver). Le compteur à budget est une alternative moins lourde que la coupure nette et franche mais la menace de coupure est toujours présente, même si potentiellement plus encadrée (cf. aides et accompagnement dispensés par les CPAS) et plus facilement réversible.

Dès qu'une coupure est envisagée ou dès le placement d'un compteur à budget « nu », le recours systématique à une instance de type LAC, CLE ou juge de paix est à recommander pour éviter des coupures abusives ou dangereuses pour le ménage concerné. La représentation du CPAS (ou éventuellement d'autres institutions, ou services d'assistance, ou représentants d'un guichet énergie) au niveau de cette instance permet d'avoir une enquête sociale et de réellement avoir un aperçu de la situation

individuelle dans laquelle se trouve le ménage qui doit faire face à la menace de coupure.

- *Points de contact et de suivi élargi*

Nous avons également vu le problème auquel font face les CPAS, c'est-à-dire le manque de moyens en comparaison du rôle important qui leur est dévolu. L'accroissement des points de contact devrait permettre d'améliorer le suivi des personnes nécessitant de l'aide des CPAS en les délestant au maximum d'autres tâches d'information et d'accompagnement à l'obtention d'aides non dispensées par les CPAS (par exemple primes à la rénovation, aux équipements économes en énergie, etc.). Des initiatives existantes à suivre de près sont notamment les « *woonloketten* » en Flandre - qui combinent également des permanences traitant d'autres problèmes liés au logement -, les « guichets énergie » en Wallonie ou les « maisons de la rénovation » à Bruxelles. Une synergie entre les CPAS et de tels organismes paraîtrait logique. Elle permettrait d'opérer un premier 'tri' des situations et d'offrir une première aide à la recherche d'informations. Ceux en ayant besoin pourraient, par ce biais, trouver le chemin vers le CPAS pour un suivi plus approprié.

Bibliographie

Aernouts, K., Jespers, K. & Vangeel, S. (2010), *Energiebalans Vlaanderen 2008*, Mol: VITO

Arnaud, S. & Boudeville, N. (2004), 'Chapitre 1: Définition de l'évaluation des politiques et programmes publics', 7-44 in *Évaluer des politiques et programmes publics*, Éditions de la Performance

Billy-Rouis, D. (2003), *Santé, précarité et exclusion*, Lyon, online: http://www.cocof.irisnet.be/site/common/filesmanager/sante/precarite/sante_precarite_exclusion, accédé le 01/12/2011

BIM (2010), *Energiebalans van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2008*, online: http://documentatie.leefmilieubrussel.be/documents/EnergieBalans_BHG_2008_NL.PDF, accédé le 02/12/2011

Boardman, B. (1991), *Fuel Poverty: From cold homes to affordable warmth*, London: Belhaven Press

Boardman, B. (2010), *Fixing fuel poverty*, London: Earthscan

Boukedal, A. (1997), 'Réflexions sur l'évaluation en travail social: éléments en vue de la mise en place d'une démarche d'évaluation dans les structures médico-sociales', *Les Cahiers de l'Actif*, 256-257: 117-140

Bouzarovski, S., Sarlamanov, R. & Petrova, S. (2011), *The Governance of Energy Poverty in Southeastern Europe*, Paris: IFRI (Institut Français des Relations Internationales)

Bradshaw, J & Hutton, S. (1983), 'Social policy options and fuel poverty', *Journal of Economic Psychology*, 3 (3-4): 249-266

Braubach, M. & Fairburn, J. (2010), 'Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location: a review of evidence', *European Journal of Public Health*, 20 (1): 36-42

Brennan, T.J. (2005), *Consumer preference not to choose (Discussion Paper)*, DP 05-51, Washington: Resource For the Future, 27 p.

BRUGEL (2010), *Etude (BRUGEL-ETUDE-20101210-02) relative à l'étude d'évaluation de la CWaPE, référence CD-10j13-CWaPE, concernant 'les mesures sociales applicables en région wallonne*, online: http://www.brugel.be/Files/media/ETUDE_20101130_LTAILDEMAN_8975_1.pdf, accédé le 30/11/2011

BRUGEL (2011a), *Statistieken betreffende de aardgas- en elektriciteitsmarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 4de kwartaal 2010*, online: http://www.brugel.be/Files/media/imports/SANS_20110325_CCAMUS_13989_2.pdf, accédé le 19/12/2011

BRUGEL (2011b), *Rapport van de distributienetbeheerder over de uitvoering van de openbare dienstopdrachten inzake elektriciteit en gas voor het jaar 2010*, online: http://www.brugel.be/Files/media/AVIS/Advies-124-NL.pdf, accédé le 19/12/2011

Buzar, S. (2007), *Energy Poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation*, Aldershot: Ashgate

Collins, K.J. (1986), 'Low indoor temperatures and morbidity in the elderly', *Age and Ageing*, 15 (4): 212-220

Communauté Européenne (2000), Directive *2000/60/GE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:fr:HTML, accédé le 07/12/2011

CREG (2005), *Beslissing (B)051124-CDC-490 over nadere regels betreffende de berekening van de marge voor de bepaling van de maximum-prijzen toe te passen op niet-beschermde gedropte klanten*, online: http://www.creg.info/pdf/Beslissingen/B490NL.pdf, accédé le 19/12/2011

CREG (2010), *Studie (F)100129-CDC-943 over het overzicht van de contracten tegen vaste prijzen op de residentiële markt voor elektriciteit en gas*, online: http://www.creg.info/pdf/Studies/F943NL.pdf, accédé le 01/12/2011

CREG (2011a), *Evolutie van de elektriciteitsprijzen op de residentiële markt*, Augustus 2011

CREG (2011b), *Evolutie van de aardgasprijzen op de residentiële markt*, September 2011

CWaPE (2011), *L'exécution des OSP à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*, online: http://www.cwape.be/docs/?doc=516, accédé le 30/11/2011

Davern, M. (1997) 'Social networks and economic sociology: a research agenda', *American Journal of Economics and Sociology*, 56 (3): 287-302

De Decker, P. & Laureys, J. (2006), 'Polariseert de Belgische woningmarkt?' pp. 149-173 in Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (Reds.), *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2006*, Leuven: Acco

DECC (2009), *UK Fuel Poverty Strategy, 7th Annual Progress Report*, online: http://www.decc.gov.uk/assets/decc/statistics/fuelpoverty/1_20091021091505_e_@@_ukfuelpovertystrategy7annreport09.pdf, accédé le 19/12/2011

DECC (2010), *Website Department of Energy and Climate Change: Fuel Poverty*, online: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what_we_do/consumers/fuel_poverty/fuel_poverty.aspx, accédé le 01/12/2011

Deekens, P., Lauwaert, S., Lenaerts, K., Van der Wilt, A. & Vermeiren, R. (2011), *Je Rechten als Energiegebruiker*, Berchem: EPO

Department of Energy (1978), *Family Expenditure Survey: Expenditure on Fuels 1976*, London: Department of Energy

De Quero, A. & Lapstolet, B. (2009), *Groupe de Travail Précarité Energétique – Rapport*, La documentation Française

De Standaard (2011), *Stroom een kwart duurder – Consument probeert koortsachtig gevreesde prijsstijging te milderen*, De Standaard 5 augustus 2011, online: http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=LC3DKQJB&word=energieleverancier, accédé le 19/12/2011

Dierckx, D., Van Herck, N. & Vranken, J. (2010) *Armoede in* België, Sociale InZichten, Leuven: Acco

Domen, V. (2011), *Economische evaluatie van de invoering van slimme meters;* Masterscriptie voor het behalen van de graad van Master in de TEW: Handelsingenieur, Universiteit Antwerpen

Dubois, U. (2007), *La pauvreté énergétique. Quelles définitions? Comment la mesurer ?* ADIS - GRJM, Université de Paris Sud 11, Version préliminaire

Dumortier, C., Meyer, S., Demeyer, B. & Bacchus, K. (2006), *Etude comparative des mesures sociales en énergie / Vergelijkende studie van de sociale energiemaatregelen*, 48 p

EBM (Enquête des Budgets des Ménages), *Equête sur le budget des ménages*, online: http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/budget_des_menages/ , online: accédé le 19/12/2011

ECRM (1990), *Revue universelle des droits de l'homme*, België, 9 mei 1990

EESC (European Economic and Social Committee), *Opinion of the European Economic and Social Committee on Energy Poverty in the Context of Liberalization and the Economic Crisis TEN/420*, Brussel, online: http://economie.fgov.be/en/binaries/20100906_EESC_tcm327-108395.pdf, accédé le 19/12/2011

EPEE (2007), *WP2-D7 Definition and evaluation of fuel poverty in Belgium, Spain, France, Italy and the United Kingdom*, online: http://www.fuel-poverty.org/files/WP2_D7_en.pdf, accédé le 02/12/2011

EPEE (2009a), *WP2-D5 Diagnosis of causes and consequences of fuel poverty in Belgium, France, Italy, Spain and United Kingdom*, online: http://www.fuel-poverty.org/files/WP2_D5_final.pdf, accédé le 02/12/2011

EPEE (2009b), *WP5-D15 Lutter contre la précarité énergétique – Guide de recommandations à l'attention des décideurs politiques*, online: http://www.fuel-poverty.org/files/WP5_D15_FR.pdf, accédé le 02/12/2011

European Commission (2007), *Communication from the Commission: Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*, COM(2007)386 final, online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0386:FIN:EN:PDF, accédé le 01/12/2011

Evans, J., Hyndman, S., Stewart-Brown, S., Smith, D. & Petersen, S. (2000), 'An epidemiological study of the relative importance of damp housing in relation to adult health', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 43: 677-686

FCSS (Fédération des Centres de Service Social) (2010), Guidance sociale énergétique – Convention E08-004 01/10/09 – 30/09/10, Rapport final

FOD Eonomie, K.M.O., Middenstand en Energie, Waterdistributie (2010), *Waterdistributie*, online:

http://economie.fgov.be/nl/consument/Gereguleerde_prijzen/Waterdistributie/, laatst geraadpleegd op 07/12/2011

Grévisse, F., Brynart, M., Gillot C., Van Ing, D. & Lowyck, M. (2010), *Inégalités énergétiques en Europe*, Rapport final de l'étude réalisée pour le compte du SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie

Healy, J.D. (2003), 'Excess winter mortality in Europe: a cross country analysis identifying key risk factors', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 57: 784-789

Heylen, K. & Winters, S. (2009), *Isolatieniveau van private huurwoningen en woonuitgaven*, Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen

Hubeau, B. & Jadoul, P. (2005) (Reds.), *Vers un droit fundamental à l'énergie ? Naar een grondrecht op energie ?*, Brugge: die Keure

HYDROBRU (2011), *Activiteitsverslag 2010*, online: http://www.hydrobru.be/files/0/ibde/activiteitsverslag%202010.pdf, accédé le 07/12/2011

IATE (2009), *Definitions Fuel Poverty & Energy Poverty*, online: http://iate.europa.eu/iatediff/SearchByQuery.do?method=searchDetail&query=energy%20poverty, accédé le 01/12/2011

IBAM (2009), *Evaluation des politiques préventives des CPAS en matière d'énergie*, Bruxelles : SPP Intégration Sociale, online: http://mi-is.be/sites/default/files/doc/politique_preventive.pdf, accédé le 30/11/2011

IBAM & Ons, P. (2009), *Etude pour l'évaluation et proposition de politiques qui visent à accélérer l'installation et l'utilisation des meilleures techniques de chauffage dans le secteur des habitations occupées par des ménages précarisés*, Bruxelles: SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, online: http://www.health.fgov.be/internet2Prd/groups/public/@public/@mixednews/documents/ie2divers/17874777.pdf, accédé le 30/11/2011

ICEDD (2010), *Bilan énergétique de la Région Wallonne 2009*, Réalisé pour le compte du Service Public de Wallonie

Isherwood, B.C. & Hancock, R.M. (1979), *Household Expenditure on Fuel: Distributional Aspects*, London: Economic Adviser's Office, Department of Housing and Social Security

IVESCR (1966), *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten*, New York, 19 december 1966, online: http://www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur/pdf/VerdragEcoSocioCultu.pdf, accédé le 20/12/2011

KEMA (2008), *Energiemeters worden mondiger... Resultaat van een kosten-batenanalyse naar de invoering van slimme meters in Vlaanderen*, Arnhem

Kesteloot, C., De Turck, A.M., Vandermotten, C., Marissal, P. & Van Hamme, G. (2001), *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges; Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*, Brussel: Politiques des Grandes Villes/Grootstedenbeleid

Keytsman, E. & Jones, P.T. 2007, *Het Klimaatboek. Pleidooi voor een ecologische omslag*, EPO

La documentation Française (2004), *Questions à Stéphane le Bouler, Entretien réalisé en août 2004*, online: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/stephane-le-bouler.shtml, accédé le 02/12/2011

Le Soir (2011a), *L'Etat reprend le contrôle de la tirelire nucléaire*, Le Soir 18 avril 2011

Le Soir (2011b), *Le surendettement est en passe d'exploser*, Le Soir 11 juillet 2011, online: http://www.lesoir.be/actualite/belgique/2011-07-11/le-surendettement-est-en-passe-d-exploser-850189.php, accédé le 19/12/2011

Liddell, C. & Morris, C. (2010), 'Fuel poverty and human health: a review of recent evidence', *Energy Policy*, 38: 2987-2997

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2011), *Decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending (versie dd. 22/04/2011)*, online: http://www.vmm.be/publicaties/Decreet_water_menselijke_aanwending_2011_TW.pdf, accédé le 08/12/2011

Nationale Bond voor het Recht op Wonen (2004), *Tien jaar recht op wonen in België. Hoog tijd voor betaalbare huurprijzen en een rechtvaardige woonfiscaliteit*, Persstekst 11 mei 2004

Ombudsdienst voor Energie (2011), *Activiteitenverslag 2010*, Brussel: Ombudsdienst voor Energie

Palt, A. (2010), *Précaires et Clients, l'entreprise face à des nouveaux consommateurs*, Fabric of Society, online:

http://www.fabricofsociety.fr/images/stories/precairesetclients.pdf?5839664a370918e3af0670eabd9540f7=89c8a00093b4360996571ae6c2a274f7, accédé le 06/12/2011

Parlement Européen et Conseil (2009), *Diretive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*, online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:FR:PDF, accédé le 21/12/2011

POD Maatschappelijke Integratie Steunpunt Armoedebestrijding (2007), *Stand van zaken van de Belgische wetgeving betreffende de sociale maatregelen op het vlak van energie - Situatie op 1 december 2007*, Werknota van het Steunpunt Armoede-bestrijding met betrekking tot de sociale maatregelen op het vlak van energie

POD Maatschappelijke Integratie (2009), *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge/Massachussetts: Harvard University Press

Parlement Européen et Conseil (2010), *Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments*, online : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:FR:PDF, accédé le 21/12/2011

Right To Water (2010), *Rights breakthrough: legal recognition of water and sanitation affirmed by UN*, online: http://www.righttowater.info/right-water-and-sanitation-affirmed/#more-411, accédé le 08/12/2011

Samenlevingsopbouw (2008), *Bundeling problemen op de vrijgemaakte energiemarkt*, Turnhout: Samenlevingsopbouw Project Energie en Armoede

Schneider, L. & Lysgaard, S. (1953), 'The deferred gratification pattern: a preliminary study', *American Sociological Review*, 18 (2): 142-149

Sen, A. (1983), 'Development, Which way now?', *Economic Journal*, 93: 745-762

SERV (2011), *Advies kosten-batenanalyse slimme meters (Advies 20110601)*, Brussel: Sociaal-Economische Raad Vlaanderen

SILC (Statistics on Income and Living Conditions) (2004 - 2009), via http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

SPF Economie, PME, Classes moyennes, Energie et Distribution d'eau (2010), *Distribution d'eau potable*,

http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Prix_reglementes/Waterdistributie, accédé le 7 décembre 2011

SPP Intégration sociale (2007), *Etat des lieux de la législation belge relative aux mesures sociales dans le domaine de l'énergie - Situation au 1er décembre 2007*, Note de travail du Service de lutte contre la pauvreté sur la Législation sociale dans le domaine de l'énergie

Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. (2007), *Leven (z)onder leefloon – Deel 1: onderbescherming onderzocht*, Leuven: HIVA

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009), *Verslag Armoedebestrijding 2008-2009*, Brussel, online: http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag5.htm, accédé le 30/11/2011

Storms, B. & Van den Bosch, K. (2009) (Reds.), Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen, Leuven: Acco

Trends (2011), *Bijna helft sociale woningen vertoont energiegebrek*, Trends 26 mei 2011, online: http://trends.knack.be/economie/nieuws/immo/bijna-helft-sociale-woningen-vertoont-energiegebrek/article-1195021025161.htm, accédé le 12/12/2011

UCL-ARC (Université Catholique de Louvain – Architecture et Climat) (2000), *Les degrés-jour*, online: http://www-energie2.arch.ucl.ac.be/donn%C3%A9es%20climatiques/1.3.2.4.htm, accédé le 09/12/2011

Van den Bosch, K. (2006), *Evaluatie van de basisdata voor de indicatoren van sociale inclusie*, Presentatie, PowerPoint beschikbaar op http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/conferences/280306/vandenbosch.pps, accédé le 19/12/2011

Vandenhole, W. (2009), 'Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?', pp. 235-247 in Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. & Van Haarlem, A. (2009), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2009*, Leuven: Acco

Vandenhole, W., Vranken, J. & De Boyser, K. (2010) (Reds.), *Why Care? Children's Rights and Child Poverty*, Antwerpen: Intersentia

Van Haarlem, A. (2010), 'Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd', pp. 391-450 in Vranken, J., De Blust, S., Dierckx, D. & Van Haarlem, A., *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2010*, Leuven: Acco

Vanneste, D., Thomas, I. & Goossens, L. (2007), *Woning en woonomgeving in België. Huisvestingsmonografie op de resultaten van de SEE 2001*, FOD Economie en Statistiek, online: http://statbel.fgov.be/nl/binaries/mono_200102_nl_tcm325-35799.pdf, accédé le 30/11/2011

Vlaams Parlement (2011), *Handelingen Plenaire Vergadering van 3 maart 2011*, online: http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showJournaalLijn.action?id=623775, accédé le 07/12/2011

Vlaamse Overheid (1996), *Decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water*, Belgisch Staatsblad 8 februari 1997

VMM (Vlaamse Milieu Maatschappij) (2011a), *Watermaatschappijen & Waterverkoopreglement*, online: http://www.vmm.be/water/drinkwater/drinkwaterlevering/drinkwatermaatschappijen , accédé le 08/12/2011

VMM (Vlaamse Milieu Maatschappij) (2011b), *Watermeter 2010, Drinkwaterproductie en –levering in cijfers*, online: http://www.vmm.be/pub/waterregulator-watermeter-2010-drinkwaterproductie-en-levering-in-cijfers/view, accédé le 07/12/2011

VMW (Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening) (2011), *Algemeen Waterverkoopreglement*, online: http://www.vmw.be/nl/content/1593/algemeen-waterverkoopreglement.html, accédé le 08/12/2011

Vranken, J., (1977), *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing. Doctoraal proefschrift in de Politieke en Sociale Wetenschappen*, Antwerpen: UFSIA

Vranken, J. (2004), *Over armoede en sociale uitsluiting: het begrippenkader*, Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 46 (4): 825-850

Vranken, J. (2010), 'Inleiding' in Dierckx, D., Van Herck, N. & Vranken, J., *Armoede in België*, Sociale InZichten, Leuven: Acco

Vranken, J., de Blust, S., Dierckx, D. & van Haarlem, A. (2010), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2010*, Leuven: Acco

Vranken J., de Boyser K. & Dierckx D. (2003) (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2003*, Leuven: Acco

Vranken J., de Boyser K. & Dierckx D. (2005) (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2005*, Leuven: Acco

Vranken J., de Boyser K. & Dierckx D. (2006) (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2006*, Leuven: Acco

Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A. & Coppée, C. (2012), *Pauvreté en Belgique: Annuaire fédéral 2012*, Leuven / Den Haag: Acco

Vranken, J. & Geldof, D. (1992), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 1991*, Leuven: Acco

VREG (2010), *Statistieken 2009 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaredienstverplichtingen*, online: http://www.vreg.be/sites/default/files/rapporten/rapp-2010-6.pdf, accédé le 01/12/2011

VREG (2011), *Statistieken 2010 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaredienstverplichtingen*, online: http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/rapp-2011-4.pdf, accédé le 19/12/2011

Weyn, L., Bayot, B., Demoustiez & A. Cayrol, A. (2009), *Overheden en Maatschappelijk Verantwoord Investeren: Een stand van zaken – Evaluatievesrlag van het beheer van openbaar geld volgens sociale, ecologische en ethische criteria*, Studie gefinancierd door de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling

Windey, S. (2007*), Aan de onderkant van de technologische samenleving. Een onderzoek naar de relatie tussen armoede en technologie*, Het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek

Winters, S. & Elsinga, M. (2011), 'Wonen in Vlaanderen in internationaal perspectief', pp. 217 – 256 in Noppe, J., Vanderleyden, L. & Callens, M., *De Sociale Staat van Vlaanderen*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse regering

Wright, F. (2004), 'Old and Cold: Older People and Policies Failing to Address Fuel Poverty', *Social Policy and Administration*, 38 (5): 488-503