

Prix de l'énergie et précarité énergétique

S. Bonnard
C. Bruynoghe
M. Deprez
B. Kestemont

La coordination a été assurée par M. Jean-Marc Delporte

Remerciements à Chantal Binotto, Marie Castaigne, Lien Tam Co , Vincent Coutton, Jean-Michel Dujardin, Geneviève Geenens, Laurence Holzemer, Katty Lefebvre, Els Somers, Lilliane Turlot, Peter Van Herreweghe et Edwin Van Wesemael

Table des matières

Prix de l'énergie et précarité énergétique	1
Table des matières	3
Introduction.....	5
1. La composante énergétique dans le panier à la consommation : décomposition prix et poids.....	6
1.1. Prix.....	7
1.1.1. Evolution globale et par produit	7
1.1.2. Causes sous-jacentes	10
1.2. Poids	15
1.2.1. Evolution	15
1.2.2. Causes sous-jacentes	16
1.3. Impact sur le niveau moyen des prix à la consommation	17
1.3.1. Impact en Belgique	17
1.3.2. Impact sur l'écart d'inflation avec les principaux pays voisins	18
2. Evolution de la consommation et des dépenses énergétiques des ménages.....	22
2.1. Consommation énergétique totale des ménages	22
2.2. Dépenses énergétiques par décile de revenu des ménages.....	23
2.3. Dépenses énergétiques en fonction de la taille des ménages.....	27
2.4. Quantité estimée d'énergie consommée par décile de revenu et par vecteur énergétique	28
3. La précarité énergétique, une réalité pour de plus en plus de ménages	30
3.1. Définitions existantes	30
3.2. Constats de la précarité énergétique en Belgique.....	31
Cerner la précarité énergétique en Belgique	32
3.3. Quelles sont les causes de la précarité énergétique ?	37
3.3.1. La faiblesse des revenus	37
3.3.2. La qualité du logement et des équipements	38
Focus 1 . La perception du pouvoir d'achat.....	39
3.3.3. La hausse des prix de l'énergie	39
4. Diversité des remèdes contre la précarité énergétique	41
4.1. Action sur les prix	41
Contrôle des prix par la CREG	42
4.2. Mesures sociales	44
Focus 2.Campagne d'information et de sensibilisation « Osez comparer »	45
4.3. Mesures structurelles	46
4.3.1. Primes, aides et déductions fiscales	46
4.3.2. Investissements dans le secteur du logement	47
4.3.3. Performance énergétique des bâtiments	48
4.3.4. Tarification progressive	48
4.4. Benchmark (bonnes pratiques)	50
4.4.1. Royaume-Uni.....	50

4.4.1.1. Mesures sociales	50
4.4.1.2. Mesures structurelles	50
4.4.2. France	53
4.4.2.1. Mesure sociale	53
4.4.2.2. Mesures structurelles	53
4.4.3. Pays-Bas	55
4.4.3.1. Mesure sociale	55
4.4.3.2. Mesures structurelles	56
4.4.4. Allemagne	57
4.4.4.1. Mesures sociales	57
4.4.4.2. Mesure structurelle	57
4.4.5. Suède	58
4.4.5.1. Mesures structurelles	58
4.5. Les bonnes pratiques applicables au contexte belge	59
4.5.1. Communiquer	59
4.5.2. Améliorer les services des fournisseurs aux consommateurs	61
4.5.3. Investir dans l'efficacité énergétique	62
Conclusion	63
Bibliographie	66
Annexes	68
Annexe 1. Caractéristiques des ménages par décile de revenu	68
Annexe 2. Consommation en fonction de la taille des ménages	70
Annexe 3. Le coût moyen de l'électricité	71
Annexe 4. Evolution	72
Liste des abréviations	73
Liste des graphiques	74
Liste des tableaux	75

Introduction

La récente crise a mis en lumière le besoin d'un nouveau paradigme de croissance qui soit en mesure de renforcer le potentiel de croissance en tenant compte des questions climatiques, environnementales et de bien-être. En effet, la pression des dépenses énergétiques devient problématique pour une part croissante de la population. Le SPF Economie s'est dès lors penché sur l'impact des prix énergétiques dans l'accroissement des inégalités dans le modèle social belge.

Les **deux premiers chapitres** présentent la composante énergétique dans l'indice des prix à la consommation, une analyse de sa ventilation prix et poids dans le panier à la consommation et des facteurs explicatifs de son évolution au cours des dernières années.

La consommation et les dépenses des ménages par besoin énergétique et en % du budget sont examinées au **troisième chapitre**. L'accent est placé sur la ventilation des dépenses énergétiques par décile de revenu et selon la taille des ménages. Cette approche par décile entend épingler des facteurs indépendants du pouvoir d'achat et offrir une vue d'ensemble intégrant la performance énergétique générale des logements en Belgique.

Le **quatrième chapitre**, consacré à la précarité énergétique, souligne la multiplicité des causes et des facettes de la pauvreté et leurs interactions.

La faiblesse des revenus couplée à la qualité du logement et des équipements et au renchérissement des prix des produits énergétiques sont mis en évidence. Cette section pointe non seulement l'importance de l'efficacité énergétique et de la gestion des ressources mais également certains facteurs de risque et de vulnérabilité pour les ménages.

Le **dernier chapitre** se focalise sur la diversité des remèdes face à l'évolution de la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale. A cet effet, outre les mesures visant à influencer sur les prix nationaux, une gamme étendue de mesures sociales et structurelles sont passées en revue ainsi qu'un inventaire des bonnes pratiques en vigueur au Royaume-Uni, dans les économies voisines ainsi qu'en Suède.

Si le contexte diffère d'un pays à l'autre, l'identification de ces bonnes pratiques permet toutefois de dégager des opportunités et des pistes pour de nouvelles initiatives en Belgique. Cette section s'attarde sur les instruments et politiques à mettre en œuvre qui s'avèrent parfois complexes.

Les ménages les plus démunis combinant souvent plusieurs facteurs de risque, l'amélioration de leur aptitude à participer à l'activité économique et à en tirer avantage requiert des arbitrages et d'agir sur les multiples dimensions de la pauvreté.

1. La composante énergétique dans le panier à la consommation : décomposition prix et poids

L'indice des prix à la consommation (IPC¹) est un indicateur économique permettant de mesurer l'évolution du niveau moyen des prix d'un panier de biens et services consommés par les ménages. Les produits énergétiques, constituant un poste important dans les dépenses des ménages, sont pris en compte dans l'IPC sous 5 postes différents, à savoir : électricité, gaz, combustibles liquides (mazout de chauffage), combustibles solides (anthracite, charbon de bois) et carburants pour les transports routiers. Par ailleurs, les postes gaz et électricité comprennent plusieurs témoins reflétant différents profils de consommation.

Afin d'élaborer ces indicateurs, la Direction générale Statistique - statistics Belgium du SPF Economie dispose du prix total d'un contrat annuel pour la livraison d'électricité et de gaz par région et pour chaque combinaison de fournisseur (selon le type de contrat), de gestionnaire de réseau et de profil de consommation. Depuis 2007 (date de la libéralisation complète du marché de l'électricité et du gaz en Belgique), la méthode de calcul est basée sur l'approche « acquisition », suivant les directives d'Eurostat pour l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Cette approche prend en compte un prix estimé (sur une base annuelle) à la signature d'un contrat. Il s'agit donc d'un système par anticipation (basé sur l'anticipation du coût des 12 prochains mois) : le prix d'achat anticipé est une estimation basée sur la valeur actuelle des paramètres de fixation du prix appliqués par le fournisseur et sur la valeur actuelle des tarifs de réseau et des redevances. Le prix d'achat estimé à la signature d'un contrat est ainsi basé sur une seule valeur (la valeur actuelle) des paramètres sous-jacents^{2,3}.

Afin de pouvoir comparer la situation de la Belgique par rapport à ses principaux pays voisins, ce chapitre est basé sur les données de l'IPCH.

¹ http://economie.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/prix_consommation/

² Commission de l'indice, Prix de l'électricité et du gaz naturel, n° du document IC-2009-01, Bruxelles, 23 février 2009.

³ Durant 2013, une réforme de l'IPC a été menée préalablement à l'entrée en vigueur d'un nouvel indice (base de référence 2013) en janvier 2014. Cette réforme concernait entre autre le suivi des prix énergétiques, en vue d'améliorer leur représentativité. Ainsi, en janvier 2013, une modification méthodologique a été introduite et a concerné le passage à l'approche « paiement » au lieu de l'approche « acquisition » pour les contrats de mazout de chauffage. Cette approche « paiement » calcule chaque mois un indice basé sur la moyenne des tarifs en vigueur au cours des douze derniers mois.

1.1. Prix

1.1.1. Evolution globale et par produit

L'indice du niveau moyen des prix à la consommation en Belgique a affiché une progression de 19,6 % entre 2005 et 2013. Au cours de cette période, les prix à la consommation des produits énergétiques se sont appréciés de près de 44,2 %. Il faut toutefois interpréter cette progression avec prudence, dans la mesure où les prix du mazout de chauffage, des carburants et, dans une mesure de plus en plus faible, du gaz et l'électricité⁴, dépendent des cours du pétrole et ce tant à la hausse qu'à la baisse. Les cours pétroliers atteignaient en effet un niveau élevé en 2012.

Après avoir connu une inflation de 17 % en moyenne en 2011, les prix à la consommation de l'énergie ont continué de progresser en 2012, mais de manière plus modérée. Le consommateur a ainsi déboursé, en moyenne, 6 % de plus pour l'ensemble des produits énergétiques par rapport à l'année précédente. L'inflation énergétique est ensuite devenue négative dès le premier trimestre 2013 (-2,8 %). Cette tendance s'est renforcée au trimestre suivant (-5,4 %) pour ensuite se stabiliser aux troisième et quatrième trimestres 2013 (respectivement -4,7 % et -5,5 %). Les prix à la consommation ont diminué en 2013, en moyenne, de 4,6 % pour l'ensemble des produits énergétiques par rapport à l'année précédente.⁵

En 2012, le ralentissement de l'inflation du groupe des produits énergétiques avait permis de réduire son impact sur l'inflation totale. En 2013, l'inflation négative de tous les produits énergétiques (à l'exception des combustibles solides) a permis de ralentir davantage l'inflation totale⁶.

⁴ Les prix de certains contrats étaient encore liés aux prix du pétrole jusqu'en avril 2013 pour l'électricité et octobre 2013 pour le gaz. Voir chapitre 1.1.2. relatif aux causes sous-jacentes.

⁵ Au premier trimestre 2014, les produits énergétiques ont vu leur prix à la consommation encore baisser, de 3,6 % en moyenne par rapport à la même période de 2013. Au second trimestre 2014, l'inflation négative des produits énergétiques s'est renforcée, avec une baisse des prix à un an d'écart de 5,5 % en moyenne.

⁶ Au cours des deux premiers trimestres de 2014, la contribution de l'énergie à l'inflation totale a continué à être négative, et à contribuer fortement au ralentissement de l'inflation totale, ce qui est le résultat principalement d'une forte diminution des prix à un an d'écart pour l'électricité et le gaz (qui représentent presque la moitié du poids des produits énergétiques).

Tableau 1. Evolution récente des indices des prix à la consommation des produits énergétiques

Taux de variation à 1 an d'écart, sauf indication contraire.

	2011	2012	2013	2012	2013					Contribution¹
				IV	I	II	III	IV		
Combustibles solides	2,6	3,9	3,4	4,0	2,9	3,6	3,9	3,1	0,0	
Electricité	11,8	1,9	-0,9	-0,3	-0,1	-0,8	-1,0	-1,7	-0,2	
Combustibles liquides	27,8	10,1	-5,9	4,9	-3,8	-7,7	-5,3	-6,8	-0,9	
Gaz	19,1	8,0	-8,5	0,7	-6,7	-9,2	-9,5	-8,5	-1,7	
Carburants pour transports routiers	15,6	6,5	-4,6	4,5	-2,3	-5,5	-4,6	-6,1	-1,8	
Energie	17,0	6,0	-4,6	2,4	-2,8	-5,4	-4,7	-5,5	-4,6	

¹ Contribution à l'inflation du groupe en 2013 (en points de %).

Source : CE, SPF Economie, Statistics Belgium.

Plus précisément, les carburants et les combustibles liquides (mazout de chauffage) ont enregistré en 2013 une baisse annuelle de prix de respectivement 4,6 % et 5,9 % en moyenne (contre une inflation de +6,5 % et +10,1 % en 2012) suite au cours moyen du pétrole moins élevé en 2013 qu'en 2012.⁷ Plus spécifiquement pour les carburants, le prix maximum moyen du diesel était de 1,48 euros/litre (TVA incluse) en 2013, soit 6 cents de moins que l'année précédente. Pour l'essence (super 95), le prix maximum moyen en 2013 était de 1,65 euros/litre (TVA incluse), soit également une baisse de 6 cents par rapport à 2012.

Les prix à la consommation de l'électricité ont affiché un léger recul en glissement annuel, de -0,9 % en moyenne en 2013 contre +1,9 % en 2012. Cette baisse, sur une base annuelle, s'est par ailleurs renforcée vers la fin de 2013 de sorte que l'inflation s'est établie à -1,7 % au quatrième trimestre 2013.⁸

Après avoir connu une hausse de 8 % en 2012, le prix à la consommation du gaz a fortement chuté en 2013. Le prix du gaz était en moyenne de 8,5 % moins élevé qu'en 2012. Au troisième trimestre 2013, le prix du gaz est même descendu à son niveau du deuxième trimestre 2011.⁹

⁷ Avec la forte baisse à un an d'écart du cours du pétrole au premier trimestre 2014 et une stabilisation de celui-ci au trimestre suivant (respectivement -7,7 % et +0,1 % en euros par rapport à la même période un an plus tôt), les prix des carburants et des combustibles liquides (mazout de chauffage) ont affiché au deuxième trimestre 2014 une baisse de respectivement 1,3 % et 1,8 % par rapport au même trimestre 2013 (contre respectivement -4,7 % et -6,7 % au premier trimestre 2014).

⁸ Au cours des premier et deuxième trimestres 2014, le prix à la consommation de l'électricité a fortement chuté, de respectivement -1,0 % et -14,3 % en moyenne comparé à un an plus tôt. Cette tendance au deuxième trimestre 2014 s'explique en grande partie par la décision du Gouvernement fédéral de baisser temporairement le taux de TVA de 21 % à 6 % sur toutes les composantes de la facture d'électricité pour les clients résidentiels à partir d'avril 2014, et ce jusqu'à décembre 2015 (date à laquelle cette mesure sera évaluée). Voir la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

⁹ Le prix à la consommation du gaz a chuté de 5,1 % sur une base annuelle au cours du deuxième trimestre 2014, contre une inflation de -2,7 % au trimestre précédent.

Sur la base des indicateurs élaborés par l'Observatoire des prix, la facture totale d'électricité d'un ménage standard (consommation annuelle de 3.500 kWh en mono-horaire) s'est élevée à 810 euros en moyenne en 2013, soit une diminution de 14 euros par rapport à l'année précédente. Pour un niveau de consommation de gaz s'élevant à 23.260 kWh par an, la facture totale de gaz (sur une base annuelle) a diminué de 151 euros entre 2012 et 2013, atteignant un montant total moyen de 1.513 euros.

En 2012, la diminution de l'inflation pour la facture de gaz et d'électricité s'explique en partie par les mesures gouvernementales (gel des prix de l'énergie¹⁰ et réduction de la cotisation fédérale à partir du 1^{er} avril 2012¹¹) mises en place au cours de l'année, ainsi que par les changements intervenus dans la dynamique de marché (à savoir le nombre de ménages ayant changé de fournisseur d'énergie) entre mars et décembre 2012.¹²

En 2013, les marchés de l'électricité et du gaz ont à nouveau connu d'importants changements, favorisant la baisse des prix en glissement annuel pour ces deux produits énergétiques. Ces modifications concernent principalement l'application de nouveaux paramètres d'indexation à partir de janvier 2013 (par la majorité des fournisseurs) et la limitation du nombre d'indexations des contrats variables à quatre fois par an.^{13 14}

¹⁰ Les indexations à la hausse des contrats variables de gaz et d'électricité ont été gelées à partir du 1^{er} avril 2012 pour une période de neuf mois. Les indexations à la baisse ont continué d'être appliquées aux contrats variables durant cette période. Cette mesure a permis de plafonner temporairement les paramètres d'indexation utilisés par les différents fournisseurs à leur valeur de mars 2012.

¹¹ La cotisation fédérale 2012 destinée au financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'énergie a été revue à la baisse au début du mois de mai 2012, avec effet rétroactif à partir du 1^{er} avril 2012. Pour le marché de l'électricité, les changements opérés concernaient la suppression pour un an de la contribution au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre (Protocole de Kyoto) et la réduction de la contribution au financement du coût réel net résultant de l'application des prix maximaux (« clients protégés »). Pour le marché du gaz, il s'agissait de la suppression temporaire de la contribution au financement des réductions forfaitaires pour le chauffage au gaz (prime chauffage). La surcharge « clients protégés » a également été réduite au 1^{er} avril 2012.

¹² En effet, la proportion de ménages ayant changé de fournisseur d'énergie ou de contrat auprès du même fournisseur d'énergie a sensiblement augmenté à partir du deuxième trimestre 2012 avec la mise en place par le gouvernement d'une série d'initiatives, telles que le gel des prix, la campagne « Gaz et électricité : Osez comparer ! » du SPF Economie, la promotion des comparateurs de prix, la suppression des indemnités de rupture de contrat, et les répercussions médiatiques que ces éléments ont entraînées.

¹³ Pour plus de détails, voir le chapitre 1.1.2 relatif aux causes sous-jacentes.

¹⁴ Au cours des deux premiers trimestres de 2014, la forte baisse à un an d'écart des prix à la consommation de l'électricité résulte essentiellement de la baisse temporaire de la TVA depuis avril 2014, de la forte diminution du prix de vente de la composante énergétique et du coût des taxes et surcharges, compensée partiellement par la hausse des tarifs de réseaux. La diminution sur un an des prix à la consommation du gaz au cours de cette même période est le résultat de la diminution du coût

Certains accords ont également été pris en 2013 dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du gaz et de l'électricité en Belgique. Ainsi, dans le cadre du « Pacte interfédéral pour la compétitivité, l'emploi et la relance » (approuvé par le Comité de concertation le 17 décembre 2013), le Gouvernement fédéral a pris différentes décisions relatives aux prix de l'énergie : baisse temporaire de la TVA sur l'électricité de 21 % à 6 % pour les clients résidentiels entre avril 2014 et fin 2015 (date à laquelle cette mesure sera évaluée), maintien de la dégressivité et du plafonnement de la cotisation fédérale offshore.

Quant à la dynamique de marché, elle s'est poursuivie en 2013, mais de manière moins soutenue au fil des trimestres. Selon les statistiques de la VREG, le taux de migration de clients résidentiels en Région flamande s'est élevé en 2013 à 14,9 % pour l'électricité et à 17,9 % pour le gaz (contre respectivement 16,7 % et 18,7 % en 2012). Selon les données disponibles, il apparaît qu'en Région wallonne, le taux de migration pour l'électricité se réduit également, passant de 5,0 % à 3,9 % entre le premier et le dernier trimestre 2013. Néanmoins, sur une base annuelle, le taux pour l'électricité s'est élevé à 16,8 % en Région wallonne (contre 14,7 % en 2012).¹⁵

1.1.2. Causes sous-jacentes

Les variations des prix à la consommation des différents produits énergétiques sont déterminées en grande partie par l'évolution du cours du pétrole sur les marchés internationaux. Celui-ci étant négocié en dollars, le taux de change euro/dollar exerce également une influence sur la facture énergétique belge.

Le cours du pétrole en USD a connu une flambée des prix entre janvier 2009 et mars 2012 (passant de 44 USD/baril à 125 USD/baril). Après le pic de mars 2012, le cours a fortement fluctué, mais était en général plutôt orienté à la baisse. Ainsi, le cours du pétrole s'est élevé en moyenne en 2013 à 109 USD/baril, soit une baisse de 2,7 % par rapport à 2012. Par ailleurs, l'euro s'est apprécié par rapport au dollar au cours de l'année sous revue (+3,4 % par rapport à 2012), influençant positivement les prix belges et européens des produits pétroliers. Le cours du pétrole, exprimé en euro, a ainsi enregistré une baisse à un an d'écart de 5,7 % en moyenne en 2013, s'établissant à 82 euros/baril.¹⁶

de la composante énergétique et des taxes et surcharges. Les tarifs de réseaux quant à eux sont restés constants.

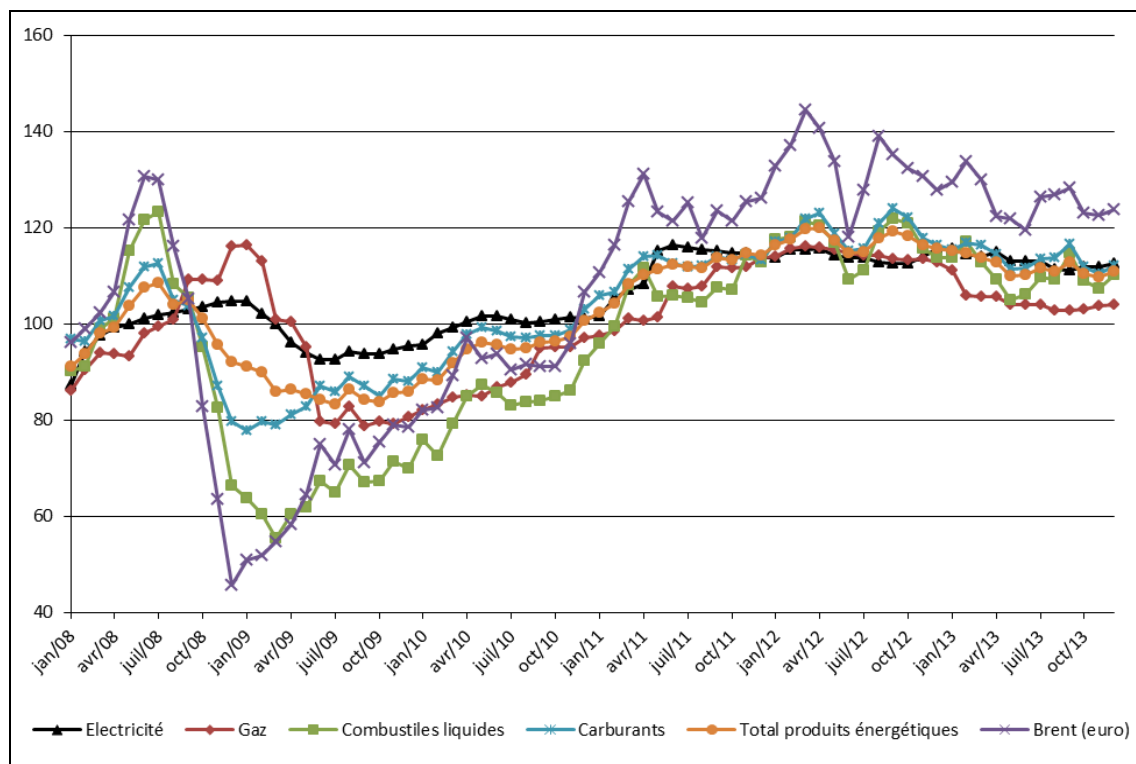
¹⁵ Il n'était pas possible de connaître la tendance pour le gaz en Région wallonne, et celle pour le gaz et l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, étant donné la non-disponibilité de données récentes au moment de la rédaction de cette étude.

¹⁶ Après avoir connu une baisse moyenne de 1,1 % entre le dernier trimestre 2013 et le premier trimestre 2014, le cours du pétrole en USD est reparti à la hausse (+1,5 % par rapport au trimestre précédent), s'établissant en moyenne à 110 USD/baril au deuxième trimestre 2014. Par rapport à un an plus tôt, le prix moyen d'un baril de Brent a ainsi augmenté de 6,3 % au deuxième trimestre 2014 (et même de 8,8 % en juin). L'appréciation de l'euro par rapport au dollar au cours de cette période a permis de freiner la hausse des prix en euro des produits pétroliers. Ainsi, le cours du pétrole, exprimé

Les prix des carburants et des combustibles liquides (mazout de chauffage) réagissent quasi immédiatement aux fluctuations du cours du pétrole. Quant à l'électricité et au gaz, les prix réagissaient avec un certain décalage au cours du pétrole, mais ce lien s'est fortement réduit depuis janvier 2013 et a même complètement disparu en octobre 2013¹⁷.

Graphique 1. Prix à la consommation des produits énergétiques

Indice 2008=100.



Source : Insee¹⁸, CE, SPF Economie, DG Statistique.

en euro, s'est établi à 80 euros/baril au deuxième trimestre 2014, soit une hausse de 1,2 % par rapport au trimestre correspondant de 2013.

¹⁷ Le gouvernement a adopté le 21 décembre 2012 (Moniteur belge du 15 janvier 2013) deux arrêtés royaux fixant la liste exhaustive des critères admis pour l'indexation des prix de l'électricité et du gaz par les fournisseurs. Ces critères visaient entre autres à assurer que les paramètres d'indexation reflètent davantage les coûts réels des fournisseurs d'énergie. Il était ainsi prévu que seuls les contrats de gaz pouvaient, sous certaines conditions, tenir compte de l'indice pétrole dans leurs formules tarifaires pendant une période transitoire de deux ans. Les deux arrêtés royaux sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2013. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2013, les prix de l'électricité et du gaz ont déjà été découplés en grande partie par rapport au cours du pétrole. Depuis le 1^{er} octobre 2013, le seul fournisseur qui prenait encore en compte l'indice pétrole dans ses formules tarifaires de gaz, Electrabel, a introduit dans ses contrats variables de gaz un nouveau paramètre, le TTF103 (Heren). Ce paramètre reflète le prix du gaz sur le marché de gros aux Pays-Bas ESGM (Européen Spot Gas Markets).

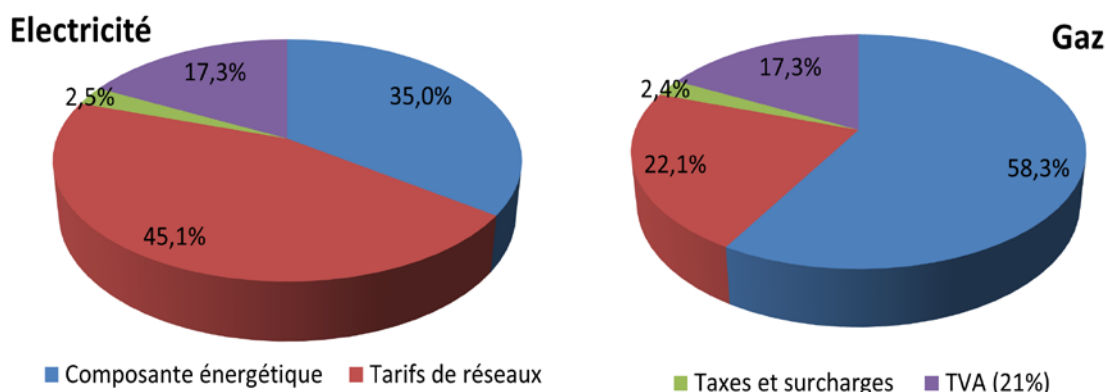
¹⁸ L'évolution du cours du pétrole est basée sur les données publiées par l'Insee, International prices of imported raw materials - Brent crude oil (London) - Prices in euros per barrel,

Plus précisément, les prix à la consommation du gaz et de l'électricité sont principalement déterminés par le coût de la composante énergétique et par les tarifs de réseaux (distribution et transport). Divers impôts et taxes exercent également une influence non négligeable sur l'évolution de ces prix¹⁹.

Cependant, le poids relatif des différentes composantes varie fortement entre la facture d'électricité et celle de gaz. En effet, la composante énergétique représente en moyenne 35 % de la facture totale d'électricité alors que le poids des tarifs de réseaux (qui comprennent le coût de la distribution et celui du transport) est de 45 %. Pour ce qui est de la facture de gaz, la composante énergétique (qui comprend le coût du transport) a une importance bien plus grande puisque sa part s'élève à presque 58 %. Les tarifs de réseaux (qui comprennent uniquement les tarifs de distribution), quant à eux, ont un poids de près de 22 %, soit deux fois moins que dans le cas de l'électricité.

Graphique 2. Poids des différentes composantes dans la facture totale d'électricité et de gaz

2013.



Le poids des différentes composantes a été calculé sur la base des indicateurs développés par l'Observatoire des prix. Ceux-ci sont présentés et analysés dans les différents rapports trimestriels et annuels de l'ICN. Voir <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/organisation/icn/prix/>
Source : Calculs propres, VREG, CWaPE, BRUGEL, SPF Economie.

Les tarifs de transport sont approuvés par la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) pour quatre ans depuis l'année d'exploitation 2008. En 2012, une nouvelle tarification pluriannuelle (2012-2015) a été approuvée. Cependant, en ce qui concerne l'électricité, les tarifs de transport ont été modifiés suite à la décision de la CREG du 16 mai 2013. La nouvelle décision tarifaire de la CREG a pour conséquence principale un déplacement partiel des charges tarifaires des producteurs vers les consommateurs d'électricité. Les coûts de transports pour l'électricité ont ainsi été augmentés en juin 2013 et en janvier 2014. Les tarifs de

<http://www.bdm.insee.fr/bdm2/affichageSeries.action?periodeDebut=1&anneeDebut=2000&periodeFin=2&anneeFin=2011&recherche=criteres&codeGroupe=298&000455743=on&001565198=on>.

¹⁹ Les poids des différentes composantes peuvent fortement varier selon le type de client considéré (profil de consommation et niveau de tension du raccordement), la zone de distribution, la région et le fournisseur.

distribution sont également approuvés par la CREG pour quatre ans depuis l'année d'exploitation 2009. A la suite d'une décision de la CREG, les tarifs quadriennaux pour la période 2009 - 2012 ont été prolongés jusqu'en fin 2014.²⁰

Par ailleurs, ces tarifs de réseaux peuvent être indexés et dans certains cas être ajustés au cours de la période considérée suite à des variations dans les coûts supportés par les gestionnaires de réseaux (mais toujours après autorisation de la CREG). C'est ainsi que les tarifs de distribution (en Région flamande en 2011²¹) et de transport (en Région wallonne en 2012 et 2013²²) pour l'électricité ont été ajustés ces dernières années afin que les gestionnaires de réseaux puissent faire face aux obligations d'achat de certificats verts contre la fourniture d'électricité polluante²³.

En ce qui concerne la composante énergétique, son prix de vente est fixé librement par les fournisseurs depuis la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz. Ainsi, chaque fournisseur détermine pour chacun de ses contrats, fixes et variables, ses propres formules de tarification, ses propres paramètres d'indexation (qui doivent toutefois répondre aux critères des arrêtés royaux du 21 décembre 2012 depuis le 1^{er} avril 2013²⁴) et ses propres coefficients de pondération. Par ailleurs, pour les contrats variables, les fournisseurs d'énergie ont l'obligation de soumettre au préalable toutes les modifications des formules de prix et les

²⁰ Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat (loi spéciale du 6 janvier 2014), la compétence sur les tarifs de distribution d'électricité et de gaz a été transférée aux régions le 1^{er} juillet 2014. Cette compétence est dorénavant exercée par la VREG (pour la Région flamande), la CWaPE (pour la Région wallonne) et BRUGEL (pour la Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'autorités de régulation régionales). Celles-ci sont ainsi chargées de fixer et d'approuver les tarifs de distribution. Les tarifs actuels étant gelés jusqu'en fin 2014, les nouveaux tarifs de distribution seront appliqués à partir du 1^{er} janvier 2015.

²¹ En 2011, la CREG a approuvé une majoration des tarifs d'Eandis et d'Infrax (entreprises de distribution d'électricité présentes en Région flamande) en raison du succès des investissements en panneaux solaires, obligeant ces deux entreprises à payer plus que prévu initialement pour les certificats verts auprès de ceux qui produisent cette énergie. Cette hausse de tarifs est intervenue au cours du premier semestre de 2011 (entrée en vigueur en mai 2011 pour Eandis et en juin 2011 pour Infrax).

²² En octobre 2012 et janvier 2013, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité, Elia, a adapté son tarif en Wallonie de manière à répercuter la charge financière liée à l'explosion des certificats verts du photovoltaïque sur la facture d'électricité des consommateurs wallons se fournissant en électricité conventionnelle polluante. L'accroissement du nombre de ces certificats verts au cours de l'année 2012 avait été en effet supérieur aux hypothèses sur la base desquelles le tarif avait été approuvé. Pour plus de renseignements : SPF Economie, « Premier rapport trimestriel 2013 de l'Observatoire des prix », ICN. http://statbel.fgov.be/fr/binaries/Observatoire_des_Prix_2013_Q1_FR_tcm326-223614.pdf

²³ En Wallonie et à Bruxelles, le gestionnaire du réseau de transport, Elia, a l'obligation d'acheter les certificats verts à un prix minimum garanti. En Flandre, ce sont les gestionnaires du réseau de distribution qui sont soumis à cette obligation.

²⁴ Voir note de bas de page n°17.

adaptations de leurs tarifs au contrôle de la CREG (loi du 8 janvier 2012)²⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2013, les fournisseurs doivent également limiter le nombre d'indexations des contrats variables à quatre fois par an au début de chaque trimestre (pour les clients résidentiels et les PME) : les indexations des contrats variables d'électricité et de gaz sont ainsi autorisées le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre.

Sur la base des indicateurs élaborés par l'Observatoire des prix, il est possible d'évaluer l'évolution des différentes composantes du prix de ces deux produits.

Il apparaît ainsi que le rythme de progression à un an d'écart de la composante énergie s'est fortement réduit pour la facture de gaz, enregistrant une baisse sur un an de 12,3 % en moyenne en 2013 (contre +8,2 % en 2012 et même +26,4 % en 2011). Pour la facture d'électricité, la composante énergétique s'est également contractée en 2013, de 9,5 % en moyenne (contre -2,6 % en 2012 et même +10,4 % en 2011). La tendance baissière du coût de cette composante s'explique principalement par les mesures gouvernementales instaurées depuis 2012, la baisse de prix de certains contrats fixes, ainsi que la dynamique de marché (effet de substitution), le tout dans un contexte de concurrence accrue, qui s'est notamment reflété par les importantes variations de part de marché entre les différents fournisseurs.²⁶

Après avoir affiché une hausse de 8,3 % en 2012, les tarifs de réseaux (distribution et transport) pour l'électricité ont continué leur progression en 2013, mais à un rythme moins soutenu, soit 5,5 % sur une base annuelle. La hausse de ces tarifs de réseaux en 2013 s'explique principalement par la forte augmentation des tarifs de transport, de 53,7 % en moyenne sur un an. Cette augmentation résulte essentiellement de la forte progression de ces tarifs en Région wallonne au début de l'année (+71,7 % entre le quatrième trimestre 2012 et le premier trimestre 2013), en raison de la répercussion par Elia de la charge des certificats verts sur la facture d'électricité des consommateurs wallons, ainsi que de l'application pour l'entièreté du pays des nouveaux tarifs de transport au 1^{er} juin 2013 (voir ci-dessus). Les tarifs de distribution, pour leur part, n'ont quasiment pas évolué sur un an. Concernant le gaz, les tarifs de réseaux (distribution uniquement) sont restés stables en 2013 : +0,7 % en moyenne sur un an (contre +8,9 % en 2012).²⁷

²⁵ Il s'agit de la loi du 8 janvier 2012 portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (entrée en vigueur le 21 janvier 2012). Cette loi introduit notamment le mécanisme du filet de sécurité qui comprend ces mesures et a été prolongé après 2014.

²⁶ La composante énergétique du prix du gaz a enregistré une inflation négative de 8,1 % en moyenne au deuxième trimestre 2014, contre 5,0 % au trimestre précédent. Pour l'électricité, cette composante énergétique s'est également contractée au deuxième trimestre 2014 : elle était 8,5 % moins élevée qu'à la période correspondante en 2013 (contre une inflation de -8,8 % au premier trimestre 2014). Cette tendance baissière s'explique principalement par la diminution de la valeur des paramètres d'indexation des contrats variables, la baisse moyenne des tarifs fixes, ainsi que par la dynamique de marché (effet de substitution en faveur de contrats meilleur marché) au cours de cette période.

²⁷ Les tarifs de réseaux pour l'électricité ont à nouveau progressé en 2014 : +4,6 % au premier trimestre et +3,5 % au deuxième trimestre sur une base annuelle. La tendance haussière de ces tarifs de

1.2. Poids

1.2.1. Evolution

L'IPCH, établi conformément à la méthodologie européenne, permet de comparer l'évolution des prix en Belgique par rapport aux autres pays voisins. Les produits composant le panier national, ainsi que leur poids, varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'importance relative de la dépense des consommateurs pour chaque bien ou service. De plus, le schéma des pondérations de l'IPCH diffère également d'une année à l'autre, sur la base de la dernière version annuelle des comptes nationaux détaillés.

En 2013, la catégorie « Energie » représentait 11,3 % du panier de consommation en Belgique, contre 11,2 % en moyenne pour les pays voisins (12,4 % pour l'Allemagne, 9,5 % pour la France et 11,7 % pour les Pays-Bas). Au sein de cette catégorie, le poids des composantes varie également d'un pays à l'autre. Ainsi, l'électricité possède un poids de 2,9 % en Belgique contre 3,1 % pour l'Allemagne, 2,4 % pour la France et 2,2 % pour les Pays-Bas. En Belgique, le composant gaz détient également une part supérieure à celle des pays voisins, soit 2,2 % contre 1,7 % (1,5 % pour l'Allemagne, 1,3 % pour la France et 4,1 % pour les Pays-Bas). Les combustibles liquides (mazout de chauffage) ont un poids de 1,7 % en Belgique contre 1,0 % pour les voisins. Les carburants et lubrifiants, quant à eux, pèsent moins lourd dans l'IPCH belge, soit 4,5 % contre 4,7 % en moyenne pour les pays voisins. Par ailleurs, la composante chaleur²⁸ n'est pas reprise dans l'IPCH belge et néerlandais.

réseaux s'explique principalement par la forte augmentation des tarifs de transport dans les trois régions, de 21,9 % en moyenne par rapport à 2013. Cette augmentation résulte de l'application au niveau fédéral des nouveaux tarifs de transport au 1^{er} janvier 2014. Quant aux tarifs de distribution, ceux-ci sont restés quasiment stables sur un an. Pour le gaz, les tarifs de réseaux (distribution et activités de mesurage et de comptage) sont restés stables au cours des deux premiers trimestres de 2014.

²⁸ La composante « chaleur » correspond à l'eau chaude et à la vapeur d'eau fournies par des centrales thermiques locales.

Tableau 2. Poids de l'énergie et de ses principales composantes dans l'IPCH en Belgique et dans les trois pays voisins principaux

2013 - en point de pourcentage.

	Belgique	Moyenne des pays voisins	Allemagne	France	Pays-Bas
Electricité	2,9	2,7	3,1	2,4	2,2
Gaz	2,2	1,7	1,5	1,3	4,1
Combustibles liquides	1,7	1,0	1,3	0,9	0,0
Combustibles solides	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Carburants et lubrifiants	4,5	4,7	4,6	4,6	5,4
Chaleur	0,0	1,0	2,7	0,2	0,0
Energie	11,3	11,2	12,4	9,5	11,7

Source : CE, SPF Economie.

Au cours des cinq dernières années, le poids de l'énergie dans l'IPCH belge a augmenté de 0,4 point de pourcentage (contre une hausse de 1,1 point de pourcentage en moyenne pour les voisins). Les produits énergétiques ont par ailleurs conservé un poids dans le panier de consommation des ménages belges de même ordre qu'en Allemagne et aux Pays-Bas alors que les prix *all-in* de l'électricité et du gaz résidentiels dans ces deux pays sont nettement supérieurs (30 % plus élevés pour l'électricité en Allemagne et 20 % plus élevés pour le gaz naturel aux Pays-Bas)²⁹.

Tableau 3. Poids de l'énergie dans l'IPCH en Belgique et dans les trois pays voisins principaux, 2009-2013

En point de pourcentage

	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	10,9	11,2	11,0	11,7	11,3
Moyenne pays voisins	10,1	10,1	11,0	11,4	11,2
Allemagne	11,7	11,6	12,3	12,6	12,4
France	8,1	8,2	9,3	9,9	9,5
Pays-Bas	10,2	10,3	11,3	11,3	11,7

Source : CE, SPF Economie.

1.2.2. Causes sous-jacentes

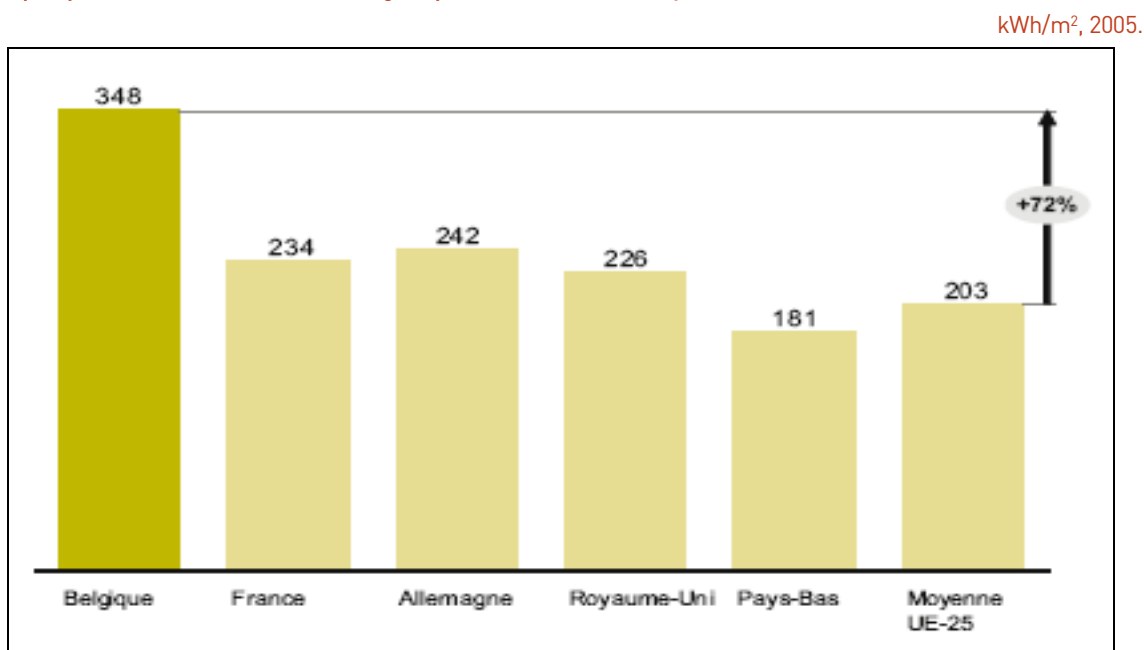
Le panier de biens et services des ménages belges est caractérisé par un poids élevé attribué aux produits énergétiques en comparaison à la moyenne européenne. Cette caractéristique s'explique surtout par un grand nombre de bâtiments résidentiels volumineux ou mal isolés, en raison de l'ancienneté de ceux-ci (77 % des bâtiments belges sont âgés de vingt ans ou plus³⁰), ce qui entraîne une consommation plus importante de mazout de chauffage et de gaz naturel.

²⁹ CREG (2015), Aperçu et évolution des prix de l'électricité et du gaz naturel pour les clients résidentiels, février 2015, <http://www.creg.info/Tarifs/composanteenergie.pdf>, (consulté le 20. 02.2015)

³⁰ Statistics Belgium, Statistique cadastrale.

Sur la base d'une étude réalisée par McKinsey & Company en 2009³¹, il apparaît que les bâtiments représentaient en 2005 environ 35 % de la consommation totale primaire d'énergie de la Belgique ou de la consommation intérieure brute d'énergie belge, soit 128 millions de barils d'équivalent pétrole. Les bâtiments résidentiels étaient responsables de 73 % de cette consommation d'énergie, le reste provenant du secteur commercial. Suivant cette étude, l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels du pays serait actuellement l'une des plus faibles d'Europe : notre consommation énergétique moyenne pour une habitation³² par mètre carré par an dépasserait de plus de 70 % la moyenne de l'Union européenne.

Graphique 3. Consommation énergétique résidentielle moyenne



Source : McKinsey Greenhouse Gas Abatement Cost Curve V2.0, étude commandée par la FEB.

1.3. Impact sur le niveau moyen des prix à la consommation

1.3.1. Impact en Belgique

Le panier à la consommation étant constitué pour 11,3 % de produits énergétiques (poids de 2013), leur influence sur l'évolution de l'IPCH est considérable.

En effet, le groupe des produits énergétiques a contribué à plus de la moitié de l'inflation totale entre le deuxième trimestre 2010 et le dernier trimestre 2011. Son impact s'est ensuite réduit continuellement depuis le début de 2012. Sa contribution à l'inflation totale s'est ainsi

³¹ McKinsey (2009), Vers une efficacité énergétique de niveau mondial en Belgique.

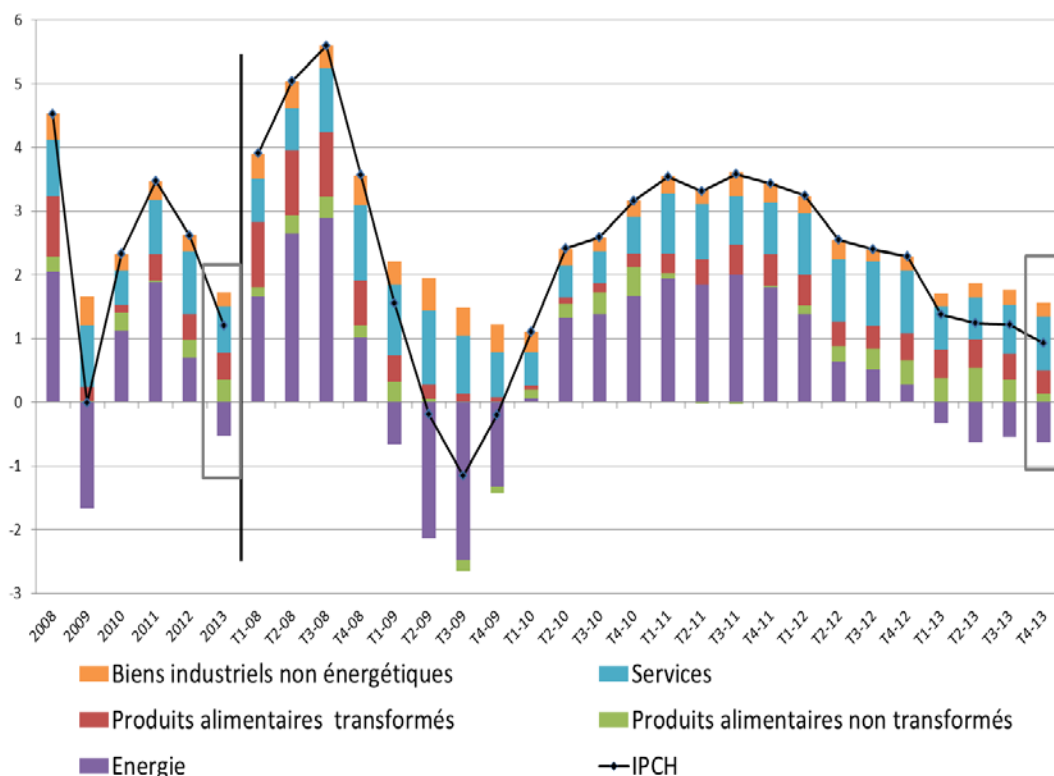
³² La consommation énergétique totale d'une habitation se compose principalement de la consommation pour le chauffage, pour le système de ventilation/refroidissement et pour la consommation d'eau chaude et d'électricité.

établie à 27 % (0,7 point de pourcentage sur une inflation totale de 2,6 %) pour l'ensemble de l'année 2012. En 2013, l'inflation négative de tous les produits énergétiques (à l'exception des combustibles solides) a permis de ralentir davantage l'inflation totale. La contribution de ce groupe de produits s'est ainsi élevée à -0,5 point de pourcentage sur une inflation totale de 1,2 %. Cette contribution négative des produits énergétiques est principalement le résultat d'une forte diminution des prix à un an d'écart pour le gaz et pour les produits pétroliers (carburants et combustibles liquides).³³

Les mesures gouvernementales relatives aux prix du gaz et de l'électricité, instaurées depuis 2012, expliquent en partie ces résultats.

Graphique 4. Contribution des principaux groupes de produits à l'inflation

En point de pourcentage, moyennes trimestrielles et annuelles.



Source : CE, SPF Economie, Statistics Belgium.

1.3.2. Impact sur l'écart d'inflation avec les principaux pays voisins

Au cours de ces dernières années, les prix des produits énergétiques ont influencé plus fortement l'inflation en Belgique que dans les pays voisins. Cette situation résulte entre autres

³³ Au deuxième trimestre 2014, la contribution de ce groupe de produits s'est élevée à -0,6 point de pourcentage sur une inflation totale de 0,8 % (contre une contribution de -0,4 point de pourcentage au premier trimestre 2014 avec une inflation de 1,0 %), ce qui est le résultat principalement d'une forte diminution des prix à un an d'écart pour l'électricité, suite à la baisse du taux de TVA de 21 à 6 %.

d'un poids plus important accordé aux produits énergétiques dans le panier à la consommation des ménages belges. Par ailleurs, les prix de l'énergie en Belgique sont plus volatiles, principalement en raison du niveau d'accise plus faible sur le mazout de chauffage et au mécanisme d'indexation des tarifs de gaz et d'électricité³⁴.

Entre 2008 et 2013, l'IPCH a progressé de 7,9 % en moyenne dans les pays voisins (en Allemagne +7,8 %, en France +7,5 % et aux Pays-Bas +10,1 %), contre une augmentation de 9,8 % en Belgique. Les prix énergétiques ont crû de 15,7 % en moyenne chez nos voisins (contre une progression de 11,9 % en Belgique), plus précisément de 15,7 % en France, de 16,2 % en Allemagne et de 12,0 % aux Pays-Bas.

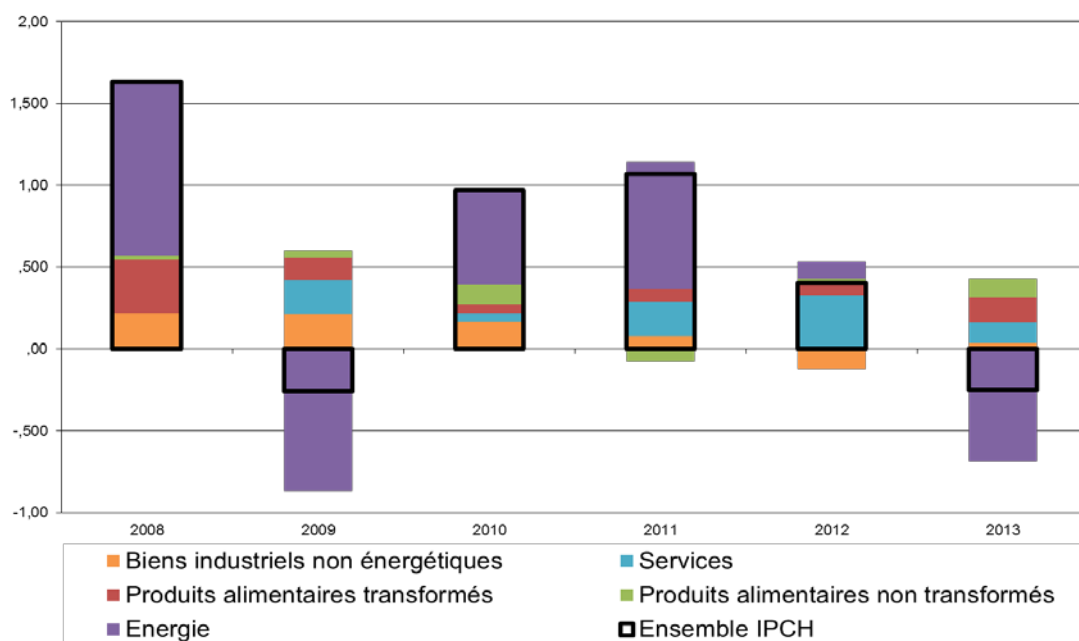
Jusqu'en 2011, l'écart d'inflation annuel entre la Belgique et ses principaux voisins s'expliquait principalement par les produits énergétiques. Cependant, en 2012, ce ne sont plus les produits énergétiques qui déterminent principalement l'écart d'inflation annuel, mais les services qui ont apporté la plus grande contribution en défaveur de notre pays. En 2013, l'écart d'inflation total entre la Belgique et ses voisins s'est par contre révélé en faveur de notre pays. Seuls les produits énergétiques ont été à l'origine de cette inflation totale plus faible en Belgique. Tous les autres groupes de produits ont eu un impact en défaveur de la Belgique.³⁵

³⁴ Cette volatilité plus prononcée des prix énergétiques belges pourrait diminuer à l'avenir grâce au découplage entre les prix du gaz et de l'électricité, d'une part, et le prix du pétrole, d'autre part, depuis l'année 2013 en Belgique (Moniteur belge le 15 janvier 2013). Toutefois, les prix continuent à être déterminés selon un mécanisme d'indexation automatique trimestriel, basé sur des paramètres liés aux cotations boursières du gaz et de l'électricité, qui affichent également une volatilité importante.

³⁵ Au premier trimestre 2014, l'inflation totale de nos principaux pays voisins, qui s'élevait en moyenne à 0,9 %, a été légèrement inférieure à celle de la Belgique (1,0 %). Alors que la contribution des produits énergétiques (de 0,2 point de pourcentage) à l'écart d'inflation était encore favorable à la Belgique, l'inflation des services et des biens industriels non-énergétiques s'est avérée plus élevée en Belgique (avec une contribution de respectivement 0,2 et 0,1 point de pourcentage au détriment de la Belgique). Au deuxième trimestre 2014, l'inflation totale de nos principaux pays voisins était au même niveau que celui de la Belgique, soit 0,8 %. L'importante contribution des produits énergétiques à l'écart d'inflation en faveur de la Belgique (0,6 point de pourcentage) a en effet été compensée totalement par l'inflation supérieure en Belgique pour les services, les biens industriels non énergétiques et les aliments transformés.

Graphique 5. Contributions annuelles de chaque composante de l'IPCH à l'écart d'inflation entre la Belgique et les principaux pays voisins

En point de pourcentage.



Source : CE, SPF Economie, Statistics Belgium.

En effet, en 2013, l'inflation des produits énergétiques dans les pays voisins a poursuivi son ralentissement entamé au dernier trimestre 2011 mais dans une moindre mesure qu'en Belgique. Au total, l'inflation moyenne de l'énergie pour 2013 s'élevait à 1,4 % (contre 5,6 % en 2012) dans les pays voisins (pour rappel : en Belgique, celle-ci était de -4,6 % en 2013 contre 6,0 % en 2012). L'écart d'inflation entre la Belgique et ses voisins pour l'énergie était donc cette année à l'avantage de notre pays (ce qui n'était pas le cas en 2012)³⁶, en apportant 0,7 point de pourcentage à l'écart d'inflation total en faveur de la Belgique. En Allemagne, l'inflation relative aux produits énergétiques était de 1,8 % en 2013 (contre 5,6 % en 2012), en France de 0,9 % (5,2 % en 2012) et aux Pays-Bas de 0,7 % (6,9 % en 2012).³⁷

En 2013, chacun des produits du groupe énergie a contribué à l'écart d'inflation en faveur de notre pays, avec tout d'abord l'électricité et le gaz, suite aux changements qui ont concerné

³⁶ En effet, en 2012, l'écart d'inflation pour les produits énergétiques était encore de 0,4 point de pourcentage en notre défaveur.

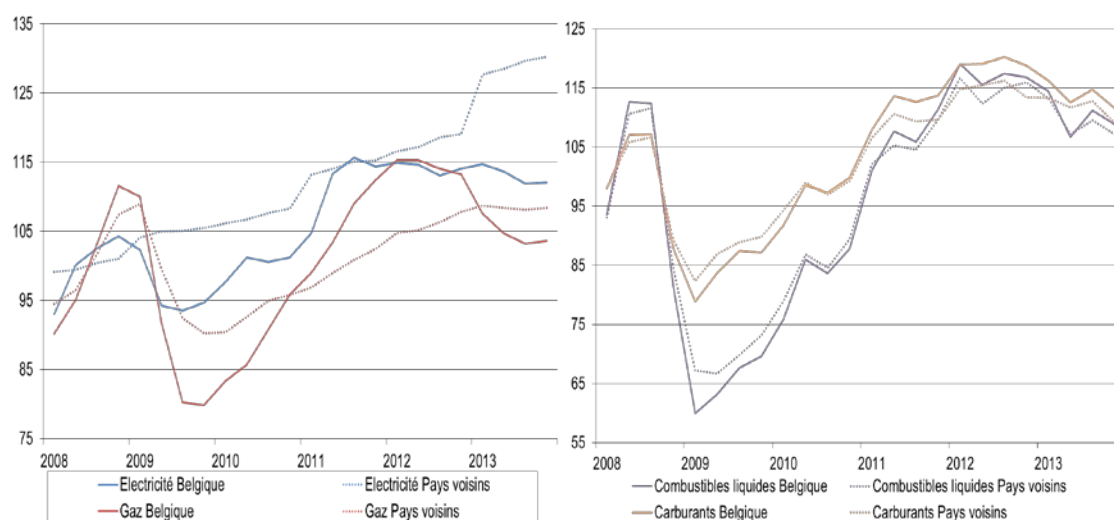
³⁷ En 2014, chez nos principaux voisins, la baisse des prix des produits énergétiques à un an d'écart s'est réduite (-0,3 % au deuxième trimestre contre -1,5 % au trimestre précédent). Cette baisse de prix au deuxième trimestre, beaucoup moins prononcée que dans notre pays, a donc contribué favorablement à l'écart d'inflation totale en faveur de la Belgique, principalement en raison de la plus forte diminution des prix en Belgique pour l'électricité et dans une moindre mesure pour le gaz.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

ces marchés en 2013 (voir plus haut), et dans une moindre mesure, les carburants et les combustibles liquides^{38 39}.

Graphique 6. Evolution trimestrielle des indices des prix à la consommation pour les différents produits énergétiques en Belgique et dans les pays voisins principaux

Indice 2008=100.



Source : CE, SPF Economie, Statistics Belgium

³⁸ En 2012, seule l'électricité apportait une contribution en faveur de notre pays, dans le contexte du gel des tarifs en vigueur.

³⁹ Au premier trimestre 2014, l'électricité et le gaz dans une moindre mesure, ont contribué à l'écart d'inflation en faveur de notre pays. Au deuxième trimestre 2014, c'est principalement l'électricité et dans une bien moindre mesure le gaz qui ont contribué à augmenter l'écart d'inflation pour l'énergie en faveur de notre pays.

2. Evolution de la consommation et des dépenses énergétiques des ménages

2.1. Consommation énergétique totale des ménages

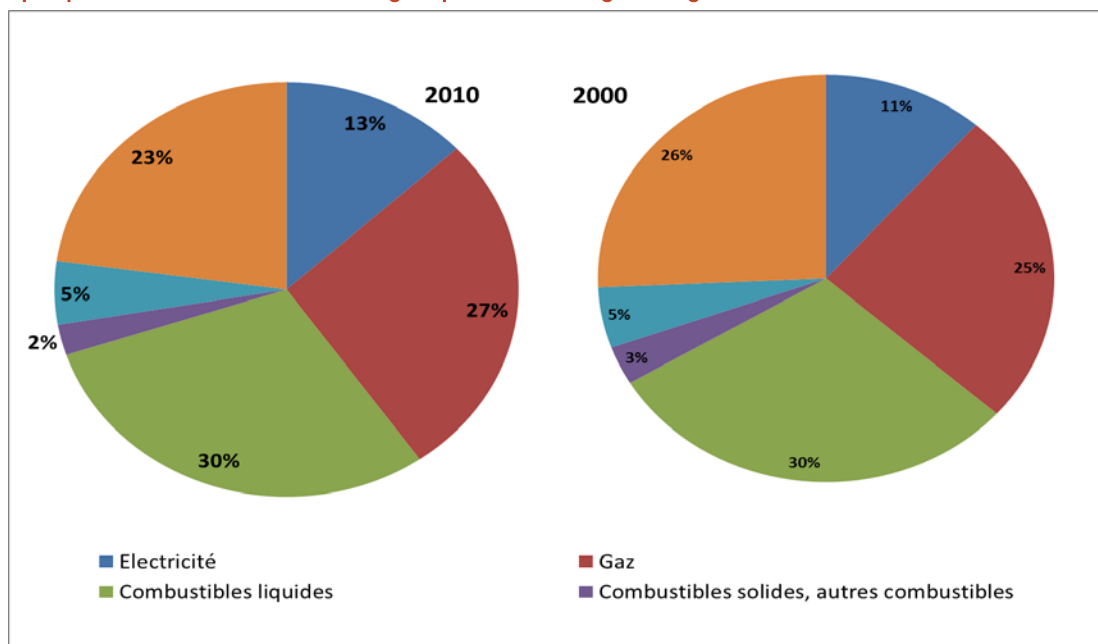
La consommation énergétique directe des ménages belges atteignait environ 33.000 kWh par ménage en 2010, ou 14.500 kWh par personne⁴⁰. 23 % de cette énergie est constituée de carburants pour les véhicules individuels⁴¹, le reste pour l'énergie de l'habitation, soit 13 % d'électricité, 27 % de gaz naturel, 30 % de combustibles liquides (mazout de chauffage), 2 % de charbon et 5 % de bois. A cette consommation directe s'ajoute la consommation indirecte dans les transports publics (train, tram, bus, avion) et les avantages en nature sous forme de carburant (cf. voitures de société). Depuis 2000, la consommation totale a peu évolué (-0,48 %) mais l'on a pu observer une diminution importante de la consommation directe de combustible (-12 %) qui représentait alors 26 % de la consommation et une augmentation de la consommation d'électricité (+14,3 %, 11 % de la consommation en l'an 2000) et de gaz naturel (+7,6 %, un quart de la consommation en l'an 2000).

⁴⁰ Source: voir graphe et Statistics Belgium pour les habitants (2010) et les ménages (2009)

⁴¹ Pour le carburant, on a considéré la consommation des résidents belges (y compris leurs déplacements à l'étranger) sur la base des Comptes de consommation d'énergie du Bureau fédéral du Plan. Les avantages en nature (essence) aux employés de sociétés ne sont pas inclus.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

Graphique 7 : Consommation énergétique des ménages belges en 2010 (estimation) et 2000



Source : Auteurs d'après Bureau fédéral du Plan⁴² corrigé par Jaspers et al 2012⁴³ pour le bois.

2.2. Dépenses énergétiques par décile de revenu des ménages

Remarque méthodologique importante : nous effectuons ici une analyse détaillée sur la base d'une répartition des ménages en tant qu'unités de consommation réelle et sans ajustement lié à la composition des ménages (familles nombreuses, ménages d'une personne). Le lecteur désirant une analyse réalisée sur la base de « ménages standardisés » (Unités de Consommation Modifiées ou « équivalents une personne ») lira avec intérêt l'article synthétique publié dans le Carrefour de l'Economie (Bonnard et al, 2014)⁴⁴. Ces deux publications se complètent et arrivent aux mêmes conclusions.

Les 10 % des ménages disposant des plus hauts revenus (dixième décile de revenu, D10 dans les graphiques) gagnent environ 10 fois plus que les 10 % les plus pauvres et comportent en

⁴² Compte de la consommation d'énergie 2000 et 2008, http://www.plan.be/databases/Database_det.php?lang=fr&TM=51&IS=79&ID=38&DB=EUA (08.5.2013), corrigés par un déflateur pour estimer 2010 à partir des données de consommation énergétique des ménages publiées par Eurostat : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database> [8/5/2013]

⁴³ Jaspers K., Y. Dams, K. Aernout, P. Simu, F. Jacquemin, L. Delait, C. Vanderhoeft (2012), Energy Consumption Survey for Belgian households, final report, Eurostat, FPS Economie, Vito & ICEDD, 111 pp.

⁴⁴ http://economie.fgov.be/fr/modules/publications/carrefour/carrefour_2014-02.jsp

moyenne 3 fois plus de membres (cf. annexe 1). Ils dépensent plus de deux fois plus d'argent pour leur consommation énergétique, soit un peu moins par personne (cf. graphique 8)⁴⁵. Cependant, cette dépense ne représente qu'une petite partie de leur budget (de l'ordre de 5 %) alors qu'elle absorbe près du quart du budget annuel des ménages les plus pauvres (cf. graphique 9). La différence de dépense entre déciles de revenus est nettement moins marquée pour l'énergie domestique (chauffage, cuisine, sanitaire) que pour les transports individuels et collectifs.

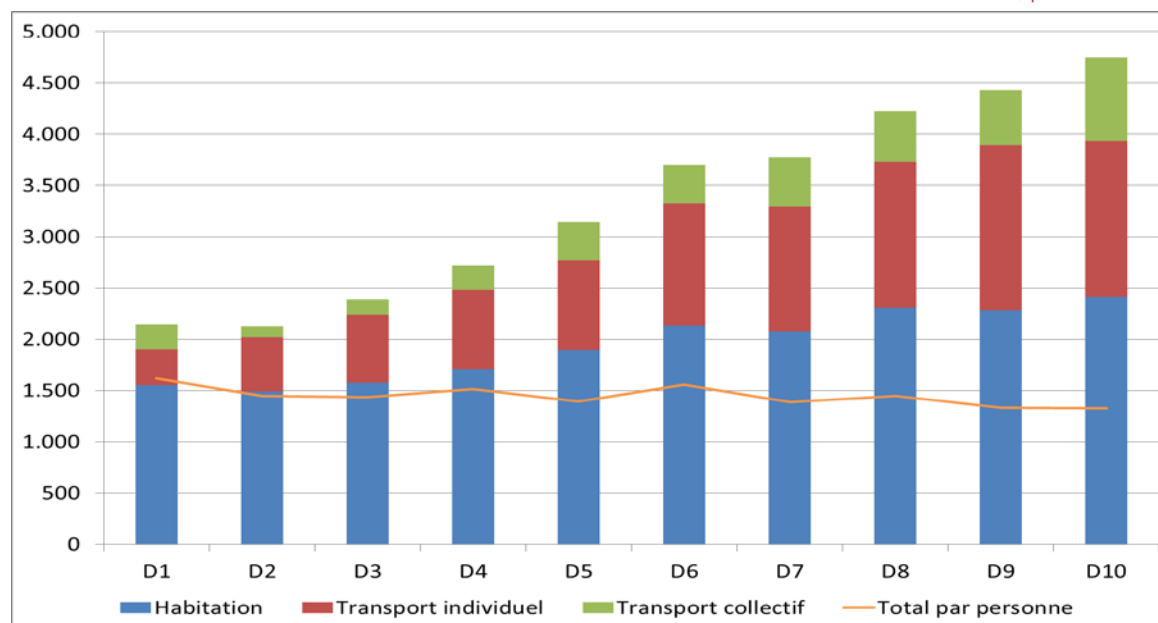
Les ménages disposant du plus petit budget semblent avoir des dépenses « incompressibles » pour le chauffage qui avoisinent les 1.500 euros. On pourrait considérer ce montant comme un « minimum vital » dans les conditions de logement (taille, isolation) et de climat belges actuels. Ces ménages sont probablement les plus « prisonniers » des conditions énergétiques de leur logement, ayant moins le choix du confort de base ou des investissements en isolation, panneaux solaires et appareils à haut rendement énergétique par exemple. Les ménages du premier décile consacrent près d'un quart de leur budget aux dépenses énergétiques. Cette proportion du budget est plus stable dans le temps pour les revenus les plus élevés (cf. annexe 4). La relative stabilité de cet indicateur sur le moyen terme, malgré la hausse des prix, s'explique en partie par le mécanisme de l'indexation (les revenus augmentent également en partie en fonction des prix énergétiques). Les fluctuations annuelles des dépenses suivent en effet les variations de prix et/ou de conditions climatiques (cf. graphique 10). Le fait que les dépenses suivent la courbe des prix et du climat laisse supposer une faible élasticité à court terme par rapport à ces deux facteurs. Des fluctuations plus importantes dans les déciles les plus bas laissent supposer une plus faible résilience au climat (maisons moins isolées, dépenses plus proches d'un minimum incompressible), alors que les ménages les plus aisés semblent diminuer leur dépendance à ces aléas au fil du temps (isolation, achat de voitures plus propres et/ou obtention de voitures de société), et donc réduire leur consommation. Les dépenses énergétiques des ménages médians suivent l'évolution des prix, ce qui trahit une consommation constante quels que soient les aléas.

⁴⁵ Note méthodologique : dans les chiffres de l'EBM utilisés ici, les revenus en nature (par exemple voitures de société ou paiement de factures par le CPAS) sont inclus tant dans les dépenses que dans les revenus. Les déciles sont néanmoins calculés sur la base des revenus monétaires (non compris les avantages en nature).

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

Graphique 8. Dépenses énergétiques annuelles par décile de revenu des ménages en 2010

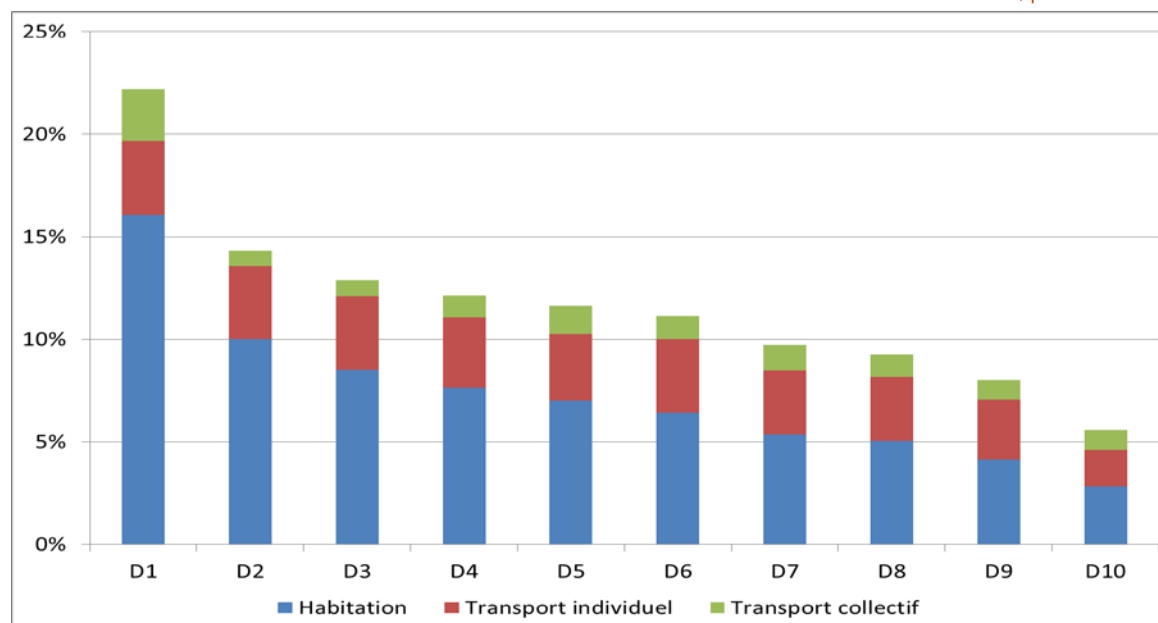
En euros, par utilisation.



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

Graphique 9. Part du budget affecté aux dépenses énergétiques par décile de revenu des ménages en 2010

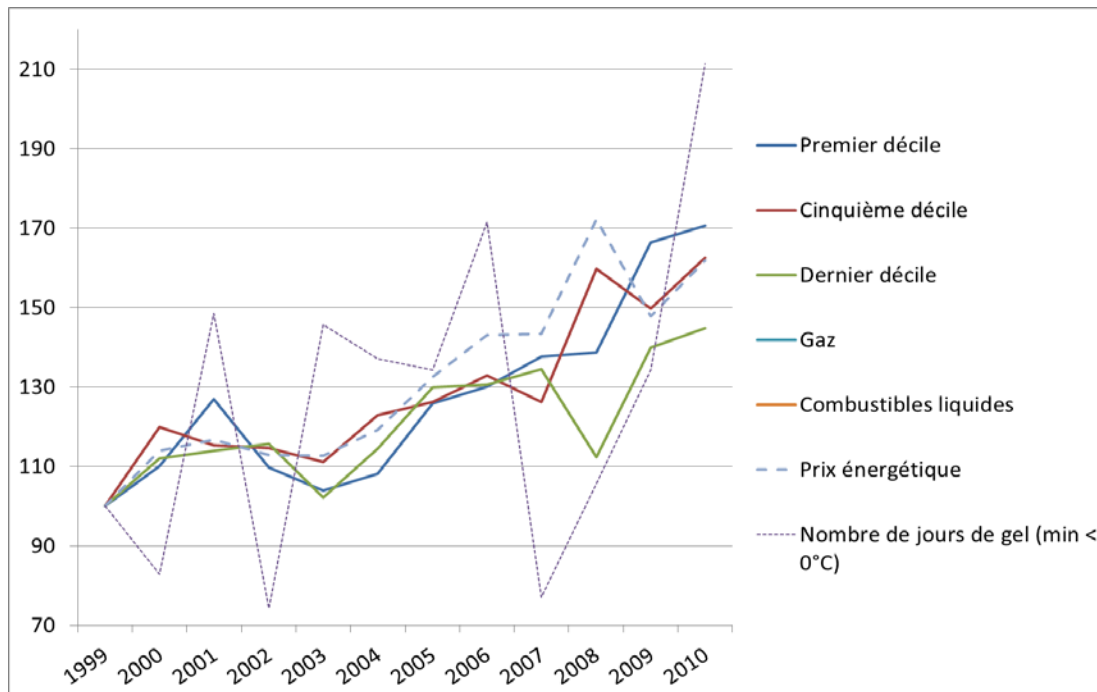
En %, par utilisation.



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

Graphique 10. Evolution des dépenses énergétiques pour les premier, cinquième et dixième déciles de revenu en comparaison de l'indice des prix énergétiques et du nombre de jours de gel.

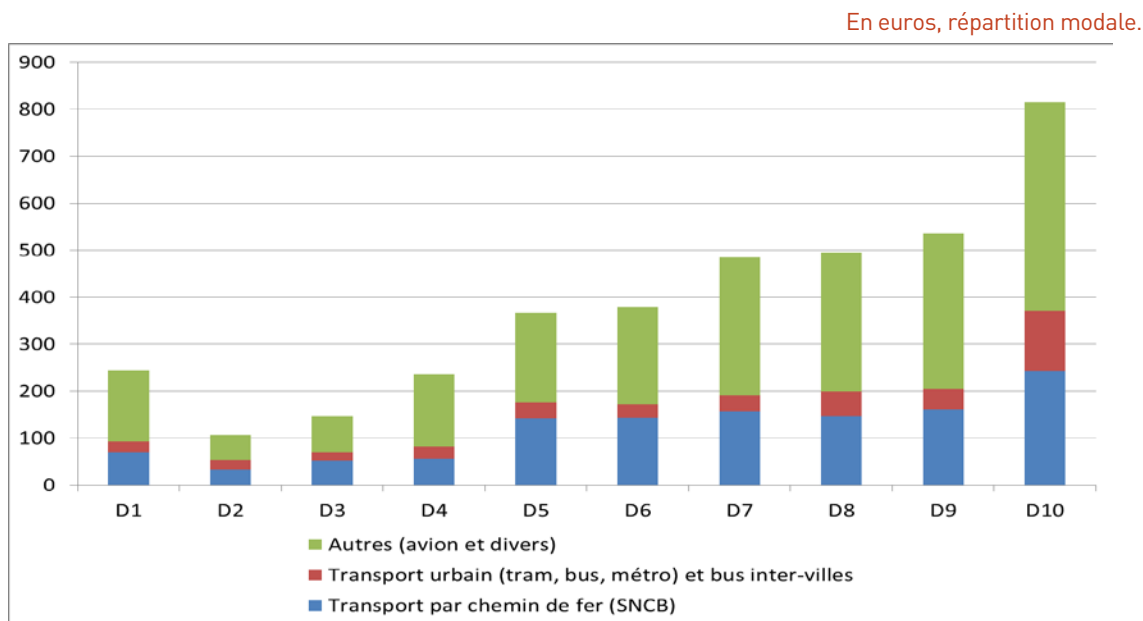
1999=100.



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages), SPF Economie et IRM.

Les ménages des premiers déciles étant typiquement composés de plus d'isolés (cf. annexe 1), il est possible que ceux-ci aient moins de besoins de déplacements, soit parce qu'ils habitent près de leur lieu de travail soit parce qu'ils sont retraités (cas des déciles 2 et 3). En effet, les ménages des derniers déciles (typiquement constitués d'un peu plus de 3 personnes en moyenne) ont également plus de dépenses liées aux transports en commun, parmi lesquels l'avion prend une place de plus en plus importante en fonction des revenus (cf. graphique 11).

Graphique 11. Dépenses annuelles en transports collectifs par décile de revenu des ménages, en 2010



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

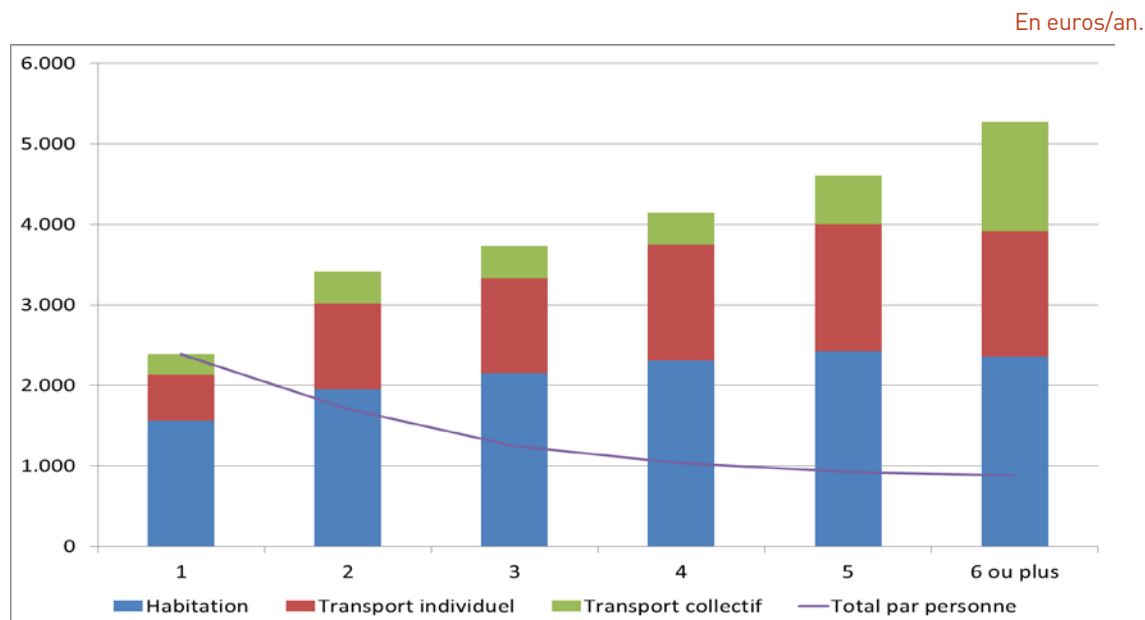
La consommation dans les logements est manifestement liée à des facteurs indépendants du pouvoir d'achat (performance énergétique générale des logements belges). L'approche par décile de revenu montre que c'est sur l'ensemble des logements qu'il convient d'agir pour diminuer la sensibilité aux aléas, par l'établissement de normes globales et surtout par le financement des améliorations énergétiques des logements des ménages disposant de moindres revenus. Nos données suggèrent également que les ménages disposant des plus petits budgets ne peuvent probablement plus réduire leur consommation en matière de transport. Le transport individuel est à son minimum pour ces classes de revenus, logiquement compensé par un recours accru aux transports collectifs. Pour ces derniers, des dépenses plus importantes, pour les déciles aux plus grands budgets, sont partiellement expliquées par la présence de familles nombreuses (abonnements scolaires). Le premier décile a un recours relativement plus fréquent que les déciles 2 et 3 à l'avion et au train qui pourrait s'expliquer par la présence de travailleurs d'origine étrangère, alors que les déciles 2 et 3 comportent plus de retraités (cf. annexe 1C).

2.3. Dépenses énergétiques en fonction de la taille des ménages

Les ménages aux plus grands budgets sont aussi les plus nombreux (cf. annexe 1B). Le profil des dépenses énergétiques en fonction de la taille des ménages (cf. graphique 12) suit logiquement une courbe ascendante mais moins marquée que pour les déciles de revenu. Pour un certain nombre de dépenses, des économies d'échelle bénéficient aux personnes vivant à plusieurs sous le même toit (cf. annexes 1A et 2D) ou partageant la même voiture. Les transports collectifs ne sont pas concernés, chacun devant payer sa place (au moins pour l'avion).

Ainsi, la dépense énergétique par personne est environ deux fois plus petite dans les familles nombreuses que pour les isolés.

Graphique 12. Dépenses énergétiques en fonction de la taille des ménages, et moyenne par personne du ménage 2010



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

2.4. Quantité estimée d'énergie consommée par décile de revenu et par vecteur énergétique

Les prix énergétiques étant à peu près les mêmes pour tous⁴⁶, les quantités se répartissent grosso modo entre les déciles de revenu suivant le niveau de leurs dépenses, moyennant une légère correction due au fait que la part du prix fixe (abonnement) a tendance à augmenter le prix de revient par kWh pour les ménages les plus économes (cf. annexe 3). Comme il ressort du graphique 13, la consommation énergétique du dernier décile n'est que deux fois plus élevée que celle du premier décile. Le rapport est de 1 à 1,4 pour l'énergie du logement, de 1 à 4,4 pour le transport individuel et de 1 à 3,3 pour le transport collectif⁴⁷. Ce dernier chiffre

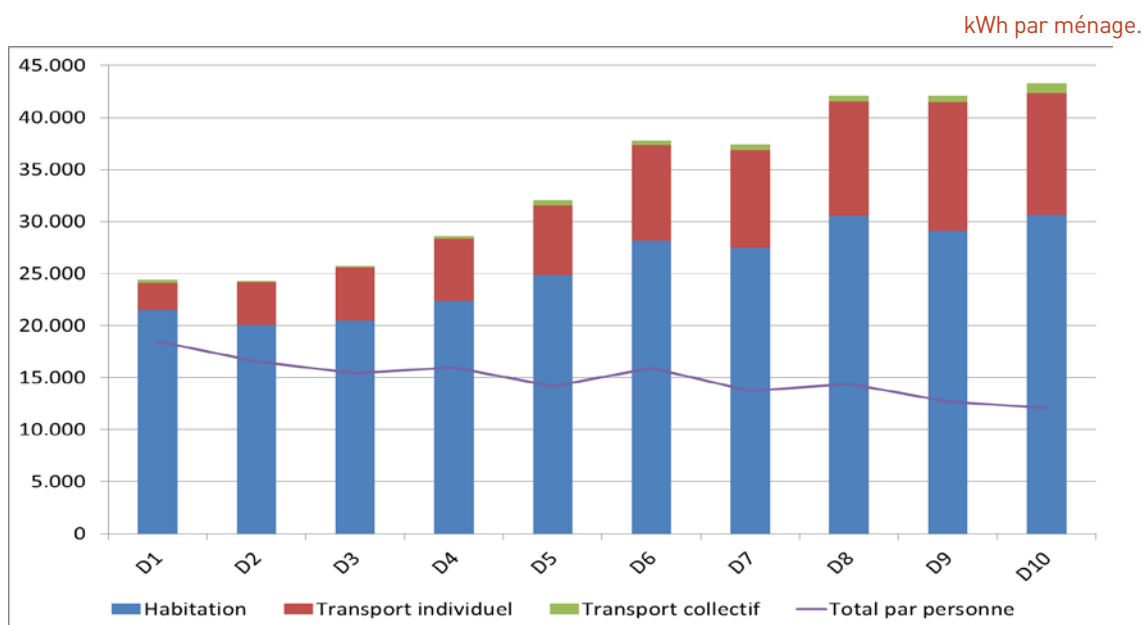
⁴⁶ Les mesures sociales pour les ménages protégés (cf. 4.2) n'ont pas une influence macroscopique très significative, même sur le million de personnes les plus pauvres. Nous n'avons dès lors pas effectué de corrections suivant ces données. Par contre, une légère correction en fonction des prix de revient au kWh électrique de l'annexe 3 a été appliquée.

⁴⁷ Notons que la part énergétique du prix du ticket de transport ne représente qu'environ 6 % pour les bus, 11 % pour le train et 23 % pour l'avion (source : rapports annuels STIB, SNCB et Air France, dépense énergétique sur chiffres d'affaires). Les parts d'énergie consommées apparaissent dès lors relativement plus petites que les parts des dépenses présentées plus haut (celles-ci incluent le prix total des billets de transport). Même si les transports en commun consomment moins d'énergie par personne, ils représentent une part relativement plus importante du budget des ménages.

suit logiquement le rapport de taille moyenne des ménages respectifs (cf. annexe 1B). Pour le logement, un effet d'économie d'échelle apparaît, de sorte que les ménages les plus nombreux (derniers déciles) ont une efficacité énergétique (par personne) meilleure que les ménages plus petits (premiers déciles de revenu). Il est également possible que leurs logements soient en outre mieux isolés. Par contre, les ménages aux plus gros budgets utilisent manifestement plus de carburant et ne réalisent sur ce poste que peu d'économie d'échelle.

On peut supposer que des familles ont besoin d'une plus grosse voiture pour faire leurs courses que des personnes isolées. Si c'est le cas, nos résultats suggèrent que la marge de manœuvre pour la diminution des quantités consommées est assez faible dans le court terme. A moyen et long terme, une amélioration qualitative du parc de logements (isolation, cf. graphique 3) voire de l'urbanisme et de la politique de transport peuvent cependant avoir un impact significatif sur la consommation énergétique des ménages liée au logement et au transport.

Graphique 13. Estimation de la consommation énergétique des ménages par décile de revenu en 2010



Source : auteurs d'après sources diverses (essentiellement données des graphique 7, 8 et de l'annexe 3).

3. La précarité énergétique, une réalité pour de plus en plus de ménages

3.1. Définitions existantes

La précarité énergétique existe probablement depuis des siècles, depuis que le serf ne pouvait avoir accès librement au bois de chauffage se trouvant dans le domaine seigneurial ... Mais ce n'est que récemment que l'on s'est attaché à conceptualiser, à comprendre et à lutter contre ce phénomène, source de fracture sociale, d'exclusion économique et d'inégalité sociale.

C'est en Grande-Bretagne que l'on a tenté, pour la première fois, de définir le concept de précarité énergétique (« fuel poverty ») : « Un foyer pauvre en énergie est celui qui ne peut pas se permettre de se chauffer de façon adéquate à un coût raisonnable. La définition acceptée le plus communément pour décrire un foyer pauvre énergétiquement désigne un foyer qui a besoin de dépenser plus de 10 % de ses revenus pour se procurer l'ensemble des combustibles utiles et pour chauffer sa maison à une chaleur standard adéquate. Celle-ci est en général fixée à 21°C dans la pièce principale et à 18°C dans les autres pièces occupées – températures recommandées par l'Organisation mondiale de la santé »⁴⁸.

Il s'agit donc d'une définition de type quantitatif (pourcentage de revenu et températures standards) qui peut sembler restrictive mais qui a le mérite d'exister. Bien sûr, ces critères quantitatifs peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction des habitudes de consommation, du climat ou de l'habitat : dans les pays du Nord, c'est l'absence de chaleur dans une habitation en hiver qui sera le plus mal ressentie. Dans les pays du Sud, par contre, c'est l'absence de climatisation aux heures les plus chaudes de l'été qui sera vécue comme un manque et un inconfort. De même, ce seuil symbolique de 10 % du revenu dédié à des dépenses énergétiques aura une « connotation » différente selon que les revenus sont faibles, moyens ou élevés.

L'Union européenne n'a pas souhaité jusqu'à présent donner une définition commune à ce concept, laissant dès lors le choix aux Etats membres de légiférer ou non en la matière et d'établir leurs propres définitions. Bien souvent, on se réfère à ce seuil de 10 % des revenus consacrés aux dépenses en énergie (sans tenir compte, le plus souvent, des dépenses liées aux transports). On pourrait, en schématisant quelque peu, affirmer qu'un ménage en précarité énergétique est un ménage qui ne peut subvenir à ses besoins en énergie ou alors au prix de sacrifices et de renoncement à d'autres biens couramment consommés. On parle aussi de confort minimal, encore une fois, un concept relativement subjectif et difficile à quantifier.

⁴⁸ DETR/DTI (2001), The UK Fuel Poverty Strategy Consultation draft, February.

En 2010, l'Union européenne s'est consacrée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette même année, la Belgique a assuré la Présidence du Conseil européen et a saisi l'opportunité d'examiner au niveau ministériel, le phénomène grandissant de pauvreté énergétique.

Plus de 50 millions (estimation la plus basse) d'Européens se trouvent dans l'incapacité de maintenir un niveau adéquat de confort dans leur logement, ont des factures énergétiques impayées ou ne peuvent réaliser les investissements minimums en matière d'efficacité énergétique. Cette dernière constitue un objectif qu'il sera difficile d'atteindre à l'horizon 2020, tout en étant cependant le meilleur moyen pour lutter de manière durable contre la précarité énergétique.

La présidence belge avait conclu que cette thématique devait continuer à figurer parmi les priorités de l'agenda politique européen. Les travaux principaux à accomplir en cette matière avaient été listés comme suit :

- élaborer une définition cadre du consommateur vulnérable.
- harmoniser, au niveau européen, les méthodes statistiques pour mieux quantifier l'ampleur de la précarité énergétique.
- lister les politiques énergétiques européennes existantes et à venir susceptibles de contribuer directement ou indirectement à la prise en compte des intérêts des consommateurs dans le cadre de la politique énergétique et mettre en place un système d'échange des bonnes et des mauvaises pratiques entre Etats membres.
- créer une table ronde des médiateurs de l'énergie dont la mission serait de discuter des synergies en matière de protection des consommateurs (par exemple dans le cadre du « London Citizens Forum »).

3.2. Constats de la précarité énergétique en Belgique

En Belgique, de nombreuses statistiques socio-économiques sont disponibles, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional, permettant ainsi d'observer le niveau de vie et les modes de consommation des ménages.

Selon les résultats de l'enquête EU-SILC 2011, organisée par la Direction générale Statistics Belgium du SPF Economie, plus d'une personne sur sept (15,3 %) vit sous le seuil de pauvreté⁴⁹ en Belgique avec une forte disparité entre les régions (9,8 % en Flandre ; 19,2 % en Wallonie⁵⁰). Ce taux était de 14,6 % pour l'ensemble du Royaume en 2010.

⁴⁹ Définition : le seuil de pauvreté équivaut à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent, c'est-à-dire ramené à l'échelle individuelle. Cela correspond au calcul suivant : 60 % de 20.008 euros par an équivaut pour une personne isolée à un seuil de 12.005 euros par an, soit 1.000 euros par mois. Pour obtenir le seuil de pauvreté des ménages, il ne suffit pas de multiplier ce chiffre par le nombre de membres du ménage. Partant du principe que les membres d'un ménage partagent les charges et les dépenses, un deuxième adulte dans un ménage se voit appliquer un facteur de 0,5 dans le calcul du seuil de pauvreté et les enfants (<14 ans) un facteur de seulement 0,3. Le seuil de pauvreté d'un mé-

Selon l'enquête, en 2011, le seuil de pauvreté (soit 60 % du revenu médian) a atteint, pour la Belgique, 1.000 euros par mois pour une personne isolée et 2.101 euros par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants.

- 15,3 % de la population belge vit en dessous du seuil de pauvreté (et le taux atteint 20,8 % si l'on y ajoute les critères de la privation matérielle et la faible intensité de travail).
- Le risque de pauvreté chez les jeunes entre 0 et 15 ans s'élève à 18,5 %.
- 38,5 % des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté.
- 20,2 % des personnes âgées (65+) vivent sous le seuil de pauvreté.
- Le risque de pauvreté s'élève à 25,4 % pour les personnes sans formation.
- 37,8 % des personnes sans emploi vivent sous le seuil de pauvreté.
- 4,2 % des personnes actives courent également le risque de tomber sous le seuil de pauvreté (plus particulièrement les jeunes et les familles monoparentales).
- l'inégalité des revenus augmente : la part du revenu net imposable des 10 % des déclarants les plus riches était 62 fois supérieure à celle des 10 % des déclarants les plus pauvres en 2010, contre 46 fois en 2005.⁵¹
- le nombre d'étudiants ayant fait appel au revenu d'intégration a par ailleurs explosé lors des dix dernières années, passant de 3.655 en 2002 à 17.531 en 2011.⁵²
- pour les personnes en risque de pauvreté, 20,9 % appartiennent à un ménage qui indique avoir des difficultés pour chauffer suffisamment son logement (ce taux est de 4,6 % pour les personnes qui ne sont pas en risque de pauvreté et 5,6 % en moyenne).

Cerner la précarité énergétique en Belgique

En matière d'énergie, les autorités belges ont toujours été attentives au phénomène de précarité énergétique même si le terme n'est pas mentionné dans les textes légaux. On parle le plus souvent de dispositions spéciales pour les personnes à faibles revenus ou pour des personnes se trouvant dans des catégories sociales déjà définies pour d'autres raisons et dans

nage composé de deux adultes et de deux enfants se calcule donc en multipliant le seuil des personnes isolées par un facteur 2,1 [(12.005 euros *2,1)/12 = 2.101 euros par mois]. Ce facteur de 2,1 s'obtient en attribuant un « poids » de 1 au chef de famille, de 0,5 au deuxième adulte du ménage et de 0,3 à chacun des enfants. Le taux de pauvreté est le pourcentage de personnes vivant au sein d'un ménage dont le revenu par tête est en deçà du seuil de pauvreté.

⁵⁰ Les résultats pour la région de Bruxelles-Capitale ne sont pas représentatifs mais tournent chaque année autour d'un quart.

⁵¹ Statistics Belgium (2013), statistiques fiscales.

⁵² Annecoucke I, Vranken J., Van Rossem R., Lahaye W. (2013), Annuaire « Pauvreté en Belgique ». janvier.

d'autres domaines que l'énergie. Dans le secteur de l'électricité et du gaz naturel, le terme de « client protégé » est utilisé. Il s'agit d'un client qui remplit certaines conditions en terme de revenu, de handicap, de situation familiale, etc. et qui aura droit à certains « avantages » et à certaines protections supplémentaires (par rapport aux problèmes de paiement des factures, de coupures, etc.).

Sont des « clients protégés », des consommateurs - ou toutes autres personnes vivant sous le même toit - qui appartiennent à l'une des catégories suivantes :

- personnes auxquelles un revenu d'intégration sociale (minimum d'existence) est accordé par le CPAS de leur commune ;
- personnes auxquelles une assistance financière sociale équivalant au minimum d'existence est accordée par le CPAS de leur commune ;
- personnes bénéficiant d'une avance sur la garantie de revenus pour personnes âgées, sur l'allocation de remplacement de revenus pour handicapés ou sur l'allocation d'aide aux personnes âgées de la part du CPAS de leur commune ;
- personnes bénéficiant d'une allocation d'handicapé suite à une incapacité permanente de travail d'au moins 65 % ;
- personnes bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenus aux handicapés ;
- personnes bénéficiant d'une allocation d'intégration aux handicapés ;
- personnes bénéficiant d'une allocation d'aide aux personnes âgées ;
- personnes bénéficiant d'une allocation d'aide d'une tierce personne ;
- personnes bénéficiant d'une allocation familiale supplémentaire pour enfants présentant une incapacité physique ou mentale d'au moins 66 % ;
- personnes bénéficiant du revenu garanti aux personnes âgées ;
- personnes bénéficiant de la garantie de revenus pour personnes âgées ;
- 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.

La notion de « client protégé » varie également d'une région à l'autre et n'est pas identique au niveau fédéral et régional. Mais un client qui est reconnu protégé au niveau fédéral le sera également au niveau régional. Les clients protégés ont dès lors droit à un traitement spécial de la part des fournisseurs et des gestionnaires de réseau de distribution (cf. 4.2 mesures sociales en matière d'énergie). Depuis quelques années, grâce au croisement de différentes banques de données (registre national, registre de la Sécurité Sociale, ...), le tarif social pour l'électricité et le gaz naturel est devenu automatique pour les personnes reprises dans ces banques de données, sans nécessiter de démarche volontaire de leur part. Cette mesure a été particulièrement efficace et a permis que tous les ayants droit bénéficient de ces tarifs sociaux spécifiques.

Les chiffres suivants permettent de constater l'ampleur du phénomène « précarité énergétique en Belgique ».

- 5,6 % des Belges, ce qui représente environ 550.000 personnes, déclarent ne pas pouvoir chauffer suffisamment leur logement pour des raisons financières (SILC, données 2011). Les types de ménage pour lesquels les problèmes de chauffage se présentent le plus souvent sont les familles monoparentales et les familles nombreuses.
- Entre 1999 et 2010, la part du budget des ménages consacrée aux dépenses énergétiques est passée pour le revenu médian de 9,8 % à 11,6 %.
- Au cours de cette même période, plus de ménages ont dépassé le seuil des 10 % de dépenses consacrées à l'énergie en 2010 qu'en 1999, avec l'évolution la plus évidente dans les déciles de revenus les plus faibles.
- La précarité énergétique se présente quatre fois plus souvent chez les locataires que chez les propriétaires.

En Région de Bruxelles-Capitale

- Le nombre de limiteurs de puissance (électricité) est passé de +/- 15.000 en 2010 à 16.000 en 2013 (rappelons qu'il n'y a pas de compteurs à budget en RBC).
- En électricité, le nombre de coupures a évolué de la façon suivante : 201 coupures en 2010, 354 en 2011 et 231 en 2013.
- Le nombre de clients protégés selon la législation bruxelloise (bénéficiant donc notamment du tarif social spécifique et de garanties supplémentaires comme celle de ne jamais être coupés) a atteint un pic en 2011 avec 4.116 clients protégés (bruxellois) ; il a baissé fin 2012 à 3.688 et davantage en 2013 pour atteindre 3.194 clients (décembre 2013).
- En gaz naturel, la même évolution du nombre de clients protégés a été perçue. Un pic à 3.571 a été constaté en 2011, puis une baisse à 3.185 fin 2012 et 2.743 fin 2013. Ces baisses peuvent être en partie expliquées par un certain renforcement de mesures prévues dans les ordonnances bruxelloises (pour le retour de certaines catégories de clients vers un fournisseur commercial par exemple) et aussi et surtout par une baisse, en 2012 des prix des contrats historiques du fournisseur par défaut (ECS), baisse des prix touchant directement l'ensemble des clients passifs qui étaient restés chez le fournisseur historique.
- Le nombre de coupures en gaz naturel a évolué de la manière suivante : 171 en 2011, 328 en 2012 et 178 en 2013.

En Région wallonne, dans son dernier rapport⁵³, la Cwape décrit la situation sociale sur les marchés de l'électricité et du gaz en région wallonne de la manière suivante : « En 2013, ce

⁵³ CWaPE, Rapport annuel spécifique 2013 concernant l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau (31.12.2013).

sont respectivement 11 % et 14 % des clients électricité et gaz actifs qui présentaient un retard de paiement de leurs factures.

Contrairement à la tendance observée en 2012, le nombre de clients déclarés en défaut de paiement en 2013 est resté stable en électricité et a quelque peu progressé en gaz (5,7 % en électricité et 8,1 % en gaz), avec néanmoins des différences substantielles entre les fournisseurs et/ou les gestionnaires de réseau de distribution mais aussi et surtout entre fournisseurs historiques et fournisseurs « nouveaux entrants ».

Le nombre de compteurs électriques à budget effectivement placés est quant à lui resté stable. Il a très sensiblement diminué pour ce qui est des compteurs gaz, en raison de l'attente de la prise de position du SPF Economie quant à un éventuel problème de sécurité lié à l'utilisation de ces compteurs.

Le nombre de clients disposant du statut de protégé n'a que peu évolué en 2013, comparativement aux chiffres de l'année 2012, et s'établissait à la fin 2013 à 10,1 % en électricité et à 12,4 % en gaz.

Le nouveau décret électricité contient des amendements de la législation de nature à améliorer la protection de la clientèle vulnérable mais aussi susceptibles de renforcer l'efficacité des mesures actuelles. A l'occasion d'une révision du décret gaz, les mesures en faveur des clients gaz devraient a priori évoluer dans le même sens que celles définies pour l'électricité. Cependant un décalage temporaire est à craindre entre les mesures applicables en électricité et en gaz si le client concerné se trouve dans une situation similaire pour les deux vecteurs énergétiques. »

En Région flamande, la VREG dresse le bilan de l'année 2013 en matière d'obligations de service public en matière sociale⁵⁴, concluant que différentes données illustrent les difficultés que de nombreux ménages encourent face au paiement de leurs factures énergétiques. Dans le cadre du présent article, nous nous limiterons aux données qui nous semblent les plus marquantes.

⁵⁴ VREG, Statistieken 2013 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbardienstverplichtingen.

Tableau 4. Relations entre clients et fournisseurs commerciaux en Région flamande

Evolution des résiliations de contrats						
	Electricité			Gaz naturel		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Nombre de résiliations	65.844	66.3478 (+1 %)	76.814 (+16 %)	47.803	50.937 (+7 %)	58.112 (+14 %)
Dont drops* effectifs	43.012	43.225 (+0,5 %)	49.603 (+15 %)	30.905	33.299 (+8 %)	37.458 (+12 %)

Evolutions du nombre d'ayants-droit sociaux au sein de la clientèle des fournisseurs				
	2010	2011	2012	2013
Electricité	182.031 7,05 %	204.076 1,88 %	200.060 7,69 %	202.277 7,73 %
Gaz naturel	102.475 6,63 %	118.179 7,46 %	117.107 7,23 %	120.346 7,26 %

*Drop= transfert vers le fournisseur de dernier ressort.

Source : Vreg.

Tableau 5. Relations clients – gestionnaires de réseau de distribution en Région flamande

Raccordements résidentiels au 31.12.2013		
	Nombre de raccordements résidentiels	Nombre de clients drossés suite à un défaut de paiement
Electricité	2.701.333	80.295
Gaz naturel	1.719.353	58.421

Source : Vreg.

Tableau 6. Clients protégés au niveau fédéral

Par l'automatisation des tarifs sociaux.

	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Nombre total de contrats (EAN) électricité	4.577.246	4.811.800	4.807.040	4.863.567
Nombre total de contrats (EAN) gaz naturel	2.532.730	2.685.004	2.715.884	2.753.022
Nombre total de contrats (EAN) électricité avec tarif social	391.583	390.965	397.007	394.602
Nombre total de contrats (EAN) gaz naturel avec tarif social	221.878	224.741	231.923	229.511

Note : Pour avoir une idée claire de la signification des données du SPF Economie, il faut tenir compte des nuances suivantes dans l'interprétation des données.

1. Le SPF Economie ne dispose pas des données des ayants-droit au tarif social attestés uniquement par un document papier (non-automatisé) ;
2. Le SPF travaille conjointement avec les gestionnaires de réseau, c'est pourquoi les données sont toujours liées à un code EAN ;
3. La mise en œuvre de l'automatisation du tarif social s'est déroulée par étapes, ce qui explique que les données ne sont pas toujours comparables d'une année à l'autre (surtout avant 2011) ;
4. Il peut y avoir plusieurs ayants-droit (au tarif social) par ménage, il peut donc également en avoir plusieurs par code EAN ;

Pour rappel, quasi tous les ménages disposent d'un raccordement électrique, ce qui n'est pas le cas pour le gaz naturel. Ces données électricité et gaz ne peuvent donc être totalisées et doivent être interprétées chacune dans leur contexte.

Source : SPF Economie.

3.3. Quelles sont les causes de la précarité énergétique ?

3.3.1. La faiblesse des revenus

La faiblesse des revenus est la principale cause de précarité énergétique. Dans la définition communément admise, le seuil de 10 % des revenus consacrés à la facture énergétique est retenu. Actuellement, les prix de l'électricité, du gaz naturel et du gasoil de chauffage permettent de se rendre compte du poids de cette facture dans le revenu d'un ménage modeste (ou pauvre). En effet, au 1^{er} avril 2013, la facture d'électricité pour un ménage consommant 3.500 kWh d'électricité par an (consommation moyenne d'un ménage communément utilisée en Belgique) s'élève au minimum (meilleure offre commerciale) à 666 euros/an (624 euros au tarif social ou 835 euros/an au tarif commercial le plus élevé), la facture de gaz naturel est de 1.430 euros/an au tarif commercial le plus avantageux (1.050 euros/an au tarif social ou 1.592 euros/an au tarif commercial le plus élevé)⁵⁵.

La facture énergétique s'alourdit également avec la prise en compte des frais de déplacement. En fonction de la proximité et de la disponibilité des transports en commun, ces frais peuvent lourdement grever le budget des ménages vu le niveau chroniquement élevé des prix des carburants.

Si nous revenons à notre ménage moyen repris ci-dessus, la dépense mensuelle actuelle pour l'électricité et le gaz est au minimum (meilleur tarif commercial) de 188,75 euros (139,50 euros s'il bénéficie du tarif social spécifique). Le seuil théorique des 10 % est atteint dès que le revenu mensuel du ménage s'établit en-deçà de 1.887,50 euros (ou 1.395 euros pour les bénéficiaires du tarif social).

On peut donc être en situation de précarité énergétique tout en étant au-dessus du seuil de pauvreté proprement dit. Le nombre de personnes en état de précarité énergétique est dès lors bien plus important que le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Les ménages les plus pauvres apparaissent comme les plus susceptibles de souffrir de précarité énergétique suite à, par exemple, la taxation de l'énergie ou du carbone, la non-liaison de l'index aux prix énergétiques, la dégressivité des prix de l'électricité et autres « outils économiques » directs ou indirects visant à découpler l'index des prix énergétiques ou à diminuer la consommation globale des ménages.

Différents indicateurs montrent que de plus en plus de ménages rencontrent des difficultés de paiement de leurs factures d'électricité et de gaz (ou de gasoil). En cas de difficultés de paiement (à partir de trois mois de retard en général, les législations varient d'une région à l'autre), selon une procédure encadrée par la législation régionale, le contrat de fourniture entre client et fournisseur est suspendu et le client doit alors être fourni par le fournisseur X ou par le gestionnaire du réseau de distribution. Un limiteur de puissance ou un compteur à

⁵⁵ Pour un ménage bruxellois (prix le plus bas des trois régions) compte tenu d'une consommation annuelle de 3.500 kWh en électricité et 23.260 kWh en gaz naturel.

budget est alors installé afin de tenter de diminuer la dette commerciale du client concerné de façon à ce que celui-ci puisse, le plus vite possible, retourner dans le circuit commercial normal chez son fournisseur (ou un autre fournisseur). On constate, au regard des tableaux 4 à 6, que le nombre de clients protégés augmente, ainsi que le nombre de placements de limiteurs de puissance et de compteurs à budget.

3.3.2. La qualité du logement et des équipements

La crise du logement (hausse des prix de vente et hausse des loyers) est malgré tout très sévère et la crise financière (durcissement des conditions d'octroi de crédits hypothécaires, baisse des rendements de l'épargne) et économique (pertes d'emploi, aggravation du chômage, augmentation du nombre d'emplois précaires, hausse du chômage des jeunes et du chômage structurel, pertes du pouvoir d'achat) rend encore plus difficile l'accès à la propriété aux jeunes ménages ou aux ménages à revenus modestes et augmente la vulnérabilité des ménages face à la précarité économique.

En général, le niveau de revenus et la qualité du logement sont étroitement liés. Ainsi, par manque de revenus, des citoyens occupent des logements de piètre qualité (défaut d'isolation, absence de vitrages isolants, appareils de chauffage vétustes ou insuffisants, faible performance énergétique en général, humidité...) qui sont plus difficiles et plus coûteux à chauffer, ce qui a un impact direct sur la facture énergétique et donc sur le niveau de confort du ménage (certaines pièces ne sont pas chauffées, ou très insuffisamment, courants d'air, humidité chronique, appareils de chauffage défectueux entraînant des risques pour la santé et pour la sécurité...).

Le niveau moyen de performance énergétique des bâtiments est faible en Belgique par rapport à la moyenne européenne (cf. graphique 3). Principalement dans les grandes villes du pays, il existe un bâti historique dont les performances énergétiques sont faibles par rapport aux normes actuelles. Les anciens logements sociaux sont également très nombreux en Belgique, leur performance énergétique est souvent très basse (chauffage direct ou anciens convecteurs à accumulation). De plus, de nombreuses chaudières ou convecteurs au gaz ou au gasoil sont de conception déjà ancienne. En effet, des utilisateurs conservent leurs appareils ou leurs chaudières « le plus longtemps possible » en ne prenant pas en compte les économies qu'ils pourraient faire sur leur facture d'énergie en les remplaçant par des appareils performants et économiseurs d'énergie.

La différence de consommation énergétique entre un appareil performant et un appareil très gourmand en énergie peut-être significative sur toute la durée de vie de l'appareil, surtout si celui-ci est utilisé quotidiennement. Par exemple, un lave-linge A+++ consomme +/- 50 % d'électricité de moins qu'une machine de 15 ans d'âge (et 2/3 d'eau en moins), ce qui mène à une économie annuelle de l'ordre de 62 euros pour l'électricité et de 64 euros pour l'eau. Il en va ainsi pour la plupart des appareils domestiques, présents dans quasiment chaque ménage (micro-onde, téléviseur, frigo, lave-vaisselle, lave-linge, sèche-linge ...).⁵⁶

⁵⁶ SPF Economie, DG Energie.

Pour les ménages à faibles revenus, très souvent locataires, il n'est pas envisageable d'investir dans des appareils de chauffage neufs et performants ou dans du double-vitrage si le propriétaire n'est pas disposé à consentir cet investissement.

Focus 1 . La perception du pouvoir d'achat

De nombreuses personnes ont le sentiment que leur pouvoir d'achat a diminué depuis une dizaine d'années. Pourtant, le pouvoir d'achat des belges est préservé de l'évolution des prix à la consommation des biens et services par l'indexation des salaires et des allocations sociales. Il convient toutefois de nuancer cette « protection ». Ce mécanisme d'indexation ne compense pas toutes les hausses de prix (depuis l'introduction de l'indice santé en janvier 1994, le tabac, l'alcool et les carburants ne sont plus intégrés) et ne protège pas contre le renchérissement des biens en capital. En effet, la hausse rapide des prix de l'immobilier résidentiel a rendu « l'accès à la propriété beaucoup plus difficile, même si les ménages ont probablement été plus sensibles aux hausses de prix à la consommation pendant cette période qu'aux baisses de prix qui sont venues les compenser »⁵⁷.

Couplée à un ralentissement continu de la croissance (voire à une stagnation de l'économie), de nombreux ménages ont eu un sentiment de « régression ».

Ce phénomène joue donc à la fois sur la perception (sentiment de crainte lié à l'impression de régresser) et sur la réalité elle-même (immobilier trop cher). Pour les ménages fragiles, ces deux effets ont eu pour conséquence de les fragiliser davantage et sont également responsables de la précarité énergétique, en incitant à restreindre davantage les dépenses en énergie pour assurer la hausse des prix de l'immobilier ou à compenser la régression ressentie au niveau de la consommation de biens courants⁵⁸.

3.3.3. La hausse des prix de l'énergie

L'évolution des prix de l'électricité et du gaz entre 2007 (début de la libéralisation) et juillet 2012⁵⁹ montre que pour l'électricité, le prix final au consommateur a augmenté en moyenne de 30,49 % entre janvier 2007 et juillet 2012. La hausse différait par fournisseur et variait de 23,03 % chez Lampiris à 37,06 % chez Electrabel. Pour le gaz naturel, le prix final au consommateur a augmenté en moyenne de 38,40 % pour la même période.

⁵⁷ Creiser C., Qu'est-ce que la précarité énergétique ? Think tank européen pour la Solidarité, mai 2009.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ CREG – Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz – régulateur fédéral.

Comme expliqué en détail au chapitre 1, ce renchérissement des prix jusqu'en 2012 pouvait s'expliquer par :

- des facteurs, directement ou indirectement liés à la libéralisation du secteur tels que le coût des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseau (obligations de type environnemental ou social), les coûts d'extension et de renouvellement des réseaux (transports et distribution), d'extension des interconnexions, d'équilibrage des réseaux, des réserves, etc.
- des facteurs exogènes comme la forte demande des pays émergents en particulier la Chine et l'Inde, l'instabilité géopolitique, notamment au Moyen-Orient, la raréfaction des ressources de matières premières et le coût des nouvelles explorations/exploitations, la hausse des coûts de transport maritime...

4. Diversité des remèdes contre la précarité énergétique

En Europe, en schématisant quelque peu, en plus de l'action éventuelle sur les prix nationaux, on pourrait distinguer deux sortes de politiques « sociales », de réponses apportées vis-à-vis de la précarité énergétique : certains pays (par exemple les pays scandinaves) optent pour une politique sociale forte (allocations sociales, logements sociaux de qualité...) sans intervention directe des pouvoirs publics sur les prix de l'énergie proprement dits. Les prix du marché sont ce qu'ils sont, il n'y a pas de tarifs sociaux, pas de tarifs spécifiques pour certaines catégories de population, mais les aides sociales générales permettent à tous de se chauffer suffisamment. Au contraire, d'autres pays (Belgique, France, Italie...) interviennent directement sur le marché de l'énergie en imposant des dispositions sociales spécifiques (tarifs sociaux pour l'électricité ou le gaz, avantages spécifiques (premiers kWh gratuits, tarification de type progressif, compteurs particuliers, assistance matérielle ...) en plus des mesures sociales générales (allocations sociales, revenus minima, indexation automatique, assistance sociale...).

En vue de garantir à chacun l'accès aux droits fondamentaux et afin de parvenir à une politique coordonnée en matière de pauvreté, les pouvoirs publics suivent une approche méthodique : second Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2010-2014, Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012 et, entre autres, Plans wallons de cohésion sociale 2009-2013 et 2014-2019. De plus, la Flandre a introduit au début 2013 un « quickscan »⁶⁰ pauvreté qui examine l'impact des politiques menées sur la pauvreté. Elle a adopté une note conceptuelle formulant des propositions en vue d'accélérer l'octroi automatique de droits sociaux.⁶¹

Des mesures d'urgence (lutte contre le sans-abrisme), sociales et structurelles peuvent limiter la précarité énergétique ou du moins en éviter les conséquences les plus néfastes. Après avoir présenté les mesures agissant sur les prix, nous nous concentrerons ici sur la description des mesures sociales et structurelles dans le domaine de l'énergie en Belgique (niveaux fédéral et régional confondus).

4.1. Action sur les prix

Depuis 2012, de nouvelles formules d'indexation de prix (pour les contrats électricité et gaz à prix variables) ont été imposées par les autorités (paramètres d'indexation, filet de sécurité...). De nouvelles dispositions permettant une plus grande concurrence entre fournisseurs et un renforcement de la protection des consommateurs ont été conclues avec les acteurs

⁶⁰ C'est un texte court qui cartographie les impacts positifs et négatifs de toute nouvelle législation sur les gens en situation de pauvreté

⁶¹ Programme national de réforme 2013, Belgique, avril 2013.

du marché et incluses dans l'accord sectoriel (intitulé : « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz ») et les fournisseurs historiques ont revu (à la baisse) les prix de leurs contrats historiques, touchant les clients dits passifs, c'est-à-dire, n'ayant jamais conclu de nouveau contrat avec leur fournisseur.

Contrôle des prix par la CREG

Monitoring des prix au niveau du marché de gros et de détail

Ce monitoring est principalement exercé par la CREG, le régulateur fédéral, qui publie chaque année un certain nombre d'études sur l'évolution du marché de gros, du marché de détail ainsi que sur les mécanismes de prix en vigueur au sein des contrats de fourniture d'électricité des grands clients industriels d'Electrabel et d'EDF-Luminus.

En outre, la CREG contrôle la mise en place effective du système appelé « filet de sécurité » (complètement mis en œuvre au 1^{er} janvier 2013) qui a pour objectif principal de ramener les prix de l'énergie proposés par les fournisseurs aux particuliers et aux entreprises dans la moyenne des prix des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas). Une base de données reprenant toutes les formules de prix - clients résidentiels et PME - existant chez l'ensemble des fournisseurs a été créée au sein de la CREG. De cette façon, la CREG connaît l'ensemble des méthodologies utilisées et les paramètres et formules d'indexation utilisées et peut vérifier si elles sont conformes à la législation.

L'indexation des formules de prix variables est limitée à 4 fois par an (toujours au début d'un nouvel accord sectoriel).

L'accord du 16 octobre 2013 se caractérise par une série d'innovations en matière de protection des consommateurs d'énergie. Sur certains points, l'accord est d'ailleurs plus protecteur que la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur.

Plus précisément, six mesures importantes sont à noter :

1. Communication de la formule la moins chère : tout fournisseur d'énergie a l'obligation de communiquer, tous les douze mois, à ses clients la formule tarifaire la moins chère du moment en fonction de leur consommation. Le texte de l'accord précise que « cette communication adressée au consommateur individuel se fait de manière claire et apparente, et ne peut pas être altérée par d'autres messages commerciaux ». Cette communication se fait par écrit, ou sur un autre support durable si le consommateur y a consenti au préalable. Il est important de noter que le consommateur qui le souhaite peut passer sans frais à la formule tarifaire la moins chère.
2. Domiciliation : le consommateur qui effectue ses paiements par domiciliation doit se voir offrir la possibilité d'exclure à tout moment de cette domiciliation la facture finale ou de décompte.

3. Comparaison via les simulateurs de tarifs : afin de permettre au consommateur de comparer efficacement les tarifs proposés par les différents fournisseurs, chacun de ces fournisseurs doit publier sur son propre site web un simulateur de tarifs qui réponde aux critères de la CREG. De plus, les sites web de chaque fournisseur doivent publier un lien vers le simulateur de tarifs des régulateurs régionaux.
4. Résiliation / cessation / déménagement : un quelconque dédommagement ni indemnité de rupture ne peut être demandé au consommateur au cas où il résilie ou met fin à son contrat en cours, même avant l'expiration du délai légal de résiliation d'un mois. La même règle s'applique en cas de déménagement.
5. Reconduction des contrats à durée déterminée : en ce qui concerne les contrats à durée déterminée, « une reconduction tacite implique la continuation du contrat pour un nouveau délai, sans aucune modification au détriment du consommateur ». Si un contrat de fourniture d'énergie à durée déterminée a été conclu entre le fournisseur et le consommateur, ce dernier devra marquer son accord explicite sur la proposition de reconduction du contrat de fourniture que lui fait son fournisseur, dans la mesure où cette proposition implique que le nouveau contrat ne sera pas conclu aux mêmes conditions que le précédent. L'accord stipule que « si, à la date finale du contrat en cours, le consommateur n'a pas donné suite à cette demande, le fournisseur s'engage à continuer à lui fournir le produit équivalent à une durée déterminée le moins cher qu'il offre en vente à ce moment ».
6. Intérêts de retard : Enfin, les fournisseurs de gaz et d'électricité s'engagent à verser des intérêts de retard au taux légal au consommateur lorsque ce dernier n'est pas remboursé dans les délais prévus. (source : <http://www.lexgo.be>).

Révision des prix des contrats historiques (clients « passifs »)

Au début 2013, les opérateurs historiques, Electrabel principalement mais aussi EDF-Luminus, ont baissé les prix de leurs contrats historiques (ceux dont bénéficiaient les consommateurs n'ayant jamais changé de fournisseur (qualifiés de clients du fournisseur par défaut), en les alignant sur les prix des contrats commerciaux les plus couramment appliqués. Ceci a eu évidemment pour effet de soulager la facture énergétique d'un très grand nombre de ménages qui étaient toujours restés chez le fournisseur par défaut et n'avait jamais changé ni de contrat, ni de fournisseur, depuis la libéralisation. La CREG vérifie si les formules d'indexation utilisées par les fournisseurs rencontrent les critères d'indexation établis par l'AR du 21.12.2012, assurant ainsi une certaine transparence de ces formules et une liaison directe à la bourse (d'électricité ou de gaz). Enfin, la CREG effectue également une comparaison permanente des prix de l'énergie en Belgique et dans les pays voisins et sert de cadre de référence lors des demandes d'augmentation de prix annoncées par les fournisseurs en Belgique.

4.2. Mesures sociales

Les mesures sociales aident les citoyens à payer leurs factures d'énergie mais à terme ne résolvent pas le problème de la précarité énergétique. Parfois, les réponses à des situations de hausse des prix mènent à des solutions spontanées émanant des consommateurs eux-mêmes ou des associations de défense des consommateurs. L'action des pouvoirs publics peut, ou non, renforcer de telles actions spontanées. Citons par exemple la multiplication des achats groupés pour l'électricité, le gaz naturel ou le gasoil de chauffage. En se regroupant, les consommateurs obtiennent des conditions de prix le plus souvent plus avantageuses que s'ils passaient commande individuellement. Certaines communes ou certains centres publics d'aide sociale ont organisé de tels achats groupés.

Les factures d'électricité et de gaz naturel pour les consommateurs résidentiels et les PME sont, sauf exception, établies sur une base annuelle. Les hausses de prix et de consommation saisonnières sont dès lors également lissées et étalées sur l'année. Les paiements sont constitués d'acomptes mensuels ou trimestriels fixes et d'une facture annuelle de régularisation. Dans le cas contraire, les factures des mois d'hiver pour le gaz naturel seraient particulièrement élevées. L'étalement, l'échelonnement des factures sur un an permet au ménage de mieux planifier son budget et d'étaler les dépenses énergétiques sur 12 mois. Pour l'électricité et le gaz, c'est automatique, pour le gasoil de chauffage⁶², seuls certains fournisseurs acceptent cet échelonnement (avec ou sans caution). Une législation spéciale a été mise en vigueur à cet effet⁶³.

Les régions ont également mis en place des mesures pour le règlement des dettes en matière d'électricité et de gaz naturel. Ces mesures diffèrent d'une région à l'autre mais toutes prévoient l'obligation pour le fournisseur commercial de proposer des plans d'apurement des dettes et de suivre des étapes et un calendrier bien précis avant de « laisser tomber » un client en défaut de paiement (on parle alors de clients « droppés »).

Selon qu'il soit protégé ou non, le client « droppé » sera fourni par défaut par un gestionnaire de réseau de distribution, à un tarif spécifique, social ou non.

Le tarif social mis en place en 2004, est attribué aux clients protégés résidentiels, dans le cas où ces derniers ou un membre du ménage domicilié à la même adresse appartient à une catégorie d'ayants droit. Pour être ayants droit, la personne doit bénéficier d'un droit du CPAS,

⁶²

http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/mesures_sociales_energetiques/paiements_echelonnees/

⁶³ D'abord sur une base volontaire à partir du 1^{er} janvier 2006 ensuite selon l'Arrêté royal du 28.11.2008.

ou du SPF Sécurité Sociale, ou de l'Office des Pensions (tel que défini dans la loi-programme du 27 avril 2007)⁶⁴.

En Belgique, le tarif social spécifique est calculé, dans chacune des trois régions, par le régulateur fédéral en faisant la somme du tarif commercial le plus bas et du coût de transport et de distribution (plus taxes et surcharges). Ce tarif social est revu tous les trois mois et doit rester inférieur au plus bas des tarifs commerciaux (hors achats groupés). Ce tarif est publié sur le site du SPF Economie, sur le site de la CREG et sur celui des fournisseurs.

Comme évoqué plus haut, le tarif social spécifique est appliqué automatiquement depuis 2010, aux personnes issues de l'automatisation informatique des tarifs (croisement automatique de banques de données sociales)⁶⁵.

Par contre, le petit consommateur d'électricité de gaz ou de gasoil de chauffage est désavantagé par les structures tarifaires utilisées par les fournisseurs d'énergie. En effet, pour l'électricité et le gaz, les prix sont composés d'un terme fixe (coûts fixes, frais généraux, coût de location du compteur, redevance fixe ...) et d'un terme variable. Les prix sont le plus souvent dégressifs en fonction des quantités consommées ; les plus hautes tranches de consommation bénéficient de prix plus avantageux.

Pour les ménages qui consomment peu, ce système est donc désavantageux, le poids du terme fixe étant relativement plus important. Nous verrons plus loin que d'autres solutions sont possibles (cf. 4.3.4).

Focus 2.Campagne d'information et de sensibilisation « Osez comparer »

En septembre 2012, une campagne de grande envergure a été menée par le SPF Economie en collaboration avec plus de 500 communes belges afin d'offrir une aide à leurs concitoyens pour apprendre à comparer les offres des fournisseurs de gaz et d'électricité.

Cette campagne ainsi que d'autres mesures, comme les achats groupés par exemple, ont conduit un très grand nombre de consommateurs à « oser comparer » et à modifier leurs habitudes en optant pour des offres qui leur convenaient mieux, soit chez le même fournisseur, soit chez un autre.

De plus, depuis septembre 2012, chaque citoyen peut changer gratuitement de fournisseur d'énergie en Belgique, moyennant un préavis d'un mois. Il ne faut donc plus s'acquitter d'une indemnité de rupture de contrat, et ce quel que soit le type de contrat (fixe, semi-fixe, variable, à durée déterminée ou indéterminée...).

⁶⁴ http://economie.fgov.be/fr/binaries/Brochure_soctar_FR_tcm326-209211_tcm326-209211.pdf

⁶⁵

http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/mesures_sociales_energetiques/tarif_social_electricite_gaz_naturel/

Dans chaque région du pays, il existe un organisme régulateur des prix de l'énergie. Les fournisseurs de chaque région sont tenus de communiquer chaque mois à leurs régulateurs respectifs les différents tarifs qu'ils appliquent.

Tous ces tarifs sont introduits dans une base de données qui permet à tout consommateur de les comparer via un simulateur disponible sur le site internet des régulateurs.

A l'issue de cette campagne, le plus important des deux opérateurs historiques a perdu plus de 300.000 clients en électricité et plus de 210.000 clients en gaz, ces clients ayant choisi un autre fournisseur aux offres plus intéressantes.

4.3. Mesures structurelles

Des mesures structurelles doivent être prises pour faire baisser la consommation des ménages en améliorant, par exemple, la qualité des logements, la performance énergétique des bâtiments, l'efficacité énergétique des appareils, les habitudes de consommation, etc.

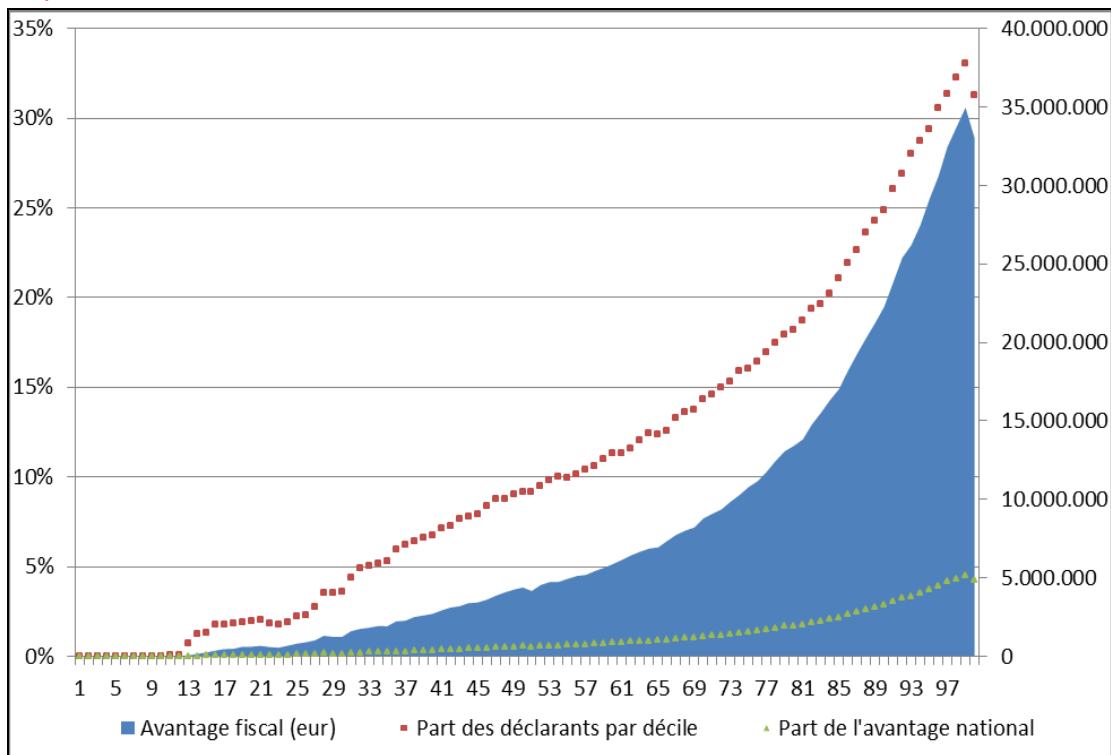
4.3.1. Primes, aides et déductions fiscales

Les pouvoirs publics ont multiplié, ces dernières années, les aides, les primes, les déductions fiscales pour les investissements économiseurs d'énergie⁶⁶ dans le secteur du logement. Ces primes et avantages fiscaux ont rencontré énormément de succès et les budgets publics destinés au financement de ces mesures ont parfois été dépassés. Actuellement, ce sont les régions qui ont la pleine compétence pour la mise en œuvre de ces mesures.

Il est important de maintenir ces mesures qui participent à l'amélioration structurelle de l'habitat en Belgique. Toutefois, à de rares exceptions, elles ne s'adressent qu'à un public relativement aisé (il existe bien des formules de prêts verts, de prêts à taux 0 % ou des formules de tiers investisseurs mais leur utilisation reste limitée) et en très grande majorité propriétaire de leur habitation. Les locataires et, de manière générale, les plus pauvres, sont les grands laissés pour compte de ces mesures. La part des déclarants faisant appel à la déduction fiscale pour investissements économiseurs d'énergie (et donc aussi sans doute les primes régionales) oscille entre 0 % pour les premiers centiles à un tiers pour les derniers centiles (cf. graphique 14). Le montant total des déductions par centile de revenu figure sur l'échelle de droite, tandis que la surface est proportionnelle au montant total remboursé par l'Etat.

⁶⁶ Exemples d'investissements économiseurs d'énergie : isolation des sols, des murs, des toitures, double ou triple vitrage avec des normes d'isolation de plus en plus sévères, chaudières à condensation à haut rendement, régulation, thermostats d'ambiance et vannes thermostatiques, panneaux solaires, mini-cogénération de qualité.

Graphique 14. Part des déclarants ayant profité d'une déduction fiscale pour investissements économeurs d'énergie pour les revenus 2010 (échelle de gauche) et montant total des déductions par centile de revenu (échelle de droite).



Source : Statistics Belgium, statistiques fiscales (chaque centile représente environ 62.131 déclarants).

Les ménages qui consomment le plus sont à la fois plus aptes à investir dans des systèmes économeurs d'énergie et moins affectés par des outils économiques proportionnels à la consommation (accises, TVA accrue, taxe carbone etc.). Toutefois, ces outils ne sont pas susceptibles d'agir efficacement sur ceux que les pouvoirs publics voudraient prioritairement pousser à réduire leur consommation.

4.3.2. Investissements dans le secteur du logement

Les pouvoirs publics, régions et communes y compris, ont également investi dans la rénovation et l'amélioration des bâtiments, notamment des immeubles sociaux. Mais le retard pris en cette matière sera encore long à résorber. En effet, la demande en nouveaux logements sociaux ou logements à loyers réduits reste largement supérieure à l'offre au point que certains candidats doivent figurer plusieurs années sur des listes d'attente.

De nouvelles formules apparaissent pour tenter d'améliorer l'accès à la propriété pour des jeunes ménages ou des ménages à revenus modestes comme les prêts à taux réduit, les prêts de longue durée (30 ans).

4.3.3. Performance énergétique des bâtiments

Les bâtiments représentent plus de 40 % de la consommation d'énergie de la Communauté européenne⁶⁷.

La directive européenne 2002/91/CE relative à la performance énergétique des bâtiments impose aux Etats membres (la Belgique et ses régions) de mettre en place un système de certification énergétique des bâtiments. Concrètement, il s'agit d'afficher la consommation d'énergie des bâtiments lors de leur construction, mise en vente ou mise en location. Un certificat est établi par un certificateur énergétique agréé (compétence régionale en Belgique) sur la base des informations récoltées lors de la visite du bâtiment. Il indique la consommation théorique d'énergie du bâtiment (calculée en fonction de conditions standardisées d'utilisation et de climat) et les mesures générales d'amélioration qui peuvent être apportées.

Le certificat de performance énergétique est donc un outil permettant à l'acheteur ou au locataire de comparer de manière objective la performance énergétique des bâtiments sur le marché. Les régions proposent également des formules permettant la réalisation d'audits énergétiques qui constituent la première étape indispensable avant toute mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment.

4.3.4. Tarification progressive

Comme précisé ci-avant, la tarification actuelle (dégressive dans les faits) ne favorise pas les économies d'énergie et est défavorable aux petits consommateurs. En effet, pour une consommation modeste, la part des coûts fixes (redevance, location des compteurs ...) est relativement plus élevée que pour une consommation importante. En outre, les fournisseurs offrent généralement des prix dégressifs.

En instaurant un prix par kWh, progressif par tranche de consommation, il est possible de neutraliser l'impact de la redevance fixe qui représente 10 à 20 % de la facture totale pour une petite consommation (1200 kWh/an). Ceci peut également inciter les ménages à adapter leurs habitudes afin de réduire leur consommation, voire à remplacer leurs appareils électriques les plus anciens par de nouveaux, moins énergivores.

Les régions étudient différentes pistes pour introduire cette notion de progressivité dans les tarifs (en offrant les premiers kWh gratuits en Flandre⁶⁸ ou via une réelle tarification progressive en Wallonie).

⁶⁷ EC, Commission Staff Working Document. Accompanying the document Report from the commission to the European parliament and the council. Financial support for energy efficiency in buildings, COM(2013) 225 final, 2013.

⁶⁸ Mesure supprimée en 2016

BRUGEL, le régulateur bruxellois du gaz et de l'électricité a également publié un avis en la matière).

« La mise en œuvre d'une tarification progressive consiste en la création d'une obligation de service public (OSP) dans le chef du gestionnaire de réseau. Cette OSP vise à accorder une allocation annuelle (par ex. 100 euros sur le montant total de la facture) aux clients résidentiels basse tension indépendamment de la composition du ménage. La récupération du coût de cette mesure passe par une augmentation du montant du terme proportionnel repris dans les tarifs du gestionnaire de réseau. »

En pratique, le gestionnaire de réseau alloue à chaque fournisseur un montant correspondant à l'ensemble des points de fourniture basse tension repris dans le portefeuille respectif de chaque fournisseur. Les fournisseurs ristournent ce montant à l'ensemble de leurs clients. La dénomination de cette allocation (l'indication sur la facture) doit être claire afin que le consommateur ne perçoive pas cette réduction sur la facture comme une ristourne octroyée par le fournisseur d'énergie.

La tarification progressive via l'application d'une prime d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) ferait en sorte que le coût de l'énergie à l'unité de consommation serait moins élevé qu'actuellement pour toutes les consommations inférieures à 4.000 kWh (dans cet exemple-ci) et plus élevé pour les consommations supérieures à ce seuil.

L'impact de cette tarification progressive peut donc être double :

- une diminution de la facture finale pour les plus petits consommateurs. Cette diminution est substantielle et constante dans le temps et ce, malgré l'augmentation du grid-fee⁶⁹ suite à la répercussion du coût de l'OSP sur celui-ci ;
- un incitant important à la diminution des consommations pour les différents consommateurs. En effet, en limitant leur consommation, les ménages et les petits professionnels sont certains d'avoir des factures d'énergie moins importantes. Cet effet pourrait avantager les investissements permettant les économies d'énergie, ceux-ci pouvant être directement valorisés.

« Le montant de la prime d'utilisation rationnelle de l'énergie versée aux différents consommateurs doit être suffisamment important pour rendre le tarif réellement progressif. Plus le montant versé est élevé, plus la mesure sera efficace tant sur le plan social que sur le plan des économies d'énergie. »⁷⁰

Notons enfin que le débat est loin d'être clos entre partisans d'une tarification progressive et systèmes alternatifs permettant également de faire pression à la baisse sur la facture d'électricité. Une autre solution pourrait également voir le jour dès lors que les compteurs

⁶⁹ Gridfee : frais d'utilisation du réseau (tarif de distribution).

⁷⁰ BRUGEL (2012), Etude 20121114-04 relative à la mise en place d'une tarification progressive telle que proposée par la CWaPE dans son étude du 16 juin 2010, 14 décembre.

intelligents seront très largement répandus. En gérant sa consommation (au moyen d'une Energy Box couplé au compteur intelligent), une partie plus ou moins importante de la consommation électrique d'un ménage pourrait être différée dans le temps et réalisée aux heures où l'électricité est la moins chère. Encore faut-il que tous les consommateurs puissent avoir accès à ces nouvelles technologies à un prix abordable.

4.4. Benchmark (bonnes pratiques)⁷¹

Ce point a pour objectif de présenter la vision et les bonnes pratiques, en matière de lutte contre la précarité énergétique au Royaume-Uni, dans les pays limitrophes à la Belgique et en Suède.

4.4.1. Royaume-Uni

4.4.1.1. Mesures sociales

Depuis l'hiver 1997, le gouvernement anglais a créé l'aide d'Etat « Winter Fuel Payment ». Il s'agit d'une somme forfaitaire automatiquement versée annuellement à toutes les personnes âgées de plus de 60 ans, indépendamment des ressources et de la consommation du ménage. Pendant l'hiver 2012-2013, celle-ci variait entre 100 £ et 300 £.

Deux programmes : « Community Energy Saving Programme » (CESP) de 2009 à 2012 et « Carbon Emission Reduction Target » (CERT) de 2008 à 2012 obligent les fournisseurs d'énergie (obligations envers l'état) de plus de 50.000 clients à réduire les émissions de CO₂ de leurs clients de 19,25 millions de tonnes. Mais ces programmes sont aussi un moyen de rendre l'isolation du logement accessible aux personnes vulnérables car ils ciblent uniquement les zones économiquement défavorisées. A cette fin, les compagnies d'énergie ne font pas appel à l'assistance sociale qui n'intervient jamais lors de projets d'isolation et se cantonne à distribuer une aide financière. Les fournisseurs travaillent plutôt en partenariat avec les autorités locales et des groupes communautaires sur la base d'une approche de type porte-à-porte. Les fournisseurs offrent un chauffage central, des mesures d'efficacité énergétique et un contrôle des aides auxquelles le ménage a droit. Des bonus sont octroyés comme incitants aux compagnies pour délivrer des mesures multiples dans les propriétés d'une zone ciblée.

4.4.1.2. Mesures structurelles

Le Royaume-Uni est le premier pays à avoir entériné, en 1998, une définition de la précarité énergétique (cf. 3.1). Ce pays peut dès lors quantifier précisément ce problème et développer une stratégie de lutte. En 2010, le nombre de ménages en situation de précarité énergétique

⁷¹ Moureau H. (2011), La précarité énergétique en Belgique, Rapport du bureau d'études IBAM, p.133-155.

au Royaume-Uni a été d'environ 4,75 millions soit 0,75 million de ménages en moins qu'en 2009⁷².

Le gouvernement anglais a ensuite continué son combat contre la précarité énergétique en votant, le 28 juillet 2000, le « Utilities Act 2000 » qui vise à protéger les intérêts des consommateurs à travers la promotion d'une concurrence efficace et en régulant efficacement les compagnies qui ont le monopole de la distribution et du transport de l'électricité et du gaz. De plus, cet instrument législatif prend en compte les besoins des consommateurs vulnérables, en particulier les personnes âgées, handicapées et celles qui ont peu de revenus⁷³.

Pour épauler le gouvernement anglais dans cette lutte contre la précarité énergétique, des acteurs économiques ont développé des dispositifs complémentaires.

Ainsi, en 2001, le projet « Warm Zone »⁷⁴ a vu le jour. Il s'agit d'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 et s'adressent à toute personne qui en fait la demande, quel que soit son niveau de revenu. 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 ;
- évaluation : un questionnaire rempli à domicile 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 n'ayant pas accès aux mesures gratuites, un programme est disponible pour les ménages qui souhaitent 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 ». Les travaux sont contrôlés par l'équipe « Warm Zones » ;

⁷² Department of Energy and Climate Change (2012), Fuel poverty: monitoring indicators 2012, Annex to the Government's Annual Statistics Report on Fuel Poverty 2012, may.

⁷³ Service Science et Technologie (2006), L'Energy Review : la révision de la politique énergétique britannique & Déchets radioactifs : le rapport du Committee on Radioactive Waste Management, rapport de l'ambassade de France au Royaume-Uni, juillet - août.

⁷⁴ <http://www.warmzones.co.uk/>

- conseils : les ménages bénéficient finalement de conseils gratuits pour améliorer l'efficacité énergétique de leur logement ainsi que d'un contrôle des aides de santé afin de vérifier que les personnes obtiennent toutes les aides auxquelles elles ont droit.

A l'intention des propriétaires de logements sociaux, le Royaume-Uni a mis en place le programme « Social Housing Energy Saving Program » (SHESP). Le SHESP est une aide à l'isolation des murs creux à destination des bailleurs sociaux. 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 réduit la phase préparatoire et engendré de nombreux problèmes sur le terrain. De plus, le budget initial de 83,3 millions de livres (soit 94 millions d'euros) a été revu à la baisse durant la période concernée à 60,5 millions de livres (soit 68,3 millions d'euros) et le coût des travaux a été supérieur à ce qui avait été prévu. Le financement a toutefois permis, en deux ans, de couvrir 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 limité son efficacité.

Le 1^{er} octobre 2012, le Royaume-Uni a créé le « Green Deal » (aide publique de 700 millions d'euros). Le « Green Deal » constitue la pierre angulaire de la politique britannique d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. Différents organismes publics et la Green Investment Bank britannique apportent une aide sous différentes formes. Les entreprises privées peuvent, au titre du « Green Deal », proposer aux citoyens des investissements de départ portant sur l'efficacité énergétique, avant de rentrer dans leurs frais via les factures d'énergie. Les clients échappent aux frais initiaux, puisqu'ils ne paient qu'une redevance mensuelle ajoutée à leur facture d'électricité. Ils ne participent ainsi à cet investissement que pendant la durée d'occupation du bâtiment concerné. A leur déménagement, c'est le nouvel occupant qui prend le relais.

Ce régime a été mis sur pied dans le respect de la « Golden Rule » du Green Deal, qui précise que toute redevance générée par un investissement doit être inférieure aux économies escomptées⁷⁵.

La politique britannique de lutte contre la précarité énergétique ne mise pas 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. A long terme, les subsides et les prêts sont privilégiés aux conseils et à la guidance.

⁷⁵ Commission européenne (2013), Aides d'État: la Commission donne son feu vert au Green Deal» britannique en faveur de mesures pour l'efficacité énergétique, Communiqué de presse, février.

4.4.2. France

4.4.2.1. Mesure sociale

En France, les opérateurs de transport, les distributeurs et les fournisseurs de gaz naturel et d'électricité ont des obligations de service public. L'article 1 de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières prévoit la formalisation de ces obligations dans un contrat de service public. L'actuel contrat de service public signé entre l'Etat et GDF SUEZ porte sur la période 2010-2013.

Il a pour objet de respecter de manière durable les engagements pris par GDF SUEZ SA, au titre des activités gérées directement ainsi que des activités relevant du gestionnaire de réseau de distribution (GrDF), du gestionnaire de réseau de transport (GRTgaz), de la filiale de stockage (Storengy) et de la filiale chargée de l'exploitation et du développement des terminaux méthaniers (Elengy), en vue d'assurer la pérennité des missions de service public que le législateur lui a confiées⁷⁶.

Le contrat de service public entre l'Etat et EDF contient un volet « cohésion sociale et lutte contre l'exclusion ». Le « Pôle solidarité » est la concrétisation des engagements d'EDF. Pour accompagner les clients en difficulté de paiement, 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 échéances (profil « général ») ou 4 échéances (profil « fragile »). Au besoin, il renvoie les personnes vers les interlocuteurs indiqués (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. Les conseillers ont aussi pour mission de gérer les dossiers d'impayés en concertation avec des acteurs sociaux, associations ou élus.

4.4.2.2. Mesures structurelles

La France se caractérise par des mesures très ciblées envers les personnes dites « vulnérables ». Ce ciblage résulte d'abord de la définition de la précarité énergétique retenue et inscrite dans la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 : « *Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi 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 de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.* »

En France, selon les dernières évaluations, « au moins 3.400.000 ménages (13 % des ménages) sont aujourd'hui en précarité énergétique, c'est-à-dire qu'ils consacrent 10 % de leurs revenus pour approvisionner le logement en énergie. »⁷⁷.

⁷⁶ <http://www.cre.fr/glossaire/contrat-de-service-public-entre-l-etat-et-gdf-suez>

⁷⁷ Rapport Anah, 2009.

Ensuite, le gouvernement français a décidé de mesurer le problème défini par la création d'un observatoire national des précarités énergétique et hydrique.

Ce ciblage évolue avec le temps et s'adapte aux caractéristiques des ménages qui ont des difficultés à payer leur facture en énergie. En effet, à la naissance du programme « Habiter mieux »⁷⁸ (janvier 2011) par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), la majorité des personnes en situation de précarité énergétique observée en France était des propriétaires occupants. En 2013, le programme⁷⁹ s'est étendu à un plus grand nombre de propriétaires occupants, ainsi qu'aux locataires modestes, via l'aide aux travaux pour les bailleurs et les copropriétés en difficulté. « Habiter mieux » donne une aide financière et un accompagnement personnalisé pour permettre sous certaines conditions de réaliser les travaux de rénovation thermique nécessaires pour diminuer la consommation d'énergie.

- Les propriétaires occupants

Le programme « Habiter mieux » sera désormais accessible à près de la moitié des propriétaires occupants, soit 7 millions de ménages, grâce à une réévaluation et une simplification des plafonds de ressources. Par ailleurs, les subventions de l'Anah seront significativement augmentées : 35 % pour les ménages modestes, qui constituent la nouvelle cible du programme, et 50 % pour les très modestes. La prime FART (Fonds d'aide à la rénovation thermique) est quant à elle portée à 3.000 euros pour 2 ans, et sera majorée de 500 euros en cas d'aide de la collectivité territoriale d'un montant égal.

Le montant restant à charge pour les propriétaires les plus modestes sera ainsi fortement diminué, la subvention publique représentant au minimum 70 % du montant des travaux.

- Les propriétaires bailleurs

Les aides de l'Anah seront ouvertes aux logements peu ou pas dégradés, à condition que les travaux engagés permettent une amélioration des performances énergétiques d'au moins 35 %. Dans ce cas, une prime du FART de 2.000 euros sera attribuée, le logement devant faire par ailleurs l'objet d'un conventionnement avec l'Anah.

- Les syndicats de copropriétés

Afin d'encourager les syndicats à engager des travaux d'énergie dans les copropriétés en difficulté, une prime de 1.500 euros par lot d'habitation principale sera attribuée si le logement permet un gain de performance énergétique d'au moins 35 %. Cette prime sera cumuleable avec les aides individuelles du FART aux copropriétaires.

⁷⁸ Anah (2013), Propriétaires occupants. Vous souhaitez réhabiliter votre logement ? L'Anah peut vous y aider, document d'information, janvier.

⁷⁹ Anah(2013), Rencontres Nationales de la précarité énergétique : Opérateur du plan national de rénovation thermique, l'Anah amplifie son action au bénéfice des plus modestes., Communiqué de presse, avril.

A un niveau plus local et à court terme, un bus itinérant « Au bon logement » a sillonné les Côtes d'Armor à la rencontre des personnes en situation de précarité énergétique pour les informer des aides auxquelles elles peuvent prétendre, notamment dans le cadre du programme « Habiter Mieux ». L'association Pact-Habitat & Développement 22 est à l'origine de l'initiative.

Autres acteurs locaux : les Fonds Sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie (FSATME). Les FSATME sont présents dans une vingtaine de départements. Souvent créés en liaison avec les Fonds de solidarité pour le logement, ils sont initiés en coopération avec des associations locales et le conseil général⁸⁰ du département. De manière générale, la gestion du fonds est attribuée à la collectivité territoriale⁸¹ ou à un organisme tiers. Les ayants-droit sont identifiés par les Caisses d'allocations familiales ou les Centres communaux d'action sociale. 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 alors effectué. Le propriétaire du logement doit parfois être contacté pour le solliciter à la réalisation des travaux.

Contrairement au Royaume-Uni, l'assurance sociale en France 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 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 énergétique 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 », initié par EDF à destination de ses clients en difficulté de paiement, est une aide de type service.

4.4.3. Pays-Bas

4.4.3.1. Mesure sociale

En septembre 2009, le projet « Gele Energie bus » a vu le jour à l'initiative de la commune d'Almelo, mis en œuvre par une société d'insertion à l'emploi (SOWECO NV) et un centre communal d'insertion (MAC). Ce projet vise à encourager des économies d'énergie auprès des personnes à bas revenus par la participation de chômeurs de longue durée. 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 « Energie team » qui anime le « bus-énergie jaune ». Ce bus se déplace de quartier en quartier et apporte à domicile des conseils et des « packs »

⁸⁰ Conseil général : assemblée délibérante d'un département.

⁸¹ Collectivité territoriale : administration distincte de l'État, qui exerce certaines compétences lui étant dévolues sur un territoire donné (par exemple : département, région).

pour des économies d'énergie. Les « packs » contiennent l'appareillage nécessaire pour entamer des économies d'énergie substantielles par an (200 euros 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.

4.4.3.2. Mesures structurelles

Les « Schuldhulpverleners » sont des conseillers en gestion de dette. Les pouvoirs publics néerlandais ont mis en place plus de mesures pour lutter contre le surendettement que de mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique.

D'ailleurs, il est plus aisé d'obtenir des données sur la pauvreté aux Pays-Bas que sur la pauvreté énergétique. La loi du 25 juin 1998 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 pour le règlement de 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 apurer 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 plus alors de règlement de dette mais d'assainissement. Dans le cas d'un nouvel endettement, un curateur est désigné et gère alors les revenus et les biens de la personne.

En matière de lutte contre la précarité énergétique, le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) a soutenu le projet de subventions TELI (Tijdelijke subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens). TELI vise à 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 de moyens financiers suffisants pour investir dans l'isolation de leur logement, ni l'accès à une formation adaptée.

Ce projet a débuté en 2002 et trois appels d'offre (2002, 2003 et 2005) ont été lancés par SenterNovem (actuellement Agentschap NL) via une circulaire envoyée aux communes qui ont transmis le message aux organisations concernées. Les projets soumis par les entreprises et associations ont été examinés par une commission qui a ou non accordé un subside. Chaque projet pouvait recevoir au maximum 455.000 euros de subsides. Les organisations avaient deux ans pour mettre en application leur projet.

Après quatre années de fonctionnement, sur 104 offres déposées, 27 ont été retenues pour un total de 7,6 millions d'euros de subsides et 65.000 ménages ont été concernés dont 55.000 ménages à bas revenus.

Les projets présentés ci-dessus montrent que la politique des Pays-Bas en matière de lutte contre la précarité énergétique est davantage basée sur le conseil et le service que sur l'aide financière.

4.4.4. Allemagne

4.4.4.1. Mesures sociales

Les initiatives de lutte contre la précarité énergétique émanent également et le plus souvent de communes, d'associations ou de sociétés de logements. En Allemagne, de nombreux fournisseurs abusent de leur pouvoir de marché et les consommateurs d'énergie sont souvent victimes de coupures de leur fourniture en énergie au moindre problème rencontré (retard de paiement). Depuis 2007, 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.

Alors que le Royaume-Uni a défini la précarité énergétique, l'Allemagne considère ce problème comme une conséquence de la précarité au sens large.

Pour y remédier, le gouvernement de Schröder a créé, en septembre 2009, pour les chômeurs de longue durée « L'Arbeitslosengeld II », qui constitue un forfait de base couvrant les dépenses jugées essentielles. En 2011, cette allocation s'est élevée à 364 euros par mois pour une personne isolée. Cette somme est censée permettre aux ménages de subvenir à l'ensemble de leurs dépenses hors loyer et chauffage (pris en charge par l'Etat, tant que le montant est inférieur à 280 euros par mois). Bien que la décision finale revienne au bénéficiaire, 8 % de l'allocation vise à financer la consommation d'électricité, soit 29 euros par mois. Cependant, en Allemagne, les dépenses en électricité pour une personne seule (hors chauffage) se sont élevées en moyenne à 41 euros en 2011⁸².

4.4.4.2. Mesure structurelle

Le projet « Heizspiegel » tire son originalité du fait qu'initié par un acteur privé (l'entreprise CO₂ online), il est financé à 100 % par le Ministère de l'environnement et les communes depuis 2004. 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

⁸² Bureau D. (2011), Précarité énergétique : des instruments d'intervention contrastés, Revue n°20 du conseil économique pour le développement durable.

consommateurs peuvent aussi surveiller leur consommation et les effets des mesures d'économie d'énergie.

Plus spécifiquement, le projet « Heizspiegel » dispose des données des communes sur 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 habitants d'une grande ville peuvent comparer leur consommation avec leur voisin tandis que les habitants de communes plus modestes doivent se contenter des moyennes nationales. Chaque locataire peut envoyer sa consommation en énergie à une équipe « Heizspiegel » qui se charge de l'analyse et fournit en retour des conseils au locataire. Dans le cas où la consommation d'un locataire excéderait 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.

Comme aux Pays-Bas, la politique allemande en matière de lutte contre la précarité énergétique est davantage basée sur le conseil et le service que sur l'aide financière.

4.4.5. Suède

4.4.5.1. Mesures structurelles

En raison de normes strictes d'efficacité thermique et énergétique des bâtiments, d'équipements ménagers particulièrement efficaces et d'un système de protection sociale universelle, la précarité énergétique est considérée comme un problème maîtrisé en Suède. Le taux de coupure y est inférieur à 1 % des consommateurs en énergie.

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) des 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 dernier recours. L'assistance sociale accompagne les personnes surendettées afin qu'elles puissent néanmoins avoir droit à l'électricité.

La loi suédoise sur les services sociaux indique qu'une assistance doit être fournie à ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins 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. 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 ressources 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.

Les personnes éprouvant des difficultés à payer leur facture doivent en premier lieu prendre contact avec l'entreprise concernée 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. 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 davantage les personnes dans la pauvreté.

De par sa performance, la politique suédoise en matière de lutte contre la précarité énergétique ne fait pas ressentir le besoin aux associations ou autres acteurs d'intervenir. Pourtant, quelques initiatives arrivent encore à combler certains manquements de la part du gouvernement.

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 la société se charge de cette tâche. La société de logement devient un client important et peut négocier des tarifs compétitifs. Les coûts fixes sont réduits en raison d'un abonnement fixe unique 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. Actuellement le changement a été réalisé dans la plupart des logements. Le locataire peut dès lors économiser jusqu'à 700 SEK (75 euros) par an.

L'analyse des bonnes pratiques montre que la Suède sépare clairement les mesures de type financier de celles de type conseil/guidance/service.

4.5. Les bonnes pratiques applicables au contexte belge

4.5.1. Communiquer

La Belgique propose à tous niveaux de pouvoir, une multitude d'outils permettant de lutter contre la précarité énergétique. Cependant, la nécessité de communiquer efficacement et régulièrement, afin d'informer les citoyens sur les aides qui sont mises à leur disposition, a été mis en évidence, entre autres, par le projet « Warm Zone » (Royaume-Uni) et la campagne « Gaz – Electricité : Osez comparer ! » (Belgique).

Le prix de l'énergie et le changement vers un fournisseur d'énergie plus intéressant.

- Le site internet du SPF Economie rassemble toutes les informations nécessaires pour comparer les tarifs (liens vers le site internet de chaque régulateur permettant aux ci-

toyens de comparer les tarifs via un simulateur) et pour changer de fournisseur d'énergie. Afin d'augmenter l'efficacité de cette initiative, il pourrait être envisagé d' :

- o organiser chaque année ou tous les deux ans, une campagne de sensibilisation incitant les citoyens à comparer les tarifs et changer vers un fournisseur d'énergie plus intéressant.
- o ajouter sur son site internet une brochure reprenant les démarches à suivre pour comparer les prix et changer de fournisseurs. Cette brochure devrait être traduite en plusieurs langues : français, néerlandais, allemand, anglais, arabe, espagnol, italien.
- o ces brochures téléchargeables pourraient être utilisées par les citoyens et consultables dans tous les CPAS, les communes, les bureaux des fournisseurs, les Guichets de l'énergie (en Wallonie), les Woonwinkels (en Flandre), les bureaux des sociétés de logement social, les salons de l'énergie, les offices de l'emploi...
- Les comportements à adopter pour économiser l'énergie, les allocations d'aide, les tarifs sociaux, les statuts de « client protégé », les problèmes de paiement de factures d'énergie.
- Signaler par des affiches et sur le site internet de chaque commune, CPAS, la personne de contact pour les questions d'énergie.
- Renforcer les moyens humains et financiers afin que soit présent dans chaque commune un service énergie au sein des CPAS. Il serait chargé de :
 - o négocier des plans d'apurement avec les fournisseurs d'énergie et assurer le suivi des dossiers en cas de problèmes financiers.
 - o appliquer les différents fonds d'aide (après enquête sociale).
 - o rechercher les causes de surconsommation sur la base d'un audit énergétique afin de cerner les problèmes et d'y apporter des solutions.
 - o accompagner les demandes des ménages à faibles revenus pour l'octroi des prêts à 0 % visant la réalisation de travaux économiseurs d'énergie.
 - o organiser plusieurs fois par an des séances d'information sur les économies d'énergie.

4.5.2. Améliorer les services des fournisseurs aux consommateurs⁸³

La Belgique pourrait passer, comme la France l'a fait avec EDF, un contrat de service public entre l'Etat et les fournisseurs d'énergie contenant un volet « cohésion sociale et lutte contre l'exclusion ». L'objectif de ce contrat serait d'améliorer :

- La facturation
 - o Utiliser un lay-out de facture uniforme et simplifié (2 pages maximum) comportant :
 - un graphique sur la consommation mensuelle estimée du ménage et son évolution dans le temps ;
 - un graphique sur la consommation annuelle du ménage comparée à la consommation moyenne annuelle des ménages de la même région, commune ;
 - o Notifier le numéro de téléphone du service de médiation énergie sur la facture.
- Le service clientèle
 - o Bureau : ouvrir dans chaque région au moins un bureau accessible à la clientèle ;
- Compteur à budget
 - o Le fournisseur pourrait collaborer avec les CPAS communaux lors de la décision d'une mise en demeure et de l'installation d'un compteur à budget. Le rôle du CPAS serait d'expliquer au consommateur ce qu'est un compteur à budget et son fonctionnement. Une brochure explicative pourrait être couplée à cette démarche.
 - o 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
 - o offrir un numéro solidarité auquel les clients qui auraient des difficultés de paiement puissent téléphoner pour obtenir toutes les informations nécessaires sur la possibilité d'échelonner les paiements, les tarifs sociaux, le fonds chauffage, etc. ainsi que les coordonnées des CPAS communaux, les maisons de l'énergie ...

⁸³ Moureau H. (2011), La précarité énergétique en Belgique, rapport du bureau d'études IBAM, p.152-155.

4.5.3. Investir dans l'efficacité énergétique

Comme cela se pratique au Royaume-Uni (programme CERT et CESP), les fournisseurs (et les GRD) pourraient être obligés d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique chez leurs clients (par exemple : investir dans l'efficacité énergétique des logements et dans les énergies renouvelables pour les ménages à bas revenus). En travaillant avec les services sociaux, les fournisseurs pourraient obtenir des résultats importants.

Les communes qui souhaiteraient offrir l'accès à l'électricité solaire aux citoyens à faible revenu pourraient utiliser la formule du tiers-investissement. Cette pratique a déjà été réalisée en Belgique, notamment dans la commune de Flobecq.

Conclusion

L'indice du niveau moyen des prix à la consommation en Belgique a affiché une progression de 19,6 % entre 2005 et 2013. Au cours de cette période, les prix à la consommation des produits énergétiques se sont appréciés de près de 44,2 %. Ces chiffres masquent des fluctuations importantes tant à la hausse qu'à la baisse, suivant les périodes et les types de produits (électricité, carburant...). Par exemple, la facture totale d'électricité d'un ménage standard (consommation annuelle de 3.500 kWh en mono-horaire) s'est élevée à 810 euros en moyenne en 2013, soit une diminution de 14 euros par rapport à 2012, après une augmentation plus importante en moyenne les années précédentes. Les fluctuations de prix des produits énergétiques dépendent directement des cours internationaux (qui sont entre autres sensibles aux conflits géopolitiques mondiaux), mais aussi de divers coûts propres à notre pays comme les coûts de distribution et de transport, les taxes et accises et les marges des intermédiaires.

Depuis la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité, la composante énergétique est directement soumise aux fluctuations du marché. Cette composante représente en moyenne 35 % de la facture d'électricité et 58 % de la facture du gaz. Elle a baissé ces dernières années suite à diverses initiatives gouvernementales, comme la campagne « oser comparer » qui a eu pour ambition d'éviter les situations de monopole de fait de certaines entreprises, liée au comportement peu mobile des consommateurs.

Le panier de consommation étant constitué pour 11,3 % de produits énergétiques (poids de 2013), leur influence sur l'évolution de l'IPCH est considérable. Le panier de biens et services des ménages belges est caractérisé par un poids plus élevé attribué aux produits énergétiques en comparaison à la moyenne des pays voisins. L'écart d'inflation entre la Belgique et ses pays limitrophes s'explique surtout par l'évolution des prix énergétiques (et en 2012 par le prix des services), à la hausse jusqu'en 2011 et à la baisse depuis. En 2013, l'écart d'inflation total entre la Belgique et ses voisins s'est révélé en faveur de notre pays. Seuls les produits énergétiques ont été à l'origine de cette inflation totale plus faible en Belgique. Tous les autres groupes de produits ont eu un impact en défaveur de la Belgique.

Il ressort de ce qui précède que la Belgique est fort sensible aux variations du prix de l'énergie. Elle n'est pas assez résiliente, en particulier de par la structure de son bâti (mal isolé) et de son système de transport (orienté vers la voiture individuelle). Ceci dans un contexte où le pays dépend (selon Eurostat) à 74 % de l'étranger pour son énergie contre une moyenne européenne de 53,3 % en 2012. Ce manque de résilience ne touche pas toutes les catégories de la population de la même manière. Notre étude montre que les catégories les plus pauvres de la population sont celles qui subissent le plus les fluctuations des prix énergétiques sans pouvoir s'y adapter à court ou à long terme.

L'énergie qui permet en particulier de se chauffer et de se déplacer représente un bien de première nécessité. Il s'agit de besoins fondamentaux sans lesquels une personne ne dispose plus de la liberté nécessaire à la satisfaction de ses autres besoins (se nourrir, être en bonne santé, participer à l'économie par son travail ou ses activités sociales, trouver un lo-

gement décent...). Autrement dit, on ne peut pas, en Belgique, rogner sur son budget énergétique sans risquer la maladie ou l'isolement social, voire le chômage et la spirale de la pauvreté multidimensionnelle. Le renchérissement rapide des prix énergétiques entre 2007 et 2012 a mis en évidence une des dimensions de la pauvreté présente en Belgique : la précarité énergétique.

La précarité énergétique se mesure le plus souvent par la proportion des dépenses de chauffage par rapport au revenu disponible d'un ménage qui ne peut pas dépasser 10 %. Suivant cette définition, près de 20 % des ménages belges se retrouvent en risque de précarité énergétique. Nous proposons d'étendre ce concept à l'ensemble des dépenses énergétiques du ménage, en particulier la part énergétique des dépenses liées au transport. En effet, on constate que le renchérissement des prix énergétiques ne diminue pas fortement les dépenses de chauffage mais qu'elles influencent fortement le comportement de déplacement en voiture individuelle : si les plus riches restent insensibles à toute augmentation de prix énergétiques (ou du moins s'y adaptent progressivement en investissant dans des systèmes économeurs d'énergie, déductions fiscales à l'appui), les plus pauvres vont dans un premier temps diminuer leur liberté de mouvement avant de se résoudre à avoir froid.

C'est en particulier le cas pour les personnes isolées (surtout les pensionnés et/ou les locataires) n'ayant pas les moyens ou le pouvoir d'investir dans l'isolation de leur habitation, ou ne bénéficiant pas d'économie d'échelle pour opter vers un mode de transport moins énergivore.

Les données sur les privations matérielles résultant de l'enquête SILC montrent que, si le faible revenu et la qualité de locataire plutôt que de propriétaire sont des facteurs explicatifs importants de la précarité énergétique, d'autres facteurs peuvent intervenir de sorte que l'on trouve des personnes en difficulté de se chauffer dans pratiquement tous les déciles de revenus : pour les personnes en risque de pauvreté, 20,9 % appartiennent à un ménage qui indique avoir des difficultés pour chauffer suffisamment son logement (ce taux est de 4,6 % pour les personnes qui ne sont pas en risque de pauvreté et 5,6 % en moyenne).

Une série de mesures ont été et sont mises en œuvre par les autorités pour lutter contre la précarité énergétique, parmi lesquelles la notion de « client protégé » qui, malheureusement, varie suivant les niveaux de pouvoir. Depuis quelques années, grâce au croisement de différentes banques de données (registre national, registre de la Sécurité Sociale ...), le tarif social pour l'électricité et le gaz naturel est devenu automatique pour les personnes reprises dans ces banques de données, sans nécessiter de démarche volontaire de leur part. Cette mesure a été particulièrement efficace et a permis à l'ensemble des ayants droit de bénéficier de ces tarifs sociaux spécifiques. Suite à l'automatisation des tarifs sociaux (Soctar), le nombre d'ayants droit bénéficiant réellement de ces tarifs est passé de 158.000 en 2009 à 221.878 en 2011. Ces chiffres donnent une idée de l'ampleur du phénomène.

Dans une société trop peu résiliente aux fluctuations des prix énergétiques, il importe de s'attaquer aux causes de la précarité énergétique, sous peine de voir exploser la facture de l'aide sociale pour satisfaire un marché de plus en plus sujet aux aléas internationaux. La faiblesse des revenus d'une part de la population est certes un facteur déterminant mais la

hausse sur le long terme et les fluctuations en général des prix énergétiques impactent également fortement la situation et les droits essentiels des plus démunis. En outre, les causes ne sont pas seulement économiques, mais aussi techniques et structurelles : la mauvaise qualité énergétique des logements et des équipements constitue une des causes majeures sous-jacentes à l'ensemble de la problématique en Belgique. Pour y remédier, les autorités essaient donc de favoriser l'investissement (public et privé) dans le secteur du logement, légiférer sur la performance énergétique des bâtiments et des voitures, investir dans les transports en commun etc.

La revue des initiatives prises dans les autres pays a permis de mettre en lumière de « bonnes pratiques » qui pourraient être applicable au contexte belge, comme :

l'amélioration des services des fournisseurs vers les consommateurs, la standardisation et la transparence des factures, le devoir de service minimum et la mise à disposition des outils favorisant une gestion responsable de l'énergie ;

l'investissement actif des pouvoirs publics (et les incitations à l'investissement du secteur privé) dans l'efficacité énergétique à tous les niveaux en commençant par la régie des bâtiments, la normalisation énergétique, l'aménagement du territoire et tout ce qui contribue à l'événement d'une société plus résiliente en matière énergétique.

Ce dernier point est certainement essentiel si l'on veut à la fois évoluer vers une société « bas carbone », éliminer de manière durable la précarité énergétique en Belgique et indirectement, d'autres facteurs de pauvreté par l'intermédiaire d'un accroissement du revenu disponible déduction faite « des dépenses énergétiques essentielles » des ménages.

Bibliographie

Anah, Propriétaires occupants. Vous souhaitez réhabiliter votre logement ? L'Anah peut vous y aider, document d'information, janvier 2013.

Anah, Rencontres Nationales de la précarité énergétique : Opérateur du plan national de rénovation thermique, l'Anah amplifie son action au bénéfice des plus modestes. Communiqué de presse, avril 2013.

Annecoucke I, Vranken J., Van Rossem R., Lahaye W., Pauvreté en Belgique 2013, Annuaire 2013, janvier 2013.

Bonnard S., C. Bruynoghe, J-M. Delporte, M. Deprez, B. Kestemont, Prix de l'énergie et précarité énergétique, Carrefour de l'Economie 2014, p.2, p. 26-54.

BRUGEL, Etude 20121114-04 relative à la mise en place d'une tarification progressive telle que proposée par la CWaPE dans son étude du 16 juin 2010, 14 décembre 2012.

Bureau D., Précarité énergétique : des instruments d'intervention contrastés, Revue n°20 du conseil économique pour le développement durable, 2011.

Commission de l'indice, Prix de l'électricité et du gaz naturel, N° du document IC-2009-01, Bruxelles, 23 février 2009.

Commission européenne, Aides d'Etat: la Commission donne son feu vert au Green Deal » britannique en faveur de mesures pour l'efficacité énergétique, Communiqué de presse, février 2013.

Creiser C., Qu'est-ce que la précarité énergétique ? Think tank européen pour la Solidarité, mai 2009.

Department of Energy and Climate Change, Fuel poverty: monitoring indicators 2012, Annex to the Government's Annual Statistics Report on Fuel Poverty 2012, may 2012.

DETR/DTI, The UK Fuel Poverty Strategy Consultation draft, February 2001.

EC, Commission Staff Working Document. Accompanying the document Report from the commission to the European parliament and the council. Financial support for energy efficiency in buildings {COM (2013) 225 final}, 2013.

Jespers K., Y. Dams, K. Aernout, P. Simu, F. Jacquemin, L. Delait, C. Vanderhoeft, Energy Consumption Survey for Belgian households, final report, Eurostat, FPS Economie, Vito & ICEDD, 2012, 111 pp.

McKinsey, Vers une efficacité énergétique de niveau mondial en Belgique, 2009.

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

Moureau H., La précarité énergétique en Belgique, Rapport du bureau d'études IBAM, 2011, p.133-155.

Programme national de réforme 2013, avril 2013. Belgique, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_belgium_fr.pdf

Service Science et Technologie (2006), L'Energy Review : la révision de la politique énergétique britannique & Déchets radioactifs : le rapport du Committee on Radioactive Waste Management, rapport de l'ambassade de France au Royaume-Uni, juillet – août 2006.

Statistics Belgium, Statistique cadastrale.

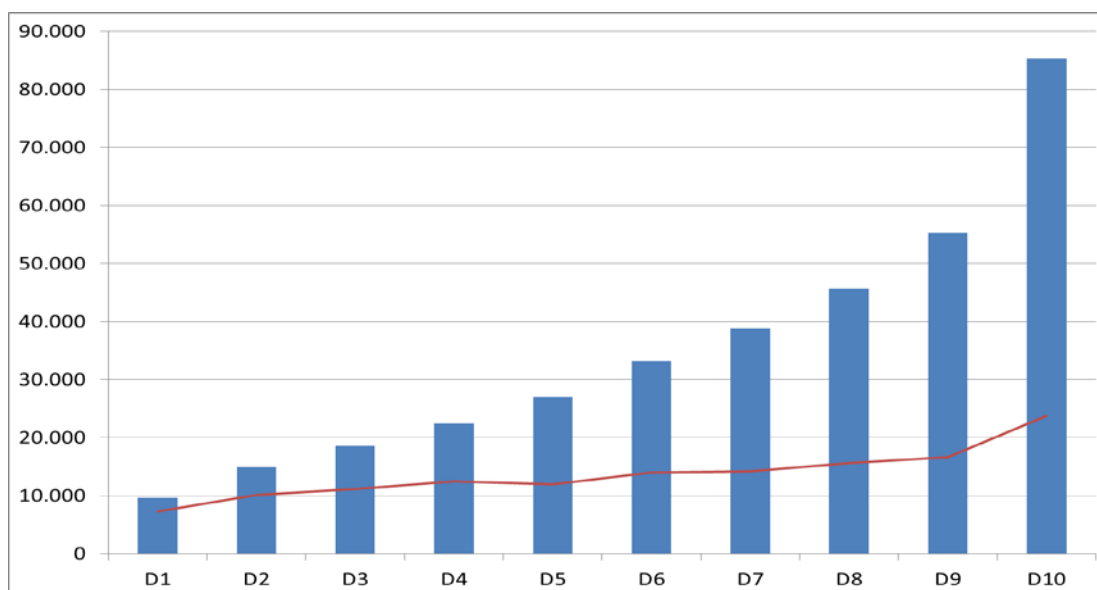
Statistics Belgium, Statistiques fiscales, 2013.

Annexes

Annexe 1. Caractéristiques des ménages par décile de revenu

Graphique A . Revenu moyen par ménage (bâtonnets) et par personne du ménage (ligne) en euros

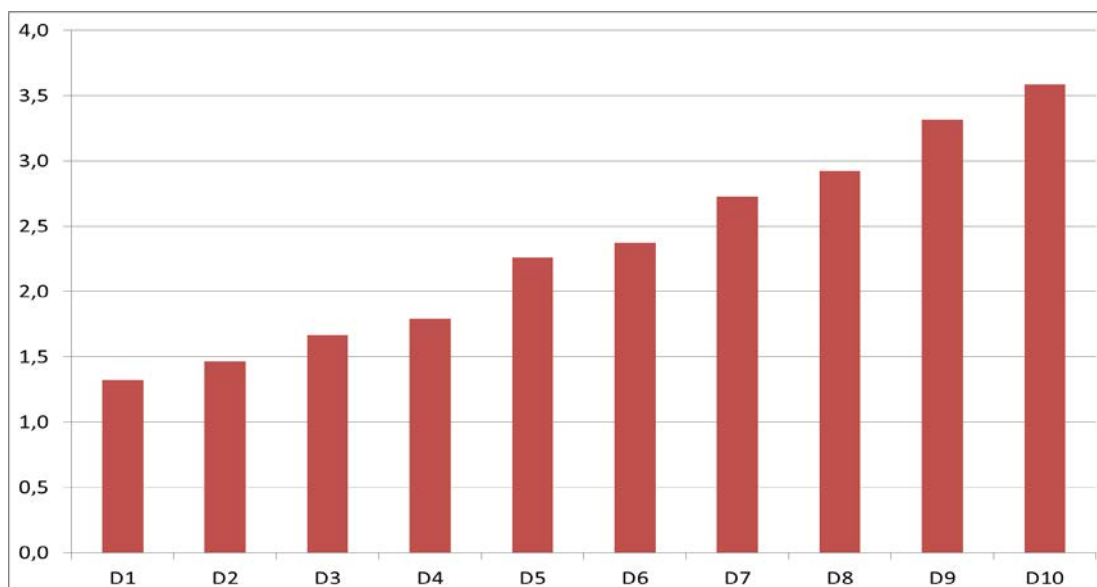
2010.



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

Graphique B . Nombre moyen de personnes par ménage et par décile de revenu

2010.

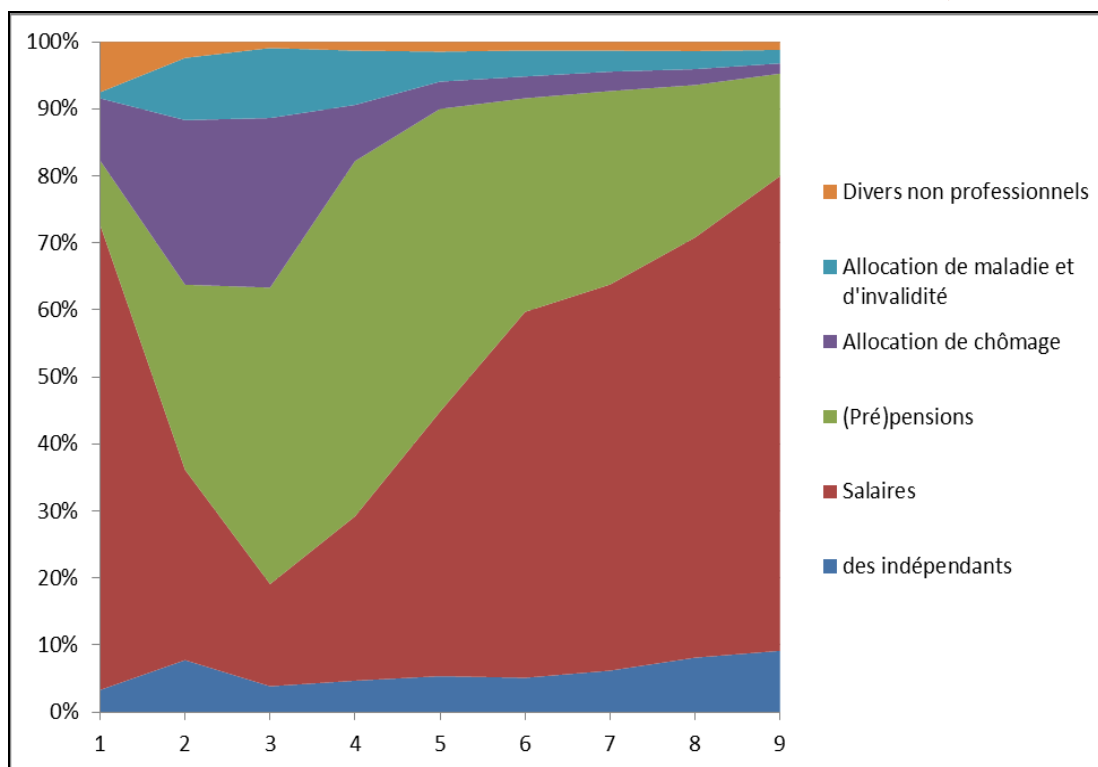


Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

« Créer les conditions d'un fonctionnement compétitif, durable et équilibré du marché des biens et services en Belgique. »

Graphique C . Composition du revenu des déciles de déclarations fiscales

Revenus 2010, déclarations 2011.

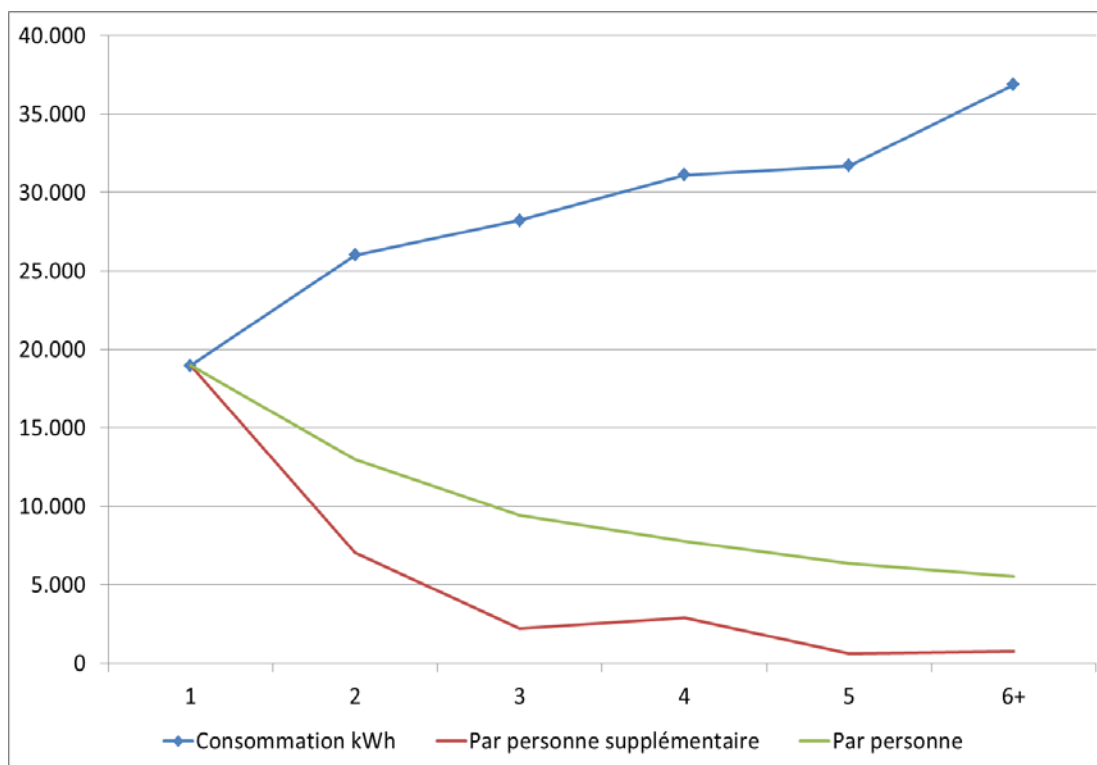


Note : les déciles ici considérés portent sur les déclarations fiscales et ne correspondent pas exactement aux déciles de revenu des ménages utilisés ailleurs dans cette étude (il peut y avoir plusieurs déclarations par ménage).
Source : Statistics Belgium (Statistiques fiscales).

Annexe 2. Consommation en fonction de la taille des ménages

Graphique D . Energie domestique consommée (kWh/an) en fonction de la taille du ménage, par personne et pour chaque occupant supplémentaire

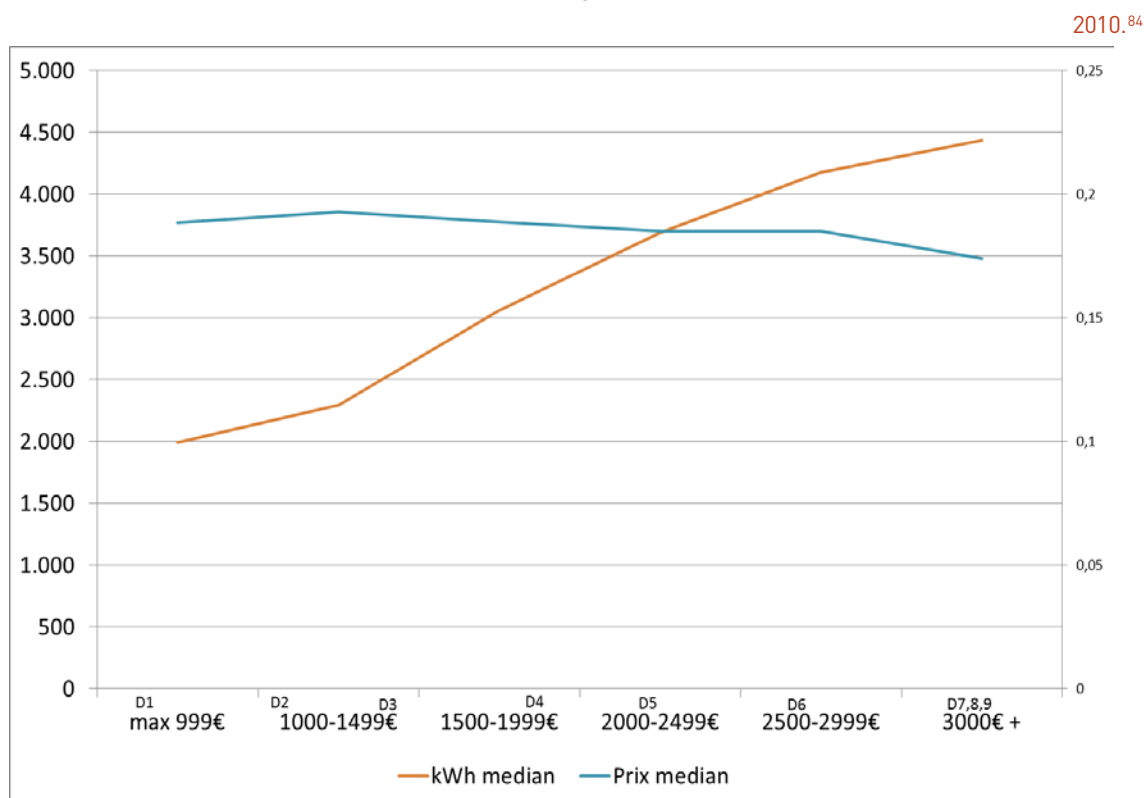
2010.



Source : auteurs d'après Jaspers et al (2012).

Annexe 3. Le coût moyen de l'électricité

Graphique E. Consommation électrique et coût de revient par kWh électrique consommé en fonction des classes de revenu net ; données d'enquête

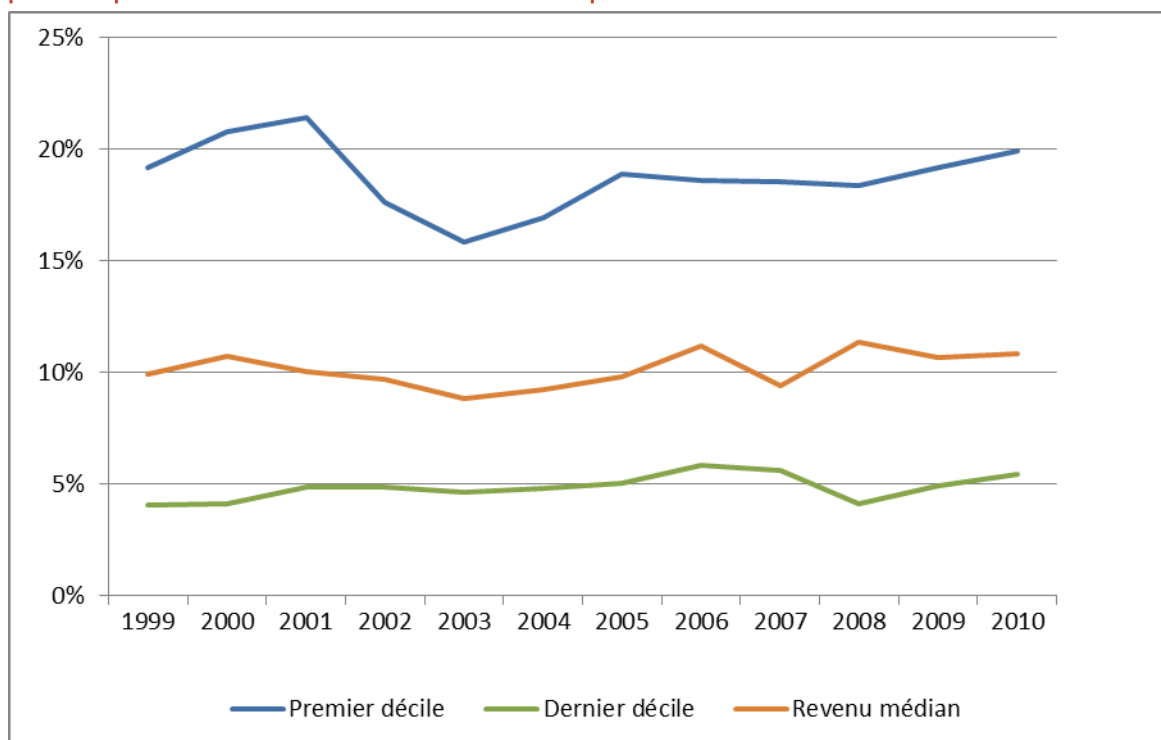


Source : auteurs d'après Jespers et al (2012).

⁸⁴ Les déciles de revenus correspondants sont positionnés approximativement en regard de l'abscisse issue de l'enquête. Les prix de revient au kWh du graphe ont été utilisés pour calibrer les dépenses électriques des ménages et estimer les quantités consommées. Pour les autres vecteurs énergétiques (pétrole, gaz), aucun redressement de cette nature n'a été effectué.

Annexe 4. Evolution

Graphique F. Evolution de la part du budget des ménages consacré aux dépenses énergétiques pour les premier et dernier déciles de revenu et pour le revenu médian



Source : Statistics Belgium (Enquête budget des ménages).

Liste des abréviations

Anah	Agence nationale de l'Habitat
BRUGEL	BRUxelles Gas ELectricité
CERT	Carbon Emission Reduction Target
CESP	Community Energy Saving Programme
CO ₂	Dioxyde de carbone
CPAS	Centre public d'action sociale
CREG	Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz
EDF	Electricité de France
FART	Fonds d'aide à la rénovation thermique
FSATME	Fonds Sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie
GrDF	Gaz réseau distribution France
GRTgaz	Gestionnaire de réseau de transport du gaz
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
kWh	kilowatt-heure
MWh	Mégawatt-heure
OSP	Obligation de service public
SHESP	Social Housing Energy Saving Program
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
URE	Utilisation rationnelle de l'énergie

Liste des graphiques

Graphique 1. Prix à la consommation des produits énergétiques.....	11
Graphique 2. Poids des différentes composantes dans la facture totale d'électricité et de gaz	12
Graphique 3. Consommation énergétique résidentielle moyenne	17
Graphique 4. Contribution des principaux groupes de produits à l'inflation.....	18
Graphique 5. Contributions annuelles de chaque composante de l'IPCH à l'écart d'inflation entre la Belgique et les principaux pays voisins	20
Graphique 6. Evolution trimestrielle des indices des prix à la consommation pour les différents produits énergétiques en Belgique et dans les pays voisins principaux.....	21
Graphique 7 . Consommation énergétique des ménages belges en 2010 (estimation) et 2000	23
Graphique 8. Dépenses énergétiques annuelles par décile de revenu des ménages en 2010	25
Graphique 9. Part du budget affecté aux dépenses énergétiques par décile de revenu des ménages en 2010.....	25
Graphique 10. Evolution des dépenses énergétiques pour les premier, cinquième et dixième déciles de revenu en comparaison de l'indice des prix énergétiques et du nombre de jours de gel.	26
Graphique 11. Dépenses annuelles en transports collectifs par décile de revenu des ménages, en 2010.....	27
Graphique 12. Dépenses énergétiques en fonction de la taille des ménages, et moyenne par personne du ménage 2010.....	28
Graphique 13. Estimation de la consommation énergétique des ménages par décile de revenu en 2010.....	29
Graphique 14. Part des déclarants ayant profité d'une déduction fiscale pour investissements économiseurs d'énergie pour les revenus 2010 (échelle de gauche) et montant total des déductions par centile de revenu (échelle de droite).....	47
Graphique A . Revenu moyen par ménage (bâtonnets) et par personne du ménage (ligne) en euros.....	68
Graphique B. Nombre moyen de personnes par ménage et par décile de revenu	68
Graphique C. Composition du revenu des déciles de déclarations fiscales.....	69
Graphique D. Energie domestique consommée (kWh/an) en fonction de la taille du ménage, par personne et pour chaque occupant supplémentaire	70
Graphique E. Consommation électrique et coût de revient par kWh électrique consommé en fonction des classes de revenu net ; données d'enquête	71
Graphique F. Evolution de la part du budget des ménages consacré aux dépenses énergétiques pour les premier et dernier déciles de revenu et pour le revenu médian	72

Liste des tableaux

Tableau 1. Evolution récente des indices des prix à la consommation des produits énergétiques.....	8
Tableau 2. Poids de l'énergie et de ses principales composantes dans l'IPCH en Belgique et dans les trois pays voisins principaux	16
Tableau 3. Poids de l'énergie dans l'IPCH en Belgique et dans les trois pays voisins principaux, 2009-2013.....	16
Tableau 4. Relations entre clients et fournisseurs commerciaux en Région flamande	36
Tableau 5. Relations clients – gestionnaires de réseau de distribution en Région flamande .	36
Tableau 6. Clients protégés au niveau fédéral.....	36