

POS+: PARTICIPATION, OPPORTUNITIES, STRUCTURES

Département de Sociologie
Université de Gand
Korte Meer, 5, B-9000 Gent

Isabelle.Pannecoucke@UGent.be
Ronan.VanRossem@UGent.be



CeRIS : CENTRE DE RECHERCHE EN INCLUSION SOCIALE

Département d'Études et d'Actions Sociales
Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation
Université de Mons

Place du Parc, 18, B-7000 Mons

willy.lahaye@umons.ac.be



POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale

Avec le soutien du gouvernement fédéral

PAUVRETÉ EN BELGIQUE

Annuaire 2015

Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken et
Ronan Van Rossem (éds.)



ACADEMIA PRESS

2015

(Gent, Belgium)

11. Dans le cadre de cette enquête réalisée en ligne, les réponses de 4 239 personnes ont été collectées, mais seuls 3 071 questionnaires ont été retenus après avoir éliminé les questionnaires présentant un nombre important de « non-réponses » ou trop d'incohérences. Pour assurer une représentativité correcte de notre échantillon par rapport à la population belge, les données ont été pondérées sur base de trois critères : le sexe, l'âge et la région de résidence.

12. Pour plus d'informations sur les résultats de cette enquête, voir Duvivier et Jeanmart (2014) et Jeanmart et Duvivier (2014), mais aussi le site Internet www.observatoire-credit.be, rubrique « les colloques de l'OCE », « XXIVe colloque annuel : Les personnes en difficulté financière : Quels profils? ».

13. Ce seuil est fixé à 60% du revenu médian national (enquête EU-SILC). En Belgique, en 2013, ce seuil atteignait 12 890 euros par an pour un individu isolé, soit 1 074 euros par mois. Pour plus d'informations sur son mode de calcul, voir le site internet belge de l'enquête EU-SILC : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travail/eu-silc/pauvrete/>.

14. Pour de plus amples informations sur la création du score de difficultés financières et sur sa pertinence, voir Duvivier & Jeanmart (2014).

15. Le symbole « ** » signifie que les différences observées selon les niveaux de difficulté financière sont statistiquement significatives au seuil de 1%. Lorsqu'il est utilisé, le symbole « * » signifie que les différences observées sont statistiquement significatives au seuil de 5%. Par la suite, l'absence des symboles « ** » ou « * » signifie que les différences observées ne sont pas statistiquement significatives aux seuils traditionnels de 1% et de 5%. Dans ce cas de figure, nous devons donc considérer que, pour la question traitée, les différentes classes créées pour distinguer les individus ne peuvent pas être considérées comme étant statistiquement différentes.

16. Pour le calcul de ce rapport, nous avons uniquement considéré les personnes ayant des crédits en cours, soit 2 180 répondants, à savoir 70% du total de l'échantillon.

17. Pour une vue d'ensemble des définitions de la culture financière utilisées dans la littérature, nous renvoyons à Atkinson et Messy (2012). Le terme « culture financière » est également utilisé par Bigot, Crouette & Müller (2011) ainsi que par l'OCDE (2009). Ces auteurs mettent en évidence des méthodes pour mesurer ce concept.

Chapitre 4

La pauvreté énergétique

Françoise Bartiaux, Maëlle Van der Linden, Nathalie Debat
et Anne Baudaux¹

1. Introduction

Ce chapitre est consacré à la pauvreté énergétique en Belgique. D'entrée de jeu, il faut définir cette notion, et la différencier de celle de « précarité énergétique », plus utilisée en France. C'est l'objet de la première section de ce chapitre. Ensuite, est proposée une estimation de la population touchée par ce phénomène – et la définition choisie est évidemment très importante dans cette estimation. Une partie importante de ce chapitre est consacrée aux politiques mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté énergétique en Belgique, que ces politiques se situent au niveau fédéral ou régional, voire communal – la situation dans les communes bruxelloises est brièvement abordée. L'optique est donc descriptive.

2. La pauvreté énergétique : tentatives de définition

Thomson (2014) souligne l'importance de se mettre d'accord sur une définition commune en Europe pour donner une meilleure visibilité et permettre une action plus efficace contre la précarité énergétique.

Aboutir à une telle définition n'est cependant pas chose aisée. Ainsi, en 2010, les ménages considérés comme vulnérables par le gouvernement britannique étaient définis comme suit : les ménages avec des membres âgés, ou considérés comme handicapés ou souffrant d'une maladie de longue durée, et les familles avec enfants (Boardman, 2010 : 24). Les Britanniques parlent de *fuel poverty*, considérant que tout foyer qui « ne peut pas remplir ses besoins en énergie en y consacrant 10% de ses revenus »² (Boardman, 2010 : 227) est en pauvreté énergétique. Cette

définition se concentre donc sur les combustibles (électricité et combustible(s) pour le chauffage principalement), et indirectement, sur l'état du logement, puisqu'un logement mal isolé nécessitera plus d'énergie pour le chauffer, et donc la part de revenus qui y est consacrée sera plus importante. Il en va de même pour la consommation en électricité des appareils électroménagers (plaques de cuisson, lave-linge, etc.), voire de communication et d'information, les plus anciens et les moins efficaces énergétiquement consommant davantage. Cependant, cette définition cache le fait que les personnes sans emploi ou invalides restent toute la journée chez elles, ce qui nécessite évidemment une consommation accrue d'énergie.

Dubois (2007) affirme quant à elle que la difficulté à se chauffer comme critère ne suffit pas et propose de croiser les approches pour définir la précarité énergétique. Elle mobilise trois concepts : le niveau d'utilité (qui ne tient pas compte des caractéristiques du logement ni du revenu), la possession de biens (les revenus ainsi que la qualité du logement et de l'équipement), et la capacité qui prend en compte la vulnérabilité, l'adaptabilité et le contexte particulier des individus (nous ne sommes pas tous égaux face à la pauvreté énergétique).

La précarité énergétique est en effet liée aux revenus, mais aussi aux besoins énergétiques, qui varient en fonction de l'espace et du temps. Mais quand parler de précarité, et quand parler de pauvreté ?

Le psychiatre Furtos (2009 : 10-15) distingue la précarité ordinaire (ou « positive », liée au besoin d'autrui), la précarité moderne (depuis la naissance de l'individualisme, liée à l'incertitude intellectuelle) et actuelle (ou mise à distance de l'humain au profit de l'économie, corréée à la globalisation). Là où la précarité « moderne » ou « de la Raison » permet, d'après l'auteur, un « individualisme créatif », la dernière catégorie est résolument présentée comme négative, synonyme d'« urgentification du monde » et de perte de confiance. Il souligne également l'aspect qualitatif de la notion de précarité, à ne pas confondre avec la pauvreté, son versant « quantitatif ».

Nous parlerons donc de pauvreté énergétique lorsqu'il sera question de quantifier le phénomène et de précarité énergétique dans un sens plus large pour appréhender également ces aspects subjectifs. Nous plaçons la précarité énergétique dans la troisième catégorie de Furtos : il ne faut pas nécessairement avoir un accès faible à l'énergie pour être en situation de précarité énergétique ; la notion de précarité est en partie palpable, liée au ressenti des personnes concernées, à leur capacité

d'action, à leur réseau social, en bref, à leurs ressources au sens large (intellectuelles, réseau, santé, etc.). Le psychiatre lie étroitement la précarité au libéralisme débridé et à la pression de l'immédiateté qui caractérisent nos sociétés et précarisent les personnes, qu'elles possèdent peu ou beaucoup.

Cet engouement pour l'immédiat dont parle Furtos, qui tient presque de l'impératif sociétal et est vécu comme un véritable besoin, Bauman (2010) l'évoque également abondamment dans son ouvrage « La vie en miettes. Expérience postmoderne et moralité », le désignant comme responsable de la détérioration du lien social.

Le lien entre la précarité sociale/affective et la précarité au sens large, en ce compris la précarité énergétique, ne fait aucun doute et a notamment été illustré pour la Belgique par Bartiaux, Day et Vandeschrick (2014). L'influence qu'elles ont l'une sur l'autre est un paramètre important lorsque l'on se penche sur les causes de la précarité. Par exemple, la pression sociétale à la consommation, symboliquement imposée par une « culture dominante » symptomatique du troisième type de précarité décrit par Furtos, est notamment relevée dans le rapport intitulé « La précarité énergétique en Belgique » (Huybrechts, Meyer & Vranken, 2011). Ce phénomène n'est pas sans poser problème lorsque le budget « énergie de base » d'un ménage se voit mis à mal au quotidien. En effet, « les gens sont constamment encouragés à consommer plus et neuf, avec des répercussions sur la consommation énergétique, et se laissent entraîner par cette offre » (Huybrechts, Meyer & Vranken, 2011 : 22). Une tension est ainsi générée entre acheter ce dont on a besoin et un besoin d'acheter créé de toutes pièces.

Bien sûr, précarité énergétique et pauvreté au sens large ne sont pas sans rapport. Par exemple, « les personnes en situation de pauvreté n'ont pas souvent vécu d'expériences leur démontrant que les efforts d'aujourd'hui peuvent payer demain, étant donné la nécessité souvent impérieuse d'opter pour le court terme suite à un important manque d'argent. Il en va autrement dans les classes moyennes. Épargner pour des achats permettant d'économiser l'énergie, comme une chaudière à haut rendement ou du double vitrage, ne correspond ni aux projets ni aux moyens des personnes en situation de pauvreté » (Huybrechts, Meyer & Vranken, 2011 : 22). Les personnes en situation de précarité recherchent et valorisent davantage le support émotionnel auprès de leur réseau social que les relations « moins fortes », mais qui pourraient permettre de changer leur situation (via une reconnaissance sociale,

plus de confort, une meilleure information, etc.). Les auteurs de ce rapport notent également une réticence vis-à-vis des pouvoirs publics ou des grandes instances qui semblent plus familiers aux personnes impliquées dans le monde associatif, pratiquant des activités artistiques, etc. qu'aux personnes ayant tendance à rester chez elles, ce qui est le cas de 81,3% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (Huybrechts, Meyer & Vranken, 2011 : 23).

Rappelons la définition de la précarité énergétique utilisée en France et reprise dans l'Annuaire fédéral 2012 sur la pauvreté (Meyer & Huybrechts, 2012 : 181) : « Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources et de ses conditions d'habitat » (art. 11 de la « Loi portant engagement national pour l'environnement »). Cette définition ne précise cependant pas comment mesurer et circonscrire les « besoins élémentaires » pour lesquels il n'existe pas de définition unanime et qui sont relatifs aux conceptions de la vie bonne et de la dignité dans une société donnée (Bartiaux, Frogneux & Servais, 2011). Cette définition a toutefois le mérite de permettre de prendre explicitement en compte tant le budget d'un ménage et sa gestion que les caractéristiques du bâtiment et des équipements liés à l'énergie pour parler de précarité énergétique et déterminer le public concerné. Dans la définition britannique, ces caractéristiques techniques ne sont qu'implicites.

Au total, vu le cadre précis de ce chapitre, et les usages différents en français et en néerlandais, nous nous concentrerons sur la notion de pauvreté énergétique, son estimation et les politiques mises en œuvre. Mais on gardera en mémoire que le terme de « précarité » permet d'englober davantage le phénomène, en tenant compte à la fois des vulnérabilités matérielles et psychiques des ménages en sur- et sous-consommation, et d'en envisager les causes aussi bien au niveau du bâti et des équipements que des facteurs sociétaux.

Walker et Day (2012) ont conceptualisé la pauvreté énergétique comme une injustice environnementale selon trois dimensions : distributionnelle, procédurale et de reconnaissance. L'injustice distributionnelle se réfère à la répartition inégale des prix de l'énergie et des revenus disponibles pour le logement, ses équipements, et sa rénovation éventuelle. L'injustice procédurale renvoie aux procédures pour faire valoir son point de vue et ses droits, y compris dans la définition des politiques

énergétiques et climatiques, ainsi qu'aux compétences nécessaires pour les appliquer : sont visées par exemple l'information sur les primes et subventions diverses, et sur les démarches à faire pour les obtenir (formulaires à remplir, etc.). Enfin, les mêmes auteurs définissent l'absence de reconnaissance comme troisième dimension de l'injustice énergétique par l'absence ou la faiblesse de respect et de reconnaissance politique des populations vivant en pauvreté énergétique, de leurs vulnérabilités et besoins spécifiques (Walker & Day, 2012).

Penser aux enjeux de la consommation énergétique aujourd'hui est à la fois une question sociale, économique et environnementale et relève de la transition énergétique. Croiser les approches et les disciplines semble dès lors être une démarche adéquate.

3. Populations touchées par la pauvreté énergétique

Dans l'édition 2012 de l'Annuaire sur la pauvreté, Meyer et Huybrechts (2012 : 188-190) partent du statut de « client protégé » au niveau fédéral belge pour définir la population en précarité énergétique. Ce statut de « client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire » est défini au niveau fédéral dès les années 1960 (art. 15/10 § 2 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux). Ces auteurs reprennent les catégories d'avants droit au statut de « clients protégés » au niveau fédéral, ainsi que les critères élargissant la définition fédérale dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie, la Flandre s'en tenant à la définition fédérale³. Ces auteurs montrent bien que ce statut de « client protégé » est fondamental pour obtenir des aides sociales réglementées en matière d'énergie. La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) (2014 : 3), a recensé en décembre 2014 un total de 402 437 clients protégés en Belgique, dont 202 818 en Flandre, 53 056 en Région bruxelloise et 146 563 en Wallonie, soit respectivement 7,38%, 10,05% et 9,50% des nombres totaux de clients résidentiels correspondants. Si l'on fait une équivalence entre ce statut de « client protégé » et le fait d'être en pauvreté énergétique, 8,36% des ménages en Belgique seraient en pauvreté énergétique.

La définition choisie de la pauvreté énergétique aura évidemment un impact sur la proportion de la population touchée par ce phénomène. Comme l'indiquent Thomson et Snell (2013), un consensus existe sur les indicateurs suivants pour définir la pauvreté énergétique parmi les

chercheurs qui travaillent sur les données des enquêtes européennes standardisées SILC (European Statistics on Income and Living Conditions). Ces indicateurs sont : la capacité à payer pour chauffer convenablement son domicile, l'absence d'arriérés de factures d'énergie dans les douze derniers mois et l'absence de fuites dans la toiture, de murs humides ou de fenêtres en très mauvais état (*rotted windows*, littéralement « fenêtres pourries »). En fonction du poids donné à ces trois indicateurs, la proportion de ménages touchés en Belgique en 2007 (année de référence de l'étude) varierait entre 8,5% et 11,9% ; si ces trois indicateurs ont le même poids, la proportion est de 9,8% (Thomson & Snell, 2013 : 568). Selon ces auteurs, la variable qui explique le plus les deux premiers indicateurs est la « difficulté de joindre les deux bouts ».

En combinant cette dernière variable avec l'un ou l'autre des deux premiers indicateurs (la capacité à payer pour chauffer convenablement son domicile et/ou l'absence d'arriérés de factures d'énergie dans les douze derniers mois), on arrive à une proportion similaire en utilisant une autre enquête à large échelle effectuée dans plusieurs pays européens : l'enquête du 'Generation and Gender Programme' (GGP)⁴. Une toute première estimation pour 2009 est de 9,1%, sachant que cette enquête ne reprend pas les ménages dirigés ou composés uniquement par des personnes âgées de plus de 80 ans et que cette estimation a été obtenue sur le fichier non pondéré (Bartiaux, Day & Vandeschrick, 2014).

Enfin, d'autres estimations ont été récemment proposées : un taux de « précarité énergétique » évalué à 5,6% (Bonnard et al., 2014), et un taux de « difficulté énergétique » de 14,7% (May, 2013). Une publication scientifique devrait prochainement faire le point sur ces différents modes de calcul et sur les bases de données utilisables (Delbeke et al., 2015).

4. Politiques de lutte contre la pauvreté énergétique

Le paysage institutionnel de la Belgique est complexe et pour simplifier, on peut dire que les mesures d'aide sociale relèvent du niveau fédéral et sont souvent exécutées au niveau communal par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) tandis que les politiques relatives à la (diminution de la) consommation d'énergie sont du ressort des Régions. Cette section décrit les mesures visant à lutter contre la pauvreté énergétique

prises à ces différents niveaux sans toutefois les évaluer de façon critique, ce qui dépasse le cadre de ce chapitre.

4.1 Au niveau fédéral

Sont reprises ci-dessous les principales mesures en vigueur en septembre 2014 envers les ménages en situation de pauvreté énergétique qui relèvent du niveau fédéral (Van der Linden, 2014a). Mais le nouveau gouvernement a annoncé des économies, notamment pour le Fonds social « mazout » dont le budget sera déjà diminué de 16 millions d'euros en 2015⁵.

Plusieurs mesures visent à protéger le consommateur. Ainsi en est-il du statut de « client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire » qui a été « défini au niveau fédéral dès les années 60 » (Meyer & Huybrechts, 2012 : 188). Ce statut est accordé aux personnes qui bénéficient (ou un membre de leur ménage) de certaines allocations sociales comme le revenu d'intégration, le revenu garanti aux personnes âgées, une allocation aux handicapés, etc. Ce statut donne droit au tarif social pour le gaz et l'électricité. Depuis février 2008, ces tarifs sont calculés et publiés tous les six mois par la CREG⁶. Enfin, le Fonds social « mazout » intervient très partiellement dans le paiement de la facture de mazout des personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires sur la base de critères stricts (revenus, statut, etc.). Ce sont les CPAS qui reçoivent les demandes, diligents les enquêtes et attribuent l'allocation mazout sur la base de critères précis, donc sans marge d'appréciation. Le Fonds Social Chauffage regroupe les pouvoirs publics, le secteur pétrolier et les CPAS : ceux-ci sont chargés d'implémenter ces mesures au niveau communal, mais regrettent depuis des années l'absence de marge d'appréciation qui les empêche de personnaliser l'aide donnée. Le fonds est alimenté par une cotisation de solidarité prélevée sur l'ensemble des produits pétroliers de chauffage (gasoil de chauffage et gaz propane en vrac).

Le Fonds Gaz et Électricité fut créé par la Loi du 4 septembre 2002 « visant à confier aux Centres Publics d'Action Sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies »⁷. Les objectifs de ce fonds (appelé également le Fonds Vande Lanotte ou Fonds Énergie) visent à favoriser des services de guidance budgétaire en octroyant des moyens pour du personnel, fournir une aide sociale financière pour l'apurement des factures et prendre des mesures dans le cadre d'une politique

sociale préventive en matière d'énergie. Ainsi, les CPAS disposent de certains moyens pour octroyer une aide matérielle à des ménages en difficulté de paiement de leurs factures énergétiques. Ils peuvent intervenir dans les coûts pour des appareils plus efficaces et plus sûrs ; dans la surveillance, l'entretien, ou la mise en conformité d'appareils énergétiques ; pour réduire la consommation d'énergie ; dans le financement de travaux permettant des réductions du coût de l'énergie même dans le cadre du gros œuvre ; pour prendre des mesures d'actions ponctuelles d'information et de prévention, ou des accords de partenariat ; pour prendre en charge des frais de personnel liés à des actions visant la réduction du coût de l'énergie pour le public cible ou liés à la formation du personnel s'occupant des matières énergétiques.

Le Fonds est financé par le secteur de l'électricité par une taxe par kWh sur les tarifs pour l'accès au réseau et par le secteur du gaz par une taxe sur les quantités livrées sur l'ensemble des consommateurs de gaz naturel. Les moyens du Fonds sont gérés par la CREG qui est chargée de l'exécution des versements aux CPAS.

4.2 Au niveau régional

4.2.1 Flandre

Depuis 1996, les autorités de la Région flamande ont pris des mesures de protection du droit à l'énergie basées sur deux principes : l'accès à l'énergie et le maintien de la fourniture de gaz et d'électricité. Les fournisseurs doivent respecter des règles bien définies pour refuser de nouveaux clients et être facilement accessibles pour l'octroi d'aide. Les fournisseurs et les gestionnaires de réseau doivent se conformer à des procédures strictes en cas de non-paiement de facture d'énergie. Selon le régulateur fédéral, 68 446 clients non protégés auraient été « droppés » en Flandre en 2014 (CREG, 2014).

Les CPAS sont un acteur central de la politique visant à lutter contre la pauvreté énergétique. En cas de défaut de paiement, une commission locale d'avis est constituée par un représentant du CPAS, le gestionnaire de réseau et le client concerné. Une coupure ne peut être décidée qu'avec l'avis positif du CPAS. En 2013, en Flandre, les CPAS ont ainsi traité 32 659 dossiers pour l'électricité et 22 625 pour le gaz ; mais 1 695 coupures de gaz et 1 150 d'électricité ont quand même été effectuées après l'avis de commissions locales.

Les litiges se résolvent généralement par le placement d'un compteur à budget censé permettre aux personnes de conserver l'accès à l'énergie, avec éventuellement en plus l'assistance du CPAS. À la fin octobre 2014, il y avait en Flandre 28 457 compteurs à budget actifs pour le gaz et 42 853 pour l'électricité. Le compteur à budget pour l'électricité dispose d'un approvisionnement minimum de 10 ampères. Cependant, au moins un compteur à budget sur quatre est un compteur « nu », c'est-à-dire que cette fonction d'offre minimale est désactivée. Une fourniture de gaz minimale, mais payante, est possible en hiver. Cependant, chaque chargement du compteur est couplé à un système automatique de remboursement partiel de la dette, ce qui a amélioré la coopération des CPAS et des opérateurs, mais contribue au fait que beaucoup de gens vont manquer de gaz, même durant les mois d'hiver, comme le montre l'expérience de terrain. Un défi majeur concerne les personnes qui ne peuvent pas recharger leur compteur à budget pour le gaz et ne demandent pas d'aide au CPAS : les opérateurs envoient donc au CPAS la liste de personnes qui sont coupées ou qui n'ont pas rechargé leur compteur à budget depuis un certain temps, et le CPAS peut alors contacter ces personnes.

Les CPAS interviennent aussi dans le règlement de dettes, dans le choix et le passage vers un fournisseur moins cher, et dans les « scans énergétiques » (sortes d'audits énergétiques minimaux), qui peuvent être l'occasion de s'attaquer aux problèmes structurels du bâtiment avec le propriétaire du logement. Il reste à savoir si ces « scans énergétiques » ont effectivement diminué la pauvreté énergétique dans ces logements.

Les économies d'énergie dans les logements des ménages vulnérables sont en effet importantes dans la prévention de la pauvreté énergétique, mais ces ménages, locataires généralement, n'ont pas souvent les ressources nécessaires pour apporter des améliorations importantes. Un défi majeur est de persuader les propriétaires et locataires de mettre en œuvre des mesures d'économie d'énergie dans les logements. L'accord de la coalition flamande (Vlaamse regering, 2014) y mettra l'accent et prévoit 3 500 prêts par an à partir de 2015 et la réorientation des « scans énergétiques » gratuits vers les ménages vulnérables. L'accord prévoit aussi de rendre plus efficaces les mesures de lutte contre la pauvreté énergétique, mais les mesures concrètes ne sont pas encore connues. Compte tenu de la pression subie par le marché locatif privé en Flandre aujourd'hui, nous sommes convaincus qu'à l'avenir, une approche incitative est préférable à une approche punitive. Cepen-

dant, cet accord gouvernemental prévoit déjà que les kWh gratuits (100 kWh/an par ménage, plus 100 kWh/an par membre du ménage) seront supprimés au cours de la législature. Cette suppression représente en moyenne 90 à 100 euros par an par ménage et sera difficile à supporter pour les ménages en pauvreté énergétique.

En conclusion, nous pouvons dire que la Flandre fait face à de grands défis en termes de pauvreté et de pauvreté énergétique. Les factures d'énergie impayées provoquent le lancement d'un mécanisme d'aide spécifique (via les commissions locales d'avis), mais la réponse est insuffisante aujourd'hui. Une politique coordonnée, cohérente et transversale sur la pauvreté est nécessaire et cette politique doit, avec les CPAS en particulier, accorder plus d'attention à la détection de la pauvreté cachée.

4.2.2 Wallonie

La politique énergétique de la Région wallonne vise à diminuer la quantité d'énergie consommée, notamment par une meilleure isolation des bâtiments, mais elle varie assez fortement d'une législature à l'autre, selon les partis formant la coalition gouvernementale. Le nouveau gouvernement wallon a ainsi annoncé en octobre 2014 une refonte des différentes primes à l'isolation, une diminution de 25 millions d'euros du budget prévu à cet effet et un moratoire sur ces primes durant le premier trimestre 2015. « À la place, le gouvernement wallon compte favoriser les prêts à taux réduit, tels que l'Écopack à taux zéro. La limitation des primes tiendra toutefois compte de la taille des ménages et des bas et moyens revenus » (Portail de la Wallonie, 2014a). Résumons donc ces mesures, avec une attention particulière pour celles qui concernent les ménages à revenus modestes.

Pour les citoyens qui souhaitent rénover leur logement, vingt-cinq primes sont disponibles (jusqu'à la fin de 2014) et concernent l'isolation du toit, des murs, du sol, la pose de châssis et de vitrages performants du point de vue énergétique, l'installation d'un chauffe-eau solaire, d'une chaudière au gaz naturel à condensation, la prime à la réhabilitation en faveur de locataires et une autre pour les propriétaires. Le montant de la prime varie en fonction de caractéristiques techniques et est majoré pour les revenus modestes et plus encore pour les revenus précaires pour certaines primes, comme celles pour l'isolation du toit, des murs, du sol, la pose de châssis et de vitrages performants (Portail de la Wallonie, 2014b). Certaines primes sont majorées si l'on effectue

au moins deux travaux de rénovation dans le cadre de l'Écopack, un prêt à taux zéro qui permet de bénéficier aussi des conseils gratuits d'un « écopasseur » (Écopack, 2014).

En cas de défaut de paiement des factures de gaz ou d'électricité, la procédure est différente pour les personnes ayant ou non le statut de « client protégé ». La Région wallonne a étendu ce statut aux personnes ayant reçu (pour elles-mêmes ou pour un membre de leur ménage) une avance sur une prestation sociale donnant droit au statut fédéral, et aux personnes en médiation de dettes (Meyer & Huybrechts, 2012 : 188-190). Le statut de client protégé permet de bénéficier du tarif social et de certaines « protections » dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz : dès que son fournisseur l'a déclaré, après rappel et mise en demeure, le client protégé en défaut de paiement (en électricité) est alimenté par son gestionnaire de réseau de distribution (ORES) qui, en tant que fournisseur social, placera gratuitement un compteur à budget en électricité couplé à un limiteur de puissance de 10 ampères en vue d'assurer une fourniture minimale garantie, mais non gratuite, en électricité en période d'hiver (soit du 1^{er} novembre au 15 mars). La procédure est assez similaire pour le gaz. Pour les clients protégés au sens régional, le tarif social est octroyé s'ils sont alimentés par le gestionnaire de réseau et moyennant une formalité administrative. Les clients non protégés en défaut de paiement doivent payer eux-mêmes l'installation d'un compteur à budget pour le gaz (150 €) et/ou pour l'électricité (100 €). Refuser le compteur, ou « oublier » la visite de l'agent technique est sanctionné : après une seconde visite sans succès du technicien, l'alimentation est coupée et les frais encourus sont à la charge du client. Selon le régulateur fédéral, 8 272 clients non protégés auraient été « drossés » en Wallonie en 2014 (CREG, 2014). D'après le Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADÉ, 2014), « en 2013, 173 000 ménages wallons ont présenté un retard de paiement de leurs factures d'électricité, 86 000 en ce qui concerne le gaz (soit respectivement 11 et 14% de la clientèle wallonne). Ces retards de paiement ont abouti au placement de plus de 18 500 compteurs à budget, et ont entraîné plus de 8 600 coupures définitives. » Énergie Info Wallonie (2014) précise qu'en « 2013, plus de 12 000 coupures en électricité et plus de 4 900 coupures en gaz ont eu lieu à la suite d'un déménagement problématique ou d'un refus de placement de compteur à budget. Ces situations représentent environ 95% des coupures qui ont eu lieu en 2013, tant en gaz qu'en électricité. Or, dans ces deux cas de coupures, il n'existe aucune protection liée à la période hivernale. La

coupure peut avoir lieu à tout moment, et même pour les clients protégés.»

Il est à noter qu'une tarification progressive, solidaire et familiale de l'électricité a été décidée en janvier 2014, mais que son implémentation est retardée pour des difficultés informatiques de mise en œuvre. Elle repose sur une allocation variant de 400 kWh pour une personne isolée à 800 kWh pour les ménages de sept personnes et plus, ainsi que pour les clients sous tarif social spécifique.

Pour les personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires et qui se chauffent au mazout (ou au gaz propane, ou au pétrole lampant), le fonds social «mazout» peut intervenir partiellement dans le paiement de la facture (voir ci-dessus, niveau fédéral). Pour les autres combustibles (charbon, bois, etc.), aucune aide sociale n'est prévue bien que ces combustibles soient proportionnellement plus utilisés par les ménages à faibles revenus (Meyer & Huybrechts, 2012: 195).

Enfin, il faut mentionner l'opération MEBAR (pour Ménages à bas revenus) de la Région wallonne, qui accorde une subvention aux ménages à revenu modeste pour la réalisation, dans leur logement, de travaux qui vont leur permettre d'utiliser plus rationnellement l'énergie (par exemple: remplacement de châssis ou de portes extérieures, travaux d'isolation, installation d'un poêle, d'une chaudière ou d'un chauffe-eau, etc.). Pour obtenir la subvention, le demandeur doit s'adresser au CPAS de sa commune qui vérifiera, au cas par cas, les conditions d'octroi (ses revenus ne peuvent excéder les revenus d'intégration sociale majorés de 20%) et que les travaux concernés répondent aux conditions légales. Le demandeur locataire doit avoir obtenu au préalable l'accord de son propriétaire. Le montant maximum de la subvention est de 1 365 € (Portail de la Wallonie, 2014c).

Au total, il reste à voir si les primes et prêts à taux réduit de la Région wallonne, qui pourraient viser implicitement à réduire, voire à prévenir la pauvreté énergétique, remplissent effectivement ces fonctions, et dans quelle mesure. Car, lorsqu'il y a défaut de paiement des factures de gaz ou d'électricité, les conditions de vie deviennent très difficiles, particulièrement pour les clients non protégés.

4.2.3 Région de Bruxelles-Capitale

Sont reprises ci-dessous les principales mesures concernant la consommation d'énergie des ménages en situation de pauvreté énergétique dans la Région de Bruxelles-Capitale, au 1^{er} août 2014 (Van der Linden, 2014b). Le régulateur bruxellois pour l'énergie BRUGEL a pour mission officielle de conseiller les autorités publiques au niveau de l'organisation et du fonctionnement du marché régional de l'énergie ainsi que de surveiller et de contrôler l'application des ordonnances et arrêtés relatifs à l'organisation et au fonctionnement du marché régional de l'énergie (BRUGEL, 2014). On peut également se tourner vers ce dernier pour obtenir des informations sur la libéralisation des marchés énergétiques ainsi que sur la fourniture de gaz et d'électricité⁸.

Pour les ménages en précarité énergétique, la protection du consommateur s'opère premièrement à l'aide d'une interdiction de coupure en période hivernale (du 1^{er} octobre au 1^{er} mars) pour défaut de paiement (le fournisseur devra d'abord passer devant un juge de paix pour pouvoir couper la ligne de son client; après décision judiciaire de coupure, le client sera alors fourni par Sibelga (ce qui est particulier à la Région de Bruxelles-Capitale) et deuxièmement par l'obtention possible du statut de client protégé au sens régional (assure une distribution d'électricité permanente à l'aide d'un limiteur de puissance placé par Sibelga au domicile de l'usager et d'une suspension permanente de son contrat avec son fournisseur initial jusqu'à épuisement de ses dettes). Les avantages économiques proposés par la Région sont les primes énergétiques adaptées aux revenus des personnes, le prêt vert bruxellois à 0% (accordé par l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) aux individus en situation de précarité qui voudraient améliorer l'efficacité énergétique de leur habitation et géré par la coopérative CREDAL). L'IBGE gère également le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie (FRCE) accessible dans deux communes de Bruxelles (voir ci-dessous).

Au plus tard en 2018, le gouvernement bruxellois mettra en place une tarification progressive et solidaire de l'électricité. Ces tarifs tiendront compte des différents facteurs de chaque ménage (composition des ménages, clients bénéficiant du statut de client protégé, situation particulière des utilisateurs de réseau auto-producteurs, situation particulière des clients se chauffant à titre principal par un système de chauffage électrique ou une pompe à chaleur) et donc ainsi davantage des moyens des usagers que de leur consommation (Huytebroeck, 2014a).

Plusieurs acteurs à Bruxelles visent à aider et à informer le consommateur. Le centre d'information non commercial Infor Gaz Élec défend le droit des habitants à l'accès à l'énergie en offrant toute l'information nécessaire relative à la fourniture d'énergie et en accompagnant les usagers de manière personnalisée et gratuite dans leurs démarches d'accès à l'énergie (pour autant que cette aide ne relève pas de la compétence de services publics existants) (Infor Gaz Élec, 2009). Le guichet de l'énergie bruxellois (Centre urbain) promeut l'information et conseille les habitants (formations, conférences, séminaires, documentation, site web, expositions, etc.) dans leurs projets de rénovation et de construction en insistant sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et le développement durable (Centre urbain, 2014). La Maison de l'Énergie propose plusieurs services gratuits : visites à domicile afin de réduire la consommation, petites interventions et un accompagnement personnalisé disponible dans l'une de ses six antennes bruxelloises (Ouest, Midi, Soignes, Centre-Ville de Bruxelles-Ixelles, Nord et Montgomery) (Maison Énergie, 2014). Sibelga, le gestionnaire du réseau de distribution de gaz et d'électricité, se charge notamment d'encourager les Bruxellois à utiliser rationnellement l'énergie en donnant, par exemple, l'accès à l'Énergiguide (un site web et des fascicules reprenant des conseils pratiques pour réaliser des économies d'énergie) (Sibelga, 2009). Les compétences de Bruxelles Environnement (2014a) dans le domaine de l'énergie « comprennent [...] [notamment] l'utilisation rationnelle de l'énergie » (arrêté du 20 janvier 2004 – M.B. 21/04/94). Les ressources sont donc nombreuses, mais la démultiplication des acteurs autour des questions d'énergie peut être génératrice de confusion pour les consommateurs, et en particulier les plus fragilisés : vers qui se tourner ? Quels sont mes droits ? De plus, l'absence de centralisation ne s'avère pas toujours efficace. Cependant, cela encourage la créativité et la diversité des approches (Baudaux, 2014).

Au niveau de la gestion des quartiers et des communes, la Région propose également deux aides pour permettre d'y améliorer la consommation énergétique. La première, le contrat de quartier durable s'adresse aux quartiers bruxellois fragilisés par l'entremise d'aides publiques renforcées à la rénovation et au développement de logements (Irisnet, 2014). La deuxième, le Plan Local d'Action pour la Gestion Énergétique (PLAGE), a pour objectif d'améliorer l'efficacité énergétique du parc de bâtiments de la Région au bénéfice de l'environnement et des finances des institutions ; ce plan s'adresse aux écoles, communes, hôpitaux, logements collectifs et aux Sociétés Immobilières de Service Public

(SISP) qui désirent réduire leurs consommations en combustible et électricité (Bruxelles Environnement, 2014b). Selon la ministre bruxelloise de l'Environnement (jusque mi-2014) Évelyne Huytbroeck, les travaux réalisés dans les logements sociaux grâce à ce programme permettraient de réaliser une réduction de 12,8% des consommations d'énergie (Huytbroeck, 2014b), ce qui serait très avantageux pour les usagers en situation de précarité énergétique.

4.3 Au niveau communal : l'exemple des communes bruxelloises

Certaines communes sont particulièrement actives dans le domaine de l'énergie et ont développé divers instruments de politique, qui concernent la consommation d'énergie en général, ou qui sont focalisés sur les ménages en situation de pauvreté énergétique. Pour illustrer ces diverses mesures, nous nous focaliserons sur celles qui sont prises par les communes de la Région bruxelloise. Les sources consultées pour ce faire sont les sites Internet des communes ou de leurs CPAS (Van der Linden, 2014c).

Pour la consommation d'énergie en général, plusieurs communes ont ainsi développé un plan d'action pour l'énergie inspiré de l'Agenda 21 : c'est entre autres le cas à Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre. La plupart des communes ont établi des plans en vue de réaliser des économies d'énergie dans les bâtiments communaux ; c'est le cas à Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Forest, Jette, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-Ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre. Ces économies d'énergie sont réalisées aussi bien à l'aide de sensibilisations du personnel que de travaux d'isolations concrets.

Plusieurs communes organisent des actions de sensibilisation, de formation ou d'information pour leurs concitoyens. Elles permettent aux habitants de prendre conscience des pertes énergétiques de leurs logements et de leurs coûts et proposent même parfois des solutions pour y remédier. La commune de Saint-Gilles propose, par exemple, un Centre d'Accompagnement et de Formation pour les Adultes (CAFA) qui agit de manière curative et préventive pour aider tout habitant qui le désirerait à comprendre ses factures, à se former en matière d'énergie, à apprendre à mieux consommer, à réduire et maîtriser sa consommation, à améliorer son logement et/ou encore à se documenter sur le

sujet à l'aide d'une bibliothèque, d'une ludothèque et de divers outils d'information. Enfin, plusieurs communes complètent les primes régionales pour les travaux d'isolation, d'économie d'énergie ou d'installation d'énergie renouvelable par une prime communale. Par exemple, pour l'isolation des murs, les communes de Berchem-Sainte-Agathe, Evere, Molenbeek-Saint-Jean et Saint-Josse-Ten-Noode offrent une prime communale qui est cumulable avec la prime régionale. Ces mêmes communes, sauf Saint-Josse-Ten-Noode, ainsi qu'Etterbeek et Koekelberg font de même pour l'isolation du toit. Pour les panneaux solaires photovoltaïques, on retrouve les communes d'Evere, Koekelberg et Saint-Josse-Ten-Noode et pour les panneaux solaires thermiques, Evere et Woluwe-Saint-Lambert. Évidemment, ces primes évoluent avec le temps.

En ce qui concerne les ménages en situation de pauvreté énergétique, diverses mesures prises par les communes bruxelloises viennent s'ajouter aux mesures régionales. Ces aides sont majoritairement assurées par les CPAS de chaque commune. Ainsi, une aide financière est accordée via le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie (FRCE) à Molenbeek-Saint-Jean et à Schaerbeek moyennant un taux d'intérêt de 2% remboursable en dix ans afin de réaliser certains travaux ciblés de réduction de la consommation d'énergie des ménages, tandis qu'une aide financière complémentaire du CPAS peut intervenir pour le paiement des factures d'énergie (à Anderlecht), ou de la facture annuelle d'électricité (à Ixelles). À Jette, le montant de la prime d'isolation de toiture est adaptée aux revenus de la personne – c'est une initiative communale qui ne se retrouve dans aucune autre commune bruxelloise. À Auderghem, un montant fixe est alloué aux familles nombreuses en situation de précarité afin de les aider à payer leurs factures de gaz, eau et électricité. La plupart des communes bruxelloises ont une « Cellule énergie » qui prend des mesures curatives (règlement des demandes relatives aux problèmes d'arriérés en matière d'énergie et médiation de dettes) : c'est le cas à Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-Ville, Etterbeek, Evere, Forest, Koekelberg, Saint-Gilles (via une ASBL), Saint-Josse-Ten-Noode, Schaerbeek, Woluwe-Saint-Lambert. Plusieurs communes offrent une aide dans les procédures, par exemple pour l'enlèvement de limiteur de puissance, un plan d'apurement, une demande de statut de client protégé – c'est le cas notamment d'Ixelles et de Schaerbeek.

Plusieurs « Cellules énergie » communales prennent aussi des mesures de prévention dont voici quelques exemples : Auderghem (formations

et ateliers), Berchem-Sainte-Agathe (kit énergie, « ta chaudière sans poussière »), Forest (réponse aux divers questionnements énergétiques et astuces pour consommer moins, les midis formation), Ixelles (« mieux vous faire comprendre vos factures d'énergie »), Koekelberg (choix d'un fournisseur), Molenbeek-Saint-Jean (guide des utilisateurs du CPAS et ateliers sur des thèmes comme la facture et des astuces pour consommer moins), Schaerbeek (prévention pour réduire la consommation d'énergie et guidance énergétique : « un client averti divise ses factures par deux »), Uccle (choix d'un fournisseur, ouverture et fermeture d'un compte). De plus, plusieurs communes proposent un audit énergétique sous certaines conditions (Berchem-Sainte-Agathe, Forest, Koekelberg, Schaerbeek, Uccle et Woluwe-Saint-Pierre), ou offrent une aide pour comprendre les factures énergétiques (Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Schaerbeek et Uccle).

On le voit, les initiatives des communes bruxelloises sont nombreuses et varient fortement d'une commune à l'autre. Une personne en situation de pauvreté énergétique ne sera pas aidée de la même manière selon qu'elle réside dans une commune de la Région bruxelloise ou dans une autre. Cette inégalité de traitement d'une commune à l'autre pose question, mais laisse une marge d'appréciation aux travailleurs sociaux de chaque commune bruxelloise.

5. Conclusion

La pauvreté énergétique est un phénomène multidimensionnel, mais le manque de moyens financiers en est une cause primordiale.

Si l'on rapproche les différentes mesures politiques prises par les différents niveaux de pouvoir des trois dimensions de l'injustice environnementale que la pauvreté énergétique constitue (Walker & Day, 2012), on constate que la plupart des mesures se rapportent à la dimension distributive : primes et subventions diverses, mais aussi coût différencié de l'énergie, soit moindre (par le tarif social), soit au contraire plus élevé (par exemple en Wallonie, les clients non protégés en défaut de paiement doivent payer eux-mêmes l'installation d'un compteur à budget, et pour ceux qui le refusent ou ne se trouvent pas chez eux à la deuxième visite sans succès du technicien, l'alimentation est coupée et les frais encourus sont à la charge du client). La tarification progressive et solidaire de l'électricité est décidée en Wallonie et à Bruxelles, mais supprimée en Flandre. D'autres mesures illustrent la reconnaissance

politique du problème, bien qu'il puisse peut-être encore l'être d'avantage (statut de client protégé, mise en place de « Cellules Énergie » dans de nombreux CPAS). Les activités de ces « Cellules Énergie » renvoient aussi à la dimension procédurale, bien que le foisonnement d'initiatives rende difficile l'accès à l'information. L'organisation de synergies est à recommander à condition qu'elles n'entravent pas les marges de manœuvre et d'appréciation des travailleurs sociaux. Enfin, les trois dimensions de l'injustice environnementale se retrouvent dans la tendance à promouvoir l'amélioration des caractéristiques énergétiques des logements, notamment ceux des populations précaires; cette tendance est observable dans les trois Régions, mais reste plutôt limitée aux demandes et initiatives individuelles sans guère de politique d'ensemble par rue ou quartier.

Il reste à voir comment ces différentes mesures sont appliquées sur le terrain, et si elles permettent une réduction effective de la pauvreté énergétique.

Notes

1. Les auteures remercient les éditeurs pour leurs commentaires et leurs suggestions et les trois personnes qui ont effectué anonymement une relecture critique de ce chapitre.
2. Traduit de l'anglais. Les 10% proviennent de la définition britannique selon laquelle est en pauvreté énergétique tout ménage qui consacre aux dépenses d'énergie au moins deux fois la proportion médiane de ce poste dans la population – cette proportion étant de 5% à l'époque.
3. Dans la suite de ce texte, les Régions seront désignées par la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.
4. Des informations sur les pays où l'enquête a eu lieu et sur la disponibilité des données sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.ggp-i.org/bhbb>.
5. L'accord gouvernemental est très vague à ce sujet (« Les fonds sociaux en matière d'énergie (gaz, électricité et mazout) seront évalués et, le cas échéant, restructurés ou adaptés » (gouvernement fédéral, 2014 : 50)), mais le Projet de plan budgétaire (gouvernement fédéral, 2014a : 16) remis à la Commission européenne en octobre 2014 est, lui, bien précis avec ce chiffre de 16 millions d'euros budgétés pour 2015. La presse a fait état d'une diminution de budget de 9 millions d'euros, chaque année de 2015 à 2018 (RTBF, 2014).
6. L'Accord de gouvernement stipule que « Les tarifs sociaux actuels dans le domaine de l'énergie, des télécommunications et de la mobilité seront évalués avec l'objectif d'une amélioration. Si cela s'avère possible, les

tarifs sociaux seront accordés automatiquement » (Accord de gouvernement, 2014 : 50).

7. Ce paragraphe est basé sur la référence suivante : SPP Intégration sociale, 2012.
8. Le site dépendant de BRUGEL permet de comparer tous les fournisseurs d'énergie sur un comparateur en ligne afin de faire le meilleur choix en connaissance de cause.