



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel

Juin 2021

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après le Service) est une institution publique interfédérale et indépendante dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité. Notre Service suit de près les mesures gouvernementales mises en place ces derniers mois dans le but de soutenir les personnes en situation de pauvreté dans le contexte de crise liée au COVID-19. Nous publions d'ailleurs un aperçu – régulièrement mis à jour – des mesures prises au niveau interfédéral à cet égard¹. Le Service fournit en outre des avis relatifs à des mesures existantes ou possibles.

La problématique de la précarité énergétique

Les coûts en matière d'énergie constituent généralement une part non négligeable du budget total des ménages, et ce encore davantage pour les ménages en situation de pauvreté, proportionnellement aux ressources financières dont ceux-ci disposent. Ainsi, pour fournir quelques indications chiffrées, en 2019, plus d'un ménage sur cinq en Belgique (20,7 %) était en précarité énergétique, un peu plus de 15 % des ménages payaient une facture énergétique trop lourde pour eux et 3,6 % des ménages craignaient de ne pas être en mesure de chauffer correctement leur logement². Pour ces différentes situations dans lesquelles « *une personne ou un ménage rencontre des difficultés particulières dans son logement à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie* », on peut parler de formes de précarité énergétique³. Parmi les principales causes de ce phénomène, sont à pointer l'augmentation du prix de l'énergie ces quinze dernières années, le fait que les ménages les plus modestes sur le plan

¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). *Aperçu des mesures prises au niveau interfédéral en soutien aux situations de pauvreté et de précarité*, disponible sur <https://www.luttepauvrete.be/themes/covid-19/>.

² Coene J. et Meyer S.(2020). *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique. Analyse et interprétation des résultats 2019*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

³ Huybrechs et al. (2011). *État des lieux de la précarité énergétique en Belgique*, UA-OASES/ULB-CEESE.

économique vivent souvent dans des logements de mauvaise qualité et présentant une faible performance énergétique, mais aussi que ces mêmes catégories de la population rencontrent de plus grandes difficultés à bénéficier des mesures publiques (par exemple, les primes pour les mesures d'économie d'énergie) et de certaines offres avantageuses émanant des fournisseurs privés d'énergie qui pourraient précisément alléger leur facture énergétique⁴.

Le droit à l'énergie

Dans les diverses conventions des droits de l'homme, nous ne trouvons pas de mention explicite d'un droit à l'énergie, si ce n'est qu'il est lié à plusieurs autres droits. Ainsi, le droit à l'énergie ne figure pas expressément dans notre Constitution mais on peut argumenter qu'il est compris dans l'article 23, selon lequel chacun a le droit de vivre conformément à la dignité humaine. En parallèle, il peut être relié au droit à un logement décent, mais également au droit à la protection d'un environnement sain, tous deux garantis par l'article 23 de notre Constitution. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC) ne contient pas non plus de référence explicite à l'énergie. Mais son article 11, § 1 reconnaît à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, en ce compris de la nourriture, des vêtements et un logement suffisant, ainsi que le droit à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Le Comité DESC a déjà laissé clairement entendre que l'accès à l'électricité faisait intrinsèquement partie d'un logement décent.⁵ Enfin, le droit à l'énergie figure parmi les Sustainable Development Goals (SDG) des Nations Unies, sous l'objectif « énergie propre et d'un coût abordable » (SDG 7).

Le tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel

Le tarif social spécifique pour l'électricité et/ou le gaz naturel est un instrument particulièrement bénéfique dans la prévention des problèmes de paiement que rencontrent de nombreux ménages en situation de pauvreté. Il peut en effet éviter aux bénéficiaires de devoir trop se restreindre dans leur consommation énergétique et ce, au détriment de conditions de logement décentes, ou de craindre l'installation d'un limiteur de puissance ou d'un compteur à budget, voire même une coupure. L'important intérêt de cette mesure réside également dans le caractère automatique de l'octroi du droit qui y est prévu et dont l'application est garantie par un échange électronique d'informations

⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques](#). Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 27-33.

⁵ Dans son Observation générale n°4, le Comité soutient que certains éléments inhérents au droit au logement doivent être respectés dans toutes les circonstances, notamment l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, permettant un accès aux ressources naturelles et communes telles l'eau potable, l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage et un système d'assainissement. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (1992). [Observation générale N° 4, le droit à un logement suffisant \(art.11 du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels\)](#), E/1992/23.

entre les instances concernées (la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le Registre national des personnes physiques et les fournisseurs d'énergie et les gestionnaires de réseaux de distribution). L'automatisation de l'octroi d'un droit⁶ évite aux bénéficiaires de devoir entreprendre des démarches administratives supplémentaires et permet ainsi de contrer le problème non négligeable de non-recours aux droits où des personnes en situation de pauvreté ne font pas appel à leurs droits⁷. Concrètement, concernant le tarif social énergie, l'automatisation permet l'application effective du tarif social pour 84% des contrats d'énergie⁸.

En outre, le contexte actuel de la crise du COVID-19 a exacerbé davantage la problématique de la précarité énergétique⁹. La facture pour l'électricité et le gaz naturel de nombreux ménages a vraisemblablement encore dû augmenter depuis le début de la crise du COVID-19 avec l'obligation afférente de rester un maximum chez soi. Les prix plus bas proposés par certains fournisseurs d'énergie ces derniers mois ont eu peine à absorber cette augmentation pour les ménages vulnérables dont nous avons aussi souligné les difficultés plus importantes qu'ils connaissent généralement à rassembler de telles informations et à entreprendre les démarches qui leur permettraient de bénéficier par exemple de ces offres contractuelles. Au début de la crise sanitaire, des fournisseurs d'énergie ont d'ailleurs observé une augmentation des demandes de plans de remboursement de la part de leurs clientèles respectives¹⁰. La mesure fédérale d'élargissement de la population-cible du tarif social pour le gaz et l'électricité adoptée pendant la crise sanitaire a certainement un effet positif pour les personnes concernées, mais il nous semble nécessaire de rester attentifs à la question de la lutte contre la précarité énergétique sur le long terme parce qu'il s'agit d'un phénomène qui dépasse le cadre temporel de la crise liée au COVID-19. En outre, les personnes en situation de pauvreté et de précarité risquent de subir les effets à plus long terme de la crise du COVID-19.

⁶ SPP Intégration Sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [L'automatisation des droits](#), Bruxelles, SPP Intégration Sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁷ Voir la page web thématique de notre site internet : '[Le non-recours aux droits](#)'.

⁸ Chiffres de 2018. Voir SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Automatisation des droits](#), Bruxelles, SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹⁰ *Ibid.*

Les mesures prises dans le contexte de la crise du COVID-19

Pendant la crise du COVID-19, plusieurs mesures ont été prises par les différents niveaux de gouvernement pour alléger la facture énergétique des personnes confrontées à une perte de revenus. Nous énumérons à nouveau ces mesures ici pour information¹¹ :

- Au niveau fédéral :
 - o le 28 mai 2020, la Chambre des représentants a adopté un projet de loi en vue de l'indexation du Fonds Gaz et Electricité¹², qui prévoit des dotations pour les CPAS afin de pouvoir aider des personnes à se chauffer et à se fournir en électricité. Cette indexation pour les années 2019 et 2020 garantit aux CPAS 12 millions d'euros supplémentaires afin de soutenir les personnes en situation de précarité énergétique ;
 - o le 28 janvier 2021, l'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel du 1^{er} février 2021 au 31 décembre 2021, aux bénéficiaires de l'intervention majorée pour les soins de santé¹³.
- En Flandre : une allocation forfaitaire pour les ménages contraints temporairement au chômage¹⁴.
- En Région de Bruxelles-Capitale : un élargissement de la population-cible du tarif social via une extension de l'accès au statut de « client protégé » aux ménages bénéficiant ou ayant bénéficié du chômage temporaire, ou du droit passerelle en tant qu'indépendant, pendant minimum 14 jours entre le 1^{er} février 2020 et le 30 juin 2021 inclus, et qui se retrouvent en défaut de paiement de leurs factures énergétiques.
- En Région wallonne : une allocation forfaitaire pour les ménages recourant aux compteurs à budget¹⁵, et l'institution d'un statut de client protégé conjoncturel qui étend l'accès au tarif social, du 10 octobre 2020 au 31 décembre 2021, aux catégories suivantes : les personnes au chômage temporaire pour force majeure consécutive à la crise du COVID-19 pour une durée

¹¹ Un aperçu des mesures COVID-19 dans différents domaines est disponible l'aperçu interfédéral du Service : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021), *Aperçu interfédéral des mesures COVID-19, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité*, disponible sur <https://www.luttepauvrete.be/themes/covid-19/>.

¹² Chambre des représentants, [Projet de loi portant des dispositions diverses concernant la cotisation fédérale destinée au financement du Fonds social gaz et électricité](#), Bruxelles.

¹³ [Arrêté royal du 28 janvier 2021 complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, § 2/1 alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge](#), M.B. 1^{er} février 2021.

¹⁴ Tout employé qui, en raison de la crise COVID-19, a été temporairement sans emploi pendant au moins 1 jour au cours de la période du 20-3-2020 au 17-7-2020 inclus. Voir : [Water- en energievergoeding bij tijdelijke werkloosheid door COVID-19 | Vlaanderen.be](#)

¹⁵ Mesure valable entre le 11 juin 2020 et le 30 octobre 2020. Voir [Energie Info Wallonie](#)

de minimum 14 jours ; les personnes bénéficiant d'une indemnité de chômage complet ; les indépendants bénéficiant du droit passerelle COVID-19 et les clients bénéficiant d'une intervention majorée versée par leur mutuelle¹⁶.

Recommandations relatives à la mesure fédérale d'élargissement de la population-cible du tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel

Le Service de lutte contre la pauvreté salue le fait que dans l'accord de gouvernement fédéral, les autorités fassent mention d'une part, qu' « *une attention spécifique sera accordée à la pauvreté énergétique* »¹⁷ en soulignant le fait qu' « *une facture énergétique abordable est essentielle pour les citoyens et les entreprises* »¹⁸ et, déclarent d'autre part, que « *dans les limites du cadre règlementaire concernant la protection de la vie privée, le gouvernement mettra fin autant que faire se peut au non-recours aux droits et poursuivra ses efforts pour automatiser les droits sociaux* »¹⁹.

Prolonger la mesure et la rendre structurelle

En tenant compte des différents éléments pointés précédemment, le Service salue particulièrement la mesure adoptée au niveau fédéral consistant à élargir l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel aux personnes bénéficiaires de l'intervention majorée pour les soins de santé. En effet, il s'agit d'une recommandation que le Service avait déjà faite à plusieurs reprises dans le passé²⁰.

Toutefois, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de faire encore un pas de plus dans la lutte contre le phénomène de précarité énergétique qui ne se limite pas – comme nous l'avons présenté précédemment – à la période de la crise du COVID-19.

Le Service propose donc de prolonger la mesure et de la rendre permanente.

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). *Aperçu des mesures prises au niveau interfédéral en soutien aux situations de pauvreté et de précarité*, disponible sur <https://www.luttepauvreté.be/themes/covid-19/>.

¹⁷ Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 27.

¹⁸ *Ibid.*, p. 57.

¹⁹ *Ibid.*, p. 27.

²⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*. Rapport bisannuel 2008-2009, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*. Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Aujourd'hui, grâce à la mesure temporaire actuelle, nous disposons de chiffres sur l'impact de l'élargissement du groupe cible²¹.

Sur base des données du Service public fédéral Economie, 424.943 ménages ont eu droit au tarif social pour l'électricité au premier trimestre 2020, contre 871.301 ménages au premier trimestre 2021. Le mesure a donc permis de passer de 8,5% à 17,4 % de bénéficiaires du tarif social sur l'ensemble des 4.977.049 ménages en Belgique. Comme le Service l'avait précédemment estimé dans une évaluation ex ante, un élargissement des conditions d'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel aux bénéficiaires de l'intervention majorée double la portée de cette mesure de par le fait qu'elle englobe les bénéficiaires de l'intervention majorée sur base des revenus qui échappaient auparavant au tarif social.

Ces chiffres rejoignent un calcul déjà réalisé par le Service de Médiation de l'énergie en 2014, selon lequel un accès élargi du droit au tarif social pour l'énergie permettrait d'offrir un prix plus abordable pour l'énergie (autour de 20 % du prix du marché) à environ un million de ménages vulnérables²².

Selon les données EU-SILC de 2019²³, donc avant la crise liée au COVID-19, 14,8 % de la population belge connaissaient déjà un risque de pauvreté si on se base sur le revenu et 4,4 % de la population souffraient de privation matérielle sévère. En croisant cette information avec les 17,4% de la population belge qui bénéficie aujourd'hui du tarif social grâce à l'extension du groupe cible, nous sommes convaincus qu'il y a un intérêt réel à l'élargir de façon permanente afin de lutter efficacement contre la précarité énergétique de ménages structurellement fragilisés sur le plan économique.

Etendre la population-cible

Il y a lieu ensuite d'envisager d'autres catégories fort fragilisées qui pourraient aussi bénéficier de cette mesure. Le Service recommande depuis de nombreuses années d'étendre l'accès au tarif social pour l'énergie aux personnes qui sont dans un processus de règlement collectif ou de médiation de dettes.

La mesure existe déjà en Région wallonne, où tout ménage dont au moins un membre est en médiation de dettes ou en règlement collectif de dettes peut bénéficier du tarif social via le statut de client protégé régional.

Cela équivaudrait à étendre la population bénéficiaire du tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel aux catégories déjà ciblées par le Fonds Social Mazout, comme le suggérait également un rapport du SPP Intégration sociale de 2017 proposant une évaluation des fonds sociaux en matière d'énergie²⁴.

²¹ Source : SPF Economie (4 juin 2021). Les chiffres doivent certes être manipulés avec précaution. Le Service public fédéral Economie ne dispose que des données relatives aux clients protégés dont l'octroi se fait automatiquement (pas pour les clients qui obtiennent le droit au moyen d'un certificat papier)..

²² Service de Médiation de l'énergie (2014). [Rapport d'activités 2014](#).

²³ Informations détaillées sur l'enquête sur le site internet d'Eurostat : [Statistiques sur le revenu et les conditions de vie - Eurostat \(europa.eu\)](#)

²⁴ SPP Intégration Sociale (2017). [Evaluation des fonds sociaux en matière d'énergie](#).

Favoriser un maximum l'octroi automatique

Depuis plusieurs années, le Service de lutte contre la pauvreté aborde, dans ses publications, de façon transversale la problématique du non-recours aux droits qui est très prégnante chez les ménages en situation de pauvreté et qui les empêche de bénéficier pleinement de leurs droits²⁵. C'est pour cette raison que nous soulignons plus haut l'intérêt significatif de l'instrument du tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel en termes d'implémentation.

Concrètement, en ce qui concerne la mise en œuvre de la mesure d'élargissement de la population-cible que nous recommandons, celle-ci pourrait toujours être réalisée un maximum selon un principe d'octroi automatique rendu possible par une collaboration entre les services compétents, principalement sous la forme d'un échange d'informations.

Pour la catégorie des bénéficiaires de l'intervention majorée pour les soins de santé, il s'agirait de rendre permanente la mesure adoptée dans le cadre du contexte de la crise du COVID-19 en poursuivant l'octroi automatique permis par un échange d'informations entre la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le Registre national des personnes physiques et les fournisseurs d'énergie et les gestionnaires de réseaux de distribution. En ce qui concerne l'intervention majorée sur base des revenus, le Service salue les efforts effectués pour une plus grande automatisation du tarif social et ne peut qu'encourager à rendre l'application de ce droit entièrement automatique pour ce groupe cible également. En effet, en l'absence d'application automatique, de nombreux bénéficiaires potentiels ne connaissent pas ce droit et ne font pas les démarches nécessaires pour l'obtenir.

En ce qui concerne les personnes qui sont dans des situations d'endettement qui les empêchent de payer leurs factures pour l'électricité et/ou le gaz naturel, le Service, en concertation avec l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, est arrivé à la conclusion qu'il faudrait vraisemblablement différencier le mode d'octroi pour celles qui sont dans un processus de règlement collectif de dettes et celles qui se trouvent dans une démarche de médiation de dettes. Pour les premières, une automatisation de l'octroi du tarif social pourrait être envisagée en couplant les informations contenues dans le fichier de la Centrale des crédits (géré par la Banque Nationale) avec la Banque carrefour de la sécurité sociale. Pour les secondes, l'absence de base de données dans laquelle seraient enregistrées les personnes en médiation de dettes non judiciaire semble compliquer la possibilité d'une automatisation de l'octroi du droit au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel. Il faudrait donc envisager ici un mode d'octroi sur demande du citoyen, comme c'est le cas pour le Fonds social mazout notamment.

Le financement

Concernant le mode de financement du tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel, le Service de lutte contre la pauvreté recommande aux pouvoirs publics d'envisager de le faire passer de sa forme actuelle qui consiste à répercuter le budget nécessaire sur les prix payés pour leur consommation énergétique par les ménages non bénéficiaires de cette mesure, à un mode de financement qui reposera sur des revenus fiscaux généraux.

²⁵ Voir la page web thématique de notre site internet avec les liens vers nos différents travaux : '[Le non-recours aux droits](#)'.

En effet, il nous semble que le basculement vers un mode de financement de ce type aurait le mérite de renforcer encore davantage le caractère solidaire et équitable de l'instrument.

Conclusion

Pour toutes les raisons que nous avons évoquées précédemment, nous tenons encore à insister sur l'importance de soutenir de façon structurelle une part importante des ménages vulnérables en allégeant les coûts qu'ils doivent assumer en matière d'énergie et en se donnant ainsi davantage les moyens de lutter contre le phénomène de précarité énergétique.

Prolonger la mesure d'élargissement de l'accès au tarif social et la rendre permanente, et l'étendre dans le même temps aux personnes en règlement collectif ou en médiation de dettes, tout en garantissant l'octroi automatique de ce droit, sont autant d'éléments qui permettraient de franchir un pas de plus dans la lutte contre la précarité énergétique.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale se tient volontiers à disposition pour des collaborations futures. Le Service continue par ailleurs à porter ces recommandations et à nourrir la réflexion au sein de la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique coordonnée par la Fondation Roi Baudouin (la Plateforme travaille depuis septembre 2020 sur le thème du tarif social fédéral pour l'énergie). Le Service participe activement à ces travaux et se réfère volontiers aux prochaines recommandations concrètes et techniques de la Plateforme et de ses groupes de travail.