



© Greg Wobhead

Vivre la précarité énergétique et les nombreuses privations qui y sont liées, réduit le sens même de la vie.

 ÉNERGIE

Tarif social : des améliorations restent nécessaires

> Marie CHARLES (*)

L'accès à l'énergie demeure un problème pour de nombreux ménages belges. Certaines catégories de consommateur·rice·s à revenus modestes ou en situation précaire bénéficient dès lors du droit au tarif social pour leurs consommations de gaz et d'électricité. Ce sont des client·e·s protégé·e·s. Mais dans la pratique, il existe des obstacles qui en empêchent la pleine jouissance, notamment par les bénéficiaires d'une allocation pour personnes handicapées. Une nouvelle loi vient corriger une partie des problèmes rencontrés, mais il reste encore des écueils à surmonter. Éclairage.

Toutes et tous, nous consommons de l'énergie pour répondre à nos besoins en termes de chauffage, d'éclairage, d'alimentation, d'information, de lien social (via une connexion à internet), etc. L'accès à l'énergie à un coût raisonnable est indispensable à la jouissance par toutes et tous du droit au logement et du droit à la protection de la santé, reconnus par la Constitution.

Différents indicateurs montrent pourtant qu'une partie croissante des mé-

nages rencontre des difficultés dans son accès à l'énergie. Les citoyen·ne·s économiquement les plus fragiles sont les plus mal loti·e·s. Habitant le plus souvent dans des logements mal isolés, avec des modes de chauffage inadaptés (chauffage électrique notamment), ils ou elles sont fréquemment confronté·e·s à des factures trop élevées. Dans son 5^e baromètre de la précarité énergétique, la Fondation Roi Baudouin relève qu'en 2017, 21,7% des Belges expérimentent une forme de précarité énergétique¹.

Vivre la précarité énergétique signifie ne plus pouvoir chauffer suffisamment son logement, cuisiner des repas, allumer la TV, etc. Ces privations impactent le quotidien, la santé, les relations sociales, familiales, les situations professionnelles. On n'ose plus inviter ses proches, on ne peut guère se projeter dans un avenir. Cela réduit le sens même de la vie.

C'est aujourd'hui une évidence : la libéralisation des marchés de l'énergie n'a pas permis d'apporter de réponse aux défis du droit d'accès à l'éner-

gie et de la précarité énergétique. Au contraire, elle a rendu plus complexe les démarches à accomplir par le-la citoyen-ne pour s'assurer l'accès à l'énergie. Le ou la consommateur-ric(e) «modèle» est supposé(e) être en position de négocier un prix avec un fournisseur et exercer une vigilance multiple, ce qui est loin d'être évident. Nombre de citoyen-ne-s s'y perdent.

Les pouvoirs publics ont partiellement apporté une réponse par une série de mesures: création de services de médiation, possibilité d'obtenir une indemnisation en cas de coupure abusive, d'adresser une plainte en cas de non-réponse de la part d'un fournisseur quant à une contestation de facture, etc.

Les client-e-s protégé-e-s

Une des mesures phares réside dans la protection de certaines catégories de consommateur-rices à revenus modestes ou en situation précaire. Ils ou elles sont appelé-e-s les client-e-s protégé-e-s. Le droit au tarif social est l'avantage principal lié à ce statut. Il leur

garantit une facturation en électricité et en gaz à un tarif systématiquement plus bas que n'importe quelle offre commerciale.

La matière de l'énergie étant à la fois de compétence fédérale et régionale, il existe des catégories de client-e-s protégé-e-s définies à différents niveaux de pouvoirs. Au niveau fédéral, on compte quatre catégories. En résu-

social chauffé au gaz naturel par une chaudière commune.²

Outre le niveau fédéral, chaque région peut déterminer sa ou ses propres catégories de client-e-s protégé-e-s. La Région wallonne reconnaît par exemple certain-e-s consommateur-ric(e)-s endetté-e-s et les personnes de leur ménage comme client-e-s protégé-e-s régionaux-ales. C'est le cas des bénéfici-

« De nombreux ménages à revenus modestes ou en situation précaire restent exclus des catégories de clients protégés. »

mé, font partie des client-e-s protégé-e-s fédéraux-ales les ménages des personnes bénéficiant de certaines aides du CPAS, comme le revenu d'intégration sociale, les ménages qui reçoivent une allocation de la Direction Générale Personnes Handicapées (DGPH) du SPF Sécurité sociale; ceux qui touchent une allocation du Service Fédéral Pension et les habitant-e-s d'un logement

ciaires d'une décision de guidance éducative de nature financière prise par un CPAS, d'une médiation de dettes auprès d'un CPAS ou d'un-e médiateur-ric(e) de dettes agréé-e, et les personnes en règlement collectif de dettes.

De nombreux ménages à revenus modestes ou en situation précaire restent malheureusement exclus des catégories de client-e-s protégé-e-s



« Ne plus pouvoir chauffer suffisamment son logement, cuisiner des repas, allumer la TV... sont des privations qui impactent le quotidien, la santé mais aussi les relations sociales et familiales. »

existantes à ce jour. C'est le cas des personnes bénéficiant d'allocations de chômage, de l'intervention majorée, d'une allocation de la mutuelle, etc. Pourtant, les revenus de ces ménages sont parfois moins élevés que les catégories protégées et ne suffisent pas à rencontrer les besoins en termes d'accès à l'énergie.

Les client·e·s protégé·e·s fédéraux·ales

Les catégories de client·e·s protégé·e·s fédéraux·ales étaient, jusqu'il y a peu, définies par de multiples textes, de natures différentes, causant une certaine confusion. Une loi de mai 2019, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020³, clarifie la situation. Elle insère directement dans la loi gaz et la loi électricité, la liste complète des catégories protégées.

En principe, les client·e·s protégé·e·s fédéraux·ales ne doivent pas faire de démarches particulières pour se voir appliquer le tarif social. La loi prévoit qu'il leur est appliqué automatiquement. Lorsque cette automaticité fonctionne, les bénéficiaires ne sont pas tenu·e·s d'apporter la preuve de leur statut. Dans le cas contraire, la loi contraint les fournisseurs à accepter les attestations prouvant qu'ils ou elles appartiennent à une des catégories d'ayants droit au tarif social.

En pratique, l'attestation reste dans certains cas nécessaire, vu les limitations techniques du croisement de différentes bases de données et le fait que des personnes perçoivent des avances sur les prestations sociales.⁴

En 2012, des arrêtés royaux⁵ ont prévu des modèles d'attestations spécifiques à utiliser obligatoirement par les organismes débiteurs, donc les CPAS, la DGPH du SPF Sécurité sociale et le Service Fédéral Pension, à partir du 1^{er} avril 2012. Ces attestations ne sont délivrées que pour une année à la fois. C'est sur la base de l'attestation délivrée que le fournisseur est ensuite remboursé pour le tarif social qu'il octroie. Faute d'application automatique du tarif social ou de la délivrance d'une attesta-

Le tarif social, un rempart dans la jungle – inefficace – des prix

> Christine STEINBACH (*)

En libéralisant les activités de production et de fourniture de gaz et d'électricité, la Commission européenne a choisi d'appliquer les préceptes néolibéraux sans se soucier des spécificités de ce secteur, pourtant vital pour assurer les besoins de base des populations. L'ouverture à la concurrence, en brisant les monopoles nationaux, devait faire pression sur les prix de gros, apporter une plus grande efficacité et, par conséquent, une baisse des prix pour les consommateur·rice·s final·e·s que sont les ménages et les petites et moyennes entreprises.

Mais cet effet attendu ne s'est pas produit. En revanche la précarité énergétique a augmenté. Paru cet été, un intéressant rapport commandé par la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) dresse le bilan de vingt années de libéralisation de l'énergie dans l'Union européenne. Intitulé explicitement «L'échec de la libéralisation de l'énergie» (et tout aussi explicitement en anglais «*Going public*»), ce rapport se fonde sur une collecte de la littérature disponible concernant les résultats de cette libéralisation au sein des États membres. Une des clés de l'échec est la création d'un autre monopole, privé cette fois : «Au lieu de mettre fin aux monopoles des anciennes entreprises publiques, la libéralisation de l'énergie a donné lieu à une plus grande concentration de la propriété. Au milieu des années 2000, de nombreux petits producteurs et détaillants européens avaient déjà été rachetés par de grandes entreprises paneuropéennes. Et à la fin des années 2000, les cinq plus grandes entreprises énergétiques (les «*Big Five*») dominaient le marché»¹.

Avec la libéralisation, les usager·ère·s des réseaux de gaz et d'électricité sont devenu·e·s des consommateur·rice·s «éligibles», ce qui signifie qu'il·elle·s choisissent leur fournisseur d'énergie et l'offre tarifaire qui leur convient le mieux. Être acteur·rice du marché, tel est le maître argument de la Commission en vue de maîtriser sa facture. Aussi la théorie néolibérale et ses adeptes ne tolèrent-ils qu'avec réticence une mesure publique comme le tarif social, qu'ils considèrent comme une entrave plutôt que comme une protection efficace. Ce qu'elle est pourtant.

Car en réalité, cette faculté de choix est généralement peu ou mal mobilisée. Le rapport de la Fédération syndicale européenne des services publics (EPSU) indique qu'en 2016, le taux de changement de fournisseur n'était que d'environ 6 % en Europe. Qu'est-ce qui explique cela? On peut avancer d'abord que cette éligibilité n'était pas une demande de la part des consommateur·rice·s qui ont autre chose à faire dans l'existence que d'essayer de jouer à armes inégales aux *traders* avec les *Big Five*. Ou alors, à moins d'y être forcé·e·s...

L'explication se trouve aussi dans la complexité du paysage énergétique qui résulte de la libéralisation, et la difficulté de s'y retrouver dans les offres tarifaires et leurs annonces promotionnelles. De sorte qu'en Belgique, encore aujourd'hui, la majorité des ménages ont signé des contrats inadaptés et plus onéreux. Selon la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG), le régulateur fédéral, 66% des contrats de fourniture d'électricité en Flandre et 50% en Wallonie portent sur les dix produits les plus chers du marché, contre 24% pour les dix produits les moins chers en Flandre et à peine 14% en Wallonie. À Bruxelles, 28% des contrats se trouvent même dans les cinq produits les plus chers et 9% seulement dans les cinq offres meilleur marché. Le démarchage, qui peut s'avérer abusif, y est certes pour quelque chose.

Aussi le tarif social est-il bel et bien une protection indispensable pour protéger les ménages plus vulnérables de la jungle des prix. D'autres l'ont bien compris. En Californie, par exemple, il existe plusieurs tarifs sociaux. Mais si cet État américain a pu agir plus librement sur les tarifs pour rencontrer les besoins de ses concitoyen·ne·s, c'est justement parce que la fourniture n'y a pas été libéralisée. #

(*) **Présidente du RWADE**

1. V. WEGHMANN, *L'échec de la libéralisation de l'énergie. Miser sur le secteur public pour un système énergétique décarboné, abordable et démocratique en Europe*, PSIRU Université de Greenwich. Rapport commandité par l'EPSU (European public service union – Fédération syndicale européenne des services publics). https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going%20Public_EPSU-PSIRU%20Report2019%20FR.pdf

tion prévue par les arrêtés, les fournisseurs ne sont pas remboursés.

La discordance entre les règles établissant le droit au tarif social (qui ne lie pas le droit au tarif social à la remise d'un document) et les règles sur le remboursement des fournisseurs a eu pour conséquence, en pratique, le refus des fournisseurs d'appliquer le tarif social à des personnes qui y avaient pourtant droit, mais qui ne parvenaient pas à se voir remettre l'attestation papier.

Application du tarif social dans le temps

Lorsqu'il est appliqué automatiquement, le tarif social est attribué à partir du 1^{er} jour du trimestre au cours duquel le droit est constaté (1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet ou 1^{er} octobre). On considère que le droit est constaté à la date à laquelle la décision confirmant l'appartenance à une des catégories d'ayants droit a été prise.

Prenons l'exemple de Tom qui se voit reconnaître le droit au revenu d'intégration sociale le 12 novembre 2019. Il a droit au tarif social à partir du 1^{er} octobre 2019. Il arrive qu'une décision confirmant l'appartenance à une des

catégories d'ayants droit ait un effet rétroactif.

Ainsi, Noémie a obtenu une décision de la DGPH du SPF Sécurité sociale en date du 5 mars 2019 qui lui reconnaît le droit à une allocation aux personnes handicapées à partir du 15 octobre 2018.

Étant donné que le tarif social ne peut logiquement pas être appliqué automatiquement pour le passé, Noémie devra remettre à son fournisseur l'attestation papier délivrée par l'organisme

« Les personnes qui rencontrent des difficultés à se voir reconnaître le droit à l'allocation sont pénalisées. »

débiteur, c'est-à-dire dans son cas le SPF Sécurité sociale, pour prouver qu'elle a droit à l'application rétroactive du tarif social. S'il reçoit l'attestation, son fournisseur corrigera ses factures qui appliqueront le tarif social à partir du 1^{er} octobre 2018.

Difficultés des bénéficiaires d'une allocation aux personnes handicapées

Contrairement aux CPAS et au Service fédéral Pension, la DGPH du SPF

Sécurité Sociale refuse de remettre les attestations papier pour les années antérieures à la date de la décision d'octroi de l'allocation. Les personnes qui rencontrent des difficultés à se voir reconnaître le droit à l'allocation sont donc pénalisées. C'est le cas de celles qui obtiennent une décision d'octroi d'allocation après une procédure judiciaire. Il en est de même lorsqu'elles doivent attendre un long délai pour que la décision d'octroi soit rendue par le SPF Sécurité sociale (elle doit en principe

l'être dans les six mois). Le droit au tarif social devient dès lors lié à la durée du traitement du dossier, ce qui est inacceptable. Aucune justification raisonnable ne peut expliquer cette différence de traitement. Le Médiateur fédéral a reçu de nombreuses plaintes et a remis plusieurs recommandations à ce sujet.

Reprenons le cas de Noémie. Elle n'arrive pas à se voir remettre une attestation papier de la DGPH pour 2018. Elle va donc perdre trois mois de tarif social. Imaginons qu'elle ait eu un refus de la DGPH à sa demande d'allocation pour personne handicapée et ait dû attendre un jugement lui reconnaissant son droit, le tarif social ne lui aurait pas été appliqué avant que le juge ne se soit prononcé, ce qui peut prendre des mois, voire des années.

Une loi de février 2019⁶ devrait corriger, au moins en partie, cette problématique. La loi confirme que si l'on touche une allocation de la DGPH du SPF Sécurité sociale qui ouvre le droit au statut de client-e protégé-e, on a droit au tarif social à partir de la prise d'effet de la décision faisant de nous un-e client-e protégé-e, donc à partir du moment où l'on bénéficie de l'allocation.

Dans l'exemple de Noémie, elle devrait donc bien se voir appliquer le tarif social au 1^{er} octobre 2018.

Toutefois, la loi n'autorise pas que l'on remonte indéfiniment dans le

Une loi corrige la différence de traitement vécue par les clients protégés handicapés.



temps. Le fournisseur est tenu de corriger la facture et d'octroyer le tarif social pour une période de maximum deux ans. Ce délai débute au moment où le fournisseur a été informé de la date à partir de laquelle on a droit à l'allocation et il ne sera tenu d'appliquer le tarif social que pour la période où il a fourni la personne en énergie.

Dans notre exemple, si Noémie a changé de fournisseur sur les deux dernières années, elle devra s'adresser à chacun d'entre eux pour la période pendant laquelle ils l'ont fournie. Elle devra être très attentive à prévenir sans délai son ou ses fournisseur-s par écrit (en en gardant la preuve) de la date à laquelle la décision rendue par la DGPH est entrée en vigueur. Si elle avait droit aux allocations à partir du 15 octobre 2016 (au lieu de 2018) et que la décision lui reconnaissant ce droit n'avait été prise que le 5 mars 2019, plus elle aurait pris du temps à en informer son fournisseur, plus longue aurait été la période pour laquelle elle n'aurait pas eu droit à un remboursement.

Il reste des écueils à surmonter

Si l'on peut se réjouir de l'inscription dans la loi du principe de rétroactivité du droit au tarif social pour les ayants droit à une allocation pour personnes handicapées, plusieurs difficultés subsistent.

D'abord, la rétroactivité du droit au tarif social devrait être prévue par la loi pour toutes les catégories de client-e-s protégé-e-s fédéraux-ales, dans un souci de cohérence et, surtout, pour éviter toute discrimination. Si les autres organismes débiteurs (CPAS, Service Fédéral des Pensions) acceptent aujourd'hui de délivrer des attestations papier, rien ne permet d'affirmer que ce sera toujours le cas.

Ensuite, la rétroactivité ne devrait pas être limitée à deux ans. Les personnes qui recourent à la justice pour se voir reconnaître leur droit à l'allocation risquent d'être lésées, les procédures s'étendant parfois sur de plus longues périodes. Pour ces personnes,



la loi laisse persister une différence de traitement injustifiée. Il est certes compliqué d'attribuer le tarif social rétroactivement au-delà d'un certain délai, mais d'autres solutions existent, comme le fait d'accorder une indemnité forfaitaire aux personnes pour lesquelles la prise d'effet de la décision remonte à plus de deux ans.

Un autre écueil réside dans le point de départ des deux ans. Il aurait été préférable de faire débiter ce délai à la date de prise d'effet de la décision faisant de ces client-e-s des client-e-s protégé-e-s au lieu du moment où le fournisseur en a eu connaissance.

Enfin, les personnes pour lesquelles la décision a été prise entre le 1^{er} avril 2012 (entrée en vigueur des arrêtés royaux de 2012) et le 15 mars 2019 (entrée en vigueur de la loi de février

pour cette catégorie de personnes également. Les échos que nous avons de la pratique ne vont pas dans ce sens. Au contraire, il semble qu'il soit encore difficile aujourd'hui d'obtenir des attestations papier de la DGPH...

Cela dit, l'élargissement de la loi de 2019 à tou-te-s les client-e-s protégé-e-s et la prise en considération par le législateur de ces recommandations ne suffiront pas à éradiquer la précarité énergétique. Celle-ci est en grande partie influencée par l'état du logement et le niveau de revenu. Un troisième élément entre en ligne de compte. Il s'agit de l'état de santé des membres du ménage, qui influence les besoins en énergie et subit l'impact des privations. Le statut de client-e protégé-e contribuera à lutter plus efficacement contre la précarité énergétique si son octroi prend en compte ces trois éléments. #

(*) Conseillère juridique au RWADE

« Il est compliqué d'attribuer le tarif social rétroactivement au-delà d'un certain délai mais d'autres solutions existent. »

2019) ne sont pas visées par la loi et risquent donc d'être toujours privées de l'application rétroactive du tarif social. La loi ne s'applique en effet qu'aux décisions prises à partir de sa publication. La DGPH devrait respecter à présent l'esprit de la nouvelle réglementation et accepter de délivrer les attestations papier conformément à la nouvelle loi

1. Plateforme de lutte contre la précarité énergétique gérée par la Fondation Roi Baudoin, « Baromètre de la précarité énergétique (2009-2017) ».

2. Pour connaître la liste précise des client-e-s protégé-e-s, consultez www.energieinfwallonie.be.

3. Loi du 2 mai 2019 modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi-programme du 27 avril 2007, M.B., 23 mai 2019.

4. SPP Intégration sociale, « Tarif social gaz et électricité », <https://www.mi-is.be/fr/tarif-social-gaz-et-electricite>.

5. A.R. du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge, M.B., 30 mars 2012.

6. Loi du 24 février 2019 modifiant la loi – programme du 27 avril 2007 en ce qui concerne l'octroi du tarif social pour le gaz et l'électricité, et modifiant 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., 15 mars 2019.