

2 | EFFET DE L'AUGMENTATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE SUR LA VULNÉRABILITÉ ÉNERGÉTIQUE PAR DÉCILE DE REVENU EN BELGIQUE

BRUNO KESTEMONT - Chercheur associé Etopia, collaborateur scientifique Solvay Brussels School - E.M. - ULB.

SANDRINE MEYER - Centre Emile Bernheim (CEBRIG) - Solvay Brussels School - E.M. - ULB.

Introduction

L'accès aux ressources naturelles n'est pas également réparti entre les pays ni entre les citoyens. Dans nos sociétés européennes, l'accès à l'énergie notamment fait l'objet d'une certaine discrimination entre les ménages qui peinent à subvenir à leurs besoins de base, voire qui sont exclus du réseau de distribution, – situations reprises sous le terme de « vulnérabilité énergétique » –, et d'autres qui consomment bien au-delà de ces besoins de base, sans se rendre spécifiquement compte des conséquences environnementales qu'engendrent leurs comportements.

Les dernières études sur la vulnérabilité énergétique (Kestemont et Bruynoghe, 2020 ; Coene et Meyer, 2021), montrent que la problématique de la vulnérabilité énergétique est loin d'être anecdotique dans notre pays et, depuis lors, les prix des principaux vecteurs énergétiques utilisés par les ménages ont explosé. Vu le lien étroit qui existe entre la vulnérabilité énergétique et le prix de l'énergie, on peut craindre une hausse importante du nombre de ménages éprouvant des difficultés à couvrir leurs besoins de base en énergie.

Cet article analysera cette inégalité et montrera que les ménages les plus sensibles à la vulnérabilité énergétique, tant sur le plan du logement que de la mobilité, sont également les ménages les plus précaires. Il mettra en évidence la tension existante entre un « droit minimal à l'énergie » pour couvrir ses besoins de base dans le logement (se chauffer, avoir de l'eau chaude, s'éclairer, cuisiner, avoir accès aux médias et participer pleinement à la société) et au niveau de la mobilité (aller à l'école, aller travailler, accéder à la culture, aux sports, etc.), et la nécessaire réduction des consommations énergétiques globales dans le cadre du réchauffement climatique.

Le prix des énergies est un facteur explicatif majeur à cette injustice mais pas le seul. Pour protéger les ménages les plus vulnérables, la mesure phare des pouvoirs publics consiste en l'attribution d'un tarif social. Celui-ci est appliqué de manière automatique¹ aux familles répondant à certaines conditions (ménages bénéficiant du revenu d'intégration, retraités à trop petite pension, ménages comportant une personne en situation de handicap, etc.), mais ne concerne que le gaz et/ou l'électricité. En outre, les ménages vivant dans un logement avec un système centralisé de production de chaleur ne peuvent en bénéficier, sauf si l'immeuble concerné est géré par une société de logement social ou une Agence Immobilière Sociale.

À côté de cette action sur les prix des énergies, il existe d'autres pistes d'interventions qui permettraient de combiner objectifs sociaux et environnementaux en agissant directement sur la consommation d'énergie, comme rendre le logement de qualité et facile d'accès par les transports en commun ou la mobilité douce abordable pour tous, ou agir sur les normes sociales de consommation en favorisant une société de la sobriété plutôt qu'une société de la surconsommation. Ces solutions ne sont qu'encore peu étudiées ou modulées pour capitaliser sur cette synergie potentielle et réduire la vulnérabilité énergétique en même temps que les émissions globales.

Dans la première partie de l'article, nous expliquerons la méthode d'analyse utilisée qui consiste à répartir la population dans 10 classes de « pouvoir

¹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/tarif-social-pour-lelectricite>.

d'achat »², partant des 10% ayant le niveau le plus bas (décile 1) pour arriver aux 10% ayant le niveau le plus élevé (décile 10), conformément à ce qui se fait dans la littérature sur la pauvreté. Nous analyserons ensuite les principales caractéristiques (âge, sexe, statut professionnel, etc.) des personnes les plus présentes dans chacune des dix catégories (ou déciles) de revenu équivalent.

Dans un second temps, nous présenterons les résultats comparatifs du taux d'effort énergétique (part des dépenses énergétiques sur le revenu équivalent après coût du logement) pour chacun des déciles de revenus équivalents. Ce taux sera comparé au seuil de vulnérabilité énergétique total (logement et mobilité) qui exprime le taux d'effort au-delà duquel la personne risque de connaître des difficultés à assumer une consommation « normale » d'énergie. L'analyse portera sur les données de 2018 et sur une estimation de celles de 2022 afin d'illustrer l'impact potentiel de la hausse des prix de l'énergie sur ces différentes catégories de personnes.

Nous ferons ensuite un bref rappel des principaux déterminants de la vulnérabilité énergétique d'une part, et du lien entre la consommation énergétique et les émissions de CO₂ d'autre part, en nous basant sur une étude antérieure. Ces notions poseront les termes du débat et les pistes de réflexion au sujet des solutions structurelles souhaitables à mettre en œuvre. Ces solutions structurelles sont certes lentes en termes de résultats objectifs mais ont au moins la capacité d'accroître la résilience des citoyens face aux fluctuations météorologiques ou de prix des énergies tout en réduisant nos émissions atmosphériques et les dépenses sociales « curatives » de l'état.

Finalement, le cas particulier des variations rapides des prix des énergies, que nous expérimentons à l'heure actuelle, sera étudié plus en détails. La rapidité du phénomène et de ses conséquences à court terme nécessite en effet une réponse adaptée afin de limiter l'impact sur le budget des ménages les plus vulnérables. Dans ce contexte, la solution privilégiée actuellement, le tarif social, appelle une analyse à part entière. Ce système protège automatiquement une grande partie des ménages les plus fragiles contre les fluctuations des prix du gaz ou de l'électricité sur une certaine

² Le pouvoir d'achat est assimilé ici aux revenus disponibles du ménage en tenant compte de la composition de celui-ci, à savoir le « revenu équivalent ».

période (lissage des prix sur 6 mois) tout en offrant un tarif plus avantageux que celui du marché, mais il semble insuffisant d'une part face aux hausses importantes et ancrées sur le long terme des prix (car le tarif social évolue lui aussi en fonction des prix du marché), et il n'est pas activable par toute une série de personnes vulnérables sur le plan énergétique (ex : personnes vivant dans un immeuble non social avec un système centralisé de production de chaleur, personnes consommant d'autres vecteurs énergétiques que le gaz ou l'électricité). Nous tenterons d'estimer l'effet de protection additionnelle des mesures conjoncturelles les plus récentes prises par le gouvernement, en particulier l'extension temporaire du droit au tarif social aux familles bénéficiant de l'intervention majorée des soins de santé.

Notre conclusion invitera à la réflexion sur les choix politiques possibles entre des mesures structurelles et des mesures à court terme et leur nécessaire articulation pour à la fois évoluer rapidement vers une société à faible énergie et bas carbone tout en protégeant les personnes les plus vulnérables et les finances publiques.

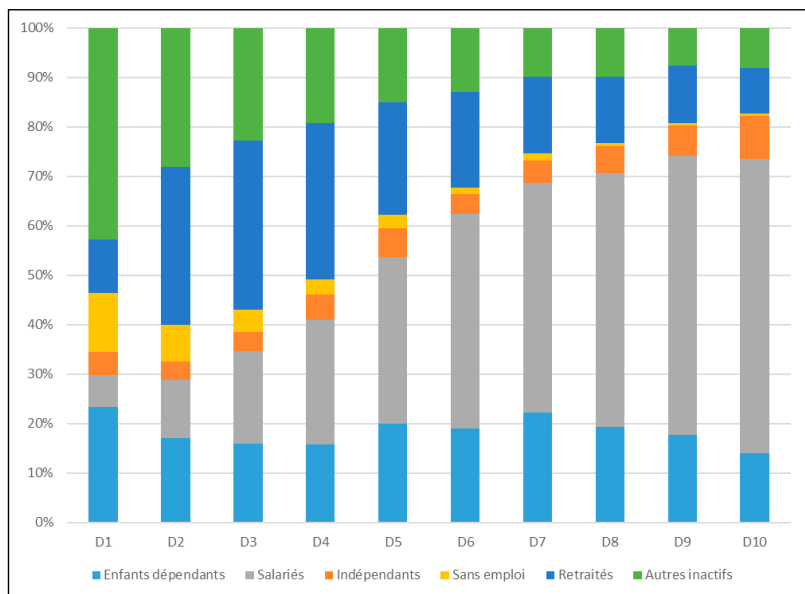
Classement de la population en fonction du revenu équivalent disponible par personne

Pour analyser l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les différentes catégories de revenu de la population, on a divisé celle-ci en dix tranches, appelées déciles de revenus. Dans les études sur la pauvreté, le revenu des ménages est harmonisé de manière à compenser l'effet de taille du ménage. On parle alors de revenu équivalent, notion qui se rapproche le plus de celle du pouvoir d'achat par personne. Dans cet article, le premier décile comprend les 10% de la population ayant le plus petit revenu équivalent par personne du ménage, soit près de 1 100 000 personnes et ainsi de suite jusqu'au 10^e décile qui comprend les 10% de la population bénéficiant du pouvoir d'achat le plus élevé (Kestemont et Bruynoghe, 2020). Dans le premier décile ainsi harmonisé, les sans emploi, enfants et autres inactifs sont surreprésentés. Les retraités sont surreprésentés dans les déciles 2 à 5 tandis que les salariés sont de plus en plus nombreux jusqu'au dixième décile où l'on retrouve également un peu plus d'indépendants.

2 | EFFET DE L'AUGMENTATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE SUR LA VULNÉRABILITÉ ÉNERGÉTIQUE PAR DÉCILE DE REVENU EN BELGIQUE

Le nombre d'enfants est à peu près équivalent dans tous les déciles sauf dans le premier où ils sont plus nombreux (Figure 1). Notons que les statistiques qui classent les déclarations fiscales ou le budget des ménages ne permettent pas, sans l'harmonisation ici effectuée, d'établir des déciles en rapport avec le pouvoir d'achat équivalent : les ménages d'une personne ont un budget plus petit que les familles nombreuses mais ne bénéficient pas d'économies d'échelle par exemple pour le loyer ou la voiture, les étudiants ou handicapés adultes à charge ont une déclaration fiscale nulle etc. Les résultats présentés ici sont comparables à ceux de la littérature sur la pauvreté (enquête SILC, baromètre de la précarité énergétique) : la population qui a le plus de difficulté à joindre les deux bouts se retrouve dans les premiers déciles, à gauche des figures, et celle qui dispose du plus grand pouvoir d'achat se retrouve dans les derniers déciles.

Figure 1 : Composition des déciles utilisés dans cette étude, par activité principale (2018).



Source : Statbel (SILC). Déciles sur base du revenu équivalent disponible.

Le taux d'effort énergétique comparé aux seuils de vulnérabilité

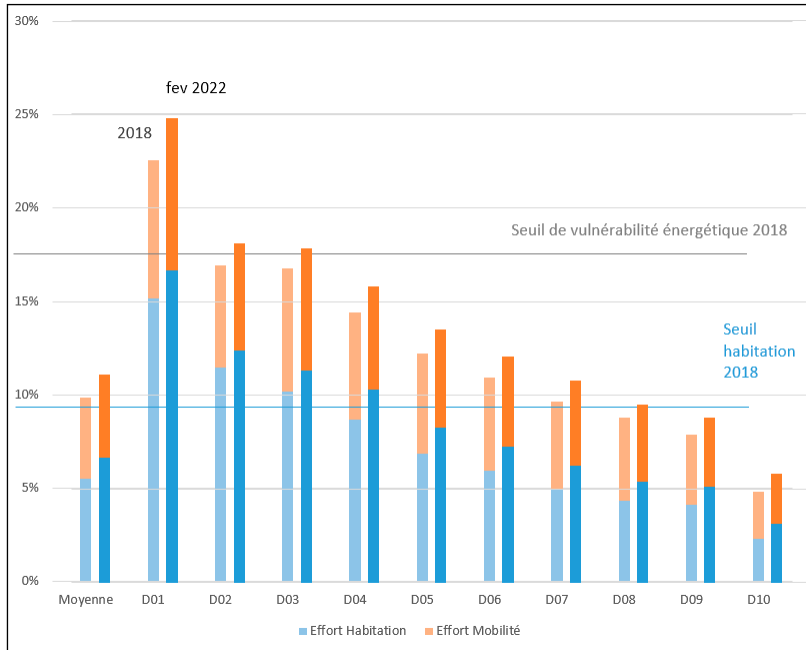
La précarité énergétique se mesure habituellement seulement en fonction du logement. On utilise souvent l'indicateur suivant pour la mesurer : la proportion de la population qui dépense plus d'un dixième de son budget à se chauffer (le Fuel Poverty Ratio de Brenda Boardman), même si plusieurs autres indicateurs existent (Coene & Meyer, 2021 ; EPOV). Dans cette analyse, nous parlons d'*effort énergétique* et de *vulnérabilité énergétique*, termes qui regroupent les difficultés rencontrées par les ménages à couvrir leurs besoins d'énergie *tant pour le logement que pour les déplacements* (Kestemont & Bruynoghe, 2020). **L'effort énergétique** est la part du revenu après coût du logement affecté aux dépenses énergétiques pour le logement et la mobilité, au budget disponible du ménage après déduction du coût du logement. Un ménage est en vulnérabilité énergétique si son revenu disponible équivalent après coût du logement est inférieur à la médiane nationale et si son taux d'effort énergétique dépasse deux fois la médiane nationale de l'effort énergétique. Le seuil de vulnérabilité énergétique était de 17.4% en 2018 et 9.7% pour la seule habitation (*Ibidem*). Ce seuil évolue peu d'une année à l'autre et n'a pas été actualisé pour 2022 en raison du caractère approximatif des estimations (fin février est pris comme proxy de la situation possible pour l'année).

La vulnérabilité énergétique permet d'analyser les effets de vases communicants entre la localisation du logement et la dépendance à la voiture : le ménage habite un centre-ville au logement onéreux où il peut éventuellement se passer de moyen de transport individuel, ou le ménage habite une zone où le logement est plus abordable mais il ne peut se passer de voiture. On peut donc distinguer la vulnérabilité énergétique (logement et mobilité), la vulnérabilité pour le logement et la vulnérabilité pour la mobilité (*Ibid.*).

Le taux d'effort énergétique moyen par décile, prend des proportions importantes pour les ménages qui ont les revenus les plus bas (Figure 2).

2 | EFFET DE L'AUGMENTATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE SUR LA VULNÉRABILITÉ ÉNERGÉTIQUE PAR DÉCILE DE REVENU EN BELGIQUE

Figure 2 : Effort énergétique moyen par décile de revenu harmonisé en Belgique, 2018 et février 2022.



Source :

Kestemont et Bruynoghe (2020) pour 2018 et application du déflateur de prix pour 2022.

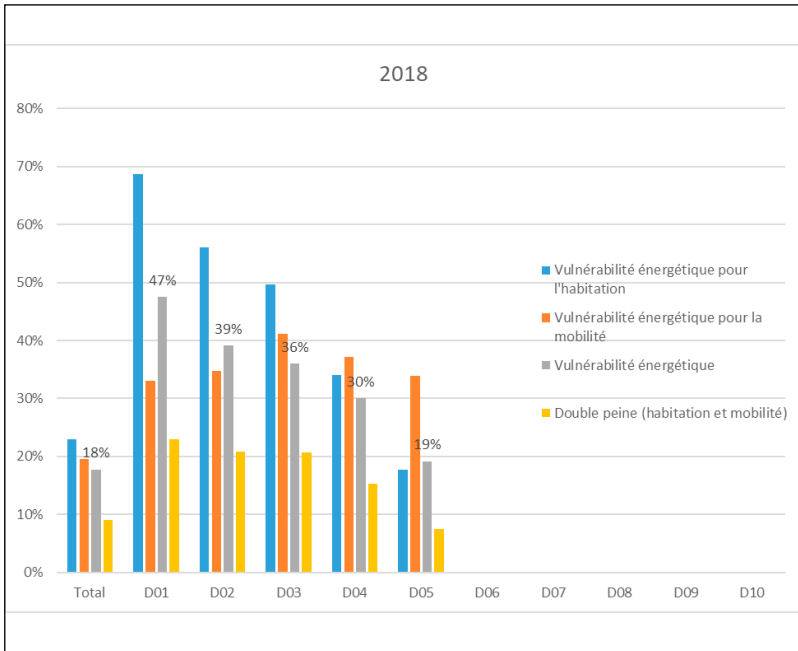
L'effort énergétique moyen d'un décile est calculé à partir des totaux de chaque variable pour ce décile.

Si les prix des énergies devaient se maintenir au niveau de ceux de février 2022, et à condition que l'extension du tarif social soit prolongée jusqu'au prochain hiver, la vulnérabilité énergétique moyenne pour l'habitation serait dépassée jusqu'au 3^e décile de revenu. Ces données moyennes cachent la réalité de chaque ménage pris séparément : des ménages vivent des situations de vulnérabilité sévère tandis que d'autres du même décile échappent à cette forme de vulnérabilité. Des calculs plus précis, ménage par ménage et au sein des ménages, personne par personne pour certaines variables, ont montré qu'en 2018, 18% de la population se retrouvait en

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

situation de vulnérabilité énergétique, 23% pour le logement, 20% pour la mobilité et 9% pour les deux à la fois (Figure 3). Dans les détails, c’est la vulnérabilité pour la mobilité qui s’étendait sur le plus de déciles.

Figure 3 : Part de la population en situation de vulnérabilité énergétique par décile de revenu en 2018.



Source : Kestemont et Bruynoghe (2020).

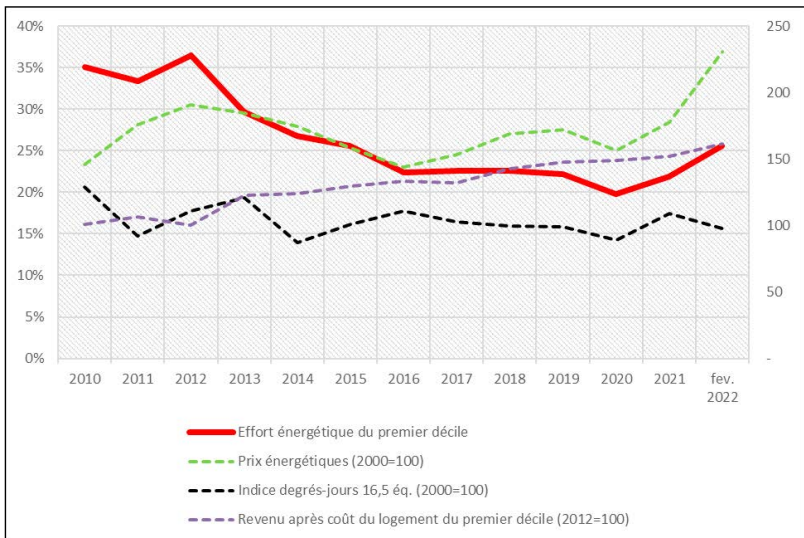
Sous l’hypothèse du doublement supplémentaire des prix de l’énergie en quelques jours à cause de la crise en Ukraine, vu le retard de l’ajustement d’index (Hendrix, 2022), l’effort énergétique peut devenir tel à court terme pour les ménages ayant un contrat à prix variable que même une majorité des ménages jusqu’au décile 7 pourrait dépasser le seuil de vulnérabilité énergétique. C’est dire à quel point la volatilité des prix énergétiques est préoccupante, d’autant pour la mobilité pour laquelle il n’y a actuellement aucune forme de mesure de protection sociale (à part une mesure linéaire

et coûteuse de réduction des accises), même si le prix des carburants n'augmente pas aussi vite que ceux du gaz et de l'électricité. Cet effet se manifeste chez un nombre croissant de ménages à mesure que la hausse de prix se confirme et que les ajustements de factures au domicile se mettent en œuvre. L'expression de ces difficultés remonte ensuite du terrain, comme cela a été le cas lors du mouvement des gilets jaunes, où la focalisation sur le prix des carburants cache souvent d'autres difficultés liées au budget en général.

Déterminants de la vulnérabilité énergétique

L'évolution de l'effort énergétique montre une courbe en U depuis 2010 pour l'ensemble des déciles et en particulier pour le premier décile, le plus touché par la vulnérabilité énergétique (Figure 4). Cet effort énergétique annuel dépend surtout des prix de l'énergie et du revenu après coût du logement, ainsi que du climat représenté par l'indice degré-jour 16,5 éq utilisé pour prédire la consommation d'énergie dédiée au chauffage.

Figure 4 : Évolution de l'effort énergétique moyen du premier décile en fonction de quelques variables explicatives.



Source de la figure 4 : Calculs propres sur base de Statbel et IRM. L'effort énergétique du premier décile tient compte des mesures du gouvernement au 1^{er} mars 2022. **61**

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

Note : Une croissance du prix énergétique et des degrés-jours tire l'effort énergétique vers le haut et inversement : malgré un renchérissement des prix pour le consommateur final, c'est le climat qui limite la croissance de l'effort énergétique après 2016. Une croissance du revenu après coût du logement tire la courbe vers le bas : malgré un climat plus rude en 2013, l'augmentation du revenu et la chute des prix permettent à l'effort énergétique de diminuer. Le nombre de degrés-jours est le nombre de degrés manquant pour atteindre au moins 16.5°C. Il est élevé quand il fait froid et est corrélé à la demande de chauffage.

On voit que malgré des prix énergétiques records, on n'a pas encore rattrapé la situation catastrophique de 2010, ceci grâce au renchérissement progressif des revenus et aux mesures du gouvernement récapitulées plus loin dans cet article (indexation des salaires et revenus sociaux, automatisation et amélioration progressive du droit au tarif social depuis 2009, tarif social étendu en 2021-2022, TVA, chèque mazout, etc). Une évolution rapide des prix suite à la crise en Ukraine pourrait faire évoluer cette situation à court terme. L'augmentation du revenu du premier décile protège les ménages de toute une série de formes de vulnérabilité, y compris énergétique. Les fluctuations de prix ont un effet direct à court terme, notamment sur les ménages les plus pauvres.

Des facteurs plus fondamentaux ont un effet de protection durable tant sur les taux de vulnérabilité que sur la résilience des ménages.

Le type de logement ou de chauffage, la taille des familles et d'autres paramètres augmentent ou diminuent le risque de vulnérabilité énergétique, en particulier pour l'habitation (Kestemont et Bruynoghe, 2020). Selon cette étude, la situation la pire est d'habiter seul dans une maison unifamiliale 4 façades datant d'avant 1946, de disposer d'une voiture, d'une chaudière au mazout ni à haut rendement, ni à condensation, sans panneaux solaires, avec un chauffe-eau instantané pas dans la cuisine, ne pas être propriétaire de son logement, avoir un revenu modeste et payer un loyer inférieur au prix du marché car dans un logement social ou mis à disposition par l'employeur.

La situation la meilleure était en 2018 d'habiter à cinq ou six dans une maison unifamiliale mitoyenne d'après 2006, de bénéficier de deux voitures dont une mise à disposition par l'employeur, de disposer d'un chauffage central approvisionné par une pompe à chaleur, une chaudière au gaz à

haut rendement ou une chaudière au mazout à condensation, de disposer de panneaux solaires photovoltaïques et de panneaux thermiques avec chauffe-eau d'appoint au butane, d'avoir un revenu confortable et d'être propriétaire ou payer un loyer au prix du marché.

La clé de la lutte contre la vulnérabilité énergétique est de réduire la dépendance des ménages les plus pauvres vis-à-vis de la consommation d'énergie tant pour l'habitation que pour la mobilité. Ce n'est fondamentalement pas l'énergie en tant que telle qui est un bien nécessaire que les services qu'elle rend : dormir au chaud, faire la cuisine, assurer des contacts sociaux et un minimum de mobilité. Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, nous analysons ci-dessous l'évolution des émissions de CO₂ par décile.

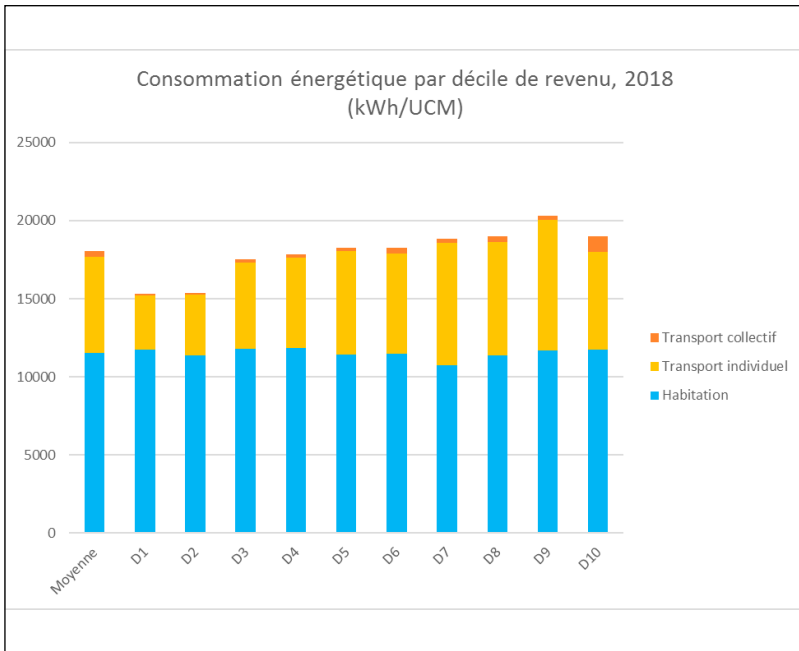
La consommation énergétique des ménages, émissions de CO₂

Une personne habitant un logement passif équipé de panneaux solaires et ne se déplaçant qu'à vélo est peu vulnérable sur le plan énergétique. Mais cette perspective n'est pas encore ouverte à tous. Le temps où les ménages les plus aisés consommaient systématiquement plus d'énergie que les pauvres dans le logement est aujourd'hui révolu. Les caractéristiques du parc de logement sont aujourd'hui telles que l'on peut affirmer que l'évolution des prix influence peu la consommation. Riches ou pauvres aspirent à un certain niveau de confort minimal, de sorte qu'une augmentation des prix a surtout un impact sur le portefeuille. Le risque est réel qu'une augmentation trop importante des prix mène des ménages à ne plus se chauffer et à développer des formes de précarité extrême touchant la qualité de l'alimentation et la santé. D'autres à ne plus pouvoir se déplacer ou à passer des heures en transports en commun chaque jour pour se rendre au travail.

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

Kestemont et Bruynoghe (2020) ont analysé ces facteurs en détail. En 2018, la consommation énergétique des ménages variait entre le décile le plus pauvre (D1) et le décile le plus riche (D10), mais essentiellement en matière de transport (figure 5).

Figure 5 : Consommation énergétique des ménages, par décile de revenu.



Source : Kestemont et Bruynoghe, 2020.

Note : Le transport financé par l'employeur (essentiellement dans les déciles les plus élevés) et l'autoconsommation ne sont pas pris en compte de sorte qu'il y a une sous-estimation, surtout pour le transport, pour les déciles les plus élevés. C'est l'avion qui explique la forte consommation en transport collectif des déciles les plus élevés.

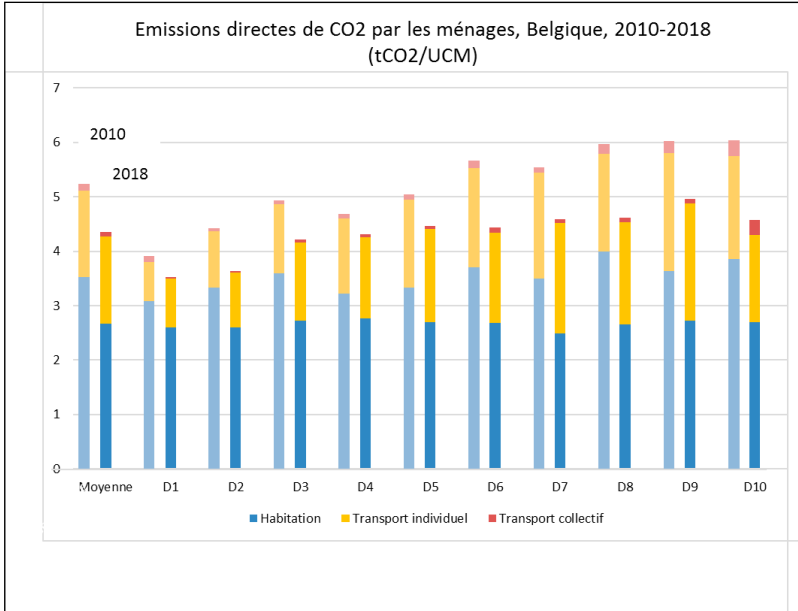
La consommation énergétique de l'habitation était dès 2018 sensiblement la même (en équivalent ménage d'une personne) en moyenne entre tous les déciles de revenu. Les ménages les plus pauvres disposaient de logements plus petits mais parfois mal isolés et chauffés avec des appareils vétustes. Les ménages les plus riches disposaient en moyenne de logements plus grands mais souvent mieux isolés. Ils avaient en outre la capacité de s'équiper en appareils plus performants et en panneaux solaires permettant l'autoconsommation.

Les ménages les plus précarisés habitaient des endroits où la consommation pouvait difficilement baisser (logements mal isolés, souvent loués, et impossibilité de déménager vers un logement encore plus petit ou de se payer un logement de meilleure qualité). Les ménages les plus riches avaient plus investi dans des systèmes d'économie d'énergie pour leur logement propre. Les déductions fiscales pour investissements économiseurs d'énergie se retrouvaient très majoritairement dans les déciles les plus élevés et étaient (logiquement) quasi inexistantes en-dessous du quatrième décile (Bonnard *et al.*, 2015). Les ménages les plus riches sont en 2018 les mieux équipés en panneaux solaires : leur proportion varie entre 16% et 23% à partir du cinquième décile jusqu'au dernier décile, contre 3% à 9% du premier décile au quatrième décile.

Traduites en termes d'émissions directes de CO₂, les évolutions étaient comparables pour l'habitation, compte tenu que le chauffage au gaz émet moins de CO₂ que les autres modes de chauffage les plus courants (Figure 6). Mais les émissions du transport individuel continuaient à augmenter dans tous les déciles de manière dramatique (rappelons que les chèques-essence offerts avec les voitures de société ne sont de plus pas inclus) : ceci résulte d'une évolution culturelle mais surtout de l'aménagement historique du territoire économique, séparant lieux d'habitation et lieux de travail.

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

Figure 6 : Évolution des émissions directes de CO₂ des ménages, 2010-2018, par décile de revenu.



Source : Kestemont et Bruynoghe, 2020.

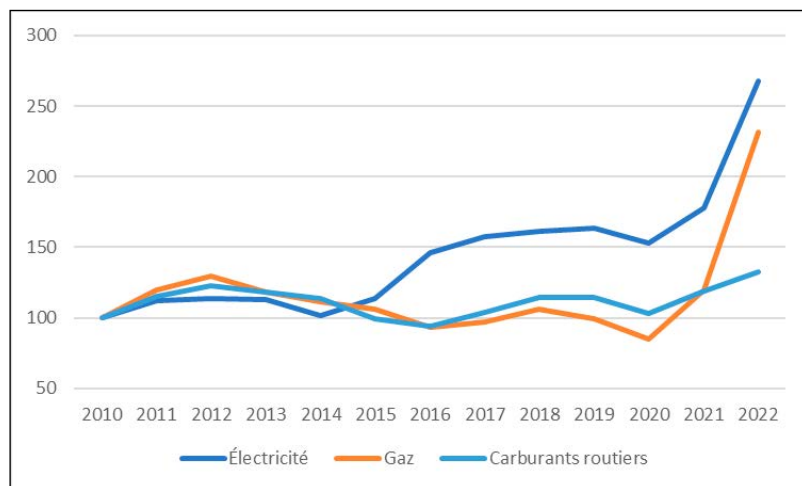
Toujours suivant cette étude, les émissions pour les secteurs considérés ont diminué de 17 % entre 2010 et 2018 avec une grande disparité entre déciles : de -7% pour le décile 4 à -24% pour les décile 10. La diminution relativement importante pour l’habitation (-24% en moyenne, de -14% pour le décile 4 à -33% pour le décile 8) était en partie compensée par l’augmentation des émissions directes du transport individuel (+2% en moyenne). Ce dernier diminuait en apparence de -13% pour le décile 10 et augmentait de +25% pour le premier décile.

L'évolution des prix énergétiques ressentis et les mesures de protection sociales

L'évolution de la consommation énergétique et des émissions correspondantes se fait sur un temps long. Les prix énergétiques ont un impact immédiat (au mieux annuel en cas de contrats fixes) sur le budget des ménages les moins résilients. L'impact du prix des carburants est le plus immédiat.

Les prix des différents vecteurs énergétiques ont évolué de manière assez disparate de 2010 à 2022. On relève surtout une forte augmentation du prix de l'électricité, une diminution conséquente du prix du gaz naturel jusqu'en 2020, suivi d'une forte hausse, et de fluctuations du prix des carburants (Figure 7).

Figure 7 : Évolution des prix énergétiques pour le consommateur (2010=100).



Source : d'après Defeyt, 2022.

La valeur pour 2022 tient compte de la réduction de la TVA de 21% à 6%.

Si tout le monde paye le même prix à la pompe pour le carburant ou pour le gasoil de chauffage, il n'en va pas de même pour le gaz et l'électricité. D'une part, le prix de revient est dégressif en fonction de la consommation, à cause de la part fixe du tarif (location de compteur et redevance fixe pour le raccordement au réseau), mais cet effet est relativement limité d'un point de vue statistique. D'autre part, environ 9,3% des ménages (plus précisément 9,3% des compteurs résidentiels) ont en temps normal droit au tarif social pour l'électricité et 9,7% pour le gaz (CREG, 2019).

Le tarif social correspond au tarif le moins cher du marché. Il est attribué automatiquement aux ménages dont un membre perçoit un revenu du CPAS, dont un membre perçoit une allocation pour personne handicapée (cf. handicap de plus de 66%), dont un membre bénéficie de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) ou dont un enfant avec handicap donne droit à une majoration des allocations familiales. Il est important de remarquer que le tarif social ne s'applique pas nécessairement à tous les ménages les plus pauvres ni à tous les ayants droit. Inversement, des ménages plus aisés peuvent bénéficier du tarif social, par exemple dans les cas de handicap grave mentionnés ci-dessus.

Suite à la flambée des prix énergétiques, le gouvernement a pris une mesure « temporaire » de manière à augmenter le nombre de bénéficiaires du tarif social en l'étendant aux clients bénéficiant de l'intervention majorée de la mutuelle pour les soins de santé, du 1^{er} février au 31 décembre 2022³.

Depuis janvier 2014, deux conditions possibles donnent droit à l'intervention majorée pour les soins de santé⁴ : (1) le fait d'être bénéficiaire de certaines allocations (RIS, ERIS, GRAPA, allocations aux personnes handicapées, allocation familiale majorée pour enfants souffrant d'un handicap, statut d'orphelin ou de mineur étranger non accompagné, ...); (2) un faible revenu. Pour la première catégorie, le droit à l'intervention majorée est octroyé automatiquement pour le titulaire, son partenaire et ses personnes à charge. Il y a cependant une condition de durée (3 mois

3 <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/tarif-social-pour-lelectricite/tarif-social-pour-lelectricite> [consulté le 30/6/2022].

4 <https://www.inami.fgov.be/fr/themes/cout-remboursement/facilite-financiere/Pages/intervention-majorée-meilleur-remboursement-frais-medicaux.aspx>.

ininterrompus) de bénéficiaire du RIS de sorte que le recours à l'intervention majorée n'y atteignait qu'environ 89% en 2011 (Lefevere *et al.*, 2019). Les personnes ayant de faibles revenus mais n'ayant pas automatiquement droit à l'intervention majorée peuvent faire une demande et le droit sera octroyé ou non (à chaque membre du ménage) sur base d'un examen des revenus du ménage, avec des plafonds de revenu en fonction de la taille du ménage. Des personnes peuvent également recevoir une invitation à bénéficier de ce droit sur base des revenus, si elles sont identifiées par les mutuelles de manière proactive. Il reste que le pourcentage de non-recours reste élevé dans les deux cas. Il est à noter que le recours à de tels droits dérivés est influencé par le recours aux droits dont ils sont dérivés. On estime notamment qu'il y a un non-recours significatif au revenu d'intégration, variant entre 57 et 76 % (Bouckaert et Schokkaert, 2011). Cela peut expliquer le faible taux de tarif social automatique classique, de l'ordre de 28%, estimé pour le premier décile de revenu (Kestemont et Bruynhoghe, 2020, figure 8). Dans le cas de la GRAPA également, le non-recours constituait très probablement un phénomène important (Van den Bosch et De Vil, 2013). Depuis, certaines mesures auraient été mises en place comme l'analyse automatique du droit à la GRAPA pour les bénéficiaires du RIS avant leur pension.

Le critère de l'intervention majorée permet d'atteindre beaucoup plus de personnes précarisées que les critères classiques du tarif social. Les mutuelles contactent en effet systématiquement les ménages dont les revenus fiscaux sont inférieurs à un certain plafond pour les inviter à étudier leur droit à l'intervention majorée. Deux tiers de la population en risque de pauvreté bénéficiaient de l'intervention majorée en 2016, un tiers pour la classe moyenne inférieure, 8% pour la classe moyenne centrale et 1% pour la classe moyenne supérieure (Bouckaert *et al.*, 2020)⁵.

D'après les statistiques de l'INAMI, il y avait au total 2.099.443 bénéficiaires de l'intervention majorée le 31/12/2021. Le droit à l'allocation majorée est un droit accordé à tous les membres d'un ménage sur la base d'un faible

⁵ Les ménages sont à risque de pauvreté lorsque le revenu est inférieur à 60 % de la médiane, dans la classe moyenne inférieure lorsque le revenu est compris entre 60 % et 80 % de la médiane, dans la classe moyenne centrale lorsque le revenu est compris entre 80 % et 120 % de la médiane, dans la classe moyenne supérieure lorsque le revenu se situe entre 120 % et 200 % de la médiane. Cela correspond ici approximativement à un peu plus du premier décile pour le risque de pauvreté, du deuxième au 4^e décile pour la classe moyenne inférieure et jusqu'au 8^e décile pour la classe moyenne centrale.

revenu familial. Si le client résidentiel mentionné sur le contrat bénéficie de ce droit, il bénéficie automatiquement du tarif social⁶. Grâce à cette mesure temporaire, les bénéficiaires du tarif social sont passés d'environ 424 943 familles en 2020 à 924 456 familles en mai 2022 (CREG, 2022).

En raison des règles d'octroi mentionnées ci-dessus et de la littérature sur le non-recours au droit, nous avons supposé que les bénéficiaires supplémentaires du tarif social basé sur l'intervention majorée par rapport à ceux du tarif social classique font tous partie des ménages à faible revenu⁷. D'après la CREG (2022), 8.5% des familles bénéficiaient du tarif social en 2020, passant à 18.3% fin 2021 grâce à la mesure temporaire. La mesure avait l'avantage de pouvoir être mise en œuvre très rapidement puisque tous ces ménages sont identifiés et que le système d'attribution du tarif social est bien rôdé et se déroule automatiquement via les fournisseurs d'électricité et de gaz.

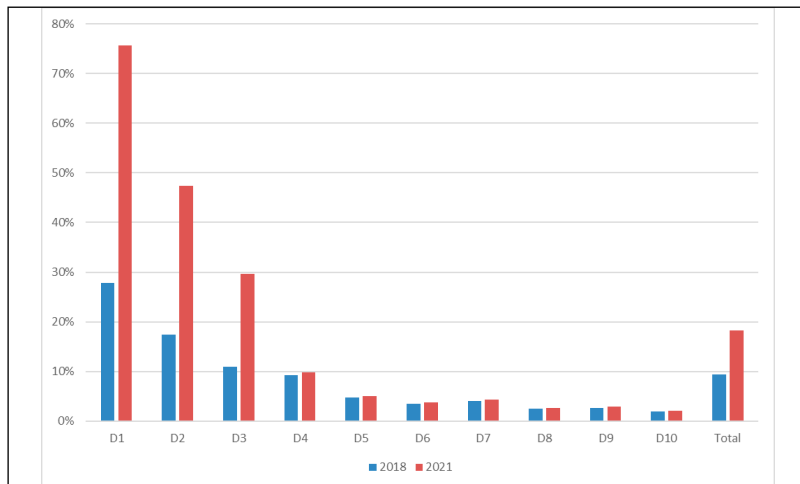
Cette mesure n'est par contre pas applicable pour les classes moyennes et surtout pour les ménages, notamment vulnérables, qui dépendent des combustibles liquides pour se chauffer (mazout de chauffage, pétrole lampant, propane en vrac, etc.), cuisiner ou se déplacer (carburants). Elle n'est pas non plus applicable aux ménages qui dépendent d'une installation collective au gaz pour se chauffer. Or ces personnes sont probablement surreprésentées dans le premier décile, ce dont nos estimations ne tiennent pas compte.

La figure 8 suggère que la mesure temporaire d'attribution du tarif social de 2021-2022 protège beaucoup mieux les ménages les plus précaires contre la vulnérabilité énergétique électrique (il en va de même pour le gaz) qu'en période normale (2018).

⁶ Nous remercions Françoise Tomasetti, Joke Breck et Karlien Van Hellemont.

⁷ À titre d'exemple, pour les ménages faisant la demande à leur mutuelle en 2022 les revenus imposables de 2021 ne devaient pas dépasser 20 292.59 € pour un ménage d'une personne, et augmenté de 3756.71 € par personne supplémentaire (source : INAMI). Cela correspond au seuil de revenu équivalent supérieur du troisième décile, 20122 euros d'après Eurostat, de sorte que nous pouvons faire l'hypothèse que l'essentiel des bénéficiaires supplémentaires de la mesure transitoire appartient aux trois premiers déciles.

Figure 8 : Estimation de la proportion des ménages harmonisés (UCM) bénéficiant du tarif social, par décile de revenu en 2018 et fin 2021.



Source :

Estimations propres pour l'électricité sur base de Kestemont et Bruynoghe 2020 et observatoires régionaux de la pauvreté pour le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée (ceux-ci sont répartis en fonction de Bouckaert *et al*, 2020 pour les 3 premiers déciles et au prorata du reliquat pour les autres déciles).

Déciles de population comme dans l'ensemble de cet article :
voir explication dans le premier chapitre.

Suite à la prolongation de la crise des prix notamment en raison de la guerre menée par la Russie, le gouvernement belge a également pris d'autres mesures: la TVA sur l'électricité passe temporairement à 6% au lieu de 21% depuis le 1/3/2022⁸, celle sur le gaz également depuis le 1/4/2022, une prime de chauffage unique de 100 € pour les détenteurs d'un contrat d'électricité, une prime unique de 200 €⁹ pour l'achat de mazout de

⁸ <https://finances.belgium.be/fr/Actualites/reduction-temporaire-tva-electricite#:~:text=Le%20taux%20de%20TVA%20sur,au%2030%20juin%202022%20inclus>.

⁹ Prime augmentée à 250 € le 18/6/2022.

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

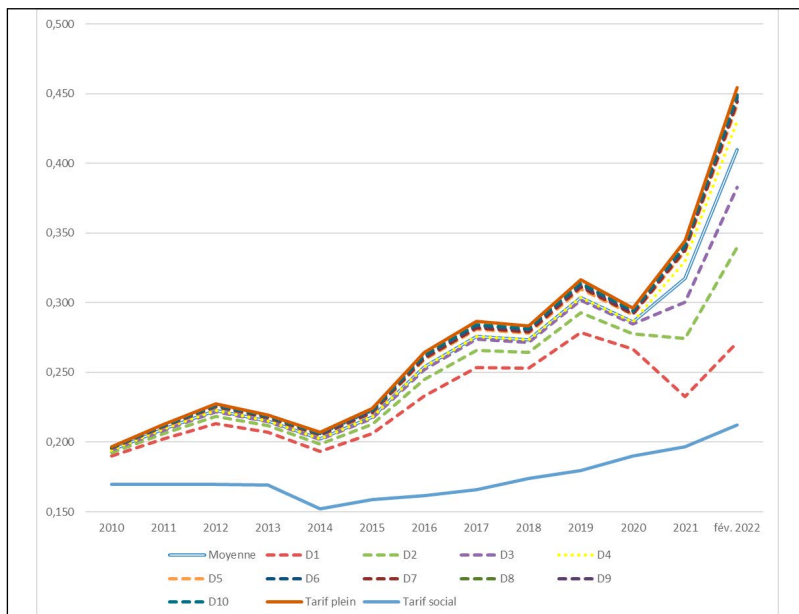
chauffage après le 15/11/2021¹⁰ ou encore une réduction temporaire de 0.175€ par litre des droits d'accise sur le diesel et l'essence¹¹.

Les figures 9 et 10 donnent une estimation de l'évolution du tarif payé par les différents déciles, tenant compte d'une répartition théorique (sur la base des ayants droit) du tarif social. Le tarif social (courbe du bas) atteint 61% du tarif plein électrique (courbe du haut) en 2018 et 54% pour le gaz. Notons que le tarif social fluctue au cours du temps car il est déterminé par le prix le plus bas accordé sur le marché sur une période déterminée. Le tarif social donne donc une protection relative mais pas absolue contre les fluctuations de prix. Les baisses observées à la facture pour les trois premiers déciles entre 2020 et 2021 correspondent à l'octroi de la mesure temporaire du gouvernement fédéral. Au moment de la mesure, les nouveaux bénéficiaires des deux premiers déciles ont vu une baisse de leur facture alors que les prix du marché augmentaient. Cela n'a pas empêché les prix payés par les bénéficiaires sociaux de remonter dès 2022 à des valeurs supérieures au tarif normal de 2015 pour l'électricité.

¹⁰ <https://www.fondschauffage.be/index.php>.

¹¹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/mesures-gouvernementales-et> [consulté le 30/6/2022].

Figure 9 : Tarif moyen effectivement payé pour l'électricité, par décile de revenu (€/kWh).

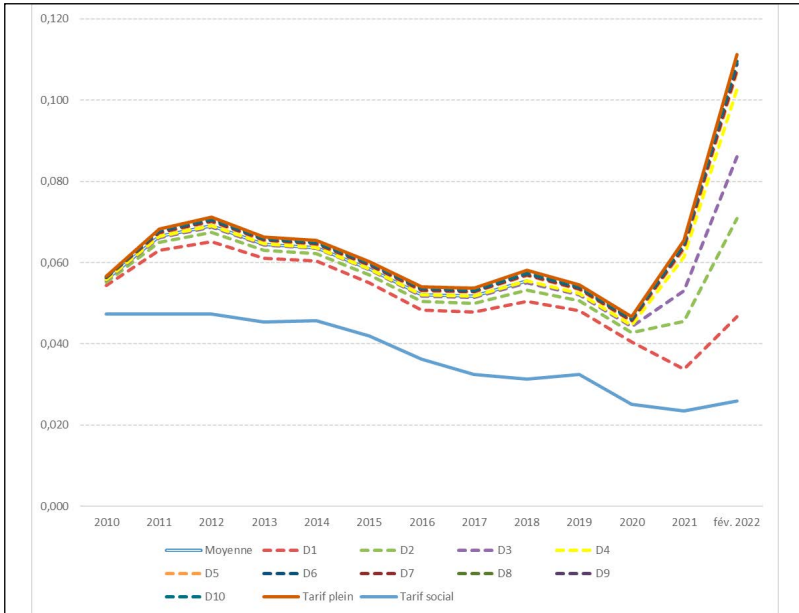


Source :

Estimations propres sur base de CREG, Statbel (SILC), SPF Economie 2020, BCSS et autres sources administratives (DGPH, VSB, CPAS), Moniteur belge. Voir note de la figure 10 pour l'attribution du tarif social par décile. Les valeurs pour 2022 tiennent déjà compte de la réduction de la TVA à 6% survenue en mars 2022.

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

Figure 10 : Tarif moyen effectivement payé pour le gaz, par décile de revenu (€/kWh).



Source :

Estimations propres sur base de CREG, Statbel (SILC), SPF Economie 2020, BCSS et autres sources administratives. Voir note de la figure 8 pour l’attribution du tarif social par décile. Les valeurs pour 2022 tiennent déjà compte de la réduction de la TVA à 6% survenue en mars 2022.

Pour ce qui est de la mobilité, il faudrait une étude séparée. Une série d’avantages sont en effet donnés aux individus les plus fragiles et aux familles nombreuses pour les transports en commun. Pour la voiture individuelle, des personnes ayant les revenus les plus élevés bénéficient d’avantages octroyés par leurs employeurs notamment sous forme de

voiture de société souvent associée à une carte de carburant¹². Mentionnons encore les remboursements partiels ou totaux des frais de déplacement par l'employeur ou la déductibilité des frais de transport pour les indépendants ou pour les personnes déclarant leurs parcours domicile-travail en frais réels.

L'impact d'augmentations brutales des prix énergétiques

La flambée récente des prix de l'énergie à des niveaux inédits se fait progressivement ressentir dans la facture des ménages et l'inflation s'accélère fortement, ce qui est plus ressenti par les ménages à faibles revenus quand cette inflation concerne des biens nécessaires (dont la consommation est peu sensible au prix) comme l'énergie (Germain et Hendriks, 2022 ; Kestemont et Bruynoghe, 2020). L'indexation est en effet proportionnelle aux revenus : elle entraîne des augmentations de salaire plus importantes en absolu pour les hauts salaires que pour les bas salaires. Ceci est interpellant car les hausses enregistrées des prix de l'énergie sur les marchés internationaux (le prix du gaz a quadruplé en Europe en 2021) ne sont encore que partiellement répercutées dans la facture des ménages. Beaucoup de ménages sont temporairement protégés par des contrats à prix fixe qui arriveront à échéance en 2022 et dont la facture sera inévitablement revue à la hausse.

Plusieurs pistes sont proposées par Germain et Hendriks (2022) pour mieux protéger les bas revenus contre cette poussée inflationniste avec une attention particulière pour une TVA sociale et un cliquet inversé sur l'énergie : « La TVA sociale aurait l'avantage de rendre l'énergie domestique durablement moins chère pour les ménages en situation de précarité énergétique, alors que le cliquet inversé permettrait de lisser les factures des ménages et les recettes de l'Etat dans un environnement international incertain. Baisser la TVA ou baisser le thermostat résume assez

¹² Dans les déciles 8 à 10, respectivement 16%, 19% et 31% des ménages bénéficient de voitures de société en 2018, contre quelques pourcents dans les premiers déciles, estimé d'après l'enquête SILC (source : Statbel).

bien le dilemme écologique auquel nous sommes confrontés cet hiver. Et la crise des gilets jaunes en France nous a rappelé combien il est dangereux d'imposer une fiscalité uniforme sur des biens essentiels sans moduler l'intervention ou l'accompagner de compensations qui tiennent compte de la diversité des situations sociales ».

Parmi les outils possibles pour réduire la vulnérabilité énergétique des ménages, certains sont nécessaires à court terme, comme ceux évoqués dans cet article. La lutte contre le changement climatique exige par ailleurs de faire baisser la consommation énergétique sur le long terme. Cela impose des investissements importants au niveau du bâti et de la mobilité (et donc de l'aménagement du territoire, de la politique d'urbanisme), un changement général de paradigme. Ces investissements sont favorisés par l'innovation dans tous les domaines. L'incitant est culturel essentiellement, de même qu'économique pour les ménages disposant de marges de pouvoir d'achat. On observe effectivement une amélioration structurelle des logements des plus aisés : ceux-ci investissent dans l'isolation, les panneaux solaires etc. La possibilité de capter des primes et déductions fiscales n'est pas étrangère à cet engouement des ménages les plus aisés (Bonnard *et al.*, 2015). Les normes édictées pour les nouvelles constructions jouent un rôle essentiel.

Mais un focus essentiel doit être mis sur l'amélioration de la résilience énergétique des ménages les plus démunis. Les mesures correctrices nécessaires pour éviter la catastrophe en cas de hausse importante des prix coûtent en effet cher à l'Etat, de l'ordre de 986 millions d'euros pour les mesures temporaires décrites dans cet article, dont 69% pour la diminution de la TVA¹³. Et ces mesures ne protègent que partiellement puisque le tarif social lui-même continue à augmenter.

Il ressort des caractéristiques de consommation des ménages par classe de revenu que des politiques qui favorisent la situation structurelle des logements et de la mobilité des plus démunis donneraient un triple dividende : pour le climat, contre la vulnérabilité énergétique, et pour les finances publiques.

¹³ <https://news.belgium.be/fr/le-gouvernement-prend-de-nouvelles-mesures-de-lutte-contre-la-hausse-des-prix-de-lenergie>.

Conclusion

Dans un cadre de lutte contre le changement climatique et de la dépendance du pays aux énergies importées, il importe de réduire la consommation énergétique des ménages. Mais d'un autre point de vue, l'organisation générale actuelle de notre territoire, la structure du bâti et des réseaux de transport légués par l'histoire ont rendu indispensables encore aujourd'hui les besoins de consommer de l'énergie pour se chauffer, faire la cuisine ou s'éclairer d'une part, se déplacer de l'autre. Ces besoins légitimes entraînent une consommation énergétique minimale pour maintenir un niveau de vie décent.

L'énergie est un bien de première nécessité. Cela ne pose pas de problème si l'on dispose de revenus suffisants, que l'on est propriétaire et qu'on peut investir dans des équipements plus performants. Mais pour les ménages aux revenus plus limités, par exemple des familles monoparentales, des ménages ayant beaucoup d'enfants ou dont les adultes souffrent d'incapacité de travail, cette question peut s'avérer impossible à résoudre d'autant plus s'ils sont locataires. Ils peuvent habiter dans les centres urbains pour pouvoir se passer de voiture et profiter des transports publics ou de la mobilité douce, mais c'est souvent au prix de coûts du logement élevés (voire inabordables limitant dès lors le « choix »), soit de dépenses accrues pour se chauffer dans des logements bon marché mais inefficaces sur le plan énergétique. Ils peuvent au contraire habiter en périphérie dans un logement meilleur marché, mais au prix de dépenses de mobilité importantes. Pour les plus vulnérables, l'unique solution se résume souvent à vivre non seulement loin des centres urbains, mais également dans un logement énergivore en raison de revenus limités.

Les mesures sociales en matière énergétique se concentrent actuellement essentiellement sur les dépenses énergétiques liées au logement et sur le facteur « prix ». La vulnérabilité énergétique pour l'habitation reste en effet fort dépendante des prix de l'énergie en général et du gaz ou du mazout en particulier.

C'est donc logiquement que la mesure sociale phare en la matière consiste en l'octroi d'un tarif social sur deux des principaux vecteurs énergétiques utilisés par les ménages urbains (le gaz naturel et l'électricité) qui sauve un

PARTIE 1 | IDENTIFIER LES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR ENDIGUER LES INJUSTICES

grand nombre de ménages de la vulnérabilité énergétique pour l'habitation. Néanmoins, cette mesure n'est que partielle car elle ne concerne que certains ménages (à l'exclusion de ceux se chauffant au mazout, au bois, etc. ou habitant un immeuble non-reconnu comme « social » avec un système de production de chaleur centralisé). Surtout elle ne résout pas le problème à la source comme aider les ménages à faibles revenus à bénéficier d'un logement de qualité (tant sur le plan énergétique que sur le plan de l'accessibilité) mais abordable.

Les mesures du gouvernement depuis 2009 en particulier en 2021 et 2022 ont manifestement permis d'éviter à de nombreux ménages fragiles de sombrer dans une précarité catastrophique. C'est l'indexation des bas salaires et l'automatisation de l'accès au tarif social qui ont manifestement eu l'effet le plus important. L'extension temporaire du tarif social aux bénéficiaires de l'intervention majorée aux soins de santé a eu l'effet le plus déterminant. L'automatisation des droits et la lutte active contre le non recours ont manifestement un effet de protection important, quoique cela mériterait d'être étudié plus en détail. Une étude supplémentaire de l'impact de ces différentes mesures serait souhaitable, en regard de leur coût pour le gouvernement.

Une politique volontariste dans le sens d'améliorer rapidement les conditions de logement et de mobilité des ménages les plus fragiles aura un impact positif à la fois pour l'environnement et pour la limitation des dépenses sociales et donc les finances de l'Etat.

Bibliographie

Bouckaert, N. et Schokkaert, E. (2011). "A first computation of non-take-up behaviour in the 'leefloon'", Flemsi Discussion Papers, FLEMOSI, Leuven.

Bouckaert, N., Maertens de Noordhout, C. et Van de Voorde, C. (2020). "Health System Performance Assessment: how equitable is the Belgian health system?", *KCE REPORT 334*. <https://www.kce.fgov.be>.

Bonnard, S., Bruynoghe, C., Deprez, M. et Kestemont, B. (2015). Prix de l'énergie et précarité énergétique, SPF Economie.

BFP (2019). *Comptes des flux physiques d'énergie (2008-2017) [PEFA]*, Institut des comptes nationaux - Bureau fédéral du Plan [chargé le 17/6/2020].

Defeyt, P. (2022). Les prix des consommations énergétiques des ménages : une perspective de long terme IDD, Namur.

Germain, A. et Hindriks, J. (2022). « Inégalités d'inflation, prix de l'énergie et crise sanitaire : Un cliquet inversé ou une TVA sociale pour le gaz et l'électricité ? », *Regards Economiques*, n°169, Louvain-La-Neuve, 1-6.

CREG (2022). *Cinquième rapport de monitoring concernant l'extension de l'application des tarifs sociaux électricité et gaz naturel aux bénéficiaires de l'intervention majorée*. (RA)2398.

Kestemont, B. et Bruynoghe, C. (2020). « De la précarité à la vulnérabilité énergétique », in SPF Economie, *Carrefour de l'Économie*, n°21, septembre 2020.

Koene, J. et Meyer, S. (2021). *Baromètre de la précarité énergétique et hydrique*, Fondation Roi Baudoin, Bruxelles.

SPF Economie, (2022). *Tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel* [chargé le 1/3/2022].