

Philippe Defeyt, économiste

Les aides en matière d'énergie : un concentré des maux des politiques sociales

Le tarif social pour l'électricité et le gaz a déboulé dans le débat médiatico-socio-politique en janvier 2021 et y resté depuis lors. Dans le cadre des mesures sociales prises dans le contexte de la pandémie, le gouvernement fédéral a en effet décidé d'étendre à partir du 1er février 2021 le bénéfice du tarif social à tous les bénéficiaires du statut BIM (Bénéficiaires de l'Intervention Majorée en soins de santé). L'arrêté royal du 28 janvier 2021 prévoyait que cet élargissement soit limité dans le temps mais la mesure a été prolongée à plusieurs reprises pour in fine s'éteindre le 30 juin 2023.

À l'origine, le statut BIM¹ est prévu pour alléger le coût des dépenses de santé pour les ménages à petits revenus. Progressivement ce statut a servi de sésame pour accéder à des réductions tarifaires dans les transports en commun, les communications (téléphonie fixe ou internet fixe) et, suivant les communes, à certaines aides locales ou réductions de redevances et taxes.

En outre, une partie des ménages BIM bénéficie depuis longtemps du tarif social pour l'électricité et le gaz ; les catégories concernées sont détaillées sur le site du SPF Économie². Sans rentrer dans le détail, il s'agit de divers groupes dans lesquels se trouvent notamment les bénéficiaires du revenu d'intégration, de la GRAPA, des personnes porteuses de handicap avec une allocation de remplacement de revenus, etc... Il faut ajouter qu'il y a encore une autre catégorie de bénéficiaires du tarif social, à savoir les locataires d'un appartement social dont le chauffage dépend d'une installation collective, qui en bénéficient sans autre condition de statut ou de revenus.

Rappelons que « Le tarif social est une mesure destinée à aider les personnes ou les ménages qui appartiennent à certaines catégories d'ayants droit, à payer leur facture d'énergie . Le tarif social s'applique uniquement à l'adresse du domicile . »

Le tarif social correspond à un tarif avantageux pour l'électricité, le gaz naturel ou la chaleur. Il est identique dans toute la Belgique, quel que soit le fournisseur d'énergie ou le gestionnaire de réseau. Ce tarif est établi quatre fois par an par le régulateur fédéral pour l'énergie, la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG). La CREG publie les tarifs chaque trimestre.

Pour l'électricité, le tarif social varie selon que le ménage dispose d'un compteur simple (compteur de jour), bi-horaire (compteur de jour et de nuit) ou exclusif nuit (uniquement compteur nuit). Pour le gaz naturel et la chaleur, il existe un tarif social unique. »³

La décision prise en janvier 2021 a donc consisté à étendre le bénéfice du tarif social à tous les bénéficiaires du statut BIM.

On précisera encore qu'il y a depuis 2004 (<https://news.belgium.be/fr/fonds-social-mazout-0>) une sorte d'équivalent du tarif social gaz pour les utilisateurs de mazout; ce dispositif est géré par le Fonds Social Chauffage (<https://www.fondschauffage.be/index.php>) ; il intervient partiellement dans le paiement de la facture de chauffage des personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires.

1 Un schéma très pédagogique pour comprendre les conditions d'accès à ce statut est disponible ici : <https://mes-aides-financieres.be/securite-sociale/statut-bim/>

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

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

Rien n'étant jamais simple, les catégories d'accès à cette aide pour le mazout ne sont pas définies de la même manière ni exactement les mêmes que pour le tarif social. Il s'agit ici de trois catégories :

Catégorie 1 : les personnes ayant droit à une intervention majorée d'assurance maladie invalidité.

Afin de réserver l'intervention de chauffage aux personnes socio-économiquement faibles, il est également exigé que le montant annuel des revenus bruts du ménage ne dépasse pas 22.925,00 €, majoré de 4.242,16 € par personne à charge. (...)

Catégorie 2 : les personnes aux revenus limités.

Les personnes dont le montant annuel des revenus imposables bruts est inférieur ou égal à 22.925,00 €, majoré de 4.242,16 € par personne à charge. (...)

Catégorie 3 : les personnes endettées (à certaines conditions).

Comme on a pu le voir tout au long de la crise énergétique, les aides respectives pour le gaz et le mazout n'avaient pas grand-chose à voir avec leurs prix respectifs⁴ sans cohérence donc quant aux montants des aides.

Par ailleurs, on notera que, contrairement au tarif social qui est d'application quelle que soit la consommation en kWh, l'intervention du Fonds Social Chauffage est plafonnée à un maximum de 2.000 litres de mazout par ménage et par période de chauffe.

On peut à partir de ces rappels faire quelques observations essentielles qui, toutes, pointent vers des différences de traitement qui pourraient être assimilées à des discriminations :

1. Le statut BIM / l'accès au tarif social n'implique pas automatiquement d'avoir de petits revenus ; c'est ainsi que les ménages dans lesquels il y a une personne porteuse de handicap (on n'entrera pas ici dans le détail administratif) ont droit au statut BIM et au tarif social quelle que soit la hauteur de leurs revenus (c'est la présence d'une telle personne dans un ménage qui donne accès au statut BIM, pas les revenus du ménage) ; les locataires d'un appartement social dont le chauffage dépend d'une installation collective ont droit au tarif social mais n'ont pas nécessairement de petits revenus et donc pas nécessairement droit au statut BIM.
2. Plus fondamentalement encore, le revenu disponible d'un ménage ne dit pas tout de son niveau de vie ; or c'est le niveau de vie (défini par la quantité de biens et services qu'un ménage peut acheter avec un revenu donné) qui permet de mesurer les difficultés économiques d'un ménage et, le cas échéant, la précarité énergétique ; concrètement, on peut facilement comprendre qu'un ménage donné n'aura pas le même niveau de vie en fonction de sa situation en matière de logement : logement hérité, logement dont la charge d'emprunt est plus ou moins importante, locataire sur le marché locatif privé, locataire social. Pour un même revenu, le niveau de vie peut de ce fait être supérieur/inférieur de plusieurs centaines d'euros par mois.
3. Si on prend comme critère d'analyse les revenus, il y avait déjà, avant février 2021, une évidente discrimination entre ménages à petits revenus, discrimination qui est passée sous les radars pendant des années mais qui est apparue de manière évidente maintenant que nous sommes revenu-es à la situation d'avant février 2021. Concrètement : deux ménages qui ont le même (petit) revenu ont ou n'ont pas droit au tarif social en fonction de la nature/statut des revenus. Ce point est détaillé ci-après.
4. D'une manière générale, on doit bien constater que tous les bénéficiaires du statut BIM partagent – sans autres formalités – l'accès à une série d'aides de nature sociale, y compris l'intervention du Fonds Social Chauffage (pour le mazout) mais, à partir de juillet 2023, ne partageront plus l'accès au tarif social. Difficile à comprendre : on serait pauvre pour toute une série d'aides mais pas en matière d'électricité et de gaz...
5. L'octroi du tarif social n'est pas soumis à d'autres conditions que celles du statut «tarif social» (avant février 2021 et à partir de juillet 2023)

⁴ www.iddweb.eu/docs/note7.pdf

ou celles du statut BIM (de février 2021 à juin 2023); le tarif social est donc accordé quelle que soit la qualité énergétique du logement ou quelle que soit la hauteur de la consommation (on n'est donc pas dans une logique de consommation minimale); pour le mazout, l'intervention sociale est, elle, limitée à maximum 2.000 litres/an (soit l'équivalent d'environ 21.000 kWh gaz).

6. Les populations suivantes sont en principe dans les conditions pour obtenir le tarif social mais n'y ont concrètement pas accès : les ménages vivant dans un logement privé sans compteur individuel, les ménages étant dans les conditions du tarif social mais qui vivent dans un immeuble à chauffage collectif non social (c'est la situation «contraire» à celle des ménages qui sont dans un logement social sans être dans les conditions de revenus), les ménages vivant dans des structures d'accueil, quelques publics spécifiques (gens du voyage, étudiants...); on peut également considérer ces situations comme discriminatoires.

Détaillons, sans entrer dans les détails, la discrimination «revenus».

Parmi ceux qui vont rester bénéficiaires du tarif social suite à la fin de l'extension à tous les bénéficiaires BIM, pour un isolé :

le revenu le plus bas est (au 1er janvier 2023) : 1.214,13 €/mois (= RIS)

le revenu le plus élevé (au 1er janvier 2023) : 1.460,03 €/mois (= GRAPA)

mais il faut ajouter à ce montant 1/12 de la prime de vacances et ce que le pensionné peut garder de sa pension propre s'il en a une (la plupart en ont une) ; on peut estimer le revenu annuel divisé par 12 à 1.600 €/mois si on tient compte de ces corrections), soit un revenu imposable brut annuel de 19.200 €.

Toute personne isolée allocataire sociale ou qui travaille (salariée ou indépendante) qui a un revenu imposable mensuel⁵ situé entre ces deux bornes sera désormais – si c'est le critère du revenu imposable qui sert de référence – discriminée par rapport à un bénéficiaire de la GRAPA ; en effet, elle n'aura pas accès au tarif social alors même que son revenu est inférieur. Ce raisonnement peut être étendu aux ménages de plus d'une personne.

En plus de ces discriminations qui, d'après l'Avis d'UNIA relatif au tarif social (Avis n°324 du 10 mars 2023), pourraient et devraient être démontrées en droit, il y en a deux autres problèmes encore qui méritent d'être mentionnés :

1. Un manque de données qui empêche, par exemple, de bien connaître les ménages (nombre, taille, composition des revenus) bénéficiaires ou potentiellement bénéficiaires d'aides sociales en matière d'énergie ; on navigue à vue.
2. De ce fait, on ignore l'importance du non-recours à ces aides. Dans le cas présent, le non-recours est double : 1° le non-recours au statut BIM (parce que son octroi n'est pas automatique pour tous les bénéficiaires) et 2° la non activation du tarif social pour diverses raisons même si on bénéficie du statut BIM.

Au total, les règles d'accès au tarif social et leur évolution illustrent six maux majeurs des politiques sociales en Belgique :

- un manque de lisibilité
 - un manque de cohérence
 - l'incapacité de réfléchir des politiques sociales en fonction des revenus (et non des statuts)
 - de multiples discriminations
 - un taux de non-recours probablement élevé
 - la mise en place ou le maintien d'inégalités entre pauvres
- tout cela résultant d'un manque de vision d'ensemble.

Il existe pourtant une approche plus large, plus claire, plus cohérente : travailler sur les revenus plutôt que de subsidier la consommation d'énergie. On pourrait donc intégrer cette approche dans la réforme fiscale. Mais ce ne sera certainement pas le cas, habitués que sont les dirigeants (politiques et interlocuteurs sociaux) à travailler en silos.

⁵ = revenu imposable annuel divisé par 12, ce qui permet de tenir compte du double pécule de vacances et du 13ème mois.