

Le mois

Augmentation du prix du gaz et de l'électricité : la réponse politique est-elle à la hauteur ?

Aurélie Ciuti et Nicolas Per

Les prix du gaz et de l'électricité sur les marchés de gros se sont envolés ces derniers mois. Cette augmentation risque de générer une explosion de la facture d'énergie des ménages, avec pour conséquence de mettre à mal l'accès de tous à ces biens de première nécessité. Au mois d'octobre 2021, lors de l'adoption de son projet de budget 2022, le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de limiter les hausses des factures des ménages. Celles-ci sont-elles à la hauteur de la crise et surtout des besoins de la population ?

Le marché libéralisé du gaz et de l'électricité en Belgique

L'augmentation du prix du gaz et de l'électricité s'inscrit dans un contexte où, à la suite des décisions prises au niveau de l'Union européenne dès 1996, le marché du gaz et de l'électricité a été libéralisé. C'est entièrement le cas en Belgique depuis le 1^{er} janvier 2007. L'achat du gaz et de l'électricité pour les ménages se fait donc dans un contexte de marché et de concurrence entre des fournisseurs. Outre la partie dite « composante énergie » qui représente les tarifs que les fournisseurs proposent, la facture des ménages de gaz et d'électricité comporte également une partie qui couvre les frais de transport et de distribution de l'énergie ainsi que des taxes diverses, auxquelles s'ajoute encore la TVA (21 %).

Le marché du gaz et de l'électricité est encadré par une législation et une réglementation spécifique. En Belgique, les compétences en la matière sont partagées entre les niveaux européen, fédéral et régional. Le fédéral conserve une compétence en matière de tarification de l'énergie et la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg) assurent au niveau fédéral la régulation et le contrôle de l'application des différentes lois et règlements.

Pour protéger les ménages les plus fragilisés, un tarif social pour l'électricité et le gaz naturel a été maintenu au niveau fédéral. Il s'agit d'un tarif réduit réservé à certaines catégories de personnes ou de ménages (en lien avec l'octroi d'une allocation : RIS, Grapa, handicap...). La Creg calcule ce tarif social tous les trois mois en garantissant qu'il soit inférieur à celui des nouveaux contrats sur le marché. Au mois de septembre 2021, le tarif social permettait de payer le gaz naturel 67 % moins cher que le prix moyen proposé par les fournisseurs et 29 % moins cher concernant l'électricité.

Malgré cette mesure, on estimait déjà en 2019 que 20 % des ménages belges se trouvaient dans une situation de « précarité énergétique¹ » (28 % à Bruxelles et en Wallonie) qui va souvent de pair avec un revenu insuffisant, une mauvaise isolation et des coûts de logement en constante augmentation.

Par ailleurs, les fournisseurs commerciaux proposent aux consommateurs différents types de contrats. Certains sont dits « à prix variables » et d'autres à « prix fixes ». En cas de choix des contrats à prix variables, le prix suit l'évolution des marchés de gros. Il diminue si une baisse du prix de l'électricité ou du gaz naturel sur les marchés

1 | Coene J., Meyer S. (2021), *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique (2009-2019)*, Fondation Roi Baudoin, <https://cutt.ly/WTDQ8EB>.

de gros intervient durant la durée du contrat ou, au contraire, il augmente en cas de hausse des prix sur les marchés de gros. Les contrats à prix fixes garantissent aux consommateurs un prix identique de l'énergie pendant toute la durée du contrat. Ces contrats sont en général d'un an et reconductibles. La Région de Bruxelles Capitale a toutefois prévu qu'ils doivent avoir une première durée de trois ans. Dans le contexte actuel, cela représente une protection importante pour les ménages qui ont signé un contrat à prix fixe avant l'augmentation des prix. Un ménage qui a signé un contrat à prix fixe qui n'arrivera pas à échéance dans les mois à venir (et ne devra donc pas signer un nouveau contrat avec des prix très élevés) ne sera pas immédiatement touché par l'augmentation des prix. Les consommateurs ont toutefois la possibilité de rompre leur contrat à tout moment, moyennant un préavis d'un mois. Notons qu'en Wallonie, il n'y a pas d'obligation de la part des fournisseurs de proposer des contrats de trois ans. Une majorité de consommateurs disposent de contrat annuel. Cela signifie que même s'ils ont opté pour un tarif fixe, une partie importante d'entre eux verront leur contrat fixe d'un an arriver à échéance et être renouvelé au tarif en vigueur, actuellement très élevé.

Les conséquences de l'augmentation des prix sur la facture des ménages ?

L'augmentation des prix sur les marchés de gros se répercutera uniquement sur la « composante énergie », et de manière différente en fonction du type de contrat. Selon les derniers chiffres de la Creg, pour le mois d'octobre 2021, on peut estimer que la part moyenne en Belgique de cette composante représentait 66 % de la facture totale des ménages pour le gaz naturel et 41 % pour l'électricité. En fonction du type de contrat (à prix

fixe ou variable) et de différents paramètres de fixation des prix, la répercussion de son augmentation sur le prix final sera plus ou moins importante.

La Creg a simulé l'impact de l'augmentation pour une période allant d'avril 2021 à mars 2022 sur base du tarif de référence de septembre 2021 comparé au tarif de septembre 2019², pour un ménage avec un contrat à prix variable ayant une consommation moyenne annuelle d'électricité de 3,500 kWh/an et une consommation annuelle de gaz de 23,260 kWh/an. Cette augmentation annuelle de la facture s'élève à 115,82 euros pour l'électricité et 597,92 euros pour le gaz, soit une augmentation annuelle totale de 713,13 euros si les prix de septembre 2021 se maintiennent. Avec les chiffres du mois d'octobre 2021, le constat est encore plus alarmant, l'augmentation sera d'environ 1 000 euros (230 euros pour l'électricité, 750 euros pour le gaz) supplémentaires par rapport au mois de septembre 2021³.

D'après la Creg, seulement 32 % des ménages ont un contrat à prix variable pour l'électricité et 36 % pour le gaz. Cependant, même si un ménage a conclu un contrat à prix fixe, ce n'est pas pour autant qu'il sera protégé, tout dépendra de la date à laquelle il devra le reconduire. Par exemple, un consommateur bruxellois, qui au mois de novembre 2020 souscrit aux contrats à prix fixe de gaz et d'électricité les moins chers du marché allait payer 1 674 euros annuellement. Si ses contrats arrivent à échéance en

² | L'année 2020 pendant la période de Covid-19 est considérée comme une année exceptionnelle, les ménages ont bénéficié de prix moins élevés.

³ | Calcul réalisé à partir du document « Tableau de bord mensuel électricité et gaz naturel - octobre 2021 », Creg, <https://cutt.ly/tTDWTVK>. Il faut garder à l'esprit que cet exercice est une transposition annualisée des prix du mois d'octobre qui peuvent diminuer au cours des mois qui arrivent.

novembre 2021 et qu'il souscrit à nouveau aux contrats les moins chers du marché, il paiera (à consommation équivalente) 4 160 euros annuellement, soit 2 486 euros supplémentaires.

Les réponses de la Vivaldi

En février 2021, afin de lutter contre les conséquences sociales de la crise sanitaire, l'application du tarif social a été étendue aux personnes à qui est reconnu, sur la base de leur niveau de revenus, un statut de bénéficiaire de l'intervention majorée (BIM) dans le cadre de l'Inami. Cette mesure qui concerne environ 450 000 ménages supplémentaires a eu pour effet de doubler les bénéficiaires du tarif social. Cette extension devait prendre fin le 31 décembre 2021.

En octobre 2021, à l'occasion de l'adoption de son projet de budget 2022, le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures (financières et réglementaires) afin d'atténuer la répercussion de la hausse des prix de l'énergie sur la facture des ménages :

- La prolongation de l'élargissement du tarif social aux « BIM » jusqu'au 31 mars 2022.
- L'octroi d'un « chèque énergie » d'un montant unique de 80 euros, directement déduit de la facture, pour les personnes bénéficiaires de ce tarif afin de réduire l'effet de l'augmentation des prix sur le tarif social (qui devrait aussi augmenter).
- La transformation en « accises », non liées à l'augmentation des prix, des taxes fédérales qui représentent 5 % de la facture. Ce qui entrainera « une diminution de la quote-part fédérale de la facture d'énergie d'environ 30 euros par ménage » selon la ministre fédérale de l'Énergie, Tinne Van der Straeten.

- L'octroi d'un financement supplémentaire de 16 millions d'euros au Fond électricité gaz qui permet aux CPAS d'allouer une aide aux personnes qui ont des difficultés de paiement de leurs factures énergétiques.
- L'octroi aux fournisseurs de 32 millions d'euros pour « aider la transition vers un tarif de marché » de leur clientèle (BIM) qui devrait perdre le bénéfice du tarif social en avril 2022.

Au niveau réglementaire, d'autres mesures très bienvenues de protection des consommateurs ont par ailleurs été adoptées : l'interdiction de l'augmentation unilatérale par le fournisseur du montant des factures d'acompte mensuelles, la réglementation des « frais d'abonnements », la fin de la reconduction de « contrats dormants », etc.

L'indexation, pas suffisante pour tous

L'augmentation du prix du gaz et de l'électricité pour les ménages est prise en compte pour le calcul de l'indice santé qui, à travers les mécanismes d'indexation des salaires, traitements et allocations sociales en vigueur en Belgique donnera lieu à leur adaptation, qui devrait en principe neutraliser l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages. Ce mécanisme essentiel n'est toutefois pas suffisant pour protéger tout le pouvoir d'achat de tous les ménages en cas d'augmentation du prix du gaz et de l'électricité. En effet, cette indexation est calculée sur la base du poids moyen de ces dépenses dans le panier de consommation des ménages belges et s'applique sur les revenus (salaires et allocations) dont ils disposent actuellement. Or, tous les ménages ne sont pas exposés de la même façon aux augmentations du prix du gaz et de l'électricité, selon leur niveau de consommation (notamment lié à la composition familiale et à la performance énergétique du logement), selon le type de chauff-

fage qu'ils utilisent et selon le type de contrat de fourniture d'énergie (sa date d'échéance) qu'ils ont souscrit et selon qu'ils bénéficient ou pas du tarif social. En outre, le poids des dépenses de gaz et d'électricité dans les dépenses globales des ménages varie en fonction de leur niveau de revenu et de la composition familiale. Selon l'étude que le régulateur fédéral de l'énergie (Creg) avait menée en 2018, lorsque les ménages chauffent leur logement et leur eau sanitaire au gaz naturel, et qu'ils consomment pour le reste de l'électricité, le poids de la facture annuelle d'électricité et de gaz s'élève à environ 5 % des revenus médians des ménages composés de deux adultes (avec ou sans enfant à charge). Ce poids dans l'ensemble des dépenses étant nettement plus lourd, par exemple, pour un chef de ménage isolé pauvre, le bénéfice du tarif social pouvant toutefois jouer un effet protecteur significatif⁴. Pour un certain type de ménages à tout le moins, souvent parmi les plus précaires, l'indexation des salaires et des allocations ne couvrira donc que partiellement l'augmentation réelle du coût de la vie induite par l'augmentation du coût du gaz et de l'électricité.

Des mesures suffisantes ?

Au vu de l'insuffisance de la protection du pouvoir d'achat des ménages précaires à travers l'index, dans un contexte d'augmentation des prix, le tarif social reste un outil essentiel de lutte contre la précarité énergétique. Toutefois, le bénéfice du tarif social n'est accordé que de façon trop restrictive, excluant certaines personnes, à revenus équivalents, en seule raison de leur statut social (par exemple, parce qu'elles sont titulaires d'une allocation de chômage plutôt que d'un revenu d'intégration). La prolongation jusqu'au 31 mars 2022

de l'élargissement de l'octroi du tarif social aux BIM est donc primordiale. Elle concerne environ 9 % des ménages belges supplémentaires, à faibles revenus, et leur évite de perdre le droit au tarif social à la fin de l'année 2021 et de retomber dans un contrat « classique ». De nombreux acteurs sociaux demandent, avec raison, que l'extension de l'octroi du tarif social aux BIM devienne une mesure permanente⁵.

Par ailleurs, vu les paramètres qui président à son établissement le tarif social augmentera progressivement, puisqu'il est lié (avec effet retard) aux prix du marché. Si les prix devaient rester élevés, il serait souhaitable de maintenir l'octroi d'un chèque énergie aux bénéficiaires du tarif social.

Malgré les bénéfices sociaux certains du tarif social et du chèque énergie de 80 euros adoptés par le gouvernement, il y a néanmoins un risque d'effet de seuil. Les personnes qui ne rentrent pas dans les critères d'obtention du tarif social n'obtiendront aucune aide financière au-delà de l'indexation des salaires, pourtant ils pourraient voir leurs factures annuelles de gaz et d'électricité augmenter très fortement.

Quant aux 32 millions d'euros prévus pour aider les fournisseurs pour « la transition vers un tarif de marché de leur clientèle qui perdra le tarif social », à l'heure actuelle, le gouvernement n'a pas indiqué comment il compte utiliser ce budget : s'agira-t-il d'une aide directe pour soutenir les bénéficiaires des fournisseurs ou servira-t-elle à diminuer la facture des consommateurs ?

4 | Creg, *Étude sur le poids de la facture d'électricité et de gaz naturel dans le budget des ménages belges en 2018*, 14 novembre 2019.

5 | « Carte blanche : face à la flambée des prix de l'énergie, le tarif social comme dernier rempart avant la précarité », *Le Soir*, 29 septembre 2021, <https://cutt.ly/eTDEecw>.

L'impact de la protection sociale bruxelloise

L'augmentation du prix de l'énergie aura des impacts différents en fonction des protections en vigueur dans chaque région. Le gouvernement bruxellois n'a pas pris de mesure spécifique. Néanmoins, la protection des consommateurs y est plus forte que dans les autres régions. En effet, celui-ci a mis en place un statut de « client protégé » afin d'accompagner les personnes en situation de défaut de paiement. Dans ce type de situation, le gestionnaire de réseau (Sibelga) devient le fournisseur du ménage et applique le tarif social durant le temps du remboursement de leurs dettes. De plus, les ménages en difficulté de paiement ne sont pas coupés directement, le fournisseur devant obtenir pour ce faire une décision du juge de paix.

À l'inverse, en Wallonie, dès qu'il y a une dette envers le fournisseur, même minime, ou estimée, celui-ci peut demander le placement d'un compteur à budget. Celui-ci fonctionne avec un système de prépaiement : on ne peut consommer que ce qui a été prépayé. En l'absence de paiement, le ménage est coupé jusqu'au prochain rechargement. Les dépenses de chauffage, étant concentrées en hiver, ce système est difficile à gérer pour les ménages aux budgets étreints. Avec l'explosion des prix que nous connaissons, il pourrait devenir invivable pour un grand nombre d'entre eux. En outre, si le gestionnaire de réseau ne parvient pas à placer le compteur à budget comme le fournisseur le demande, le ménage est coupé, sans aucune forme d'objectivation préalable, et sans que personne ne vérifie que ses droits ont été respectés. Ce mécanisme wallon constitue une véritable zone de non-droit régulièrement dénoncé depuis plus de dix ans par les organisations de consommateurs en tant que procédure administrative d'exclusion sociale des ménages.

Réduire la dépendance aux marchés

Au-delà de ces mesures fédérales qui viennent amortir l'impact immédiat sur les ménages précaires de l'augmentation du gaz et de l'électricité et du développement des protections sociales régionales, de nouveaux chantiers de réflexion devraient être ouverts. Dans le contexte actuel les mesures orientées vers la subvention de la consommation sont évidemment nécessaires pour préserver le pouvoir d'achat et lutter contre la précarité énergétique, toutefois dans un contexte de volatilité des prix sur les marchés, ne faudrait-il pas prévoir un soutien public nettement accru aux économies d'énergie permettant de réellement toucher les locataires et les ménages à faibles revenus ? Ne serait-il pas cohérent, au regard de sa capacité fiscale et de l'impact sur l'index de l'augmentation des prix du gaz et de l'électricité, que l'État fédéral y contribue au côté des régions ? Quant aux prix du gaz et de l'électricité pour les ménages, ne faudrait-il pas les découpler de l'évolution erratique des cotations sur les marchés de gros et recourir dans une plus large mesure à un approvisionnement de gaz à des prix plus stables à travers des contrats à long terme ?