

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

**Le tarif social de l'électricité en Belgique :
Une réponse à la précarité énergétique ?**

Auteur : Aniss El guendi

Promoteur : Thierry Dock

Lecteur-rices : Nabil Sheikh Hassan, Aida Abada

Année académique 2022-2023

Master en politique économique et sociale à finalité spécialisée
Analyse et évaluation des politiques

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

**Le tarif social de l'électricité en Belgique :
Une réponse à la précarité énergétique ?**

Auteur : Aniss El guendi

Promoteur : Thierry Dock

Lecteur-rices : Nabil Sheikh Hassan, Aida Abada

Année académique 2022-2023

Master en politique économique et sociale à finalité spécialisée
Analyse et évaluation des politiques

Remerciements

Je tiens tout d'abord à exprimer ma reconnaissance envers toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à ce travail. Leur accompagnement, leur collaboration, leur inspiration, tout au long de ce parcours, m'ont été d'un soutien inestimable.

Je souhaite remercier tout particulièrement Thierry Dock, mon promoteur de mémoire, pour son encadrement rigoureux et son soutien infaillible tout au long de cette aventure. Sa contribution a été déterminante pour m'aider à mener à bien cette réflexion sur un sujet aussi complexe que les effets des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique. Je voudrais également exprimer ma reconnaissance envers les membres de la commission, Nabil Sheikh Hassan et Aida Abada, pour leur enthousiasme et leur engagement. Leurs conseils éclairés et leur appui tout au long de ce travail ont été indispensables pour sa réussite.

Enfin, je tiens à exprimer ma gratitude envers ma famille pour son rôle essentiel dans la réussite de ce travail. Leur soutien inconditionnel et leur bienveillance ont été pour moi une source de force et de motivation, me permettant de continuer à avancer malgré les obstacles et les difficultés rencontrées.

Table des matières

1	INTRODUCTION	15
2	LE CONTEXTE	17
2.1	LE MARCHE DE L'ELECTRICITE EN EUROPE	17
2.1.1	<i>Retour historique sur la libéralisation du marché électrique en Europe.....</i>	<i>17</i>
2.1.2	<i>L'électricité : une marchandise pas comme les autres.....</i>	<i>21</i>
2.1.3	<i>Adoption d'un modèle de marché électrique en Europe</i>	<i>23</i>
2.1.4	<i>Comment les prix de l'électricité sont -ils fixés ?</i>	<i>25</i>
2.1.5	<i>Évolution des prix de l'électricité en Europe et en Belgique et leur cause</i>	<i>26</i>
2.2	LE PAYSAGE ENERGETIQUE BELGE	31
2.2.1	<i>Contexte.....</i>	<i>31</i>
2.2.2	<i>Les acteurs du réseau électrique.....</i>	<i>31</i>
2.2.3	<i>Évolution de la facture moyenne pondérée de l'électricité sur le marché résidentiel wallon</i>	<i>33</i>
2.2.4	<i>Analyse de la facture des ménages en Wallonie.....</i>	<i>34</i>
2.2.5	<i>Les différents types de contrats d'électricité sur les marchés.....</i>	<i>37</i>
2.3	CONCLUSION	38
3	LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	39
3.1	ORIGINE ET DEFINITIONS DE LA PRECARITE ENERGETIQUE	40
3.2	LA SITUATION EUROPEENNE	43
3.3	LA SITUATION EN BELGIQUE	44
3.4	LES INDICATEURS DE LA PRECARITE ENERGETIQUE	45
3.5	CAUSES DE LA PRECARITE ENERGETIQUE	48
3.6	CONCLUSION	50
4	APPROCHE THÉORIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	51
4.1	LA DEFINITION ANALYTIQUE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE	51
4.2	LE CYCLE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE.....	52
4.3	LES ACTEURS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE	54
5	ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	56
5.1	DEFINITION MULTIPLE DE L'EVALUATION	56
5.2	LE CHOIX DE L'APPROCHE METHODOLOGIQUE	57

5.3	LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE : LA METHODE DE SYNTHESE DES CONNAISSANCES.	58
5.3.1	<i>Étape 1 : Inventaire des politiques publiques</i>	59
5.3.2	<i>Étape 2 : Synthèse des données</i>	60
5.3.3	<i>Étape 3: La logique d'intervention</i>	66
5.3.4	<i>Étape 4 : L'entretien semi-directif pour la récolte des données</i>	68
5.3.5	<i>Etape 5 : Synthèse avec intégration des données de l'entretien</i>	69
5.3.6	<i>Conclusion</i>	70
6	PRÉSENTATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE RELATIVE AU TARIF SOCIAL	71
6.1	INTRODUCTION	71
6.2	ETAPE 1 : CHOIX DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ET DE LA QUESTION DE RECHERCHE	71
6.3	ETAPE 2 : REVUE DE LA LITTERATURE	72
6.3.1	<i>Origine du tarif social</i>	72
6.3.2	<i>Les acteurs de la mise en œuvre du tarif social</i>	73
6.3.3	<i>Le statut de client protégé et le tarif social</i>	77
6.3.4	<i>Les avantages et les inconvénients du tarif social</i>	80
6.3.5	<i>Le tarif social en quelques chiffres</i>	82
6.4	ETAPE 3 : LA LOGIQUE D'INTERVENTION DU PROCESSUS D'OCTROI DU TARIF SOCIAL REGIONAL (AXEE SUR LA LITTERATURE)	85
6.5	ETAPE 4 : LES ENTRETIENS SEMI- DIRECTIF	89
6.6	ETAPE 5 : SYNTHESE AVEC INTEGRATION DES DONNEES DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS	90
7	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	113
8	BIBLIOGRAPHIE	120
9	ANNEXES	127
9.1	ANNEXE 1 : TABLEAUX GENERAUX	127
9.2	ANNEXE 2 : ACTEURS SUR LE MARCHÉ DE L'ELECTRICITE	128
9.3	ANNEXE 3 : REPARTITION DE LA CLIENTELE RESIDENTIELLE SELON LA CWAPE	129
9.4	ANNEXE 5 : LISTING DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE	130
9.5	ANNEXE 6 : CAUSES ET CONSEQUENCES DE LA PRECARITE ENERGETIQUE	137
9.6	ANNEXE 7 : LE TRIANGLE DES ACTEURS : LE TARIF SOCIAL	138
9.7	ANNEXE 8 : TABLEAU D'EXTRACTION DES DONNEES SELON LA METHODE DE SYNTHESE DES CONNAISSANCES	139

9.8 ANNEXE 9 : GUIDE D'ENTRETIEN	141
9.9 ANNEXE 10 : TEST DES HYPOTHESES.....	144
9.10 ANNEXE 11: EXTRAIT DE LA LEGISLATION EUROPEENNE ET WALLONNE EN QUELQUES DATES	156
9.11 ANNEXE 13 : FACTEURS D'ECHEC DANS LE PROCESSUS DE REALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET FORMES INDUITES DE NON RECOURS.	157
9.12 ANNEXE 14 : PROCEDURE DEFAUT DE PAIEMENT DU CLIENT	158
9.13 ANNEXE 15 : MODELE LOGIQUE MODIFIE DU PROCESSUS D'OCTROI DU TARIF SOCIAL REGIONAL.....	159

Liste des figures

Figure 1 : Courbe merit-order (source : Merit Order Curve, s.d.).....	25
Figure 2 : Évolution du prix de l'électricité à terme pour une livraison en 2022 en Belgique en comparaison avec l'évolution des prix des émissions de CO2, le prix du gaz TTF et le prix du charbon (source : CREG, 2021)	29
Figure 3 : Évolution du prix de l'électricité pour chaque période de livraison annuelle en Belgique (en moyenne mensuelle) (source : CREG, 2021)	29
Figure 4 : Évolution du prix spot de l'électricité en Belgique en comparaison de l'évolution du prix spot gaz TTF et du prix du CO2 (source : CREG, 2021)	30
Figure 5 : Schéma de marché avant et après la libéralisation (source : CWaPE, s.d.).....	32
Figure 6 : Évolution de la facture moyenne annuelle pondérée en électricité en indice décembre 2006 = 100 pour les différents clients-type (source : CWaPE 2022)	33
Figure 7 : Composante de la facture moyenne annuelle pondérée pour décembre 2021 et juin 2022- Clientèle Dc (1600 kWh h.pleine-1900kWh h. Creuses) (source : CWaPE, 2022)	36
Figure 8 : Pourcentage des ménages en PE (toutes formes confondues) selon le type de ménage (source : BE- SILC 2019 ; Statbel ; calculs propres).....	48
Figure 9 : Cycle d'une politique publique (source : Knoepfel et al., 2015).....	52
Figure 10 : Triangle de base des acteurs d'une politique publique (source : Knoepfel et al., 2010).....	55
Figure 11 : Méthode de synthèse de connaissance sur les politiques publiques (source : Morestin et al., 2010)	58
Figure 12 : Modèle logique générique (source : Morestin et Castonguay, 2013).....	66
Figure 13 : Nombre de clients sociaux (clients protégés) fédéraux/régionaux électricité en Belgique et en Wallonie (source : CREG, 2023)	84
Figure 14 : Comparaison des tarifs de distribution imputés par GRD sur la facture du client - type DC en décembre 2021 (source : CWaPE, 2022)	127
Figure 15 : Facteurs d'échec dans le processus de réalisation des politiques publiques et formes induites de non-recours (source : Warin, 2017)	157

1 Introduction

Dans un contexte de marché de l'énergie libéralisé où les prix ont subi une forte augmentation ces dernières années, il est devenu fréquent que certains ménages se retrouvent en situation de difficulté du fait de leurs factures d'énergie élevées. Cette situation peut entraîner des conséquences graves sur leur qualité de vie et leur bien-être.

C'est pourquoi nous avons décidé de nous intéresser aux solutions qui s'offrent à ces ménages en difficulté. Nous souhaitons ainsi comprendre comment ces ménages peuvent être mieux protégés et comment nos institutions peuvent les aider à surmonter cette épreuve difficile. Pour cela, nous avons mené une analyse de la littérature afin de nous permettre de mieux comprendre d'une part le fonctionnement du marché de l'énergie et son impact sur la situation des ménages belges et plus spécifiquement ceux des ménages wallons, et d'autre part le fonctionnement de la politique publique du tarif social dans toute sa complexité. Nous avons par la suite complété ces informations par l'exploitation d'interviews afin d'obtenir une vision plus complète de la situation.

Dans le premier chapitre, nous allons explorer l'histoire de la libéralisation du marché de l'énergie, le fonctionnement de l'électricité et le marché électrique en Europe, ainsi que l'évolution de son prix.

Pour ce faire, tout d'abord, nous ferons un rappel historique de la libéralisation du marché de l'énergie qui a permis de mettre fin aux monopoles des entreprises publiques dans le secteur de l'énergie et de permettre l'accès à de nouvelles entreprises. Nous verrons également comment l'électricité est produite à partir de différentes sources d'énergie et comment elle est distribuée aux consommateurs finaux.

Ensuite, nous analyserons le fonctionnement du marché électrique en Europe ainsi que l'évolution de son prix qui sont influencés par une série de facteurs tels que les fluctuations des prix des matières premières utilisées pour produire de l'électricité.

Dans le second chapitre, nous allons nous intéresser au paysage énergétique belge et aux changements mis en place selon les directives européennes relatives à l'ouverture des marchés. Nous analyserons les acteurs du réseau énergétique belge et l'évolution des factures des ménages

wallons. En effet, la Belgique a connu de nombreuses transformations de son paysage énergétique au cours des dernières décennies. Nous verrons comment ces changements ont modifié le réseau énergétique belge et comment ils ont influencé les factures des ménages wallons.

Le troisième chapitre nous amène à nous concentrer sur la mise en place d'une méthodologie pour analyser une politique publique. Tout d'abord, il est important de définir ce qu'est une politique publique. Dès lors, nous nous sommes basés sur les travaux de Peter Knoepfel¹.

Afin de choisir la méthodologie la plus adaptée à notre analyse des politiques publiques, nous devons également déterminer le type d'évaluation à réaliser.

Une fois la politique publique et le type d'évaluation définis, nous pourrions choisir la méthodologie qui convient le mieux à notre objectif qui vise à évaluer l'efficacité d'une politique publique une fois mise en œuvre.

Ce chapitre détaillera dès lors les différentes étapes de la méthodologie choisie, ainsi que les outils et les techniques que nous utiliserons pour analyser cette politique publique. Et, enfin, dans ce dernier chapitre, nous analyserons une politique spécifique en utilisant la démarche méthodologique développée précédemment. Cette politique est celle du tarif social. Nous la présenterons ainsi que son contexte d'application. Nous décrirons également les principaux dispositifs mis en place dans le cadre de cette politique.

Ensuite, nous utiliserons les outils de notre démarche méthodologique pour analyser en profondeur le fonctionnement de cette politique. Nous examinerons les avantages et les inconvénients de cette politique en prenant en compte les différents points de vue des acteurs.

Enfin, nous réaliserons une synthèse de notre analyse en étudiant les facteurs qui peuvent influencer cette politique et en proposant des pistes d'amélioration éventuelles.

¹ Peter Knoepfel (1949), docteur en droit, professeur honoraire à l'IDHEAP (Université de Lausanne), professeur honoraire à l'Université Taras Shevchenko de Kiev, coauteur du livre « Analyse et pilotage des politiques publiques » (avec Corinne Larrue et Frédéric Varone) et auteur de nombreuses monographies et articles scientifiques sur des questions conceptuelles de l'analyse des politiques publiques, des politiques environnementales et du développement durable.

2 Le contexte

2.1 Le marché de l'électricité en Europe

2.1.1 Historique de la libéralisation du marché électrique en Europe

À partir de la fin des années 1980 et du début des années 1990, un vent de libéralisme venu du Royaume-uni et de la côte est des États-Unis va souffler sur le secteur de l'énergie, ce qui va donner l'opportunité à la Commission européenne de s'intéresser de plus près à la politique énergétique de ses pays membres.

Rappelons également que le traité de Rome adopté en 1957 octroie la compétence exclusive des politiques en matière énergétique aux États et non à la Commission. Cependant, le respect de la concurrence constitue une prérogative de la Commission et par ce biais, Bruxelles va pouvoir s'immiscer dans les politiques énergétiques menées par les États membres. En 1987, l'entrée en vigueur de l'Acte unique² facilitera également les politiques menées par la Commission puisque les votes ne sont plus à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée pour l'organisation du marché intérieur.

Dès lors, le secteur de l'énergie électrique, jusqu'alors dominé par des structures électriques érigées en monopole local ou national public ou privé, s'ouvre progressivement à la concurrence. Cette ouverture à la concurrence ne s'amorce pas de la même manière entre les pays des États membres et connaît de nombreuses particularités compte tenu du caractère spécifique de l'électricité (ce caractère spécifique de l'électricité sera traité ultérieurement) (Percebois, 2019).

En 1996, l'Union européenne adopte des mesures pour harmoniser et libéraliser le marché intérieur européen de l'énergie notamment concernant son accès, sa transparence et la réglementation de celui-ci.

Ces mesures ont deux objectifs principaux. Tout d'abord, elles visent à protéger les consommateurs en créant un marché de l'électricité plus compétitif et non discriminatoire. Elles doivent permettre de réduire les coûts pour les consommateurs et d'encourager la concurrence entre les fournisseurs. Les règles de l'UE garantissent également que tous les fournisseurs d'électricité

² Définition : L'Acte Unique est le texte prévoyant l'adoption des mesures visant à la réalisation d'un "espace européen sans frontières intérieures". ... L'acte unique européen, signé (par 12 pays) les 17 et 28 février 1986 à Luxembourg puis à la Haye, est entré en vigueur le 1er juillet 1987.

ont un accès égal aux réseaux de transport et de distribution d'électricité, ce qui signifie que les petits fournisseurs et les nouveaux entrants sur le marché ont les mêmes chances que les grands fournisseurs établis.

Le deuxième objectif de la libéralisation était de lutter contre la précarité énergétique en renforçant les droits des clients individuels et des acteurs du secteur de l'énergie. Par exemple, les fournisseurs d'électricité doivent maintenant informer les consommateurs de leurs tarifs et leur donner le droit de changer de fournisseur facilement et rapidement. Les consommateurs ont également le droit d'être informés de l'origine de l'électricité qu'ils achètent et de savoir si elle provient de sources renouvelables. Des tarifs sociaux sont mis en place pour aider les consommateurs à faible revenu à payer leurs factures d'énergie. En outre, les fournisseurs d'électricité ne peuvent plus couper l'électricité ou le gaz pour des raisons de non-paiement en période de grand froid, afin d'éviter les risques pour la santé des consommateurs³. Ces mesures visent à garantir que tous les consommateurs ont accès à des services énergétiques de qualité et à des tarifs raisonnables, afin de lutter contre la précarité énergétique. Les rôles et responsabilités des acteurs du marché et des régulateurs ont également été définis afin de garantir une sécurité de l'approvisionnement en électricité, en gaz et en pétrole et de développer des réseaux transeuropéens de transport de l'électricité et du gaz (Ciucci, 2021).

Pour initier cette libéralisation du marché de l'énergie, la Commission européenne rappelle, tout d'abord, les dispositions de la version originelle de l'article 90 du traité de Rome, qui dispose que « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [...] sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* » (CEE, 1957). Quant aux services publics, ils ne doivent pas freiner la progression de la concurrence. Dans le cadre d'une concurrence au sens strict, seuls les « monopoles naturels »⁶ peuvent échapper à cette logique.

Cependant, les activités de production ou de commercialisation de l'électricité ne sont pas considérées comme une situation de monopoles naturels selon la Commission européenne. Les

³ Depuis ce 1er janvier 2023, en Wallonie, les fournisseurs ne peuvent plus couper sans un passage devant le juge de paix.

⁶ Un « monopole naturel » est une activité qui pour des raisons de coût ne peut être assurée par un seul opérateur comme le réseau de transport de l'électricité. La duplication de ce réseau nécessiterait des coûts colossaux et cette concurrence serait antiéconomique. Les deux opérateurs auraient tout intérêt à fusionner.

producteurs et les fournisseurs peuvent se faire concurrence. Cela serait d'ailleurs bénéfique pour le consommateur selon la Commission.

Le but de la Commission européenne était d'une part, ouvrir à la concurrence ce qui peut l'être et d'autre part maintenir le monopole sur la gestion des réseaux avec un contrôle afin d'éviter un abus de position dominante.

Ce choix de la libéralisation du secteur de l'énergie par la Commission européenne est motivé par plusieurs raisons dont un rapport de Paolo Cecchini⁷ (1992) confirmant qu'une intensification des échanges, dans tous les domaines y compris ceux de l'électricité et du gaz, serait bénéfique pour les consommateurs européens. La baisse du coût d'accès à l'énergie impacterait également de manière positive le PIB. Mais l'une des raisons qui ont déterminé le choix d'une libéralisation du secteur de l'énergie a été l'ouverture concurrentielle réussie du secteur de la télécommunication et du secteur aérien. Dans ces deux secteurs, la suppression des monopoles a permis de diversifier leurs services et de diminuer le prix aux consommateurs.

Mais il existe des différences importantes entre le secteur de la télécommunication et le secteur de l'énergie qui n'ont pas été prises en compte par la Commission européenne. Dans le secteur des télécoms, l'ouverture à la concurrence s'est réalisée dans un contexte d'innovation technologique (l'apparition du téléphone mobile). Par contre, le secteur de l'énergie n'a pas bénéficié d'un tel bouleversement technologique même si l'apparition des centrales TGV (Turbine- Gaz- Vapeur) a permis la production d'électricité à des coûts réduits avec des puissances modestes à la différence des centrales nucléaires. L'électricité continue toujours à être transportée dans un réseau câblé et le gaz par des conduits. Le réseau électrique continuera à rester un « monopole naturel », cela est dû à son infrastructure coûteuse et à la difficulté de le dupliquer. Contrairement au secteur de l'électricité où la demande reste stable, la demande de service de la télécom ou du secteur aérien (apparition du low cost) a, quant à elle, fortement augmenté.

Les premières directives de la libéralisation (**premier paquet « Energie »**) sont officialisées en 1996 (électricité) en vue de leur transposition dans les systèmes juridiques des États membres à l'échéance de 1998 pour l'électricité. Ces premières directives imposent la suppression des

⁷ Le défi. Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières, Flammarion, 1988. Ce livre est la synthèse d'une étude de 6 000 pages et traduite en dix-sept langues réalisée à la demande de Jacques Delors pour la Commission européenne.

monopoles d'importation, d'exportation, de production et de fourniture de l'électricité. Les réseaux deviennent des « essential facilities »⁸ et peuvent continuer à fonctionner comme des monopoles (y compris publics). L'accès aux infrastructures est ouvert à tous les producteurs, fournisseurs et clients. Une commission de régulation de l'énergie sera mise sur pied pour fixer un péage d'accès. Le prix de ce péage sera de type cost-plus⁹ avec un prix plafond et devra être déterminé sur quatre à cinq années pour permettre aux consommateurs d'anticiper leurs coûts et motiver les gestionnaires de réseaux à améliorer leur performance (Hansen et Percebois, 2015).

Le « **deuxième paquet** » est adopté en 2003, ses directives devant être transposées en droit national par les États membres pour 2004, et certaines dispositions n'entrant en vigueur qu'en 2007. La Commission européenne décide d'accélérer le mécanisme d'ouverture à la concurrence en abaissant le seuil d'éligibilité et en imposant une séparation juridique des activités de production, de transport, de distribution et de fourniture. Les consommateurs industriels et particuliers sont désormais libres de choisir leur propre fournisseur de gaz et d'électricité.

En avril 2009, une troisième directive « **paquet énergie – climat** » est adoptée pour poursuivre la libéralisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz. Elle modifie le deuxième paquet et constitue la pierre angulaire de la mise en œuvre du marché intérieur de l'énergie. Elle prévoit notamment une séparation patrimoniale des réseaux, ce qui implique que l'opérateur historique ne peut plus disposer de la totalité du capital d'un réseau. Certains réseaux en Europe seront ainsi privatisés. Cette directive a également pour objectif de fixer, aux États membres de l'Union européenne, les « trois fois 20 » : 20% d'efficacité énergétique du PIB par rapport à 1990, 20 % de diminution des émissions de gaz à effet de serre et 20% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique.

En juin 2019, un quatrième paquet « **Energie** » est adopté pour répondre aux besoins liés aux énergies renouvelables sur le marché et attirer les investissements. Il prévoit des incitants pour les consommateurs et introduit une nouvelle limite pour que les centrales électriques puissent bénéficier de subventions en tant que mécanismes de capacité. Il impose également aux États membres de préparer des plans d'urgence pour les crises de l'électricité potentielles.

⁸ Le terme « essential facilities » est emprunté au Sherman Act voté en 1890 par le Congrès américain, parfois traduit par « facilités essentielles » en français.

⁹ Les péages suivent les coûts.

Le cinquième paquet intitulé « **Mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe** » est publié en 2021 dans le but d'accorder les objectifs énergétiques de l'Union sur les nouvelles ambitions européennes en matière de climat pour 2030 et 2050.

En résumé, les directives évoquées visent à libéraliser le marché de l'énergie, c'est-à-dire à le rendre plus concurrentiel, dans le cadre d'une approche libérale de l'économie. Cependant, cette approche néolibérale a été limitée par des exceptions liées à la nature du produit et aux choix politiques des États membres de l'Union européenne. En effet, chaque État membre possède sa propre politique énergétique et ses propres sources d'énergie, ce qui a conduit à l'inclusion de nombreuses exceptions dans les directives. Certains pays ont opté pour une production d'énergie nucléaire, tandis que d'autres ont choisi de développer les énergies renouvelables comme l'éolien ou le solaire, ce qui a eu un impact sur les modalités d'ouverture des marchés de l'électricité.

Toutefois, la libéralisation du marché de l'énergie suscite des préoccupations quant à son impact sur les prix de l'électricité et la protection des consommateurs, car la concurrence peut inciter les fournisseurs à réduire les coûts en proposant des services de moindre qualité. Pour répondre à ces questions, nous analyserons les données de marché afin de déterminer si les politiques de libéralisation ont réellement entraîné une augmentation de la concurrence, se traduisant par une baisse des prix de l'électricité et une meilleure protection des consommateurs.

2.1.2 L'électricité : une marchandise pas comme les autres

L'électricité peut prendre la forme à la fois d'une marchandise et d'un service public à caractère industriel ou commercial (Percebois, 2019). Le transport de cette énergie requiert un réseau électrique interconnecté à l'échelle européenne, lequel demande une gestion très particulière puisque à tout moment, la quantité injectée de courant doit être strictement égale à la quantité de courant dans ce même réseau. Dès lors, l'énergie électrique est liée à une contrainte d'équilibre dans son transport à travers un réseau électrique. Cette énergie est également soumise en partie aux lois du marché, mais pas totalement. Elle est également impactée par des décisions publiques, aussi bien au niveau des choix de production qu'à celui de l'organisation des réseaux. Nous reviendrons sur le fonctionnement du marché électrique au cours de ce chapitre.

La production de l'électricité démarre au niveau de différentes centrales électriques, localisées sur le territoire en fonction des contraintes de captage (le long des fleuves ou bords de mer pour le nucléaire ou l'hydraulique, des mines de charbon ou des gisements d'hydrocarbure pour les

centrales thermiques classiques). Une fois l'électricité produite, celle-ci est transportée sous haute tension (de 70 kV et plus), à travers un réseau de transmission (GRT), pour être distribuée en moyenne et basse tension dans un réseau de distribution (GRD) jusqu'au consommateur final commercial, industriel ou domestique.

Il est également important de prendre en compte le caractère de non-stockabilité du courant électrique. À l'heure actuelle, les technologies de stockage ont des capacités limitées et ne permettent pas de stocker de grandes quantités de courant à des prix raisonnables. Par conséquent, la quantité de courant injectée en amont par les centrales doit être strictement égale à la quantité soutirée par les consommateurs et aux pertes électriques dans le réseau de distribution. Ces pertes électriques sont la conséquence de la dissipation de l'énergie électrique sous forme de chaleur dans les équipements du réseau (ligne aérienne, ligne souterraine, transformateur, etc.). En Belgique, les pertes sur l'ensemble du réseau pour 2019 s'élevaient à 1,45 % pour les heures pleines et 1,35 % pour les heures creuses (Elia, s.d.).

Cette contrainte d'équilibre instantané du réseau a pour effet de provoquer la volatilité des prix de l'électricité sur le marché de gros si la demande n'est pas anticipée. En effet, une demande mal anticipée implique de faire appel à des centrales de production dites de « réserve » dont la maintenance est coûteuse en raison de son faible facteur de charge¹². Cette volatilité est bien plus élevée que celle du prix du pétrole ou de n'importe quelle autre matière première.

Les lois de Kirchhoff¹³ expliquent le trajet de l'électricité sur un réseau interconnecté et justifient notamment que la fréquence sur le réseau européen doit être proche de 50 HZ (60 HZ sur les réseaux des États-Unis et du Brésil).

Lorsque des consommateurs partout en Europe soutirent du courant électrique sur le réseau, il faut qu'à l'autre bout de la chaîne les producteurs injectent en même temps de l'électricité pour stabiliser la fréquence du réseau. Si tel n'est pas le cas, on court le risque d'un effondrement du réseau. Ces spécificités techniques demandent un balancement constant entre l'offre et la demande. Cela requiert soit de réduire une partie de la demande (effacement contractuel ou délestage), soit d'appeler des centrales maintenues en stand-by (réserves primaires, secondaires

¹² Le facteur de charge d'une unité de production électrique est le ratio entre l'énergie qu'elle produit sur une période donnée et l'énergie qu'elle aurait produite durant cette période si elle avait constamment fonctionné à puissance nominale. Il fournit une indication importante pour calculer la rentabilité d'une installation électrique.

¹³ loi des nœuds et loi des mailles.

ou tertiaires). Dans cette configuration, l'offre est entièrement fonction de la demande. Cette situation peut conduire à une hausse des prix.

Avec l'électricité, les files d'attente sur le réseau n'existent pas, à la différence de ce qui se passe sur un réseau téléphonique : toute demande doit être satisfaite ou délestée en temps réel, sinon c'est le black-out sur le réseau. Il est également important de comprendre que la circulation du courant dans les lignes du réseau ne suit pas un trajet déterminé par le producteur. Le courant circule dans les lignes où la résistance est la plus faible. Contrairement aux autres biens, il n'est pas possible d'identifier le chemin pris par le courant du producteur vers le consommateur. Par conséquent, le consommateur belge ayant acheté de l'électricité à un fournisseur allemand, n'obtient pas physiquement ce courant électrique, mais plutôt le courant électrique produit le plus près de chez lui.

2.1.3 Adoption d'un modèle de marché électrique en Europe

Les politiques de concurrence européennes ont initié une dynamique d'intégration des États membres en vue de la création d'un marché unique de l'électricité. Cette idée s'est concrétisée dans les années 2000, lorsque tous les acteurs ont commencé à converger vers l'idée que la concurrence et le marché devaient être organisés au niveau européen, autour d'une bourse commune. Pour atteindre cet objectif, plusieurs étapes ont été nécessaires, notamment la création d'une bourse nationale pour le gaz et l'électricité, le développement des réseaux électriques transfrontaliers pour augmenter les capacités d'échange entre les pays, ainsi que l'interconnexion entre les différentes bourses. Toutes ces étapes sont à la base du fonctionnement actuel du marché de l'électricité.

2.1.3.1 Le marché électrique actuel

Le marché de l'électricité est un marché complexe où s'entremêlent transactions financières et flux physiques. Pour comprendre le fonctionnement de ces marchés, il est nécessaire de se pencher sur l'analyse de la formation des prix de gros de l'électricité.

Pour pouvoir gérer les propriétés singulières du courant électrique, différents types de marchés de gros ont vu le jour sur différents horizons temporels par rapport aux moments de production et de consommations réelles, mais aussi sur leur caractéristique de base. Actuellement, il existe

plusieurs types de marchés du gros, dont le marché de gros à long terme, et le marché de gros à court terme appelé également le marché spot.

Le marché spot fonctionne, soit sur les modalités d'une bourse de l'électricité par l'intermédiaire d'une plateforme informatique multilatérale sur laquelle les acteurs du marché formulent des demandes ou des offres, soit dans le cadre de contrats bilatéraux OTC¹⁴ (over the counter). Ces transactions sont anonymes et transparentes. Elles servent surtout à l'équilibrage du portefeuille afin d'éviter des pénalités. Dans ce marché à court terme, il existe également deux autres types de marchés. Le marché day-ahead¹⁵ (DAM) et le marché intraday continu (CIM).

La rencontre entre la quantité demandée et de la quantité offerte donne un prix d'équilibre pour le produit concerné du marché day-ahead. Ce prix d'équilibre, qui est en principe la dernière offre acceptée, est ensuite payé par tous les acheteurs du produit en question, et versé à tous les fournisseurs. Ce mécanisme de tarification est également connu sous le nom 'mérite order curve'.

Ce marché du day-ahead ne sera jamais entièrement précis. L'approche basée sur un marché se traduira toujours par un déséquilibre résiduel sur le réseau électrique parce qu'il n'est pas possible de prédire la production et la consommation avec précision en raison des changements des conditions climatiques ou des pannes imprévues d'installations. Et quoi qu'il arrive, les traders ne sont pas capables de conclure tous les contrats nécessaires au maintien de l'équilibre sur le réseau électrique.

C'est pourquoi un autre marché a été créé : le **marché intraday**. Il permet aux acteurs sur le marché de corriger leur injection ou leur prélèvement sur le réseau peu de temps avant la livraison effective. Ce marché fonctionne également par l'intermédiaire d'une bourse qui a lieu cette fois-ci le même jour que la livraison de l'énergie.

¹⁴ Définition : Les marchés OTC n'adoptent pas le même mécanisme de fonctionnement que la bourse. Elles sont organisées pour les transactions bilatérales. Des intermédiaires (par exemple : des courtiers) mettent en relation des acteurs du marché pour échanger de l'électricité. Toutefois, des transactions directes entre deux parties peuvent être possibles. Contrairement au marché de la bourse. Les prix sont confidentiels et non transparents vis-à-vis des autres acteurs du marché. Néanmoins, les prix transparents des bourses de l'électricité sont le plus souvent utilisés en guise de référence. La plupart des contrats à terme sont généralement négociés sur les marchés OTC.

¹⁵ Le marché day-ahead désigne la négociation d'électricité pour le lendemain, qui a lieu, sur la plateforme boursière européenne de l'électricité EPEX Spot ou dans le cadre de contrats bilatéraux OTC (Over-the-Counter). Les transactions lors des ventes aux enchères spot sont anonymes et se déroulent tous les jours, y compris les jours fériés.

Cette partie permet de saisir les aspects opérationnels du marché de l'électricité et démontre que les États ont complètement renoncé à réguler ce marché. Ce sont uniquement les acteurs impliqués dans ce marché qui interagissent sur une plateforme d'échange où le prix d'équilibre est établi.

2.1.4 Comment les prix de l'électricité sont-ils fixés ?

Sur le marché de gros, le prix d'équilibre se fixe heure par heure selon la loi de l'offre et de la demande, en respectant le mécanisme du « merit order », c'est-à-dire que les centrales de production sont appelées par ordre de coût marginal. Autrement dit, la centrale de production ayant le coût de production le moins élevé sera appelée en premier et ainsi de suite. Plus la demande d'électricité est forte, plus on doit faire appel à des centrales de plus en plus coûteuses.

Lorsqu'une centrale de production équilibre le réseau, elle devient donc la centrale marginale, c'est-à-dire que celle-ci fixe le prix sur le marché. Dès lors, elle reçoit son coût marginal.

Cependant, lorsque cette centrale est inframarginale et que la centrale marginale qui fixe le prix est une centrale dont le coût variable est plus élevé, la centrale inframarginale bénéficie d'une rente. Cette rente représente la différence entre le prix de vente et le coût marginal, ce qui permet de couvrir les coûts fixes de la centrale marginale.

Lors d'une période de tensions offre-demande, la centrale marginale la plus coûteuse peut être appelée. Cela impacte inévitablement le prix spot qui peut s'envoler afin d'assurer le financement de cette installation.

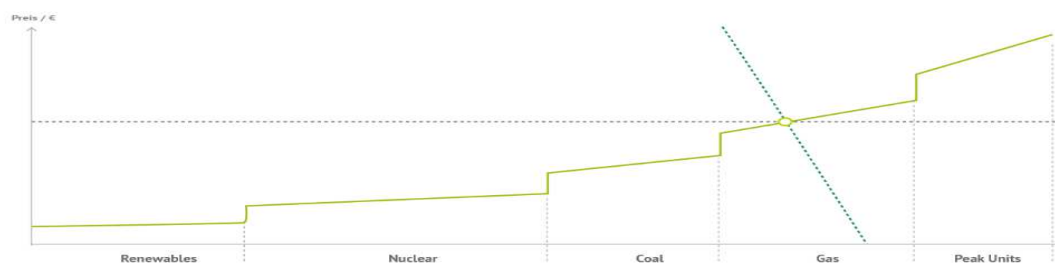


Figure 1: Courbe merit-order (source : Merit Order Curve, s.d.)

Dans ce graphique, les offres de production (courbe verte) sont regroupées sous la forme d'une courbe d'offre unique classée en fonction d'un prix croissant. Celle-ci est désignée comme la

courbe de préséance économique. L'opérateur du marché regroupe aussi les demandes pour former la courbe de demande. L'intersection de ces deux courbes détermine le prix de compensation et le volume de compensation. Tous les acteurs participants sur ce marché obtiendront ce prix de compensation pour l'électricité qu'ils injectent ou prélèvent sur le réseau.

Les énergies renouvelables ont un coût marginal très faible (cf. figure 1). Le nucléaire se caractérise aussi par un faible coût d'exploitation et suit les énergies renouvelables dans le classement. Par contre, en fonction des prix des quotas CO₂, les coûts d'exploitation d'une centrale TGV peuvent être plus faibles ou plus élevés qu'une centrale au charbon.

On constate que la courbe de préséance économique comprime le prix de compensation pour la même demande lorsqu'il y a une hausse des offres d'énergie renouvelable. Et par la même occasion, celle-ci repousse les unités les plus coûteuses en dehors du marché.

2.1.5 Évolution des prix de l'électricité en Europe et en Belgique et leurs causes

Étant donné la complexité du secteur de l'énergie, ce point prendra en compte deux rapports, celui de la Commission européenne (CE, 2021) reprenant les fluctuations sur le marché de gros en général, et celui de la CREG (CREG, 2021) reprenant plus précisément les fluctuations des prix de l'énergie sur le marché de gros à terme et spot pour la Belgique. Étant donné qu'il existe une corrélation entre le prix du gaz et de l'électricité, ce point inclut également une explication sur le marché du gaz.

Les prix de l'électricité et du gaz naturel ont atteint des niveaux historiquement élevés sur tous les marchés de gros (à terme et spot) en 2021. Sur le marché spot du gaz naturel, le prix a même dépassé le niveau historique le plus élevé qui avait été atteint en 2007-2008 avant la crise financière.

2.1.5.1 Le marché de gros de l'électricité

Selon le rapport de la Commission européenne au parlement européen (CE, 2021), la hausse récente des prix de l'électricité est principalement provoquée par une forte demande mondiale de gaz notamment due par la croissance de l'activité économique en Chine. Celle-ci augmente au fur et à mesure que la reprise économique se consolide. Cette augmentation de la demande n'a pas été accompagnée d'une augmentation identique de l'offre.

Étant donné que les prix du gaz constituent un élément essentiel dans la formation du prix de l'électricité dans la plupart des pays de l'UE, tous ces facteurs ont contribué à la hausse du prix de l'électricité dans toute l'Union européenne. De plus, la baisse de la production des énergies renouvelables, provoquée par des conditions météorologiques saisonnières désavantageuses, a également influencé le prix de l'électricité.

Le prix européen du carbone a également subi une hausse importante en 2021, même si c'est dans une bien moindre mesure que le prix du gaz. L'effet de la hausse du prix du gaz sur le prix de l'électricité est neuf fois plus important que l'effet de la hausse du prix du carbone¹⁹. En 2021, le prix du carbone est passé de 30 EUR par tonne de CO₂ pour atteindre 60 EUR par tonne de CO₂. Cette hausse s'explique, entre autres, par une demande grandissante de quotas de CO₂ qui résulte de la reprise de l'activité économique après la crise de la COVID-19 et par les attentes liées aux ambitions climatiques à l'horizon 2030.

Le niveau élevé des prix du gaz contribue également à une hausse du prix du carbone étant donné qu'il entraîne une hausse de l'utilisation du charbon pour la production d'électricité et, par conséquent une augmentation de la demande de quotas d'émission.

Selon le rapport de la Commission européenne (CE, 2021), le gaz naturel représente environ un quart de la consommation d'énergie totale de l'Union. Environ 26 % de ce gaz est consommé par le secteur de la production d'électricité (y compris les installations de cogénération) et environ 23 % par l'industrie. Une grande partie des volumes restants est consommée par les ménages et le secteur des services, principalement pour des besoins de chauffage et de refroidissement²¹.

Ces dernières années, il a été observé un remplacement des combustibles fossiles au profit du gaz et des énergies renouvelables, tandis que la part du nucléaire est restée à environ 25 % dans le mixte énergétique. La tendance haussière du prix du gaz a inversé cette dynamique au profit

¹⁹ De janvier 2021 à septembre 2021, le prix du SEQUE (système d'échange du quota d'émission de CO₂) de l'UE a augmenté d'environ 30 EUR/tCO₂, ce qui se traduit par une augmentation des coûts d'environ 10 EUR/MWh pour l'électricité produite à partir de gaz (dans l'hypothèse d'une efficacité de 50 %) et d'environ 25 EUR/MWh pour l'électricité produite à partir de charbon (dans l'hypothèse d'une efficacité de 40 %). Cette augmentation est clairement supplantée par la hausse observée du prix du gaz d'environ 45 EUR/MWh sur la même période.

²¹ Le gaz naturel peut être importé dans l'UE soit au moyen de gazoducs depuis sa source, soit en étant transporté sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL). Le gaz doit être stocké pour équilibrer les fluctuations de la demande journalière et saisonnière. Ce stockage permet également de garantir l'approvisionnement en gaz en cas de rupture d'approvisionnement ou de demande particulièrement élevée. Le principal avantage du gaz en stock est qu'il se trouve à proximité du consommateur et peut être distribué sans délai.

du charbon dans certains États membres, malgré le fait que ce dernier génère une intensité de CO2 plus élevée par MWh.

En 2019, le taux de dépendance de l'UE à l'égard des importations d'énergie s'élevait à 61 % contre 56 % en 2000. Cette forte dépendance à l'égard des importations²² expose l'économie et les secteurs clés de l'UE à d'importantes fluctuations des prix des combustibles fossiles qui sont négociés sur les marchés mondiaux.

La GREG (commission de régulation de l'électricité et du Gaz) a également publié un rapport reprenant les fluctuations du prix de l'électricité sur le marché spot et à terme en Belgique.

Sur le marché de l'électricité, ce sont essentiellement les hausses des prix du gaz et du charbon qui expliquent la montée actuelle des prix et dans une moindre mesure, la hausse du prix de la tonne de CO2. Le prix du CO2 reste cependant dans un tunnel haussier et devrait orienter à la hausse les prix de l'électricité à moyen terme.

Le prix de l'électricité sur les marchés de gros en Europe est fixé selon la tarification au coût marginal (cf. figure 1) c'est-à-dire selon le coût de production du dernier kWh produit. Dans le contexte actuel, en Europe, le coût du dernier kWh produit correspond en grande partie, aux centrales à gaz et à charbon. Les coûts de production de l'électricité dans une centrale à gaz ou à charbon intègrent à la fois le coût du combustible (gaz ou charbon) et les coûts d'émission de CO2, pour lesquels les producteurs doivent acheter des droits d'émission. Dès lors, plus le prix du gaz ou du charbon et le prix du CO2 sont élevés, plus les coûts de ces centrales sont élevés et, donc, plus les prix sont élevés sur le marché de gros de l'électricité.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des prix de l'électricité à terme pour l'année 2022 en Belgique en rapport avec l'évolution du prix du gaz, du CO2 et du charbon²⁴.

Comme expliqué précédemment, l'augmentation des prix de l'électricité est principalement liée à l'augmentation du prix du CO2 entre 2019 et 2020. À partir de 2021 jusqu'à aujourd'hui, cette

²² Pétrole (97 %), charbon (44 %) et gaz (90 %).

²⁴ Le charbon présente un prix historiquement élevé. Ce prix élevé du charbon est influencé par plusieurs facteurs: une forte demande en Asie et en Allemagne, une production plus faible en Chine et des problèmes de la chaîne d'approvisionnement de charbon en Indonésie, des stocks à des niveaux faibles en Asie, aux USA et en Europe, une guerre commerciale entre la Chine et l'Australie. La Chine refusant d'acheter le charbon australien et cherchant à le remplacer par du charbon d'autre origine.

hausse des prix de l'électricité est principalement liée, dans un premier temps, à une forte augmentation des prix à terme sur le marché des combustibles fossiles (gaz naturel et charbon), suivie d'une augmentation du prix du CO₂.

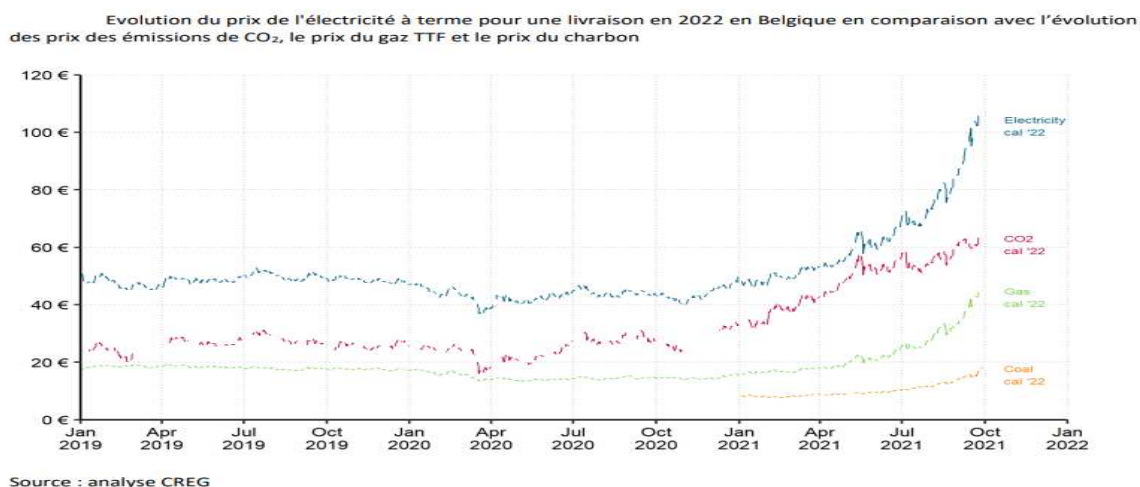


Figure 2 : Évolution du prix de l'électricité à terme pour une livraison en 2022 en Belgique en comparaison avec l'évolution des prix des émissions de CO₂, le prix du gaz TTF et le prix du charbon (source : CREG, 2021)

Figure 15: Evolution du prix de l'électricité pour chaque période de livraison annuelle en Belgique (en moyenne mensuelle)

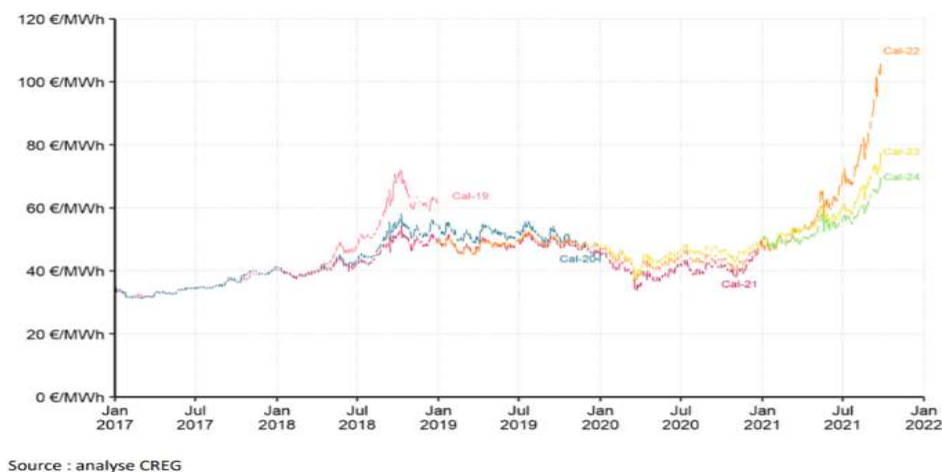


Figure 3 : Évolution du prix de l'électricité pour chaque période de livraison annuelle en Belgique (en moyenne mensuelle) (source : CREG, 2021)

2.1.5.2 Les marchés spot de l'électricité

Selon le rapport de la Greg (CREG, 2021), les prix spots sont généralement utilisés comme références pour l'indexation des offres à prix variables aux clients finaux. Contrairement au marché à terme, le marché spot se caractérise par une grande volatilité due d'une part, aux

éventuelles indisponibilités non prévues des centrales de production et d'autre part au problème d'intermittence des énergies renouvelables.

Tout comme les marchés à terme de l'électricité, la hausse des prix du marché day ahead s'explique principalement par le mécanisme de tarification au coût marginal. Le prix de l'électricité est déterminé selon une tarification au coût marginal qui correspond au coût de production du dernier kWh produit. Dans le contexte actuel, il s'agit, en grande partie, du kWh produit à partir des centrales à combustible fossile gaz et charbon importé d'Allemagne. Dès lors, les coûts de production des centrales à gaz et au charbon sont directement impactés par l'augmentation des prix du gaz naturel, du charbon et de la tonne de CO₂.

Par conséquent, la cause principale de l'augmentation des prix spot de l'électricité est donc l'augmentation des prix du gaz naturel et du charbon sur les marchés spot, suivie par l'augmentation du prix du CO₂, tout comme le marché à terme de l'électricité (cf. figure 4).

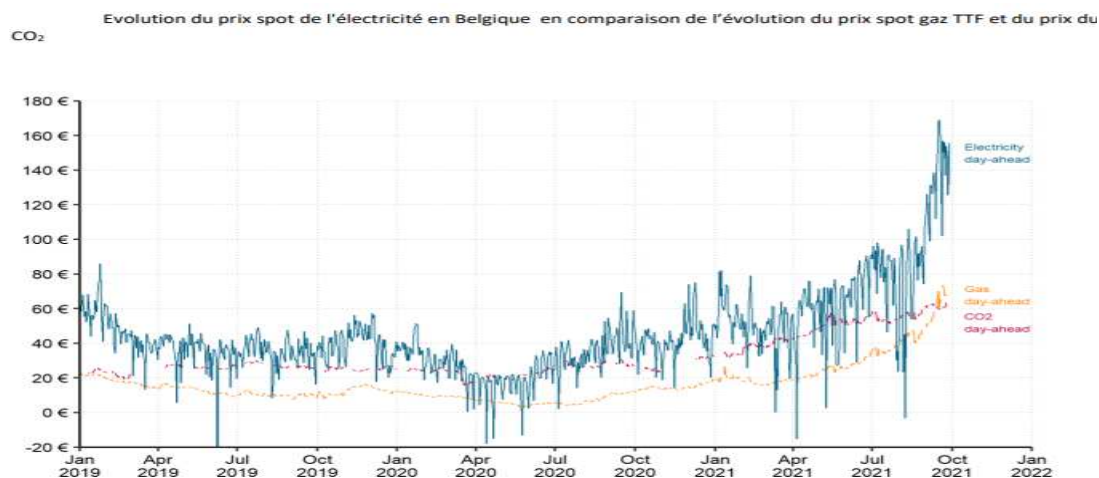


Figure 4 : Évolution du prix spot de l'électricité en Belgique en comparaison de l'évolution du prix spot gaz TTF et du prix du CO₂ (source : CREG, 2021)

Maintenant que nous avons exploré le marché de l'énergie européen et son fonctionnement, il est temps de nous concentrer sur le marché belge. Dans la prochaine section, nous allons nous pencher sur les changements qui ont eu lieu en Belgique à la suite de la libéralisation du marché de l'énergie. Nous allons voir comment cette libéralisation a affecté les entreprises énergétiques belges et les consommateurs, ainsi que les défis auxquels ils ont été confrontés.

2.2 Le paysage énergétique belge

2.2.1 Contexte

Depuis le 1er juillet 2007, le marché de détail de l'énergie (électricité et gaz) s'est ouvert à la concurrence pour l'ensemble de la Belgique. Avant cette libéralisation du marché, les intercommunales appelées également "Gestionnaires du réseau de distribution d'électricité et/ou de gaz" s'occupaient de la distribution et de la vente d'électricité et de gaz naturel aux consommateurs particuliers et professionnels.

Cette libéralisation du marché répond aux directives de l'Union européenne (cf. annexe 11) de mettre en place un marché commun de l'énergie à tous les états membres. Pour répondre à ces directives, les États membres de l'Union européenne, dont la Belgique, ont eu pour obligation de prendre des mesures pour différencier les métiers de chaque domaine de l'énergie, telles que la production, le transport, la distribution et la fourniture. Une des principales mesures a été d'ouvrir la concurrence dans les domaines de la production et de la fourniture, ce qui signifiait que les fournisseurs commerciaux avaient désormais la responsabilité de vendre de l'électricité et du gaz aux consommateurs.

Cela a permis aux consommateurs de choisir un contrat avec le fournisseur d'électricité de leur choix en fonction des tarifs et des services qui leur conviennent le mieux. Cependant, la gestion des réseaux de distribution, des installations techniques et des compteurs est restée une activité non libéralisée, et elle est toujours assurée par les intercommunales.

En outre, des obligations de service public ont été introduites pour garantir la fourniture d'énergie aux ménages, et des régulateurs ont été mis en place pour surveiller le marché de l'énergie. En Belgique, la commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) joue ce rôle dans l'ensemble du territoire, tandis que la Commission wallonne pour l'Énergie (CWaPE) s'en charge exclusivement en Wallonie.

2.2.2 Les acteurs du réseau électrique

Avant la libéralisation, les intercommunales étaient responsables de la distribution et de la vente d'énergie (électricité et gaz). Tous les ménages, raccordés au réseau électrique, devaient se

fournir en énergie auprès de leur distributeur. Deux fournisseurs (Electrabel et Luminus) détenaient ensemble une part de marché d'environ 97 % juste avant la libéralisation du secteur de l'énergie belge (CREG, 2021).

Par la suite, le fonctionnement du marché énergétique belge a subi de profonds changements donnant lieu à l'apparition de nouveaux acteurs avec des rôles définis clairement²⁸.

L'électricité produite sur le réseau haute tension est dorénavant gérée par un gestionnaire du réseau de transport (GRT), qui en Belgique est représenté par Elia. Quant à la distribution, elle est assurée par le gestionnaire du réseau de distribution (GRD). Ce sont les intercommunales qui assurent cette responsabilité pour une zone géographique déterminée. Elles se chargent entre autres de gérer le raccordement du client sur le réseau et de s'assurer de la continuité de l'approvisionnement, quel que soit le fournisseur. Ces deux activités ne sont pas soumises à la concurrence, contrairement au fournisseur. Les fournisseurs d'énergie sont des intermédiaires importants entre les producteurs et les consommateurs. Leur rôle est d'acheter de l'électricité ou du gaz en gros auprès des producteurs afin de les revendre au détail aux consommateurs. La figure 5, extraite du site de la CWaPE (CWAPE, s.d.) illustre bien les changements structurels du marché de l'énergie belge.

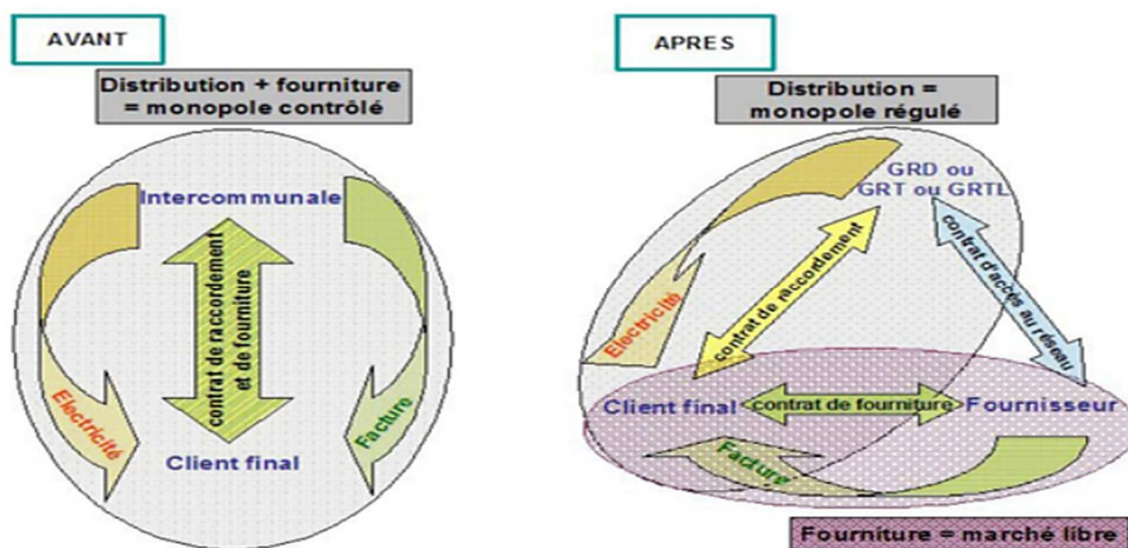


Figure 5: Schéma de marché avant et après la libéralisation (source : CWaPE, s.d.)

²⁸ Un tableau reprenant l'ensemble des acteurs du marché électrique belge est joint en annexe 2.

La libéralisation du marché de l'énergie en Belgique a eu un impact sur les parts de marché des fournisseurs. À ce jour, les parts de marché combinées d'Electrabel et Luminus pour l'électricité en Wallonie s'élèvent à environ 63% (contre 97% avant la libéralisation). Les travaux de la CWAPE indiquent une baisse de la concurrence (du fait de faillites et de retraits de fournisseurs), un niveau de concentration élevé et un risque pour le marché de l'énergie en Wallonie.

En résumé, la libéralisation du marché de l'énergie a offert aux consommateurs une plus grande variété de choix. Cependant, bien que la part de marché des fournisseurs historiques ait diminué, ceux-ci restent les acteurs dominants sur le marché de l'énergie. Cette situation soulève des interrogations quant à l'objectif premier de la libéralisation du marché, qui était de favoriser la concurrence et de faire baisser les prix pour les consommateurs. Il est donc pertinent de se poser la question de savoir si les consommateurs bénéficient réellement de prix plus bas grâce à la concurrence sur le marché de l'énergie en Wallonie.

2.2.3 Évolution de la facture moyenne pondérée de l'électricité sur le marché résidentiel wallon

Ce point met en évidence l'évolution des factures annuelles en électricité pour les clients résidentiels wallons depuis le 1^{er} janvier 2007 (date de l'ouverture totale du marché de l'énergie en Région wallonne), et couvre une période de 15 ans. Nous nous basons sur les données fournies par le rapport de la CWAPE (CWAPE, 2022).

Le graphique, ci-dessous, présente l'évolution dans le temps de la facture moyenne annuelle pondérée selon les différents clients -type. La comparaison entre les courbes est exprimée en indice en base 100 avec le mois de décembre 2006 comme base de référence.

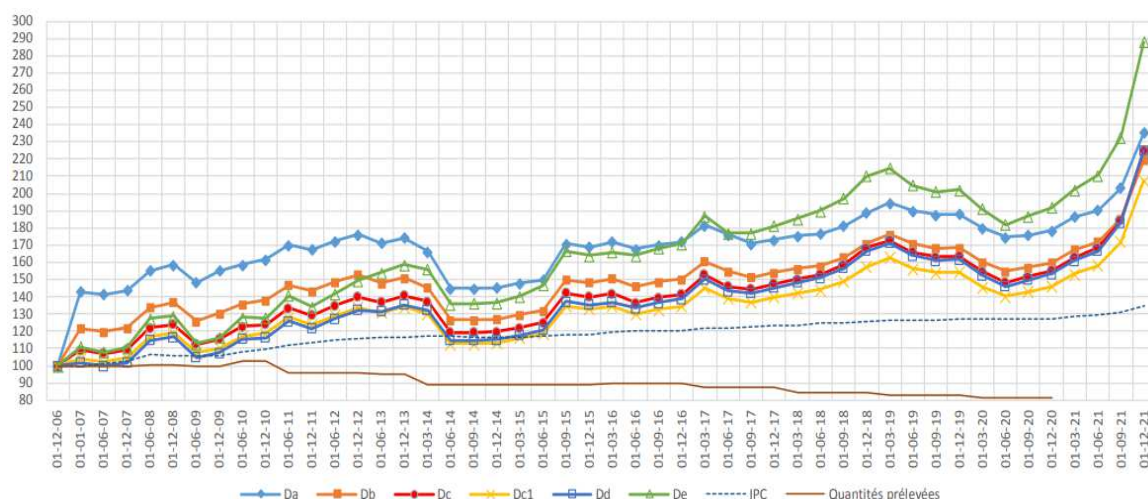


Figure 6 : Évolution de la facture moyenne annuelle pondérée en électricité en indice décembre 2006 = 100 pour les différents clients-type (source : CWAPE 2022).

Selon le rapport de la CWaPE (CWAPE, 2022), lors de la libéralisation du marché électrique, une hausse de la facture moyenne annuelle pondérée d'électricité a été identifiée. Cette hausse est partiellement due à l'accroissement des coûts fixes présents chez les GRD et les fournisseurs.

Par la suite, la facture moyenne annuelle a plutôt suivi l'évolution de la commodité ³⁰, impactée quant à elle par plusieurs facteurs, dont les prix sur les marchés de gros, les tarifs de transport, les tarifs de distribution et la contribution à l'énergie verte (CWAPE, 2021).

À partir de juin 2020, les prix n'ont cessé d'augmenter pour atteindre un premier palier en juin 2021 où les prix sont comparables à 2019, pour ensuite dépasser des niveaux de prix jamais atteints avec une très forte accélération au mois d'octobre 2021.

Le tableau ci-dessous exprime les pourcentages d'augmentation de la facture moyenne annuelle pondérée depuis décembre 2006.

Variation	Par rapport à	Da	Db	Dc	Dc1	Dd	De
Moyenne 2019	Décembre 2006 (base 100)	+89%	+70%	+66%	+56%	+64%	+105%
Moyenne 2020	Décembre 2006 (base 100)	+78%	+58%	+53%	+44%	+51%	+89%
Moyenne 2021	Décembre 2006 (base 100)	+102%	+84%	+83%	+71%	+81%	+130%

Tableau 1: Pourcentages de variation de la facture moyenne annuelle pondérée par rapport à décembre 2006 (source : CWaPE, 2022)

En décembre 2021, la facture moyenne annuelle pondérée pour le client-type DC, qui est le client type le plus représenté en Wallonie, a augmenté de 83 % par rapport à décembre 2006. Ce sont les petits consommateurs, ainsi que les clients se chauffant à l'électricité (client type De) qui ont été les plus touchés par la libéralisation du marché de l'énergie, subissant une augmentation de 130 %.

2.2.4 Analyse de la facture des ménages en Wallonie

Cette partie traite de la facture énergétique des ménages en Wallonie, ainsi que de différents éléments qui influencent le montant de cette facture. En plus du coût de l'énergie en elle-même, il existe d'autres éléments à prendre en compte. Chacun de ces éléments est expliqué en détail afin de faciliter la compréhension de leur impact sur le prix final de l'électricité. La section se

³⁰ Les Commodities correspondent « aux matières premières telles que l'électricité, le gaz, etc. » (Rousseau, 2013).

conclut par un graphique illustrant le pourcentage de chaque élément dans le coût total du kWh pour le client type DC en juin 2022.

La facture totale annuelle se compose de l'énergie, la distribution, le transport, la contribution à l'énergie verte, les surcharges fédérales et pour terminer les surcharges régionales.

- **La composante « énergie »** correspond au coût de production de l'électricité, incluant la marge bénéficiaire du fournisseur. Cette composante traite de plusieurs éléments, tels que **l'abonnement ou la redevance fixe**, qui permettent aux fournisseurs de couvrir certains frais administratifs. Cette redevance est généralement non proportionnelle aux kWh consommés et peut varier d'un fournisseur à l'autre selon la méthode de facturation.

En plus de l'abonnement, les fournisseurs facturent également le coût de l'énergie consommée, appelée « **commodity** », proportionnellement au nombre de kWh prélevés sur le réseau électrique par le consommateur. Le prix par kWh dépend du produit choisi, qu'il s'agisse d'un contrat fixe ou variable, défini dans les fiches tarifaires proposées par les différents fournisseurs.

Une autre composante de la facture énergétique est la **contribution à l'énergie verte**, qui est facturée en proportion du nombre de kWh consommés. Le système de certificats verts a été introduit en Région wallonne pour soutenir la production d'énergie renouvelable. Les producteurs d'électricité issue d'énergie renouvelable reçoivent des certificats verts en fonction de leur production, tandis que les fournisseurs ont l'obligation de fournir un certain nombre de certificats verts correspondant au nombre de MWh fournis à leurs clients en Wallonie, multiplié par le quota en vigueur. Le coût supporté par les fournisseurs lié à l'achat de certificats verts est répercuté sur les clients finaux sous la forme de la « **contribution énergie verte**³³ ».

- **La composante « distribution »** : cette composante représente des coûts de distribution selon la grille tarifaire du GRD, lesquels intègrent les taxes imposées par la législation régionale et fédérale. Elle intègre également les coûts des obligations de service public. Pour la Région wallonne, il existe actuellement 5 GRD pour l'électricité qui répercutent leur coût de fonctionnement sur le consommateur par l'intermédiaire du fournisseur. Les tarifs de distribution varient d'un GRD à l'autre (cf. annexe 1).

³³ Les montants de cette contribution sur la facture totale du client type DC sont au minimum de 113,7 € TVAC et au maximum de 164,5 € TVAC selon les fournisseurs pour le mois de décembre 2021.

- **La composante transport** : cette composante représente les coûts de transport et les coûts des obligations de service public en ce qui concerne le soutien aux énergies renouvelables.
- **La composante « surcharges fédérales »** : Cette composante comprend la cotisation fédérale³⁴, la cotisation sur l'énergie³⁵ et la surcharge ISOC³⁶.
- **La composante « surcharges régionales »** : cette composante reprend la redevance de raccordement³⁷, la redevance de voirie³⁸, la surcharge « occupation du domaine public »³⁹ et les autres impôts locaux, provinciaux ou régionaux⁴⁰.

Toutes ces composantes à l'exception de la cotisation fédérale et de la redevance de raccordement sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 21 %.

La figure 7 montre le pourcentage des diverses composantes de la facture annuelle pondérée pour le client type DC.

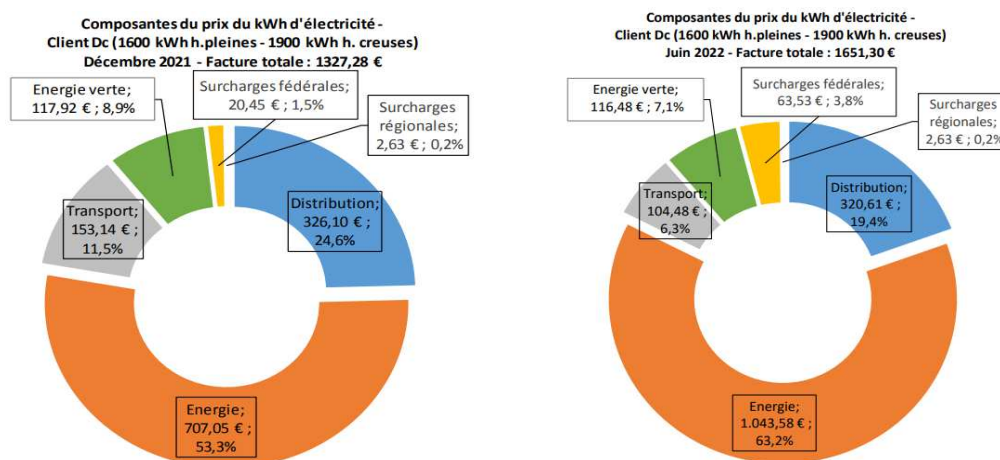


Figure 7 : Composante de la facture moyenne annuelle pondérée pour décembre 2021 et juin 2022- Clientèle Dc (1600 kWh h. pleine-1900kWh h. Creuses)(source : CWaPE, 2022)

³⁴ La cotisation fédérale est une surcharge prélevée sur les quantités d'électricité consommées en Belgique afin de financer certaines obligations de service public et les coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité. Cette cotisation finance 4 fonds : la CREG, la dénucléarisation des sites nucléaires situés à Mol-Dessel, le financement des mesures visant à confier au CPAS la mission d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, le tarif social.

³⁵ La cotisation sur l'énergie, instaurée par la loi du 23 juillet 1993, en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi.

³⁶ Impôt des sociétés (ISOC) : financement de l'assujettissement des GRD à l'impôt des sociétés.

³⁷ La redevance de raccordement permet le financement de la politique de la Région wallonne en matière d'énergie.

³⁸ La redevance de voirie est comprise dans le tarif de distribution et permet d' indemniser la perte financière des communes suite à la libéralisation.

³⁹ La surcharge « occupation du domaine public » est comprise dans le tarif du transport et permet d'indemniser la perte financière des communes à la suite de la libéralisation.

⁴⁰ Les autres impôts locaux, provinciaux ou régionaux sont compris dans le tarif de distribution.

En décembre 2021, la part de l'élément "énergie" dans la facture annuelle moyenne pondérée représente 53,3%. Les frais de distribution, de transport et diverses taxes constituent le reste de la facture. Pour une consommation électrique de type DC dans un ménage wallon, la facture totale atteint 1327,28 euros pour l'année. La facture totale a augmenté de 45%, entre décembre 2020 et décembre 2021. Cette augmentation est principalement due à la composante énergie qui a augmenté de 126% (+ 396 €) sur la même période (CWaPE, 2022).

Depuis décembre 2021, les prix de l'électricité et du gaz ont connu une forte augmentation, atteignant des niveaux catastrophiques en juin 2022 (CWaPE, 2022). Cette hausse des prix de l'énergie a principalement impacté la commodity, ce qui a entraîné une augmentation significative de la facture moyenne annuelle pondérée payée par les clients résidentiels en Région wallonne.

En juin 2022, pour le client type Dc, la facture moyenne pondérée annuelle d'électricité s'élève désormais à 1651,30 €, soit une augmentation d'environ 24,41 % par rapport à décembre 2021.

La flambée des coûts de la commodity a eu un impact majeur sur le marché wallon en ce qui concerne les offres proposées aux consommateurs. Les prix élevés ont poussé plusieurs fournisseurs à suspendre leurs offres fixes. La situation a également entraîné de nombreuses difficultés pour les fournisseurs, certains ayant choisi de suspendre leur offre, tandis que d'autres ont renoncé à leur licence ou ont même fait faillite.

Tout au long de ce chapitre, nous avons mis en évidence que les prix de l'électricité ont fortement augmenté, ce qui a eu un impact négatif sur la capacité des ménages wallons à payer leur facture d'énergie. Ainsi, face à cette situation, les ménages n'ont eu d'autre choix que de chercher à limiter les dégâts en optant pour le contrat d'énergie le plus avantageux, dans le but de réduire leur facture. Le point suivant abordera les différents types de contrats disponibles sur le marché.

2.2.5 Les différents types de contrats d'électricité sur les marchés.

Depuis la libéralisation du marché de l'énergie en 2007, la gamme de produits offerts par les fournisseurs aux clients a considérablement augmenté, passant de 12 à 55 offres de produits en juin 2021 (cf. annexe 1). Cette gamme peut varier considérablement d'une période à l'autre. Par exemple, pour l'année 2017, la CWaPE avait recensé 84 produits proposés par les fournisseurs sur le marché. Ces produits se différencient par plusieurs caractéristiques.

D'abord, le choix entre un contrat à prix fixe ou à prix variable se pose pour les produits proposés par les fournisseurs d'énergie. Les produits à prix fixe concernent uniquement la partie énergie, avec un prix du kWh consommé qui reste identique tout au long du contrat. Ainsi, le fournisseur prend le risque de la fluctuation du prix de l'énergie sur les marchés pour la période de souscription du contrat. En revanche, les produits à prix variables actualisent le montant de leur composante énergie de manière périodique en fonction de l'évolution de paramètres d'indexation qui suivent les prix de l'électricité sur les marchés. Le risque de fluctuation du prix de l'énergie sur les marchés est donc assumé par le consommateur, qui peut réaliser des économies en cas de tendance baissière ou subir un surcoût lors d'une tendance haussière.

Ensuite, la durée du contrat peut varier de 1 à 5 ans, voire être à durée indéterminée. De plus, le pourcentage d'énergie verte peut également différer selon les offres.

En dehors de ces caractéristiques de base, des conditions additionnelles peuvent être demandées par le fournisseur à la souscription d'une offre spécifique ou à l'obtention d'une réduction. Ces conditions peuvent inclure la gestion des factures en ligne, la gestion des questions par voie électronique, le paiement par domiciliation, ou encore l'obligation d'être détenteur d'une installation photovoltaïque, etc.

2.3 Conclusion

En libéralisant le marché de l'énergie, la Commission européenne a décidé de suivre la voie néolibérale, qui régule le secteur de l'énergie uniquement par la loi du marché, sans tenir compte des caractéristiques spécifiques de ce secteur. L'objectif de la libéralisation était de briser les monopoles nationaux et d'introduire une concurrence libre, entraînant une augmentation de la productivité des fournisseurs et des producteurs, et donc une baisse des prix de l'électricité pour les consommateurs (Weghmann, 2019).

Cependant, comme nous l'avons vu, cette vision néolibérale n'a pas produit les résultats escomptés. Au contraire, loin de mettre fin aux monopoles des producteurs historiques, cette libéralisation a entraîné la disparition de petits producteurs et fournisseurs nationaux (Weghmann, 2019). De plus, le prix de l'électricité n'a cessé d'augmenter.

En libéralisant le marché de l'énergie, les autorités belges ont permis l'entrée de nouveaux acteurs, ce qui a entraîné des changements significatifs dans le paysage énergétique. Cette ouverture a également transformé le rôle des utilisateurs du réseau électrique, passant d'un rôle passif où les négociations sur les prix étaient gérées par les intercommunales à un rôle de "consommateur éligible" sur le marché. Désormais, la responsabilité du choix du fournisseur d'énergie et donc de l'offre tarifaire d'électricité est entre les mains du consommateur.

La transformation du secteur de l'énergie a eu pour conséquence une augmentation du nombre d'offres d'énergie disponibles sur le marché, rendant plus difficile la comparaison de celles-ci pour le consommateur. En conséquence, de nombreux ménages wallons ont souscrit des contrats d'électricité à des tarifs supérieurs à ceux qui devraient être appliqués (CWAPE et al., 2021). Avec la crise énergétique actuelle, cette difficulté est exacerbée par la quasi-disparition des contrats fixes, ce qui complique encore davantage la comparaison des contrats variables. En réalité, bien avant la crise des prix de l'énergie, la CREG avait déjà constaté que seuls 5 % des ménages disposaient d'un contrat parmi les dix meilleurs du marché, tandis que plus de 40 % avaient souscrit un contrat parmi les dix plus chers (CREG, s.d.).

Il est donc légitime de s'interroger sur l'impact d'un marché libéralisé sur la situation des ménages wallons. Pour répondre à ces questions, le prochain chapitre nous amène à réfléchir à la notion de précarité énergétique et aux aspects multidimensionnels qui y sont liés.

3 La précarité énergétique

Le concept de précarité énergétique est à la fois complexe et subjectif, car il est défini de différentes manières en fonction de l'approche adoptée et repose sur « une notion de perception de sa propre position par rapport aux autres à savoir ce qui est soutenable et ce qu'il ne l'est pas » (Creiser, 2009). En outre, la précarité énergétique peut également amener à une certaine notion de relativité. Par exemple, selon que nous vivons dans un pays froid ou climatiquement favorable, la notion de chauffage aura une portée totalement différente. Les uns évoqueront plutôt la difficulté à chauffer une maison, tandis que les autres à refroidir celle-ci.

Par ailleurs, le concept de « **précarité** » se différencie du concept de « **pauvreté** ». La précarité comporte une dimension d'incertitude et de vulnérabilité qui peut détériorer la situation d'un ménage selon les situations. Par contre la pauvreté, quant à elle, représente « une condition de

manque de ressource financière par rapport à la norme » (Creiser, 2009). La pauvreté énergétique sera abordée dans ce chapitre plutôt comme une conséquence de la précarité énergétique, à savoir une privation d'accès à l'énergie.

Ce chapitre se propose d'engager une compréhension globale du phénomène de la précarité énergétique à travers la littérature existante. Pour ce faire, nous tenterons tout d'abord de comprendre les origines de la notion de précarité énergétique. **Où est-elle apparue pour la première fois dans la littérature ?**

Nous poursuivrons notre exploration de cette notion en examinant sa définition : existe-t-il une définition précise de la précarité énergétique ? Avons-nous une idée précise de sa portée ou du groupe de personnes à risque ? Existe-t-il une définition commune de la précarité énergétique parmi les États membres de l'Union européenne ? Nous tenterons de répondre à ces questions en examinant une série de sources.

Enfin, nous chercherons à comprendre l'ampleur de cette problématique en nous basant sur une série d'indicateurs de la précarité énergétique et en prenant comme point de référence la situation en Belgique. Pour cela, nous nous appuierons sur l'analyse et l'interprétation des résultats 2019 du baromètre de précarité énergétique et hydrique de la Fondation Roi Baudoin.

3.1 Origine et définitions de la précarité énergétique

Le phénomène de la précarité énergétique n'est pas nouveau. Celui-ci existe probablement depuis des siècles, bien avant sa théorisation. L'histoire nous a souvent montré que certaines couches de population pouvaient rencontrer des difficultés d'accès aux ressources énergétiques comme les paysans du Moyen-âge n'ayant pas le droit d'accès au domaine seigneurial pour se procurer du bois. Mais ce n'est que depuis peu que l'on s'est intéressé à ce phénomène, source d'exclusion sociale.

C'est en Grande-Bretagne, dans les années 90, que le concept de « Fuel Poverty » est théorisé pour la première fois dans la littérature académique. Même si auparavant, certaines études comme celles de Bradshaw et Hutton en 1983 y faisaient déjà référence dans des termes généraux. Cette notion se référait aux ménages qui rencontraient des difficultés à chauffer leur logement de manière adéquate, et se concentrait principalement sur le mode de chauffage (Bradshaw et Hutton, 1983, citée Huybrechts, 2011). Ce n'est qu'en 1991 que Brenda Boardman

définit spécifiquement ce qu'est la précarité énergétique dans son ouvrage « **Précarité énergétique: des maisons froides à la chaleur abordable** »⁴² (Boardman, 1991).

Dans son ouvrage de 1991, Brenda Boardman⁴³ apporte une dimension plus opérationnelle à la définition de Bradshaw et Hutton et y intègre un rapport entre une quantité d'énergie et un revenu . Ainsi, **la précarité énergétique survient lorsqu'un ménage doit consacrer plus de 10% de son revenu pour couvrir ses dépenses énergétiques** (Boardman, 1991, citée par Huybrechs, 2011). Notons que les études actuelles font souvent référence à ce seuil de 10% des revenus consacrés aux dépenses énergétiques .

Brenda Boardman est consciente que la définition de la précarité énergétique ne prend pas en compte les individus qui restreignent volontairement leur dépense énergétique en dessous de 10%. Elle reconnaît également que la précarité énergétique est une notion relative, qui dépend du type de société, du modèle social et de la culture en vigueur. Ainsi, la définition de la précarité énergétique peut varier en fonction de ces facteurs.

Elle cite notamment « **Qui est pauvre en carburant dépend de la définition (qu'on donne à cette expression), mais la définition dépend de (celles et ceux) sur qui vous voulez vous concentrer et ceci implique un jugement politique** »⁴⁵ (Boardman, 1991).

En 2001, la problématique de la précarité énergétique est mise à l'agenda politique du Royaume-Uni dans un document officiel intitulé « Fuel Poverty Strategy » qui a pour but de lutter de manière ciblée contre ce phénomène.

Dans ce document, la précarité énergétique est définie comme suit « **Un foyer pauvre en énergie est celui qui ne peut pas se permettre de se chauffer de façon adéquate à un coût raisonnable. La définition acceptée le plus communément pour décrire un foyer pauvre énergétiquement désigne un foyer qui a besoin de dépenser plus de 10% de ses revenus pour se procurer l'ensemble des combustibles utiles et pour chauffer sa maison à une chaleur standard adéquate. Celle-ci est en général fixée à 21°C dans la pièce principale et à 18°C**

⁴² Traduction française non officielle issue de la citation suivante « Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth.

⁴³ Chercheuse à l'université d'Oxford et militante contre la précarité énergétique.

⁴⁵ Traduction française non officielle issue de la citation suivante "Who is fuel poor depends on the definition; but the definition depends on who you want to focus on and this involves political judgment".

dans les autres pièces occupées - températures recommandées par l'Organisation mondiale de la santé » (DECC, 2009).

Neuf années plus tard, une nouvelle version simplifiée voit le jour. Elle est la suivante : « **La précarité énergétique signifie ne pas avoir les moyens de se chauffer. Nous considérons qu'un ménage est en situation de précarité énergétique s'il doit dépenser plus de 10 % de ses revenus en carburant pour se chauffer correctement (généralement 21 degrés pour la pièce principale et 18 degrés pour les autres pièces occupées » (DECC, 2010).**

Selon Ute Dubois, les définitions précédentes de la précarité énergétique sont trop restrictives et ne prennent pas en compte les multiples dimensions de cette précarité énergétique (Dubois, 2007, citée par Huybrechts et al., 2011). Selon elle, la précarité énergétique est le résultat de la combinaison de trois facteurs à savoir le non-accès à un certain niveau d'utilité, le fait de ne pas disposer de certains biens primaires et le manque de capacité suffisante.

Le manque de capacité suffisante fait référence à ce que les personnes peuvent être ou faire, en fonction des choix qui leur sont possibles. Dans le contexte de la précarité énergétique, cela peut se traduire notamment par une capacité moindre à chauffer suffisamment leur logement (Dubois, 2007). Cette situation est notamment due à une vulnérabilité aux chocs externes tels que l'augmentation des prix de l'énergie. Cette troisième approche souligne surtout que différentes familles ne disposent pas des mêmes ressources que les autres pour accéder aux services énergétiques nécessaires, et que leur vulnérabilité à ce sujet est un facteur important (Dubois, 2007).

Dans ce chapitre, nous ne nous attarderons pas davantage sur les trois facteurs mentionnés. L'essentiel à retenir est que la précarité énergétique découle de plusieurs causes et non d'une seule (cf. annexe 6).

L'organisation « European Fuel Poverty and Energy Efficiency » propose également sa propre définition de la précarité énergétique : « **une difficulté, voire une incapacité, à se chauffer correctement chez soi, tout cela à un coût raisonnable** »⁴⁷ (EPEE, 2007). Cette définition prend en compte, dans une certaine mesure, les trois facteurs énoncés par Ute Dubois.

⁴⁷ Traduction française non officielle issue de la citation suivante "A difficulty, or even incapacity, to have proper heating in one's home, all this at a reasonable cost".

Frédéric Huybrechs (Huybrechs et al., 2011) constate que les définitions anglaises et l'analyse de Ute Dubois se limitent uniquement au besoin de chauffage et n'incluent pas l'ensemble des dépenses énergétiques d'un ménage dans son logement comme l'éclairage, l'eau chaude, etc.

Ce point met en évidence que la précarité énergétique est un concept complexe et difficilement définissable. Selon notre subjectivité, notre perception et notre situation, elle peut prendre différentes formes et revêtir des significations variées.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous basons sur une définition proposée par Frédéric Huybrechs dans son analyse sur la précarité énergétique (Huybrechs et al., 2011). Cette définition est également mise en avant par de nombreux auteurs, comme Coene & Meyer en 2019 dans la 7^e édition du baromètre de la précarité énergétique : « *Est en précarité énergétique un membre d'un ménage qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires* » (Palt 2008, citée et adaptée par Huybrechs et al., 2011).

Cette définition couvre un large éventail de points et fait référence à la non-satisfaction des besoins de base tels que le chauffage et l'utilisation courante de l'énergie dans un logement. La non-satisfaction de ces besoins de base peut être causée par des facteurs tels que les revenus, le logement, les prix de l'énergie et d'autres aspects sociaux et culturels, ce qui illustre la complexité de la problématique.

Contrairement à certaines autres définitions, celle-ci se concentre uniquement sur le résultat et exclut délibérément les dépenses liées aux moyens de transport en raison de la complexité de la question de l'énergie liée aux transports. Elle prend également en compte à la fois la pauvreté énergétique liée à un besoin de base non satisfait ou à sa privation, mais aussi le risque de leur apparition.

3.2 La situation européenne

Au sein de l'Union européenne, la définition de la précarité énergétique ne fait pas l'unanimité. Bien que certains documents officiels européens reconnaissent que « **l'énergie est essentielle**

pour tous les Européens »⁴⁸ (European Commission, 2007), il n'existe pas de définition commune aux États membres. Chaque État membre utilise ses propres critères pour définir et mesurer la précarité énergétique. Certains pays comme la France disposent de critères précis comme **« un ménage est en situation de précarité énergétique lorsque ses dépenses énergétiques dans son logement sont supérieures à 8% de son revenu, et son revenu par unité de consommation (UC) est inférieur au 3e décile de revenu par unité de consommation »** (ONPE, 2015), tandis que d'autres restent assez vagues sur le concept de précarité énergétique.

En 2009, l'Union européenne établit les bases de la définition de la précarité énergétique dans le cadre de ses politiques énergétiques, grâce au troisième paquet de directives sur l'énergie. Cette directive encourage les États membres à définir une catégorie appelée **"consommateurs vulnérables"** dans leur législation nationale, en s'appuyant sur le concept de précarité énergétique.

Le terme de « energy poverty » figure également dans la version révisée de la directive PEB⁴⁹ (Parlement européen et Conseil, 2010) où il est défini comme **« la situation dans laquelle un ménage doit dépenser plus d'un dixième de ses revenus pour payer des factures pour chauffer son logement à un niveau acceptable, basé sur des niveaux recommandés par l'O.M.S »**⁵⁰.

En 2020, la Commission européenne propose de nouvelles recommandations dans le cadre de sa stratégie "pour une vague de rénovation", mettant en avant la nécessité pour les États membres de définir la précarité énergétique (European Commission, 2020 citée par Magdalinski, 2021).

3.3 La situation en Belgique

En Belgique, la précarité énergétique n'est pas explicitement mentionnée dans les textes légaux, bien que les autorités belges se soient toujours préoccupées de ce phénomène. Les textes légaux parlent le plus souvent de dispositions spéciales prises pour les personnes à faibles revenus ou

⁴⁸ Traduction non officielle « *energy is essential for every European* ».

⁴⁹ Performance énergétique des bâtiments.

⁵⁰ Traduction non-official "Situation in which a household has to spend more than one tenth of its income to pay bills to heat its dwelling to an acceptable standard, based on levels recommended by the W.H.O."

pour des personnes appartenant à des catégories sociales spécifiques pour des raisons autres que l'énergie (Bonnard, 2015).

Dans le secteur de l'énergie, la législation belge utilise le terme de « **client protégé** » pour désigner « **une personne en situation financière ou sociale fragilisée, qui remplit certaines conditions en termes de revenu, de handicap, de situation familiale, etc. Et qui bénéficie d'une protection sociale particulière dans le cadre de la fourniture d'électricité et de gaz par rapport à un client non protégé** » (Protection des consommateurs - Site énergie du Service public de Wallonie, s.d.). Les clients protégés ont droit à un tarif social inférieur aux prix du marché pour l'électricité et le gaz auprès de chaque fournisseur. La définition de "client protégé" n'est pas identique au niveau fédéral et régional en Belgique. Le niveau fédéral est principalement compétent dans le domaine de la tarification, tandis que le niveau régional s'occupe des problèmes liés à la protection des "consommateurs vulnérables".

3.4 Les indicateurs de la précarité énergétique

Une définition conceptuelle ne nous permet pas de mesurer l'ampleur de la problématique. Pour y remédier, nous devons opérationnaliser cette définition. À cette fin, nous nous baserons sur le rapport de 2019 de Coene et Meyer intitulé « Le baromètre de la précarité énergétique - 7e édition ».

Dans ce rapport, l'opérationnalisation de la définition se traduit par trois familles d'indicateurs⁵³. La combinaison de ces 3 indicateurs est importante pour mieux comprendre la réalité du phénomène.

- La première famille d'indicateur, appelée « la précarité énergétique mesurée », comprend « **les ménages qui consacrent une part trop importante de leur revenu disponible⁵⁴ aux factures** » (Coene et Meyer, 2019). Dans cette première famille, il existe également deux sous-types d'indicateurs que sont l'étendue et la profondeur. L'étendue exprime la proportion des ménages touchée par la précarité énergétique tandis que la profondeur évalue le

⁵³ Il est important de souligner que ces indicateurs ne sont utilisés que pour les ménages appartenant aux cinq premiers déciles de revenus disponibles équivalents.

⁵⁴ « Le revenu disponible équivalent correspond au revenu total d'un ménage, après impôt et autres déductions, disponible en vue d'être dépensé ou épargné, divisé par le nombre de membres du ménage converti en équivalents adultes. L'équivalence entre les membres du ménage est obtenue par pondération en fonction de l'âge, à partir de l'échelle d'équivalence « modifiée » de l'OCDE. » source COENE J., MEYER S., *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique : Analyse et interprétation des résultats 2009-2018*, Bruxelles, 2020, p.20.

degré de gravité de la situation par rapport à une situation considérée comme normale. Dans ce mémoire, nous ne retiendrons que le sous-type « étendue ».

- Le second indicateur appelé « la précarité énergétique cachée » prend en compte « les ménages que l'on soupçonne de se restreindre par rapport aux besoins de base, car leur facture énergétique est anormalement basse » (Coene et Meyer, 2019). Cette famille prend en compte les ménages se privant en regard des besoins de base par rapport à un ménage identique. L'indicateur de l'étendue et celui de la profondeur sont également utilisés dans cette famille.
- Le dernier indicateur se rapporte au vécu des personnes. Il s'agit de « la précarité énergétique ressentie » (Coene et Meyer, 2019). Le baromètre ne reprend qu'un seul indicateur et il s'agit d'un indicateur d'étendue. Contrairement aux deux autres indicateurs, celui-ci se base sur la subjectivité des personnes.

Selon les chiffres donnés par la fondation Roi Baudouin pour 2019, **plus d'un ménage belge sur cinq** (20,7 %) a été confronté par l'une des trois formes de précarité énergétique indiquées précédemment. Malgré une année 2019 climatiquement clémente, la proportion de ménages touchés par la précarité énergétique est restée relativement stable depuis 2013. Cela s'explique par le fait que l'augmentation des prix de l'immobilier et la baisse des revenus ont contrebalancé l'effet d'un hiver plus doux sur les factures d'énergie. En ce qui concerne les régions, les ménages sont touchés de manière différente. La Wallonie est la région la plus touchée par la précarité énergétique sous toutes ses formes, avec un taux de 28,3%, suivie de Bruxelles-Capitale à 27,6% et de la Flandre avec un taux de 15,1%. Pour mieux comprendre le phénomène de la précarité énergétique sous ses différentes formes en Wallonie⁵⁵, il est important de regarder séparément les trois indicateurs suivants :

- Étendue de la précarité énergétique mesurée (PEm)

En 2019, 15,1% des ménages belges ont consacré une part importante de leurs revenus disponibles aux factures d'énergie, jugées "anormalement" élevées en comparaison avec le coût de

⁵⁵ Les résultats ne pourront pas être comparés directement aux années antérieures dû à des modifications importantes de méthodologie dans la récolte des données de l'enquête SILC 2019 en Belgique.

leur logement. Cette précarité énergétique varie selon les régions et la Wallonie est la plus touchée, avec un taux de 22,6%. Plusieurs facteurs expliquent cette précarité énergétique plus élevée en Wallonie. Tout d'abord, les factures énergétiques sont plus élevées en raison du prix du gaz naturel plus élevé et d'un climat moins clément. De plus, la qualité des logements wallons est généralement moins bonne que dans les autres régions de Belgique, avec des logements plus grands, mais moins performants énergétiquement. Enfin, les revenus disponibles des ménages wallons sont inférieurs à ceux de la Flandre, bien que légèrement supérieurs à ceux de la région de Bruxelles.

- Étendue de la précarité énergétique cachée (PEc)

En 2019, 4,2 % des ménages belges ont eu une facture énergétique anormalement basse par rapport à des ménages équivalents. En Wallonie, le pourcentage des ménages qui sont potentiellement en situation de précarité énergétique cachée s'est élevé à 3,4%. Selon Ute Dubois, la différence de pourcentage de ménages en précarité énergétique entre Bruxelles capitale et les autres régions belges peut s'expliquer par les caractéristiques spécifiques de la vie en zone urbaine. En effet, bien que les logements urbains soient souvent de petite taille et compacts, ce qui peut réduire la facture énergétique, ils peuvent être plus difficiles à chauffer adéquatement en hiver, ce qui peut entraîner une restriction de la consommation d'énergie et une précarité énergétique accrue (Dubois, 2015).

- Étendue de la précarité énergétique ressentie (PEr)

Ce type d'indicateur est totalement subjectif et déclaratif. En Belgique, le taux de ménage touché est de 3,6%, et il est de 6,4 % en Wallonie. Nous allons maintenant examiner le profil des ménages belges en situation de précarité énergétique. Pour ce faire, nous nous baserons sur les données du baromètre de la précarité énergétique (Coen et Meyer, 2019).

Selon les données du baromètre (voir ci-dessous), **les familles monoparentales et les personnes seules isolées**, représentant respectivement 35% et 8 % de la population belge, sont plus vulnérables à la précarité énergétique que les autres types de ménages. En effet, plus de 30% de ces deux types de ménages sont concernés par la précarité énergétique, soit 36,3% pour les isolés et 32,3% pour les familles monoparentales.

Parmi ces ménages touchés par la précarité énergétique, les femmes représentent plus de 80% des familles monoparentales et sont deux fois plus nombreuses parmi les isolés de 65 ans et

plus. De plus, elles subissent également une inégalité salariale par rapport aux hommes isolés de la même tranche d'âge.

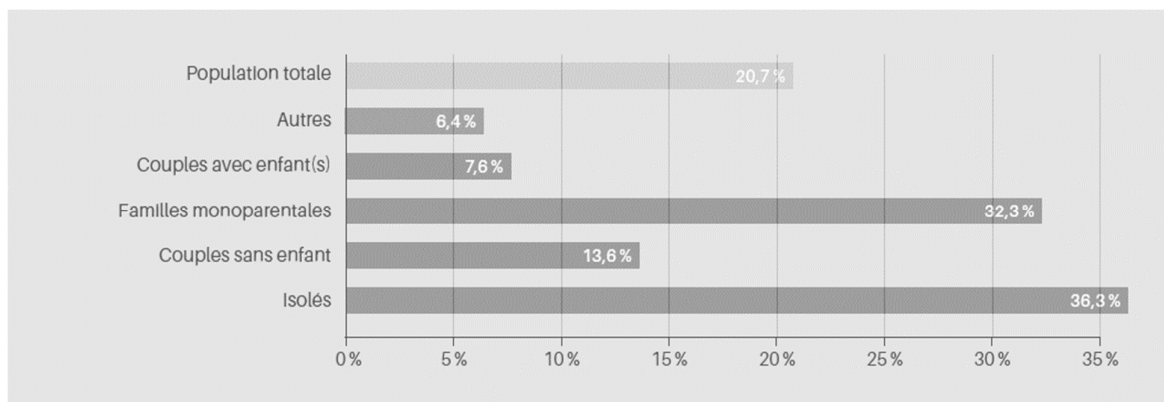


Figure 8 : Pourcentage des ménages en PE (toutes formes confondues) selon le type de ménage (source : BE- SILC 2019 ; Statbel ; calculs propres)

3.5 Causes de la précarité énergétique

Il est difficile de dresser une liste exhaustive des multiples causes tant la précarité énergétique est liée à des questions dépassant le cadre de ce mémoire. Cependant, certains facteurs se démarquent de façon transversale dans la littérature. Les causes les plus fréquemment citées proviennent entre autres des revenus insuffisants, des conditions de logement et de l'augmentation des prix de l'énergie (SPF, 2015).

La première cause est liée à la faiblesse des revenus (Bonnard et al., 2015). La précarité énergétique est souvent liée à une situation financière instable. Nous retrouvons cette constatation à travers de nombreuses définitions sur la précarité énergétique. Celles-ci se basent souvent sur la part des revenus consacrée aux dépenses d'énergie. En 2019, 15,5% des ménages belges sont en situation de risque de pauvreté, c'est-à-dire que leur revenu est inférieur à 60% du revenu équivalent médian national (Coene et Meyer, 2019). En croisant les ménages en risque de pauvreté et en précarité énergétique (toutes formes confondues), l'étude de la fondation roi Baudouin révèle que près de la moitié des ménages belges en précarité énergétique sont également en risque de pauvreté.

La seconde cause est liée à la qualité du logement qui est également liée à la situation de revenus. Les ménages ayant un revenu faible se retrouvent la plupart du temps dans des logements de moindre qualité, avec toutes les conséquences que cela implique⁵⁶. Ces habitations étant de vraies passoires énergétiques, ces mêmes ménages n'ont pas les moyens et les compétences nécessaires pour effectuer les travaux de rénovation nécessaires. Les impacts sont nombreux dont un impact négatif sur la facture énergétique (Coene et Meyer, 2019).

Selon les données délivrées par la fondation roi Baudoin (Coene et Meyer, 2019), les familles monoparentales et les isolés sont les ménages qui dépendent le plus des logements locatifs privés. Les locataires de logement sont sujets à plus de vulnérabilité énergétique que les propriétaires (14,5%) et plus particulièrement les locataires du parc « social » (41% des locataires sociaux et 31,6 % des locataires sur le parc privé). De plus, 28,2% des ménages en situation de précarité vivent dans un logement avec un souci de qualité.

La troisième cause est liée à l'augmentation des prix des principales sources d'énergie. Ce point a été largement développé au chapitre précédent. Mais parallèlement, l'évolution du revenu des ménages et le coût du logement ont eu un impact négatif sur les ménages en précarité énergétique. La médiane des revenus disponibles équivalents mensuels belge s'élève en 2019 à 1945 euros. Celle-ci varie fortement selon les régions. En Wallonie, ils s'élèvent à 1800 euros par mois contre 1610 euros par mois pour la Région de Bruxelles-Capitale et 2075 euros par mois pour la Flandre (Meyer et al., 2019). Cependant, le coût du logement a augmenté depuis 2009. En 2019, Bruxelles-Capitale a subi l'augmentation la plus forte (+40 %) contre +17% en Wallonie (Meyer et al., 2019).

Meyer (2019) souligne que des facteurs extérieurs tels que les conditions climatiques peuvent également avoir un impact important sur les besoins en énergie des ménages. Ainsi, les ménages en situation de précarité énergétique seront d'autant plus vulnérables en cas d'hivers particulièrement froids, car ils auront besoin de plus d'énergie pour se chauffer.

D'autres facteurs peuvent également venir s'ajouter aux causes classiques de la précarité énergétique. Ces facteurs peuvent être de nature sociale et culturelle (Huybrechts, 2011). Il s'agit notamment d'un faible niveau de formation, de l'absence de réseaux de soutien et du manque

⁵⁶ Les conséquences sont multiples comme les problèmes d'humidité, une mauvaise isolation, etc.

d'accès aux informations et services. Huybrechs mentionne également que des événements exceptionnels tels qu'une naissance, une maladie, une séparation ou une perte d'emploi peuvent entraîner des ménages dans la précarité énergétique (Huybrechs, 2011).

3.6 Conclusion

En conclusion, nous avons vu que la précarité énergétique est un concept complexe et multidimensionnel, qui dépend de différents facteurs tels que l'insuffisance des revenus, la mauvaise qualité des logements ainsi que d'éléments socioculturels. De plus, le contexte de marché libéralisé et la présence de nombreux acteurs (pouvoir politique, régulateur, GRD, fournisseurs, CPAS, associations, etc.), ayant des objectifs différents, rendent encore plus difficile la mise en commun d'une définition précise de la précarité énergétique.

Néanmoins, nous avons choisi de retenir la définition suivante « ***Est en précarité énergétique un membre d'un ménage qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires*** » (Palt 2008, citée et adaptée par Huybrechs et al., 2011), qui regroupe certaines caractéristiques importantes de cette problématique. Mais celle-ci ne sera pas suffisante pour évaluer les mesures politiques visant à lutter contre la précarité énergétique. C'est pourquoi il est important de trouver une définition opérationnelle de la précarité énergétique qui nous permette d'évaluer les mesures politiques visant à lutter contre ce phénomène. Nous avons donc choisi de nous baser sur la définition de « clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire »⁵⁷ développée dans les différents décrets belges et wallons, qui définit des catégories de ménages considérés comme « vulnérables ». Ces décrets sont une transposition des directives européennes visant à libéraliser le marché de l'énergie.

Bien que cette définition soit incomplète et ne prenne en compte qu'une certaine dimension de la précarité énergétique (le statut des revenus), elle a l'avantage d'être définie juridiquement. Elle énumère plusieurs catégories précises qui nous permettront de cibler les ménages les plus en difficulté. En effet, il est important de pouvoir identifier plus précisément les ménages en

⁵⁷ 30 MARS 2007. - Arrêté ministériel portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire - CHAPITRE 1-ART 2.

situation de précarité énergétique afin de pouvoir analyser l'efficacité de la politique publique sur ce public.

4 Approche théorique des politiques publiques

4.1 La définition analytique d'une politique publique

Le terme de « politique publique » a été introduit dans le langage de la science politique vers la fin des années 1970. D'un point de vue analytique, le terme « politique publique » est à distinguer du terme « la politique » qui fait référence à l'espace des luttes pour l'accès au pouvoir et aux responsabilités du gouvernement dans le respect des règles constitutionnelles et institutionnelles (Knoepfel et al., 2010).

Parmi les nombreuses définitions du terme de « politique publique », les auteurs (Knoepfel et al., 2010) retiennent une définition qui englobe les principaux éléments retenus dans la littérature et pour lesquels il existe un certain consensus. Ainsi, une politique publique *est* « *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux)* » (Knoepfel et al., 2015).

Selon les auteurs (Knoepfel et al., 2015), une politique publique représente donc un ensemble de décisions prises par des acteurs publics et parfois privés, qui visent à changer le comportement d'un ou plusieurs groupes cibles de façon que le problème collectif à l'origine du processus soit résolu. Toutes ces décisions sont à l'origine aussi bien des règles générales et abstraites (lois, ordonnances, etc.) que des actions individuelles et concrètes produites pendant la mise en œuvre (décisions administratives, autorisations, etc.).

4.2 Le cycle d'une politique publique

Un certain nombre d'auteurs ont tenté de dégager un schéma type de la mise en œuvre et du processus décisionnel d'une politique publique. L'idée générale qui ressort de la littérature est celle d'un schéma circulaire allant de l'apparition des problèmes à l'évaluation des résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre de la politique publique (Knoepfel et al., 2015).

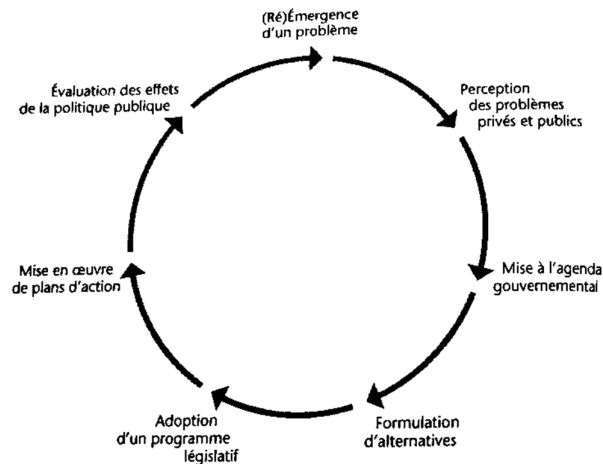


Figure 9 : Cycle d'une politique publique (source : Knoepfel et al., 2015)

Dès lors, Knoepfel (Knoepfel et al., 2015) développe le cycle d'une politique publique en 5 phases comprenant :

- **La phase d'émergence et perception des problèmes** étant définie comme « une situation qui donne lieu à un besoin collectif, un manque ou une insatisfaction identifiable directement par l'intermédiaire de manifestations extérieures pour laquelle une solution est recherchée » (Jones, 1970, citée par Knoepfel et al., 2015).
- **La phase de mise à l'agenda politique** se rapporte à la prise en compte du problème par les acteurs du système politico-administratif, de la demande d'action, de la demande des groupes (publics ou privés) touchés négativement par le problème (groupes bénéficiaires).
- **La phase de la programmation** correspond à la formulation de la politique par les autorités politico-administratives c'est-à-dire le choix des objectifs, des instruments, des arrangements institutionnels et des procédures à mettre en œuvre pour résoudre le problème considéré.

Cette phase comprend deux facteurs que sont d'une part « le programme politico-administratif » (P.P.A) qui prend en compte l'ensemble des décisions législatives ou réglementaires (décret, arrêtés d'application) et administratives (circulaires) qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la politique, et d'autre part « l'arrangement politico-administratif » (APA).

Selon Knoepfel (Knoepfel et al., 2006), il s'agit de « l'ensemble structuré, le réseau d'acteurs publics et paraétatiques chargés de la mise en œuvre. Ces acteurs sont reliés par des règles institutionnelles, formelles ou informelles d'attribution de fonctions spécifiques et de ressources afin de contribuer à l'action de mise en œuvre ».

- **La phase de mise en œuvre** consiste en la mise en œuvre de la politique au travers du programme politico-administratif (PPA) et de l'arrangement politico-administratif (APA). Knoepfel (Knoepfel et al., 2006) définit cette mise en œuvre « comme l'ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique ».

La phase d'évaluation cherche à mesurer les éventuels changements de comportements des groupes cibles (résultats), leurs effets (outcomes) auprès des bénéficiaires finaux (résultats) ainsi que le degré de résolution du problème auprès des bénéficiaires finaux (effets), qui résulte directement de la mise en œuvre de la politique en question (Knoepfel et al., 2010). Elle permet d'évaluer une politique publique suivant **sa pertinence** c'est-à-dire la cohérence entre d'une part l'origine et les caractéristiques du problème dont on cherche à résoudre et d'autre part les objectifs visés dans le PPA (Knoepfel et al., 2010), **son effectivité** étant le degré de compatibilité entre les objectifs normatifs de la politique et le comportement réel des groupes cibles, soit le test sur hypothèse sur l'intervention (Knoepfel et al., 2010), **son efficacité** c'est-à-dire la relation entre les effets attendus d'une politique et ceux qui émergent dans la réalité sociale, soit le test de l'hypothèse sur les causes du problème (Knoepfel et al., 2010), et son **efficience** étant la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les effets obtenus, soit une analyse « coûts-bénéfice » de la politique mise en œuvre (Knoepfel et al., 2006). Les phases, citées précédemment, s'influencent mutuellement, y compris celle de la « mise à l'agenda » qui peut, suite à l'évaluation, faire l'objet d'une actualisation.

4.3 Les acteurs d'une politique publique

Nous venons de voir que les politiques publiques peuvent être comprises comme « une succession de décisions ou d'activités qui résultent d'interactions structurées et répétées entre les différents acteurs publics et privés, impliqués dans l'apparition, l'énonciation et la résolution d'un problème défini politiquement comme public » (Knoepfel et al., 2015).

Avant de pouvoir passer à l'étape suivante, il est important de définir le concept d'acteur. Selon les différents éléments théoriques sur les politiques publiques présentés jusqu'à présent, la notion d'acteur public ou privé est un élément central dans le processus global d'une politique publique, que ce soit au niveau de la planification ou de l'évaluation de cette politique. Ainsi, il est essentiel de traiter de cette notion.

Knoepfel propose ainsi une définition de l'acteur d'une politique publique comme étant « tout individu (un ministre, un député, un journaliste, etc.), ou plusieurs individus (formant par exemple un bureau ou une section d'une administration) ou une personne morale (une association, personne morale, etc.), ou encore un groupe social (des sans-abris, des agriculteurs, etc.) concernés par le problème collectif dont traite une politique publique sont considérés comme un acteur potentiel pouvant faire partie de l'espace de cette politique publique. En effet, le comportement de l'acteur, plus ou moins actif, influe sur la conception et l'application de l'intervention publique en question » (Knoepfel et al., 2015).

Cette définition assez large de Knoepfel pousse à prendre en considération tous les individus et groupes sociaux impactés par un problème collectif particulier. Ainsi, Knoepfel présente ces différents types d'acteurs sous forme d'un triangle qu'il intitule « le triangle des acteurs ».

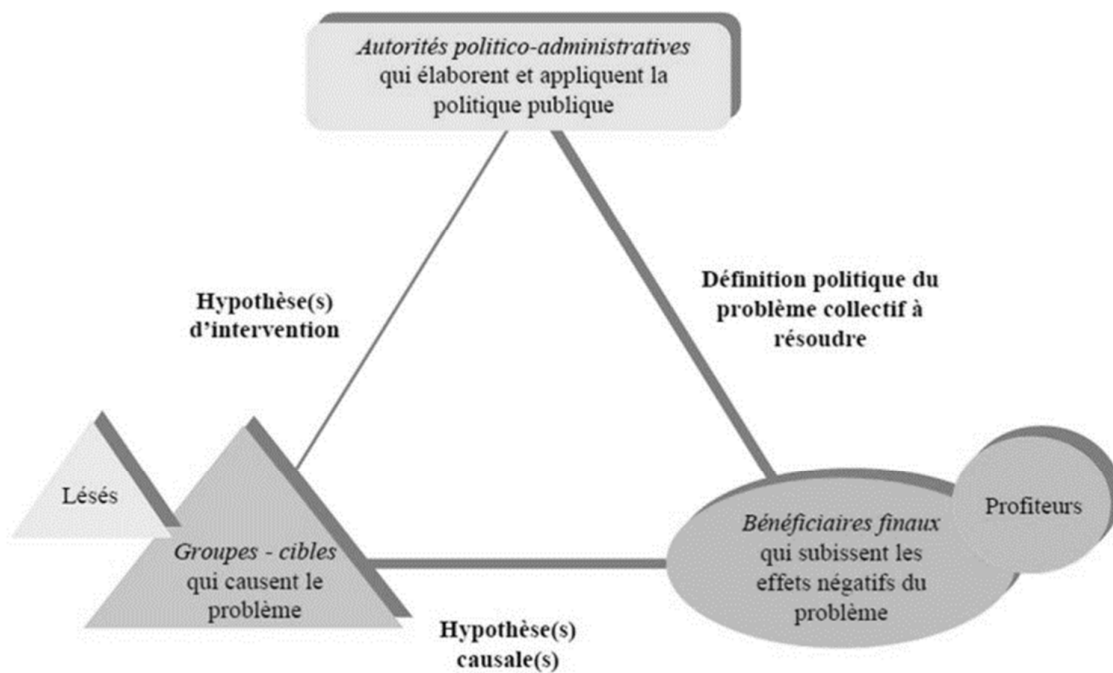


Figure 10 : Triangle de base des acteurs d'une politique publique (source : Knoepfel et al., 2010)

Le triangle comprend les principaux éléments constitutifs d'une politique publique dont :

- **Les autorités politico-administratives**, soit « l'arrangement politico-administratif (APA) ». Knoepfel se base sur la définition de l'« APA » proposée par Easton (Knoepfel et al., 2010) : « le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (Parlement – gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire ».
- **Les groupes cibles** sont les acteurs dont le comportement est identifié par les autorités politico-administratives comme la cause directe ou indirecte du problème public que la politique publique souhaite résoudre (Knoepfel et al., 2010). La politique publique cherche à modifier le comportement des groupes cibles désignés par les autorités politico-administratives pour résoudre le problème public au profit du groupe des bénéficiaires finaux.
- **Les bénéficiaires finaux** : ce sont les individus ou les groupes sociaux ou encore les associations subissant les effets négatifs du problème public.
- **L'hypothèse d'intervention** : c'est elle qui amène la façon dont une politique publique peut résoudre ou affaiblir un problème.

- **L'hypothèse causale** : c'est elle qui produit une réponse politique à la question de savoir qui ou quoi est « coupable » ou « responsable » du problème collectif à résoudre (Knoepfel et al., 2015). L'autorité politico-administrative doit pouvoir comprendre les facteurs et les effets du changement social et les problèmes qui en découlent. Dès lors, la définition de l'hypothèse causale permet aux autorités politico-administratives de déterminer les groupes cibles et les bénéficiaires finaux.

5 Évaluation et méthodologie de recherche

Ce chapitre est consacré à l'étape finale d'une politique publique, à savoir l'évaluation. Avant d'examiner les différentes méthodologies d'évaluation associées à une politique publique, il est nécessaire de clarifier la notion de l'évaluation dans le contexte d'une politique publique spécifique.

5.1 Définition multiple de l'évaluation

De nos jours, il existe un grand nombre de définitions de l'évaluation telles que : « Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité » (OCDE/CAD, 2002) ou encore « jugement porté sur quelque chose par référence à sa valeur supposée ou réelle. » (Boukelal, 1999).

Certaines définitions ont été formulées spécifiquement dans le contexte d'une politique publique, ce qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de l'objet d'étude qui nous préoccupe. L'évaluation désigne entre autres « l'appréciation portée sur l'efficacité d'une politique ou d'une action publique à la suite de la recherche, scientifiquement exigeante, de leurs effets réels, au regard des objectifs affichés ou implicites, et des moyens mis en œuvre » (le Manuel de la Cour des Comptes, cité par Boukelal, 1999) ou encore « l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles » (Conseil scientifique de l'évaluation, cité par Boukelal, 1999), ou bien encore « une opération systématique, plus ou moins complexe, de collecte d'information, de constat et d'analyse, au terme de laquelle, dans un premier temps, des jugements de valeur sont posés quant à la qualité

du programme évalué et, dans un deuxième temps, des décisions sont arrêtées en conformité avec ces jugements » (Huybrechs et al., 2011).

Selon Boukelal (1999), la notion d'évaluation repose sur plusieurs éléments clés, qui lui permettent de la définir. Ainsi, l'évaluation consiste à apprécier l'efficacité d'une action et à mesurer ses effets sur l'objet ciblé, en utilisant des procédures fiables pour rassembler, interpréter et exploiter des résultats de recherche. Cette appréciation permet ensuite de retirer des conclusions sur l'efficacité de l'action, compte tenu de l'objectif final. L'évaluation implique également d'adapter l'action en fonction des éléments à notre disposition et de préparer de nouvelles mesures ou actions. Enfin, elle nécessite d'interpréter les résultats et les processus qui ont permis leur mise en œuvre ou non, sans préjuger de la valeur ou de la compétence des acteurs qui conduisent l'action.

À la suite de ces définitions, on peut comprendre que l'évaluation comporte à la fois un aspect subjectif (la valeur supposée) et objectif (la valeur réelle). Celle-ci ne constitue pas un outil scientifique, rigide et impartial comme on pourrait le croire (Huybrechs et al., 2011).

5.2 Le choix de l'approche méthodologique

Au cours de l'histoire, l'évaluation des politiques publiques a connu un changement progressif passant d'un paradigme expérimental et rationnel à un **paradigme systémique et pluraliste** appelé également évaluation de la 4^e génération (Huybrechs et al., 2011). Ce paradigme systémique et pluraliste s'inscrit dans un contexte où coexistent autant de types d'évaluations que de points de vue d'acteurs (Boukelal, 1997). L'évaluateur est devenu « un agent de négociation entre les vérités multiples des différents groupes d'intérêts » (Boukelal, 1997, citée par Huybrechs et al., 2011).

Au chapitre précédent, nous avons identifié la précarité énergétique comme le résultat d'une construction sociale revêtant plusieurs réalités différentes selon l'environnement dans lequel elle se trouve. De plus, la précarité énergétique fait appel à une dimension subjective sujette également à interprétations.

Notre analyse s'est également portée sur la hausse des prix de l'électricité en Belgique dans un contexte où coexistent une multitude d'acteurs comme les ménages, les fournisseurs d'énergie,

le gestionnaire de réseau, etc. Au vu de toutes ces informations, une évaluation de 4e génération, dans laquelle la problématique est une réalité multiple et de surcroît construite (Boukelal, 1997), colle bien à la vision que nous voulons donner à notre démarche méthodologique. Celle-ci se veut à la fois pluraliste et systémique. Nous cherchons à la fois à analyser la vision propre de chaque acteur (pluraliste) et à comprendre les interactions et le rôle des différents acteurs concernés (systémique).

5.3 La démarche méthodologique : la méthode de synthèse des connaissances

La méthodologie adoptée pour ce travail se fonde sur la méthode de synthèse de connaissances développée par le CNNPPS (Morestin, Gauvin, Hogue et Benoît, 2010) pour l'analyse des politiques publiques. Cette approche propose un cadre d'analyse générique centré sur l'efficacité des politiques publiques, avec une attention particulière portée aux connaissances scientifiques, pratiques et expérientielles. De plus, la méthode permet une analyse contextuelle et des mises à jour régulières des connaissances en fonction des nouvelles recherches scientifiques et des évolutions des politiques publiques.

Comme le montre la figure ci-dessous, la « **méthode de synthèse de connaissances** » comporte quatre étapes. Bien que ces étapes soient présentées sous forme de processus linéaire, chaque étape peut être réorganisée en fonction d'une nouvelle compréhension du sujet lors de l'exploration des données. Certaines étapes ont été ajustées pour mieux correspondre à l'environnement dans lequel elles sont appliquées. Les modifications seront expliquées en détail dans les étapes correspondantes développées ci-dessous.

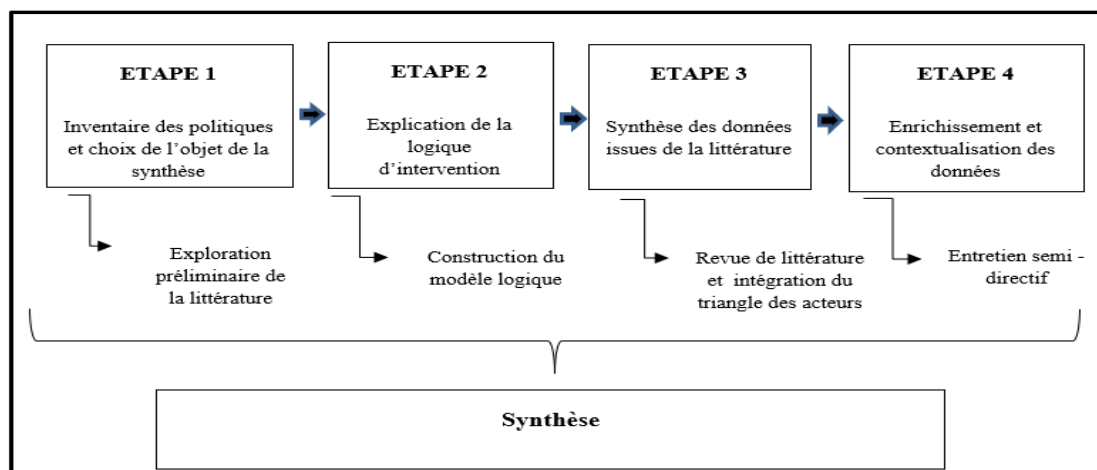


Figure 11 : Méthode de synthèse de connaissance sur les politiques publiques (source : Morestin et al., 2010)

5.3.1 Étape 1 : Inventaire des politiques publiques

Le point de départ du processus est de déterminer le problème à cibler et d'analyser toutes les politiques qui sont susceptibles d'y répondre sans tenir compte des politiques éventuelles à explorer par la suite. Comme la précarité énergétique est un problème complexe et multidimensionnel, les politiques publiques pouvant influencer ce problème sont nombreuses. Dès lors, il est nécessaire de dresser un inventaire exhaustif de toutes ces politiques publiques afin de prendre en considération toutes celles qui pourraient répondre potentiellement au problème de la précarité énergétique.

La première étape consiste donc à dresser un inventaire des mesures sociales répondant aux problèmes des ménages en situation de précarité énergétique. Par conséquent, nous établirons une matrice reprenant les principales caractéristiques des mesures d'aide pour mieux comprendre ces différences non seulement dans leur mode d'allocation, mais aussi au niveau de leur financement et de leur gestion.

Morestin et ses collègues (Morestin et al., 2010) suggèrent d'explorer les sites web des organismes ayant une expertise dans le domaine étudié. Cette exploration préliminaire de la littérature grise peut être complétée par la littérature scientifique. Mais à ce stade, il n'est pas nécessaire d'explorer plus en profondeur la littérature. L'exploration préliminaire doit permettre de sélectionner une politique ou plusieurs mesures qui, une fois combinées, forment une politique globale. Cette politique fera ensuite l'objet d'une synthèse de connaissances. Si plusieurs politiques sont sélectionnées, une synthèse de connaissances distincte sera appliquée à chacune d'entre elles (Morestin et al., 2010).

La sélection d'une politique dépendra de plusieurs facteurs dont le résultat de l'inventaire, le contexte et les ressources disponibles pour la réalisation de la synthèse, la portée de la politique⁵⁹, l'intérêt porté par les acteurs et des décideurs sur la politique publique (Briss et al., 2000, citée par Morestin et al., 2010). Étant donné le grand nombre de politiques publiques visant à lutter contre la précarité énergétique, nous ne sélectionnerons qu'une seule politique dans notre cas.

⁵⁹ Nous ferons le choix de prendre les politiques dont la portée directe est de lutter contre le problème ciblé. Les politiques, exerçant une influence indirecte, ne seront pas prises en considération.

5.3.2 Étape 2 : Synthèse des données

La deuxième étape est consacrée à la synthèse des données tirées de la littérature concernant l'impact des politiques déjà mises en place dans le contexte spécifique. Cette étape utilise deux approches distinctes : la première identifie tous les acteurs impliqués grâce au "triangle des acteurs d'une politique publique" de Knoepfel (Knoepfel et al., 2009), développé dans le chapitre 3. La seconde approche consiste en une synthèse de connaissances.

L'approche traditionnelle de synthèse de connaissances favorise généralement les données d'efficacité extraites de la littérature scientifique portant notamment sur les données provenant d'essais contrôlés randomisés. Cependant, l'évaluation d'une politique publique ne se prête pas à ce type d'approche, car une politique publique est très complexe à évaluer et s'applique sur une population entière dans un contexte diversifié (McQueen, 2002 ; Briss et al., 2000 ; Lomas et al., 2005, citée par Morestin et al., 2010). Dès lors, certains auteurs (Haby et al., 2006 ; Swinburn et al., 2005, citée par Morestin et al., 2010) suggèrent d'utiliser toute une série de données, en plus des études expérimentales, pour produire une synthèse de connaissances comme des données issues d'étude descriptive, d'évaluation économique, de preuve parallèle, de logique d'intervention, d'avis d'expert, etc.).

De plus, la méthode de synthèse des connaissances s'appuie sur cette approche en y incluant l'exploration de la « littérature grise » c'est-à-dire des documents issus des gouvernements ou des organisations à but non lucratif ou encore de sondage d'opinion.

5.3.2.1 La méthode d'extraction des données

À présent, nous allons décrire la méthode d'extraction des données proposée par le processus de synthèse des connaissances.

La rédaction d'une revue exhaustive de la littérature d'une politique publique est un exercice difficile à réaliser. D'une part, le champ d'action d'une politique publique est très large et ses limites mal définies. Cela rend difficile de survoler complètement l'ensemble du sujet. D'autre part, la littérature sur les politiques publiques aborde un grand nombre de sujets comme l'efficacité, le coût, l'acceptabilité, etc. qui émanent de diverses disciplines comme la santé publique,

l' économie, l' anthropologie, le droit, etc. Cela complexifie les orientations d'une recherche documentaire (Morestin et al., 2010).

Pour pouvoir englober l'ensemble des documents pertinents, l'exploration doit être beaucoup plus poussée qu'une recherche documentaire traditionnelle en accordant une attention identique aux données scientifiques et des données extraites de la littérature grise.

Néanmoins, une revue de littérature non exhaustive ne signifie pas qu'elle ne soit pas réalisée de façon méthodique. L'importance est de pouvoir décrire et justifier toutes les données et décisions prises pour s'assurer que le processus soit transparent et reproductible (Morestin et al., 2010).

Précédemment, l'exploration préliminaire nous a aidés à délimiter le champ de recherche en choisissant la politique publique à analyser. Pour cette étape de recherche approfondie, les critères d'inclusion et d'exclusion doivent être détaillés plus précisément.

Le premier critère d'inclusion est le contenu du document. Celui-ci doit évidemment aborder le contexte étudié et ses dimensions politiques comme l'efficacité, l'effectivité, etc. Si l'exploration documentaire apporte peu de résultats, il serait intéressant d'analyser des données de politique publique basées sur des stratégies similaires ciblant un autre problème (Morestin et al., 2010).

Le second critère est le pays de mise en œuvre. Jusqu'à présent, l'analyse s'est portée sur des politiques publiques belges, mais nous pouvons également tirer des leçons de certaines politiques publiques d'autres pays. Le choix du pays sera fonction des similitudes et des différences économiques, politiques, etc., et l'ampleur des données disponibles de la littérature portant sur le sujet concerné du pays choisi.

Le troisième critère est la période d'application de la politique publique. Ce critère ne spécifie pas la durée de la période à prendre en considération dans le cadre d'une revue de littérature. Dans certaines situations, l'année de mise en application de la politique publique peut s'avérer intéressante à étudier. Sinon, la période d'application est généralement choisie en fonction de la quantité de données extraites de la littérature.

5.3.2.2 La qualité des documents

Avant de présenter un tableau synthétisant l'ensemble des données à extraire de la littérature, les auteurs (Morestin et al., 2010) abordent un dernier point qui est la qualité des données.

Dans une revue de la littérature traditionnelle regroupant des données sur l'efficacité, l'évaluation de la qualité des données est un élément important du processus. Cependant, la méthode de synthèse des connaissances que nous utilisons ne permet pas d'appliquer la même approche pour plusieurs raisons :

- Les données sont diversifiées et ne sont pas forcément extraites de la recherche, mais plutôt de document gouvernemental, d'organisme à but non lucratif, d'association, etc. Par conséquent, il est difficile de pouvoir appliquer des critères de qualité comme pour la recherche.
- La synthèse des données s'appuie sur des données qualitatives et quantitatives. Il est donc difficile de pouvoir appliquer des grilles communes d'appréciation de la qualité de ces deux types de données.
- Ce type de synthèse prend en compte l'efficacité, mais aussi d'autres types de critères comme le coût, l'acceptabilité, les effets non désirés, etc. Même lorsque ces données sont extraites de la recherche, les méthodes utilisées diffèrent les unes des autres et elles peuvent être issues de différentes disciplines.
- L'absence fréquente de données sur les politiques publiques implique d'utiliser les données disponibles et pas nécessairement des données idéales (Swinburn et al., 2005, citée par Morestin et al., 2010), car il existe peu de données tirées d'étude contrôlée sur la politique publique ciblant le groupe défavorisé. Cela est dû entre autres au fait que ces groupes sont difficilement accessibles. Ainsi, suivre un processus trop rigide sur l'appréciation des données sur une politique publique aurait pour conséquence une absence d'intervention sur ces groupes (Rychetnik et al., 2002, citée par Morestin et al., 2010).

Pour toutes ces raisons, évaluer la qualité de documents d'une politique publique demande une approche moins rigide qu'un processus de recherche. Plusieurs auteurs (Mays et al., 2005 ; Pawson et al., 2005) dont Morestin (et al., 2010) proposent d'exploiter les documents en fonction d'un critère de pertinence et non sur un critère méthodologique (Pawson, 2006, citée par Morestin et al., 2010).

L'idée derrière l'approche de la méthode de synthèse est que toute information est bonne à prendre. Il est préférable de soumettre une information de médiocre qualité qu'aucune information, en prenant soin d'indiquer la qualité des données afin que le lecteur puisse juger par lui-même le poids à accorder à cette information.

La qualité des données extraites doit être indiquée par leur principale caractéristique de type général (article de revue scientifique, littérature grise, etc.), son origine (site internet, base de données, etc.), l’affiliation des auteurs (industriel, universitaire, etc.) y compris les défauts méthodologiques (Mays et al., 2005, citée par Morestin et al., 2010).

5.3.2.3 Le tableau d’extraction des données

La synthèse des données se présentera sous la forme d’un tableau basé sur une approche analytique à 2 volets qui prend en compte, d’une part les dimensions opérationnelles liées aux critères d’évaluation des effets d’une politique publique et d’autre part les dimensions liées aux types d’énoncés évaluatifs⁶⁰.

Pour définir ces dimensions, un tableau analytique à plusieurs entrées (cf. Tableau 2) a été développé s’appuyant sur un cadre d’analyse des politiques et des sciences politiques (Salamon, 2002, citée par Morestin et al., 2010) et sur un cadre d’analyse connexe développé en rapport aux analyses et pilotage des politiques publiques (Knoepfel et al., 2015).

Ce tableau reprend les 2 dimensions, citées précédemment, que sont d’une part, les effets produits par la politique publique et d’autre part le contenu des données.

La première dimension représentée par les effets produits d’une politique, dans laquelle nous retrouvons l’effectivité, l’efficacité, l’efficience allocative, la pertinence et l’efficience productive, constituera le point d’achoppement de notre cadre d’analyse. En effet, notre question de départ suppose que la politique analysée a déjà été mise en œuvre sur le public cible. Nous développons également une deuxième dimension qui traite du contenu substantiel et institutionnel des données de la littérature permettant ainsi de classer les données selon le type d’énoncé évaluatif⁶¹.

⁶⁰ Les énoncés évaluatifs sont les produits de la phase d’évaluation d’une politique publique.

⁶¹ Le type d’énoncé évaluatif est développé en annexe 8.

Dimension	Entrées	Dimension	Entrées
Effets	Effectivité (test de l'hypothèse d'intervention)	Type d'énoncé évaluatif	Critère de référence
	L'efficacité (test de l'hypothèse causale)		Scientifique ou politique
	L'efficience allocative (outcomes / ressource)		Récapitulatif ou formatif
	La pertinence et l'efficience productive		Ex ante, concomitants ou ex post
			Partiels ou globaux
			Formels ou informels
			Substantiels ou institutionnels

Tableau 2 :Analyse d'une politique publique selon 2 dimensions (Knoepfel et al., 2015)

- L'effectivité

Le critère de l'effectivité est le test de l'hypothèse d'intervention. Il mesure le niveau de cohérence entre les objectifs normatifs d'une politique publique et le comportement réel des groupes cibles. Il procède à une comparaison entre « les effets auprès des groupes cibles tels qu'ils devraient être » selon les éléments opérationnels du PPA et les changements de comportement réellement provoqués sur les groupes cibles.

- L'efficacité

Pour évaluer les chances de réussite d'une politique publique dans un contexte donné, il est important d'analyser son efficacité y compris les effets négatifs ou encore le manque d'effet sur le problème visé par la politique publique. « L'efficacité est généralement considérée comme le principal indicateur du succès d'une politique » (Salamon, 2002, citée par Morestin et al., 2010). Selon Knoepfel (2015), le critère d'efficacité d'une politique publique est le test de l'hypothèse causale. Il se réfère au rapport entre les effets escomptés d'une politique publique et ceux que l'on observe dans la réalité sociale.

Cependant, comme de nombreux auteurs l'ont montré, examiner l'efficacité d'une politique n'est pas suffisant. Il faut également tenir compte du contexte de mise en œuvre de la politique

(Banta, 2003 ; Potter & Harries, 2006 ; Salamon, 2002 ; Rychetnik et al., 2002, citée par Morestin et al., 2010). Selon le contexte, la mise en œuvre d'une même politique ne produira pas nécessairement les mêmes résultats (Pawson, 2006 ; Rychetnik et al., 2002, citée par Morestin et al., 2010).

- L'efficacité allocative (outcomes / ressource)

Le critère d'efficacité allocative évalue la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les résultats obtenus, en comparant les coûts et les avantages pour les principaux objectifs de la politique (Knoepfel, 2015). L'objectif est de déterminer si les mêmes résultats pourraient être atteints avec moins de ressources ou si les objectifs pourraient être mieux réalisés avec les mêmes ressources. Pour évaluer l'efficacité allocative d'une politique publique, la recherche évaluative utilise deux méthodes : l'analyse coût-bénéfice, qui quantifie et monétise les coûts (matériels et immatériels) et les avantages pour les comparer, et l'analyse coût-utilité, qui compare différentes mesures entre elles. Les réflexions sur l'efficacité d'une politique ne deviennent pertinentes que si son degré d'efficacité a déjà été constaté empiriquement (Knoepfel, 2015).

- La pertinence et l'efficacité productive

Le critère de pertinence évalue le rapport entre les objectifs énoncés dans la politique publique d'action (PPA), d'une part, et la nature et la pression du problème public à résoudre, d'autre part . Une politique publique est jugée pertinente si « *les objectifs formulés explicitement ou implicitement dans le PPA sont adaptés à la nature même et à la distribution temporelle et socio spatiale du problème qu'elle est censée résoudre* » (Knoepfel, 2015). Comme les objectifs de la PPA résultent souvent d'un compromis politique négocié lors de la phase de planification, la pertinence de la politique dépend des relations de pouvoir entre les acteurs impliqués et ne peut être remise en question par une simple évaluation (Knoepfel, 2015).

D'un autre côté, le critère d'efficacité productive s'inscrit dans une logique plus managériale, et analyse la relation entre les ressources investies et les résultats obtenus. L'évaluateur se demande si la PPA aurait pu produire les mêmes résultats avec moins de ressources, ou si elle aurait pu produire des résultats supérieurs - ou de meilleure qualité - avec les mêmes ressources. Lors de l'application de ce critère, les coûts directs et matériels sont pris en compte , mais aussi les ressources immatérielles telles que le temps, le consensus et le capital.

La synthèse des données que nous venons de développer sera combinée avec le triangle des acteurs, tel que présenté dans le point 3.3. Cette combinaison offre de nombreux avantages dans l'analyse des politiques publiques. Elle permet d'avoir une compréhension plus complète et nuancée des politiques publiques en prenant en compte les différents aspects qui peuvent influencer leur conception et leur mise en œuvre.

En identifiant les acteurs impliqués, les données disponibles, les perceptions et les enjeux clés, cette combinaison facilite l'analyse des politiques publiques de manière plus globale et détaillée. Elle permet également de mieux comprendre les relations entre les différents acteurs impliqués dans la politique publique et de voir comment ces relations peuvent affecter la mise en œuvre de la politique.

De plus, cette combinaison peut faciliter la construction du modèle logique, qui est une étape clé dans la conception et que nous expliquons à l'étape suivante.

5.3.3 Étape 3: La logique d'intervention

La troisième étape se consacre à déconstruire la chaîne des effets attendus en reliant la politique étudiée au problème ciblé. Celle-ci consiste à définir le lien entre la politique publique étudiée et ses effets intermédiaires et sur le lien entre ces effets intermédiaires et l'effet final sur le problème ciblé. Ce processus est appelé le modèle logique.

Le modèle logique est un outil issu des modèles d'évaluation de programme (Weiss, 1998 ; Champagne, Brousselle, Hartz et Contandriopoulos, 2009, citée par Morestin et Castonguay, 2013). Elle permet de mieux comprendre le fonctionnement d'une politique en imposant une réflexion sur la chaîne des effets intermédiaires qui se produisent pour aboutir à l'effet final attendu (Morestin et Castonguay, 2013). La politique publique étudiée produit un effet intermédiaire qui déclenche un autre effet et ainsi de suite jusqu'à aboutir à l'effet final sur le problème ciblé (cf. Figure 2).

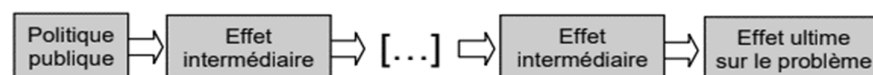


Figure 12 : Modèle logique générique (source : Morestin et Castonguay, 2013)

Ce type de modèle est présenté de façon simplifiée, car le but premier est de rendre lisible une politique publique qui est en réalité beaucoup plus complexe et difficilement compréhensible

(Champagne et al., 2009, cités par Morestin et Castonguay, 2013). Selon l'auteur (Morestin et Castonguay, 2013), ce type de représentation est suffisant lorsqu'on l'utilise comme un outil préparatoire à une analyse de synthèse.

Le modèle logique ne se veut pas être un modèle causal. Il ne s'agit pas de définir toutes les causes d'un problème, mais plutôt la ou les causes visées par la politique analysée en laissant tomber les autres.

Établir un lien de cause à effet entre une politique et son effet final est une tâche délicate. D'une part, les effets finaux d'une politique n'émergent souvent qu'à long terme (Milton, Moonan, Taylor-Robinson et Whitehead, 2011 citée par Morestin et Castonguay, 2013). D'autre part, les effets finaux sont dilués par un ensemble de facteurs extérieurs puisque la politique publique n'est qu'un facteur parmi tant d'autres qui influence en même temps le problème visé. Dès lors, établir une corrélation entre une politique publique et son effet final, sans autre donnée pour comprendre ce qui se passe entre les deux, ne permet pas d'affirmer de manière certaine l'existence d'un lien de causalité (Milton, Moonan, Taylor-Robinson et Whitehead, 2011 citée par Morestin et Castonguay, 2013).

Le modèle logique permet de répondre à ces deux problématiques en pointant d'une part, les effets intermédiaires qui indiqueront les premières données sur l'efficacité (Weiss, 1998, citée par Morestin et Castonguay, 2013) et par la même occasion, d'évaluer de façon précoce l'efficacité d'une politique en renforçant le lien de causalité entre la politique et l'effet final. D'autre part, si les premiers effets intermédiaires sont obtenus et si la politique est fondée sur des hypothèses crédibles, il est envisageable que les effets à long terme suivent (Porteous et al., 2002, citée par Morestin et Castonguay, 2013). Si l'on arrive à prouver qu'une politique publique fonctionne jusqu'à un certain point dans la chaîne des effets du modèle logique, alors nous aurions une meilleure interprétation de la réalité de son impact sur l'effet final (Weiss, 1998 ; Mayne, 2008, citée par Morestin et Castonguay, 2013).

Le modèle logique générique présenté nécessite toutefois une analyse plus détaillée des effets. C'est pourquoi nous avons choisi d'utiliser un modèle basé sur la mise en œuvre d'une politique publique " modèle simple", qui illustre l'ensemble des activités censées mener aux résultats attendus (Emond et al., 2004). Ce modèle se concentre sur les résultats escomptés de la politique publique et décrit la succession d'activités de mise en œuvre qui devraient mener à un changement de la situation, ainsi que la manière dont ces activités sont liées aux résultats attendus de la politique publique (Emond et al., 2004).

Elle y inclut les points suivants :

- Les ressources et les facteurs d'influence : les ressources incluent les ressources humaines, financières, matérielles, organisationnelles et communautaires disponibles. Ces ressources peuvent influencer de façon positive l'efficacité d'une politique publique ou, au contraire, représenter des facteurs de contrainte sur cette même politique publique.
- Les activités : les activités se rapportent à la façon dont les ressources sont utilisées dans le cadre de la politique publique. Ce sont les moyens par lesquels les résultats souhaités seront atteints (Emond et al., 2004). Ces moyens peuvent être des outils, des techniques, des processus, des événements, des moyens de mise en œuvre dans le cadre de la politique publique, etc.
- Les résultats attendus : les résultats attendus constituent tous les niveaux de résultat à atteindre, c'est-à-dire les résultats de production, les effets à court, moyen et long terme et les impacts. Nous nous concentrons uniquement sur les effets en termes de changement dans le comportement du public cible.

Ce modèle nous permet de visualiser la chaîne de processus et de mettre en lumière les forces et les faiblesses de la politique publique étudiée. Cependant, il reste dans la même lignée que le modèle logique générique. Bien que ce type de modèle présente l'avantage de représenter en une seule vue la logique d'intervention d'une politique publique, il présente également des inconvénients. D'une part, il peut omettre certains détails de la politique publique en raison de sa simplicité, et d'autre part, il peut donner une vision linéaire du déroulement de la politique publique, alors que nous avons vu que la réalité est plutôt circulaire.

5.3.4 Étape 4 : L'entretien semi-directif pour la récolte des données

Nous avons choisi de réaliser des entretiens semi-directifs en nous appuyant sur le modèle logique préalablement établi, qui repose sur des documents de la littérature. Ce modèle est élaboré en identifiant les liens entre les différentes activités à l'aide de plusieurs hypothèses numérotées de 1 à 4. Ces hypothèses représentent les conditions nécessaires à remplir pour valider une activité et avancer vers la suivante, en se fondant également sur des informations tirées de la littérature.

Notre objectif est de récupérer un maximum de données auprès des interviewés pour confirmer ou infirmer nos hypothèses, tout en mettant en avant de nouveaux éléments. Pour cela, nous

avons établi une grille reprenant les acteurs interviewés et les conditions à tester, en prenant en compte les facteurs externes qui influencent la politique publique. Une fois la grille complétée, nous analysons les matériaux empiriques de façon rigoureuse en procédant à une analyse horizontale et transversale.

L'analyse transversale permet de déterminer ce que les prestataires sociaux ont validé pour l'ensemble des hypothèses données. Cette analyse permet également d'extraire certains facteurs externes⁶⁴ qui exercent une influence sur la politique publique, tels que ceux exprimés par chaque interviewé.

L'analyse verticale, quant à elle, vise à valider les réponses de chaque acteur pour une hypothèse donnée. Plus une condition est validée par un grand nombre d'interviewés, plus la probabilité qu'elle soit vraie augmente. L'analyse verticale permet également d'extraire les facteurs externes communs entre les différentes interviews.

Enfin, la synthèse de ces analyses permet de comprendre le mécanisme de fonctionnement de l'activité de la politique publique. Cette méthodologie de recherche est basée sur une approche qualitative, qui nous permet de recueillir des données riches et détaillées sur les pratiques et les perceptions des acteurs impliqués dans la politique publique étudiée. Cela nous permet de mieux comprendre les enjeux et les défis auxquels est confrontée cette politique, ainsi que les solutions potentielles pour améliorer son fonctionnement.

5.3.5 Étape 5 : Synthèse avec intégration des données de l'entretien

La synthèse finale permet de compléter la revue de littérature de l'étape 2 en retenant seulement les éléments les plus pertinents pour une compréhension globale de la politique publique, sans surcharger le lecteur d'informations inutiles. Elle peut également conduire à nuancer ou compléter la revue de littérature en utilisant le modèle logique élaboré lors de l'étape 3 et en prenant en compte les modifications nécessaires à la suite de l'exploration des interviews sur le terrain.

Pour réaliser cette synthèse, chaque étape du modèle logique est examinée en détail en utilisant les données empiriques obtenues lors des interviews. Elle met l'accent sur les éléments clés pour

⁶⁴ Le fonctionnement d'une politique publique peut être influencé par de nombreux facteurs externes. Parmi ces facteurs, nous pouvons citer le contexte économique et social, les événements géopolitiques, les conditions météorologiques, les pandémies, etc.

comprendre la politique publique dans son ensemble, tout en évitant d'ignorer les éléments de l'étape 2 de la revue de littérature.

L'analyse détaillée de chaque étape du modèle logique, en prenant en compte les données empiriques, permet de mieux appréhender les facteurs internes et externes qui influencent le succès de la politique publique. La synthèse finale vise à nuancer et compléter, si nécessaire, la revue de littérature de l'étape 2. Cette approche permet une meilleure compréhension de la façon dont la politique publique fonctionne dans la réalité.

5.3.6 Conclusion

Notre étude théorique nous fournit un cadre de référence solide pour l'analyse des politiques publiques. Nous avons acquis les concepts et les outils nécessaires pour examiner la réalité sociale à l'aide de méthodes d'analyse appropriées, telles que décrites par Van Campenhoudt, Marquet et Quivy (2017). Au cours de ce chapitre, nous avons examiné de près ce qu'est une politique publique et comment elle s'inscrit dans un cycle de développement, ainsi que le type d'évaluation que nous utiliserons pour notre étude.

Il est important de considérer que l'analyse d'une politique publique doit être contextualisée et peut évoluer au fil du temps, car toute modification externe ou interne qui y est liée entraîne une incidence sur cette dernière et, par conséquent, sur les ménages concernés. Nous devons être conscients de l'importance de rester flexibles dans notre approche d'analyse, en gardant à l'esprit que les politiques publiques sont constamment en évolution.

En utilisant notre cadre théorique, nous avons pu affiner notre question de recherche initiale et la transformer en une question plus précise et pertinente. Dans la section suivante, nous présentons cette question de recherche.

6 Présentation de la politique publique relative au tarif social

6.1 Introduction

Cette partie consiste à analyser une politique publique luttant contre la précarité énergétique. Pour cela, nous suivrons les étapes méthodologiques décrites ci-dessus.

Le contexte et le cadre théorique développés ci-dessus nous amènent à nous interroger sur l'importance des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique et leur impact sur les ménages ciblés. Cela nous a conduits à poser la question de départ suivante: "Les politiques publiques destinées à lutter contre la précarité énergétique (électricité) peuvent-elles contribuer à réduire la précarité énergétique des ménages belges ou risquent-elles au contraire de l'intensifier ?"

Pour répondre à cette question, nous avons dû faire des choix de ciblage, comme la politique publique spécifique à étudier, le type de ménages à prendre en compte, l'aspect de la précarité à considérer, la localisation géographique, etc. afin de limiter notre travail à un aspect spécifique de la problématique, tant le domaine abordé est vaste. Cela nous a amenés à développer notre question de recherche au point suivant.

6.2 Étape 1 : Choix de la politique publique et de la question de recherche

Précédemment, nous avons défini la précarité énergétique et le public cible étudié. Il s'agit des ménages wallons en situation de précarité énergétique et plus particulièrement ceux qui n'arrivent plus à payer leur facture d'électricité. Dès lors, nous avons dressé un inventaire de toutes les politiques publiques se rapportant à la lutte contre la précarité énergétique et qui vise cette population cible (cf. annexe 5). Une fois l'inventaire dressé, notre choix s'est porté sur une politique publique en particulier, celle portant sur le tarif social régional. Le tarif social fédéral étant octroyé a priori automatiquement, notre choix s'est naturellement posé sur le tarif social régional.

Ce choix nous permet de préciser la question de départ à savoir si « **les politiques de lutte contre la précarité énergétique et plus précisément la politique axée sur la diminution du prix de l'électricité c'est-à-dire la politique du tarif social régional, peut-elle permettre**

aux ménages wallons de sortir durablement de leur situation de précarité énergétique ?
Comment ce processus de la politique du tarif social fonctionne-t-il ? ».

Par durablement, nous entendons que les ménages wallons parviennent à payer leur facture d'électricité pendant l'application de la mesure du tarif social, mais également au-delà de ce terme.

Par précarité énergétique, nous faisons explicitement le choix de prendre la situation où les ménages wallons ne peuvent pas (ou plus) payer leur facture d'électricité.

Cette recherche vise donc à étudier deux aspects de cette politique publique. Tout d'abord, nous souhaitons comprendre les enjeux liés à cette politique, en particulier les raisons de sa mise en place, son processus de fonctionnement et ses effets sur la population cible.

Ensuite, nous souhaitons évaluer si cette politique est effectivement destinée aux ménages wallons en situation de précarité énergétique, afin de déterminer si elle atteint les objectifs visés.

6.3 Étape 2 : Revue de la littérature

6.3.1 Origine du tarif social

Avant d'aborder le sujet du tarif social, nous soulignons que faire la distinction entre les sources de réglementation du tarif social (fédéral et régional) est souvent difficile dans la littérature. Nous nous efforcerons cependant de clarifier la situation dès que cela sera possible.

En effet, de nombreux articles traitent du sujet sans faire cette distinction entre le tarif social fédéral et régional. Comprendre l'origine de cette politique est également un défi, étant donné le grand nombre de directives européennes qui ont influencé son évolution au fil du temps. Les données présentées dans cette section sont extraites du site de la CWaPE (CWAPE, 2014).

Dans les chapitres 1 et 2, nous avons vu que la libéralisation des marchés de gaz et d'électricité fait partie de la volonté de parfaire et d'étendre le grand "marché unique européen", dans une logique de renforcement de la compétitivité européenne grâce à des prix de fourniture basés sur le marché. Plusieurs directives, dont celle du 19 décembre 1996, modifiée le 26 juin 2003, organisent cette libéralisation et imposent aux États membres une ouverture complète à la concurrence sur leurs marchés de gaz et d'électricité au plus tard le 1er juillet 2007.

Dans ces directives, nous retrouvons les services d'intérêt public dans lesquels les États ont des "obligations de service public", notamment en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement et les sources d'énergie renouvelables, les intérêts des consommateurs et donc les mesures sociales. Nous pensons qu'il s'agit de la base législative qui a permis de mettre en place le tarif social.

En 2003, afin de lutter contre le problème de précarité énergétique, la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après "loi électricité") a introduit la possibilité d'appliquer des tarifs maximaux pour la fourniture d'électricité, également appelés "tarifs sociaux", au bénéfice de certaines catégories de clients résidentiels en Belgique. Depuis, d'autres mesures ont été prises tant au niveau européen que fédéral, certaines d'entre elles étant résumées en annexe.

6.3.2 Les acteurs de la mise en œuvre du tarif social

Avant de nous plonger dans l'étude de la politique du tarif social, commençons par identifier les différentes parties prenantes impliquées dans ce processus. Nous allons pour cela nous référer au modèle du triangle des acteurs (cf. annexe 7) élaboré par Knoepfel, qui présente diverses catégories permettant de situer les acteurs concernés et d'obtenir une vue d'ensemble. Nous sommes conscients qu'une politique publique implique un grand nombre d'acteurs, mais nous avons choisi de nous concentrer sur les parties prenantes que nous jugeons les plus pertinentes pour comprendre la politique du tarif social.

6.3.2.1 Les Autorités politico-administratives ⁶⁵

Les autorités politico-administratives regroupent l'ensemble des acteurs publics qui élaborent et mettent en œuvre la politique publique étudiée (Fonder, 2020).

La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) est l'organisme fédéral de régulation du marché de l'électricité et du gaz en Belgique. Créée en 1999 pour mettre en œuvre la libéralisation du marché de l'énergie, la CREG a pour rôle principal de garantir que les marchés de l'électricité et du gaz fonctionnent de manière compétitive et transparente, dans l'intérêt des consommateurs belges. Elle a une double mission, à savoir veiller au respect de la transparence et de la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel, ainsi qu'à ce que la

⁶⁵ cf. chapitre 3.

situation des marchés vise l'intérêt général et cadre avec la politique énergétique globale, tout en prenant en compte les intérêts essentiels des consommateurs (CREG, s.d.).

L'un des rôles essentiels de la CREG est de réguler les tarifs de l'énergie pour les clients résidentiels et les petites entreprises, en prenant en compte les coûts de production et de distribution. Cela implique également le tarif social de l'énergie, qui sera expliqué dans la section suivante. La CREG est chargée de définir les conditions et les modalités d'application du tarif social pour assurer l'équité pour les consommateurs et les fournisseurs d'énergie. De plus, la CREG établit quatre fois par an le tarif le plus bas du marché (le tarif social) pour l'électricité et le gaz naturel (CREG, s.d.).

En outre, la CREG surveille la bonne application du tarif social par les fournisseurs d'énergie et s'assure que les clients éligibles bénéficient effectivement de cette tarification avantageuse. Elle collabore avec les autorités locales et les organisations de protection sociale pour identifier les ménages admissibles au tarif social et garantir qu'ils reçoivent une aide suffisante pour en bénéficier.

La Commission wallonne pour l'Énergie (CWaPE) est l'organisme régulateur du marché de l'énergie en Wallonie. Sa mission principale consiste à garantir un marché de l'énergie fonctionnant de manière efficace, transparente et équitable tout en protégeant les consommateurs. Elle a été créée lors de la libéralisation du marché afin de veiller à son bon fonctionnement. En tant que régulateur indépendant, la CWaPE est responsable de la surveillance et du contrôle des acteurs du secteur énergétique en Wallonie, tout en veillant à l'application des décisions prises par les autorités publiques. Elle assure également la surveillance technique des réseaux, encadre l'élaboration des tarifs de distribution et les approuve, ainsi que le traitement des plaintes de consommateurs contre les fournisseurs d'énergie ou les gestionnaires de réseaux de distribution. La CWaPE joue un rôle clé dans la mise en œuvre et le suivi du tarif social de l'énergie en Wallonie. Elle établit les critères d'admissibilité des consommateurs pouvant bénéficier de ce tarif, définit les règles de facturation et surveille les fournisseurs d'énergie pour garantir le respect de ces règles. La CWaPE travaille en étroite collaboration avec la CREG, l'autorité de régulation du marché de l'énergie au niveau fédéral en Belgique, pour assurer la cohérence et la coordination entre les régulateurs régionaux et fédéraux.

Le Centre public d'action sociale (CPAS) est l'organisme responsable de l'aide sociale au niveau de la commune en Belgique. Comme la Belgique est un état fédéral composé de différents niveaux de pouvoir que sont les communautés, les régions, les provinces et les communes, chacun possède ses propres attributions et budgets. Selon, la loi organique des C.P.A.S⁶⁶, chaque commune est dotée d'un centre public d'aide sociale ayant pour mission d'accorder l'aide matérielle la plus appropriée à toute personne résidant sur le territoire de la commune. Cette mission est « le cœur et l'essence même des CPAS » (Soumoy, 2010), repris par la loi organique du 8 juillet 1976, dont l'article 1 reprend l'objectif principal de ces institutions qui est d'octroyer l'aide sociale à chacun afin de « permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine »⁶⁷.

Avant toute intervention, une enquête sociale est menée pour établir un diagnostic précis sur la nature et l'étendue du besoin d'aide, ainsi que pour proposer les moyens les plus appropriés pour y faire face.

Le CPAS propose différents types d'aide tels que l'aide matérielle, sociale, médicale, médico-sociale, psychologique, palliative, curative ou préventive. Cette aide peut être financière sous forme d'avances sur prestations sociales, de prestations de services ou d'aides en nature. Le CPAS est un service public accessible à tous les habitants de la commune et collabore avec d'autres institutions publiques, opérateurs privés et associatifs.

Le CPAS a des missions légales définies par la loi ainsi que des missions facultatives qui varient selon les communes. Il joue également un rôle important dans l'octroi du tarif social, pouvant aider les personnes à remplir les démarches nécessaires pour en bénéficier et prendre en charge une partie de leur facture.

Les mutuelles en Belgique sont des associations de personnes physiques dont l'objectif est de promouvoir le bien-être physique, psychique et social en agissant dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité. Selon la loi belge du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, seules les associations et sociétés qui relèvent de l'application de cette loi sont autorisées à utiliser des termes tels que « mutuelle », « caisse de maladie », « mutualité », « mutualiste », ou tout autre terme qui pourrait prêter à confusion avec

⁶⁶ Loi organique des C.P.A.S., art. 2.

⁶⁷ Loi organique des C.P.A.S., art 2.

les mutualités visées par la loi. Les mutualités opèrent sans but lucratif et sont étroitement liées à la gestion de l'assurance maladie-invalidité obligatoire en Belgique. Elles agissent en tant qu'interface entre l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et le citoyen. En plus des services liés à l'assurance maladie-invalidité obligatoire, les mutualités proposent une gamme étendue de services relevant de l'assurance libre et complémentaire. Les mutualités jouent également un rôle important dans la mise en place du tarif social pour l'électricité et le gaz. Les personnes qui bénéficient de l'intervention majorée de leur mutualité pour l'assurance maladie-invalidité peuvent également bénéficier du tarif social fédéral pour leur facture d'énergie. Pour ce faire, les mutualités transmettent les informations nécessaires à leur gestionnaire de données sociales afin de permettre aux personnes concernées de bénéficier de ce tarif préférentiel. Cette mesure est temporaire et prendra fin en juin 2023.

Le gestionnaire de réseau (GRD) assure la gestion de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau de distribution d'électricité et de gaz naturel, par lequel l'électricité et le gaz naturel transitent avant d'arriver chez les consommateurs. En plus de cela, le GRD a également pour responsabilité le relevé des compteurs dans les foyers (Resa - Clients Protégés, s.d.). En ce qui concerne le tarif social, le GRD joue le rôle de fournisseur social pour les ménages qui répondent aux critères de protection régionale. Dans ce cas, ces ménages bénéficient du tarif social auprès de leur gestionnaire de réseau.

Les fournisseurs d'énergie sont chargés d'acheter de grandes quantités d'électricité ou de gaz naturel auprès des producteurs afin de les revendre ensuite aux ménages et aux entreprises. Ils sont également responsables de la facturation de l'énergie consommée par les clients. Dans le cadre du tarif social fédéral, le SPF Économie transmet tous les trois mois les données personnelles et les coordonnées des ménages éligibles au fournisseur d'énergie. Ces informations comprennent également une indication de la période pendant laquelle le tarif social doit être appliqué. Le fournisseur d'énergie est alors chargé d'appliquer le tarif social d'électricité aux ménages concernés.

6.3.2.2 Les bénéficiaires finaux ou groupes cibles

Les groupes cibles sont les groupes dont le comportement est considéré comme susceptible d'être dommageable (Fonder, 2020). Dans notre cas, nous identifions les ménages wallons qui ne règlent pas leurs factures d'électricité comme faisant partie de ce groupe.

Nous considérons que dans le cadre de la politique publique du tarif social, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux sont les mêmes. Knoepfel affirme que « dans la plupart des politiques

publiques, les groupes cibles diffèrent des bénéficiaires finaux. Cependant, l'intervention de l'État pour protéger les personnes contre les effets négatifs de leurs propres comportements constitue une exception à cette règle » (Knoepfel, 2005).

L'article 4 de la loi modification la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité décrit : « Après avis de la commission et concertation avec les régions, le ministre fédéral qui a l'économie dans ses attributions peut fixer, après délibération en Conseils des ministres, des prix maximaux par kWh, valables sur l'ensemble du territoire, pour la fourniture de gaz naturel - d'électricité - à des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire. » (L.20/03/2003 – Art.4 ; L.29/04/1999 – Art.20). Le législateur identifie distinctement le bénéficiaire final ou le groupe cible comme étant « les clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire ». L'objectif de cette loi est de protéger les consommateurs les plus vulnérables, en garantissant que les fournisseurs d'énergie ne puissent pas leur facturer des prix excessifs. Les clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire peuvent ainsi bénéficier de tarifs abordables pour l'électricité et le gaz naturel.

Plus tard, certaines dispositions wallonnes ont été adoptées et/ou modifiées par deux arrêtés du Gouvernement wallon en date du 30 mars 2006, notamment l'article 33 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité qui définit le statut de client protégé en stipulant que "Les clients résidentiels relevant d'une des catégories suivantes sont des clients protégés..." (DGW.12/04/2001 - Art.33).

Le législateur a ainsi jeté les bases du statut de client protégé à travers différentes lois fédérales et dispositions wallonnes. Cependant, depuis lors, d'autres modifications ont été apportées et de nouvelles modifications continuent de l'être (cf. annexe 11).

6.3.3 Le statut de client protégé et le tarif social

Le statut de "client protégé" est accordé à certaines catégories de personnes considérées comme vulnérables. Le gouvernement fédéral et la Région wallonne ont tous deux défini cette notion en 4 catégories, la définition wallonne étant plus large et incluant des catégories supplémentaires.

Les quatre premières catégories, connues sous le nom de "catégories fédérales de clients protégés" ou "clients protégés fédéraux", sont présentes dans les textes fédéraux et régionaux. Ces catégories comprennent les personnes qui reçoivent une aide du CPAS, les bénéficiaires d'une

allocation de la Direction Générale Personnes Handicapées du Service Fédéral Sécurité sociale, les bénéficiaires d'une allocation du Service Fédéral des Pensions, ainsi que les personnes résidant dans un logement social équipé d'une chaudière commune alimentée au gaz naturel.

La cinquième catégorie n'est définie que dans les textes régionaux et ne s'applique qu'aux personnes domiciliées en Région wallonne. Cette catégorie est souvent désignée sous le nom de "clients protégés exclusivement régionaux" selon la CWaPE (2014). Elle regroupe les consommateurs endettés ainsi que les membres de leur ménage qui ont bénéficié 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 médiateur de dettes agréé ou encore d'un règlement collectif de dettes (CWaPE, 2014).

Les clients protégés bénéficient d'avantages importants sur le marché de l'électricité. En particulier, ils peuvent être facturés à un tarif social pour l'électricité, ce qui représente un avantage économique important. Le statut de client protégé offre également des "protections" supplémentaires, telles que la possibilité de demander à être alimentés par leur gestionnaire de réseau (GRD), avec obligation à la clé pour leur GRD.

En outre, si un client protégé utilise un compteur à budget en électricité, il peut bénéficier d'une fourniture minimale garantie, limitée à 10 ampères, dans le cas où il n'est plus en mesure de recharger son compteur à budget. Cependant, les dépenses d'énergie restent à la charge du client protégé et doivent être payées en tout temps (CWaPE, s.d.).

Dans certaines situations prévues par la législation, la Commission Locale pour l'Énergie (CLE) peut étudier le dossier du client et décider de prendre en charge les coûts liés à ces aides.

Face à la crise sanitaire, puis à la hausse des prix, le gouvernement fédéral a décidé d'élargir l'accès au statut de client protégé fédéral aux personnes qui ont droit à l'intervention majorée (le statut de BIM), ajoutant alors une nouvelle catégorie au statut de client protégé fédéral. Il s'agit d'une mesure temporaire dont la date de fin est prévue au 31 mars 2023.

La Région wallonne a également ajouté une catégorie supplémentaire intitulée « client protégé conjoncturel ». Pour être éligible à ce statut, il faut remplir l'une des deux conditions suivantes: être en difficulté financière pour payer les factures d'énergie et obtenir une attestation du CPAS ou d'un service social agréé, ou avoir été déclaré en défaut de paiement par le fournisseur d'énergie en raison de factures impayées et répondre à l'un des critères suivants : être un chômeur

indemnisé, avoir bénéficié d'allocations de chômage temporaire pour force majeure en raison du Covid-19 pendant au moins 14 jours, être travailleur indépendant, aidant ou conjoint aidant et avoir bénéficié du droit passerelle en 2020, 2021 ou 2022, disposer d'une attestation de sinistre suite aux inondations de juillet 2021 ou d'un accusé de réception d'une demande d'aide du Fonds des calamités pour ces mêmes inondations, ou encore être un client ou une personne vivant sous le même toit, dont le revenu professionnel a été significativement impacté par la crise de l'énergie (CWaPE, s.d.).

Cette disposition régionale doit permettre d'alléger temporairement la facture énergétique des clients concernés et leur donner davantage de moyens de régulariser le paiement de leurs factures échues auprès de leur fournisseur contractuel. Le statut de client protégé conjoncturel est octroyé **pour une durée d'un an**. Durant cette période d'un an, le contrat avec le fournisseur commercial est suspendu et les clients protégés conjoncturels sont alimentés au tarif social par leur gestionnaire de réseau. En contrepartie, leur fournisseur leur demande d'apurer leurs dettes via un plan de paiement. Après un an, la suspension du contrat prend fin et les clients sont à nouveau alimentés par leur fournisseur contractuel (CWaPE, s.d.).

Comme indiqué précédemment, le principal avantage donné aux clients protégés est l'octroi du tarif social. Le tarif social pour l'électricité existe depuis 2004 et permet aux clients protégés de bénéficier pour la fourniture de ces énergies de tarifs réduits (la réduction est de l'ordre de 30 % du prix pratiqué par les fournisseurs désignés) (CWaPE, 2014).

C'est la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (la CREG) qui est chargée de fixer ce tarif social tous les trois mois. Ce tarif social est le même chez tous les fournisseurs d'énergie et GRD. Pour l'électricité, il existe un tarif social pour le tarif simple, pour le tarif bihoraire et pour le tarif exclusif nuit.

Depuis 2009, le tarif social est appliqué, dans la plupart des cas, automatiquement aux clients protégés fédéraux (soit les clients appartenant aux 4 premières catégories citées précédemment), qu'ils soient alimentés par un fournisseur commercial ou par un GRD. Le client n'a depuis lors plus de démarche à accomplir ni d'attestation papier à transmettre à son fournisseur d'énergie. C'est le SPF Économie qui est chargé de ce processus d'automatisation et qui communique, tous les trois mois, aux fournisseurs, via un fichier intitulé « fichier SOCTAR », la liste des clients auxquels ils doivent appliquer le tarif social, pour les points de raccordement et la période concernés (CWaPE, 2014).

Dans certains cas, toutefois, le client ne se retrouve pas dans le fichier SOCTAR et doit alors demander une attestation auprès de l'organisme compétent (CPAS, SPF Sécurité sociale, ONP, mutuelle, etc.) et la transmettre à son fournisseur d'énergie.

À la différence des clients protégés fédéraux, les clients protégés exclusivement régionaux (c'est-à-dire ceux appartenant à la cinquième catégorie définie précédemment) ne sont pas inclus dans le fichier SOCTAR. Afin de bénéficier du tarif social, ces clients doivent remplir deux conditions : ils doivent être alimentés par leur gestionnaire de réseau (GRD), car les fournisseurs commerciaux ne sont pas tenus d'appliquer le tarif social aux clients protégés exclusivement régionaux. Le mécanisme de compensation financière de la différence entre le prix de référence auquel le fournisseur a droit et le tarif social n'est d'application que pour les seuls clients protégés fédéraux. De plus, chaque année, les clients protégés exclusivement régionaux doivent transmettre à leur GRD une nouvelle attestation complétée par le CPAS, le centre agréé de médiation de dettes ou le médiateur de dettes désigné. Cela permet de vérifier que le client satisfait toujours aux critères d'admissibilité au tarif social.

6.3.4 Les avantages et les inconvénients du tarif social

Jusqu'à présent, nous avons défini ce qu'est le tarif social et les conditions pour y avoir droit, mais quels sont ses effets sur les ménages wallons ? Pour répondre à cette question, nous avons étudié diverses sources de littérature, notamment des rapports du Rwade et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (juin 2021) ainsi que de la Fondation Roi Baudouin (2021). Nous ne visons pas à donner une liste complète des avantages et inconvénients de ce dispositif, mais plutôt à synthétiser les éléments importants qui nous permettront de les comparer et de les compléter avec les résultats des entretiens réalisés au point suivant.

Il est indéniable que le tarif social joue un rôle important dans la protection des consommateurs en matière de lutte contre la précarité énergétique et l'endettement. En réduisant le montant des factures d'énergie, il s'attaque directement à l'une des causes de la précarité énergétique, à savoir le coût non régulé de ces ressources essentielles. Contrairement à d'autres mesures telles qu'une réduction forfaitaire, le tarif social offre une protection pour chaque kWh consommé, même si la performance énergétique du logement est faible. La littérature est unanime sur le fait que le tarif social est un outil efficace pour protéger les consommateurs contre la précarité énergétique et l'endettement.

Le tarif social permet de protéger les bénéficiaires contre les difficultés financières liées à la consommation d'énergie, en leur permettant de maintenir des conditions de logement décentes sans avoir à se restreindre trop dans leur consommation. Cela peut être particulièrement utile pour éviter l'installation d'un limiteur de puissance, d'un compteur à budget ou même une coupure d'énergie. De plus, le fait que le droit au tarif social soit automatiquement accordé aux "clients protégés fédéraux" est un point positif, car cela évite aux bénéficiaires de devoir effectuer des démarches administratives supplémentaires. Selon les associations, cela peut également empêcher les personnes en situation de pauvreté de ne pas faire valoir leurs droits. En résumé, le tarif social est un outil efficace pour protéger les consommateurs contre les difficultés financières liées à la consommation d'énergie et leur permettre de maintenir des conditions de logement décentes.

Contrairement au statut de "client protégé fédéral", il n'existe pas de dispositif automatique d'octroi du tarif social pour les "clients protégés régionaux". Cependant, la littérature mentionne un avantage de ce statut qui n'est pas présent au niveau fédéral : les ménages dont au moins un membre est en médiation de dettes ou en règlement collectif de dettes peuvent bénéficier du tarif social. D'habitude, le titulaire du compteur électrique doit être le bénéficiaire du tarif social, mais il est possible qu'il existe des exceptions à cette règle au niveau fédéral. Cependant, il est difficile de trouver de l'information sur ce sujet, donc il est préférable de prévoir une marge de doute.

Un des problèmes rencontrés avec le tarif social fédéral est que l'accès à celui-ci est lié à des statuts sociaux plutôt qu'aux ressources financières du ménage. Cela signifie que, même si deux ménages ont des ressources financières équivalentes, il est possible qu'ils ne bénéficient pas du même traitement. Par exemple, une personne percevant le Revenu d'Intégration Sociale (RIS) peut avoir droit au tarif social, tandis qu'une autre touchant le chômage d'un montant similaire au RIS ne pourra pas bénéficier du tarif social. Cependant, les statuts sociaux pris en compte ont généralement une condition de revenus, donc ils restent pertinents.

Depuis la crise Covid et la hausse des prix, l'accès au tarif social a été étendu temporairement à une année pour le fédéral et la Région wallonne. Au niveau fédéral, le tarif social est accordé au statut BIM. Au niveau régional, un nouveau statut appelé "statut de client protégé conjoncturel" a été créé pour aider les ménages ayant des difficultés à payer leurs factures d'énergie, tels que les ménages percevant une allocation de chômage.

Selon la littérature, l'octroi de ce tarif au niveau fédéral présente un autre inconvénient. En effet, le tarif social au niveau fédéral est généralement accordé automatiquement grâce au croisement des contrats d'énergie avec les données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Cependant, il arrive parfois qu'il y ait des erreurs de croisement de données qui empêchent l'ayant droit d'obtenir le tarif social. Dans ces cas, l'ayant droit doit présenter à son fournisseur un formulaire prouvant son droit. Cette démarche peut être difficile pour l'ayant droit et être source d'abandon. De plus, il existe de nombreux types de formulaires différents qui peuvent prêter à confusion quant à leur utilisation effective, tels que l'Attestation Centre Public d'Action Sociale, l'attestation de mutuelle, l'Attestation Service Fédéral Pension, etc. En conséquence, chaque année, de nombreuses personnes déposent une plainte auprès du médiateur fédéral à la suite d'un refus de leur attestation, souvent en raison d'une erreur liée à la date d'ouverture de leur droit au tarif social, confusion qui peut être causée par les différents modèles d'attestations.

En résumé, le tarif social est un dispositif qui vise à protéger les consommateurs contre la précarité énergétique et l'endettement en réduisant le montant de leurs factures d'énergie. Bien que considéré comme efficace pour atteindre cet objectif, il présente des limites en raison de problèmes dans sa mise en œuvre, de manques de transparence et d'exclusions.

Cette partie sur la littérature se termine sur ce point. La prochaine étape de ce travail consiste à comprendre les démarches que les bénéficiaires doivent effectuer pour obtenir le tarif social. Pour cela, nous nous baserons sur un modèle logique qui décrit le processus d'octroi du tarif social. Ce modèle est basé sur l'ensemble de la littérature disponible sur le sujet.

Ce modèle se concentrera principalement sur le tarif social lié au statut régional car il n'y a pas de dispositif automatique d'octroi de ce dispositif pour les "clients protégés régionaux", contrairement au statut fédéral qui est automatiquement accordé aux bénéficiaires.

6.3.5 Le tarif social en quelques chiffres

Nous avons basé notre analyse des chiffres relatifs au tarif social sur les rapports de la CREG publiés entre décembre 2019 et janvier 2023. Ces rapports sont souvent utilisés comme référence, comme dans le rapport de la Fondation Roi Baudouin, et permettent d'éviter les variations de méthodes de calcul entre différents organismes. Nous avons utilisé ces rapports pour construire un tableau Excel résumant les données pour un client résidentiel DC (cf. annexe 3) en Belgique et en Wallonie, avec une consommation moyenne de 3500 kWh/an en tarif mono

horaire. Ce tableau comprend des éléments tels que le tarif social⁶⁸ exprimé en c€/kWh, ainsi que le nombre de clients bénéficiant de la protection sociale fédérale et régionale en Belgique et en Wallonie. Nous allons maintenant examiner ce tableau plus en détail.

Il est important de faire preuve de prudence dans l'analyse des chiffres relatifs à l'augmentation du nombre de clients protégés en électricité, car cette hausse ne peut être uniquement expliquée par une augmentation des prix. D'autres facteurs ont également joué un rôle important, tels que l'élargissement du tarif social aux ménages bénéficiant du statut BIM. Ce statut permet aux ménages dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil, mais qui ne remplissent pas les autres critères d'éligibilité au tarif social, d'accéder à cette protection. Cette extension a donc eu un impact sur le nombre de clients protégés.

De même, les différentes modifications de la méthodologie de calcul de la CREG peuvent également entraîner une variation du nombre de clients protégés. Dans l'ensemble, il est donc nécessaire de prendre en compte tous les facteurs ayant contribué à l'augmentation du nombre de clients protégés pour avoir une vue complète de la situation.

Facture électricité du client final en Belgique		Decembre 2019		Decembre 2020		Decembre 2021		Decembre 2022		Janvier 2023	
Résidentiel DC 3500 kwh monohoraire		BE	WAL	BE	WAL	BE	WAL	BE	WAL	BE	WAL
Prix moyen commercial de l'électricité (all in)	€/an	936,49	1.001,40	870,37	924,3	1.386,05	1.455,53	2.057,38	2.196,07	1.914,73	1.978,89
Prix moyen commercial de l'électricité (all in)	c€/kWh	26,76	28,61	24,87	26,41	39,60	41,59	58,78	62,74	54,71	56,54
Tarif social (all in)	€/an	628,55	632,12	580,45	582,2	796,89	798,64	928,73	930,48	1.001,14	1.002,89
Tarif social (all in)	c€/kWh	17,96	18,06	16,58	16,63	22,77	22,82	26,54	26,59	28,60	28,65
Nombre de clients sociaux (clients protégés)	Nombre	451.335	176.648	488.050	193.979	499.017	198.600	931.738	339.294	931.738	339.294
Nombre de clients sociaux fédéraux	Nombre	434.737	161.462	470.305	178.419	479.645	182.506	916.904	325.293	916.904	325.293
Nombre de clients sociaux régionaux (chez les GRD)	Nombre	16.598	15.186	17.745	15.560	19.372	16.094	14.834	14.001	14.834	14.001
Proportion clients sociaux / nombre total de clients résidentiels	%	9,35	11,12	10,02	11,9	10,24	12,18	18,68	20,81	18,68	20,8

Tableau 3 : Nombre de clients sociaux (clients protégés) fédéraux/régionaux électricité en Belgique et en Wallonie (source : CREG, 2023)

⁶⁸ Le tarif social de l'électricité est déterminé par trois variables du système de production et de distribution d'électricité, à savoir : l'offre commerciale la moins chère proposée par les fournisseurs d'énergie au cours du mois précédent le trimestre, ce qui correspond au prix le plus bas du kW pendant les trois derniers mois ; le réseau de distribution le moins cher sur le mois précédent le trimestre, à condition qu'au moins 1% de la population vive dans la zone ; et enfin le tarif de transport le plus bas proposé en Belgique au cours du mois qui précède le trimestre (CREG, 2022).



Figure 13 : Nombre de clients sociaux (clients protégés) fédéraux/régionaux électricité en Belgique et en Wallonie (source : CREG, 2023)

De décembre 2019 à janvier 2023, la proportion de points de fourniture associés à un statut de client protégé en électricité a augmenté de 9,6 % en Wallonie, passant de 176 648 à 339 294 (en incluant les statuts fédéraux et régionaux). La majorité des clients protégés en Wallonie sont couverts par le statut fédéral, connu sous le nom de "clients sociaux fédéraux". Ce statut est accordé aux ménages dont au moins un membre appartient à l'une des quatre catégories de bénéficiaires détaillées précédemment, ce qui leur donne accès à des protections liées à l'accès à l'énergie, notamment l'octroi automatique du tarif social, qui est toujours inférieur à toutes les offres commerciales proposées par les fournisseurs d'énergie.

Selon le tableau 3, le tarif social a un impact positif sur la facture moyenne d'électricité. En décembre 2022, un ménage wallon consommant en moyenne 3 500 kWh d'électricité paie une facture annuelle de 2 196 euros, tandis qu'un ménage bénéficiant du tarif social ne paie que 930 euros. En 2023, bien que le tarif social ait augmenté depuis 2019, passant de 632 euros/an à 1 000 euros/an pour l'électricité, cette différence reste avantageuse, mais soulève la question de savoir si le tarif social a atteint une certaine limite. En effet, malgré les avantages qu'il peut offrir en aidant les ménages à payer leur facture d'électricité, cela montre les limites de la politique du tarif social, car les ménages continuent de payer des factures élevées, dépassant même les 1 000 euros dans certains cas.

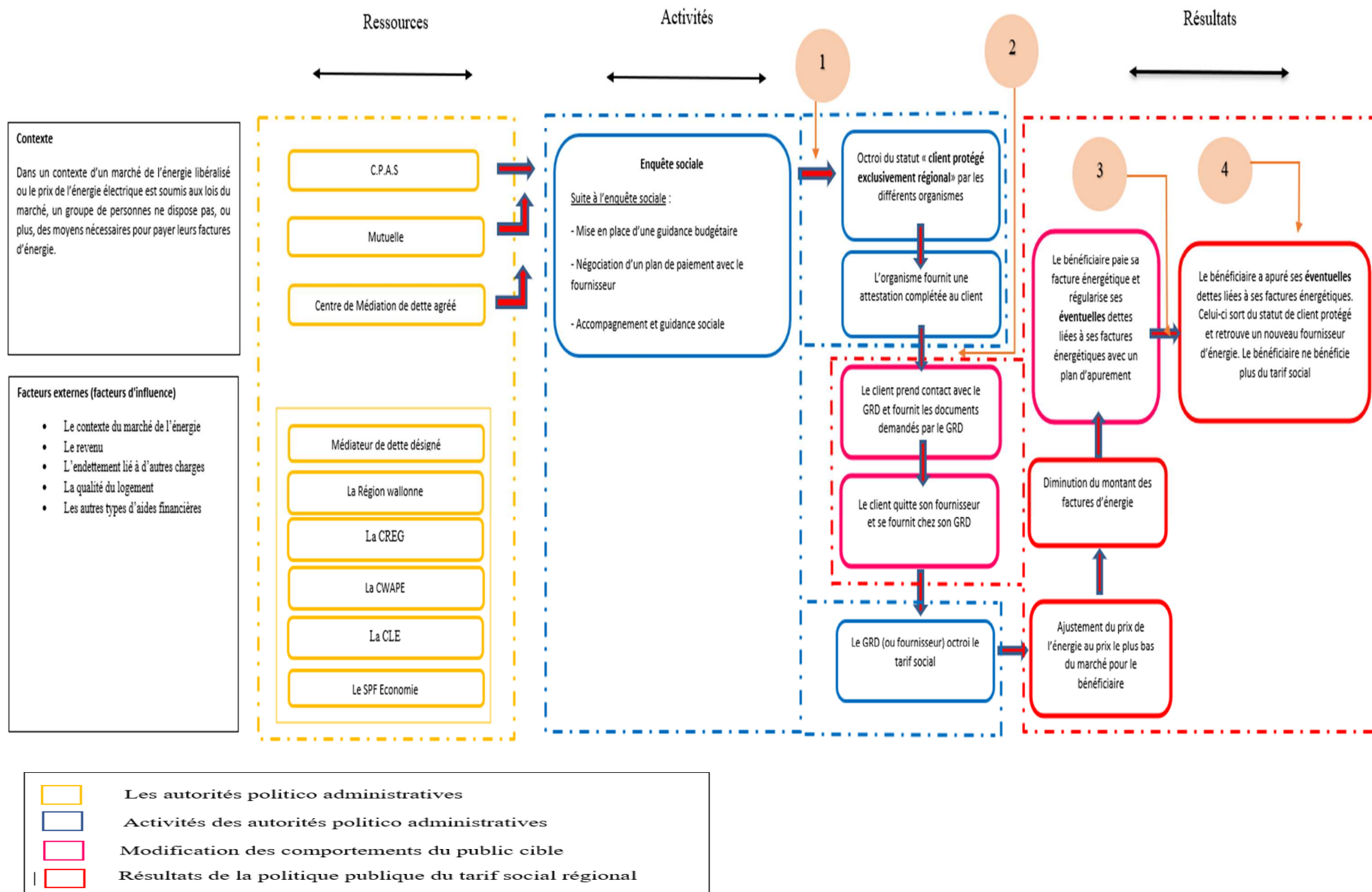
Entre 2019 et 2020, on a observé une légère augmentation du nombre de clients protégés régionaux en Wallonie (+2,5%). Cela s'explique par l'apparition d'une nouvelle catégorie de clients protégés régionaux, le statut de client protégé "conjoncturel", qui est octroyé pour une durée d'un an pour tenir compte des impacts de la pandémie et des confinements (CREG, 2019).

6.4 Étape 3 : La logique d'intervention du processus d'octroi du tarif social régional (axée sur la littérature)

Après avoir étudié la littérature, nous avons dû prendre des décisions quant aux paramètres à prendre en compte dans notre modèle logique. Bien que ce modèle soit cohérent avec le modèle théorique précédemment exposé, des choix ont dû être faits en raison de la complexité du processus et des informations imprécises présentes dans la littérature. Nous avons choisi de nous concentrer sur trois éléments , à savoir les ressources, les activités et les résultats, afin de couvrir l'ensemble du processus. Toutefois, ces éléments peuvent être influencés par des facteurs externes qui ne relèvent pas de la politique publique, tels que le contexte économique du pays, les revenus des ménages, etc.

De plus, nous avons opté pour deux approches différentes : une approche séquentielle et une approche en silo. L'approche en silo prend en compte les ressources, les activités et les résultats, mais nous avons restreint notre analyse des ressources aux institutions pour des raisons de manque d'informations et de simplification de l'analyse. Ensuite, l'approche en séquence nous permet de suivre les différentes étapes du processus, y compris les activités des autorités politico-administratives, les changements de comportement du public cible et les résultats obtenus.

Le modèle logique présenté ci-dessous décrit le processus d'octroi du tarif social régional tel qu'il est présenté dans la littérature à un moment donné. Ce modèle expose les étapes importantes permettant aux ménages wallons de bénéficier de ce tarif social. Cependant, nous ne prenons pas en compte le processus d'octroi du tarif social fédéral, qui est généralement automatisé. Par conséquent, nous nous concentrons exclusivement sur le processus d'octroi du tarif social régional qui ne dispose pas d'un dispositif automatique d'octroi pour les "clients protégés régionaux". Certains éléments présentés dans ce modèle pourraient être remis en question lors de nos entretiens étant donné que les informations proviennent uniquement de la littérature.



Dans un marché de l'énergie libéralisé, où les prix de l'électricité sont régis par les lois du marché, un groupe de personnes peut se retrouver dans l'incapacité de payer leur facture d'électricité. Dans une telle situation, ils peuvent se tourner vers un Centre Public d'Action Sociale (CPAS) pour demander le tarif social.

Lorsque le demandeur se rend au CPAS, un intervenant social prend en charge sa demande et lance une enquête sociale. Cette enquête a pour but d'étudier la situation du demandeur et de déterminer s'il peut bénéficier ou non du statut de client protégé régional. Si l'enquête aboutit à l'octroi du tarif social, le CPAS fournit une attestation de "statut de client protégé" au bénéficiaire. Le bénéficiaire doit alors contacter son GRD (Gestionnaire de Réseau de Distribution) et son fournisseur d'énergie pour leur fournir les attestations et les documents nécessaires. Une fois ces démarches administratives accomplies, le GRD octroie le tarif social et devient le fournisseur social du bénéficiaire pendant une année. Cela permet au bénéficiaire de réduire sa facture d'énergie et de s'acquitter de ses factures et de ses éventuelles dettes énergétiques envers son fournisseur commercial.

Le statut de client protégé régional et conjoncturel diffère quant au temps d'obtention du tarif social. Le bénéficiaire du statut de client protégé régional peut renouveler sa demande chaque année tant qu'il est sous guidance budgétaire ou en médiation de dette. Le nombre de renouvellements est illimité tant que le bénéficiaire remplit les conditions. Une fois la médiation de dette ou la guidance budgétaire terminée, le bénéficiaire doit trouver un fournisseur au tarif énergétique en vigueur à ce moment-là. En revanche, le bénéficiaire du statut de client protégé conjoncturel bénéficie du tarif social pendant une seule année. Une fois cette année écoulée, il doit également trouver un fournisseur au tarif énergétique en vigueur.

Le demandeur peut se rendre également dans un centre de médiation de dette agréé afin de bénéficier du statut de client protégé. Dans ce cas, le médiateur effectue une enquête sociale. Si le demandeur remplit les critères, il peut obtenir le statut de client protégé régional. Il devra alors contacter son GRD (Gestionnaire de réseau de distribution) et son fournisseur d'énergie pour leur fournir les attestations et les documents nécessaires. Une fois les démarches administratives terminées, le GRD octroie le tarif social et devient le fournisseur social du bénéficiaire pendant une année. Cela permet au bénéficiaire de bénéficier d'une réduction sur sa facture énergétique et de payer ses factures et de régler ses dettes énergétiques liées à son fournisseur

commercial. Lorsque la médiation de dette ou la guidance budgétaire sont terminées, le bénéficiaire doit trouver un fournisseur au tarif énergétique en vigueur à ce moment-là.

Les mutuelles peuvent également octroyer le tarif social grâce au statut BIM. Le demandeur peut se rendre dans sa mutuelle et demander si le statut BIM lui est applicable. Si c'est le cas, une enquête sociale est menée afin d'analyser la demande. Si la demande aboutit à l'octroi du statut BIM, le demandeur peut prétendre au statut de client protégé régional. Il devra alors suivre le même parcours que les bénéficiaires du C.P.A.S (Centre Public d'Action Sociale) et du service de médiation de dette, c'est-à-dire contacter son GRD (Gestionnaire de réseau de distribution) et son fournisseur d'énergie pour leur fournir les attestations et les documents requis. Une fois les démarches administratives terminées, le GRD octroie le tarif social et devient le fournisseur social du bénéficiaire pendant une année. Cela permet au bénéficiaire de bénéficier d'une réduction sur sa facture énergétique et de régler ses dettes énergétiques liées à son fournisseur commercial. Lorsque le statut BIM prend fin, c'est-à-dire lorsque le bénéficiaire retrouve un revenu supérieur au revenu BIM, il doit trouver un fournisseur au tarif énergétique en vigueur à ce moment-là.

Nous avons examiné le processus d'octroi du tarif social régional. Cette interprétation du modèle logique est une première approximation basée sur la littérature disponible. Cependant, nous nous interrogeons sur la façon dont ce processus se déroule dans la réalité. Le modèle logique que nous avons décrit correspond-il à ce que vivent les bénéficiaires et les institutions dans la pratique ?

En effet, nous avons rencontré des difficultés pour obtenir des informations sur le dispositif du tarif social. D'une part, les données extraites de la littérature sont souvent contradictoires, ce qui rend la compréhension de ce dispositif difficile. D'autre part, ces données émises par différentes institutions ne sont pas toujours mises à jour, ce qui rend la lecture du dispositif du tarif social compliquée.

Cela pose la question de l'accès à l'information sur le dispositif du tarif social pour les demandeurs, en particulier en ce qui concerne la facilité des démarches à effectuer pour obtenir ce dispositif.

6.5 Étape 4 : Les entretiens semi- directifs

Les données recueillies dans cette étude sont essentiellement de type qualitatif et proviennent de l'exploration de 7 entretiens semi-directifs avec des prestataires sociaux de certaines institutions illustrées dans le triangle des acteurs (cf. annexe 7). Nous avons choisi de nous limiter exclusivement aux prestataires sociaux car nous considérons qu'ils ont une vision globale de la situation de l'octroi du tarif social, bien que leur vision puisse être influencée par leur subjectivité.

Le guide d'entretien (cf. annexe 9), que nous avons construit à partir du modèle logique, nous a permis également d'aborder d'autres éléments rapportés par les intervenants sociaux et de mettre en lumière d'autres aspects qui seront examinés ultérieurement.

Entre septembre et avril 2023, nous avons donc rencontré 8 prestataires sociaux pour mener des entretiens semi-directifs. Ces entretiens ont eu lieu à plusieurs endroits, dont 2 aux guichets énergie des CPAS et les autres par vidéoconférence. Les 7 personnes interviewées sont les suivantes :

Fonction	Institution
1 Tuteur énergie & Plan d'Action Préventive en matière d'Énergie	CPAS N°1
1 Assistante sociale	CPAS N°2
4 Assistants sociaux	CPAS N°3
1 Conseillère à la Cellule sociale Énergie	Fédération des CPAS
1 Experte Énergie	Rwadé
1 Expert Énergie	Indépendant
1 Assistante sociale	Mutuelle

1 Assistante sociale	Centre de médiation de dette
----------------------	------------------------------

6.6 Étape 5 : Synthèse avec intégration des données des entretiens semi-directifs

Dans le cadre de notre mémoire, nous avons mené des entretiens semi-directifs afin de recueillir des données empiriques conformément à notre guide d'entretien basé sur la littérature. Grâce à ces entretiens, nous avons pu modifier notre modèle logique initial en prenant en compte les données recueillies sur le terrain. Bien que le modèle logique final soit resté similaire à la version initiale, quelques ajustements mineurs ont été effectués (cf. annexe 15).

Nous avons constaté que les informations pertinentes se trouvent dans la littérature, mais qu'elles sont souvent difficiles d'accès. Nous avons également identifié que chaque étape du processus est influencée par de nombreux facteurs externes, ce qui peut entraver la progression d'une étape à l'autre. Certains de ces facteurs ont été intégrés à notre modèle logique (cf. annexe 15).

Dans la deuxième partie de notre analyse, nous avons collecté les données de terrain pour compléter notre synthèse de la littérature. L'objectif de cette partie est de nuancer et de compléter la littérature pour une meilleure compréhension de la politique publique. Pour ce faire, nous avons structuré cette partie en reprenant les hypothèses du modèle logique (cf. annexe 10) et en mettant en évidence les points mis en évidence par les entretiens. Nous avons également identifié certains facteurs transversaux dans les entretiens qui contribuent à enrichir notre compréhension de notre recherche.

Avant de débiter l'analyse à partir de nos hypothèses, nous avons pu constater de manière générale, à partir des entretiens menés que le tarif social est considéré comme un avantage important dans la lutte contre la précarité énergétique, en particulier face à la libéralisation du marché et à la hausse des prix actuelle. Les intervenants sociaux considèrent que le tarif social est une protection essentielle pour les ménages vulnérables. Ils l'ont également décrit comme une aide majeure et incontestable, affirmant que son importance ne pouvait être remise en question « ...Oui, c'est évidemment et incontestablement une aide majeure » selon la Fédération des CPAS.

Cependant, cette politique comporte plusieurs inconvénients, dont son processus d'octroi complexe, tant pour les intervenants sociaux que pour les bénéficiaires. Nous rencontrons également dans la littérature ce problème de démarche complexe. Ce problème est souvent dénoncé par les associations de lutte contre la pauvreté telles que le Rwadé. Nous y reviendrons par la suite dans l'analyse.

Les entretiens ont également mis en évidence que les C.P.A.S jouent un rôle central dans le dispositif d'octroi du tarif social. Leur rôle ne se limite pas seulement à fournir une attestation, mais également à suivre et aider les ménages précarisés à sortir de leur situation de précarité énergétique. Il existe également d'autres structures qui peuvent venir en aide au demandeur du tarif social, comme le service social d'une mutuelle ou encore un service de médiation de dettes. Cependant, leur rôle reste limité dans ce dispositif. Selon les entrevues, leur rôle se limiterait uniquement à mettre à disposition une attestation certifiant que le demandeur est BIM, ce qui donne la possibilité d'ouvrir le droit au tarif social. Nous passons maintenant à l'analyse des hypothèses.

1) La méconnaissance par les demandeurs des aides du CPAS

Pour rappel, l'hypothèse de départ (Hypothèse 0) est que les demandeurs qui se rendent dans un CPAS sont au courant des différentes aides qu'ils peuvent solliciter. Lors des entretiens menés auprès des demandeurs, plusieurs informations importantes ont été mises en avant. Tout d'abord, la majorité des personnes qui se rendent au CPAS ne cherchent pas spécifiquement à obtenir le tarif social, mais sont plutôt contraintes par les circonstances et cherchent une réponse urgente à leur situation. En effet, ces personnes ont souvent atteint un point où elles ne peuvent plus régler leurs factures d'énergie et ne savent plus où trouver de l'aide. Elles se présentent alors au CPAS avec des montants de factures considérables, sans nécessairement connaître leurs droits. « (...) ils viennent car ils ont une grosse facture d'énergie et ils ne savent pas qu'ils ont le droit (pas toujours). On vérifie et ah tiens vous n'auriez pas droit au tarif social ? Ah ben si » ou « (...) On a aussi tout un public qui demande une prise en charge . Ils arrivent ici et il disent « voilà , j'ai un décompte de 800 euros , je ne sais pas le payer. Je vérifie aussi s'ils ont droit ou non au tarif social et rectifier la facture... » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Contrairement à ce que nous avons supposé dans nos hypothèses de départ, nous constatons que la plupart des demandeurs ne sont pas forcément au courant des possibilités d'aide auxquelles ils peuvent prétendre. Comme expliqué précédemment, les personnes se présentent souvent au CPAS sans connaître leurs droits et avec une problématique urgente. Dans ce contexte, c'est le travailleur social qui est chargé d'activer leur droit au tarif social et de répondre de manière appropriée à leur situation.

Dans ce mémoire, nous avons identifié plusieurs facteurs contribuant au manque de connaissances des personnes sur les aides disponibles. L'un des principaux obstacles est la complexité des informations à disposition. Au cours de notre synthèse de littérature, nous avons dû surmonter de nombreux obstacles, notamment pour comprendre les différentes formes de tarifs sociaux (fédéraux, régionaux, conjoncturels). Cette tâche a exigé de nous un temps considérable pour identifier les différences et les moyens de les obtenir en fonction des conditions des demandeurs. Par ailleurs, nous avons également rencontré des informations contradictoires sur les sites internet, ce qui a encore complexifié la compréhension des démarches à suivre. Bien que certains logigrammes puissent aider à expliquer les étapes à suivre, leur utilisation suppose que les personnes maîtrisent l'environnement informatique, ce qui n'est pas toujours le cas. Dans l'ensemble, l'accessibilité et la compréhensibilité limitées des informations disponibles sont un obstacle pour les personnes cherchant à obtenir de l'aide. Une proposition avancée par des professionnels du travail social consiste à élaborer des brochures qui permettront aux demandeurs de mieux se repérer et de comprendre leur position dans le processus d'attribution du tarif social « *Mais pour les petits fascicules qu'il faisait à l'époque. Ben voilà, on voyait bien si vous étiez là ou là par rapport au tarif social.* » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Par ailleurs, lors de nos enquêtes, nous avons identifié un autre obstacle important : le problème de concordance d'informations, qui entraîne des situations paradoxales où les personnes sont automatiquement éligibles à certains droits, mais ne les obtiennent tout de même pas. Par exemple, certaines personnes qui se rendent dans un CPAS ont théoriquement déjà droit à un tarif social sans avoir besoin d'entreprendre de démarches administratives : « (...) *On a pas mal de soucis ... Il suffit qu'il y ait une petite erreur dans l'orthographe dans le nom utilisé comme Dupond avec D ou Dupont avec un T . L'ordinateur avec le SPF économie ne va pas matcher. Alors, les personnes ne bénéficient pas du tarif social, cela ne marche pas et les personnes sont facturées au tarif normal* ».

Alors, je dois prendre contact avec le SPF et faire corriger en vitesse pour que la personne puisse avoir une attestation. Oui ça arrive très souvent avec le fédéral » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Il y a une catégorie de personnes qui se rendent dans les CPAS, même si elles sont déjà engagées dans un processus de médiation de dettes ou de règlement collectif de dettes avec une institution différente de celle du CPAS. Certaines de ces personnes, ayant droit au tarif social, n'en bénéficient pas car les institutions de recouvrement ne leur ont pas correctement expliqué leurs droits. Cela les pousse à se tourner vers les CPAS pour obtenir de l'aide, en dépit de leur engagement auprès d'une autre institution *« Il y a aussi toute la problématique qui sont les personnes qui sont en médiation, en règlement collectif ou l'avocat ne renseigne pas à la personne qui a droit au tarif social »* ou *« (...) le médiateur n'a pas fourni l'attestation ou l'a fourni. Et donc, on se retrouve parfois avec des personnes qui pendant plusieurs années, auraient pu prétendre à un tarif préférentiel et n'ont jamais fait valoir »* selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

En résumé, notre hypothèse selon laquelle les demandeurs connaissent leurs droits lorsqu'ils se rendent dans un CPAS ne s'est pas vérifiée dans notre étude empirique. Bien que nous supposions qu'il y ait des personnes ayant une certaine connaissance de leurs droits, nos interviews ont montré qu'elles étaient minoritaires. Les données que nous avons recueillies montrent qu'un grand nombre de personnes n'ont pas accès à l'information nécessaire sur leurs droits. Cela permet de comprendre l'existence du phénomène du non-recours, que nous développerons ultérieurement. Nous soulignons également que les données recueillies ne concernent que les personnes qui se rendent dans un CPAS, alors qu'il existe également une partie de la population en situation de précarité énergétique qui ne se rend pas dans ces institutions : *« Il faut savoir aussi que toutes les aides qu'on a, touchent une partie de la population, mais qu'il y a toute la précarité en externe. Il y a des gens qui ne franchiront jamais la porte d'un CPAS, c'est clair et moi, je crois qu'il y en a énormément »* selon la fédération des CPAS.

2) Passage du statut de client protégé au tarif social : un processus semé d'embûches - défis et enjeux pour les travailleurs sociaux du CPAS

Nous abordons maintenant l'**hypothèse 1** qui postule que pour bénéficier du tarif social, le dossier du demandeur doit être considéré comme recevable. Selon la littérature, pour qu'un

dossier soit considéré comme recevable, le demandeur doit être classé dans la catégorie 5 et répondre aux conditions de cette catégorie, telles que définies précédemment. Cette question apparemment simple doit nous permettre de découvrir les conditions nécessaires pour le processus d'octroi du tarif social régional ainsi que les obstacles éventuels rencontrés par le demandeur et les intervenants sociaux.

Les entretiens montrent que lorsqu'une personne se présente au CPAS avec une situation présentant les caractéristiques d'une précarité énergétique, un intervenant social du CPAS se charge de lancer une enquête sociale. Cette enquête a pour objectif d'étudier la situation du demandeur et de déterminer s'il appartient bien à la catégorie 5 (client protégé régional) et, par conséquent, s'il est éligible au tarif social : « *On va leur poser directement la question à savoir s' ils ont le revenu d'intégration du CPAS, ce que vous touchez une allocation d'handicap. On va se renseigner voir de toutes les manières prévues si ça passe ou pas pour le tarif social. Généralement 9 fois sur 10, ils ont cette possibilité-là* » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Cependant, l'enquête révèle que la catégorie 5 comprend une sous-catégorie appelée "protection conjoncturelle", que nous avons également définie précédemment dans la synthèse de littérature. Cette protection temporaire diffère dans son processus d'octroi par rapport à la protection régionale, mais permet de bénéficier du tarif social au même titre que la protection régionale.

Toutefois, les entretiens montrent que la façon dont ces enquêtes sociales concernant la protection conjoncturelle sont menées varie d'une institution à l'autre, ce qui peut laisser place à une certaine subjectivité de l'intervenant social. En effet, l'octroi du statut de client protégé conjoncturel est laissé à l'appréciation de chaque CPAS en fonction de l'enquête sociale qui consiste en une analyse budgétaire : « *On fait une analyse budgétaire, on regarde les acomptes et on regarde si ça coince budgétairement. Et généralement ça coince. Ces gens-là, on sait les aider, mais un an* » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS. Il est possible d'imaginer qu'un même demandeur puisse se voir refuser sa demande dans un CPAS, mais être accepté dans un autre.

Les interviews ont également révélé que la surcharge de travail, le manque de personnel et la complexité institutionnelle sont des facteurs externes transversaux qui peuvent causer des difficultés dans la prise en charge des demandeurs. Les intervenants sociaux peuvent se sentir

submerger par la charge de travail et par les évolutions constantes des règles institutionnelles, ce qui peut entraîner des difficultés dans la gestion des demandes. De plus, les interviews ont identifié une autre barrière importante : la difficulté, à la fois pour les intervenants sociaux et pour les demandeurs, de récupérer les informations nécessaires pour compléter le dossier de demande : *« On essaie de récupérer des infos, il manque telle ou telle chose. Puis on a même tout simplement des personnes qui ne savent même pas chez quel fournisseur elles sont. Il faut vraiment faire des recherches. Ou des inversions de compteur, un allocataire prend un logement et puis le propriétaire donne les informations, mais s'est trompé de compteur, c'est le compteur de la voisine donc c'est la voisine qui reçoit les factures. Des gens qui ne clôturent pas à temps les index. Voilà ça, c'est la réalité. »* selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Abordons à présent **l'hypothèse 2**, qui suppose qu'une fois le dossier jugé recevable, le processus suit son cours pour l'attribution du tarif social. Cette hypothèse nous a permis de mettre en évidence les différentes étapes du processus d'octroi (cf. annexe 15) et d'identifier plusieurs autres éléments que nous allons développer ci-dessous.

Lorsqu'une enquête sociale conduit à l'octroi du dispositif de tarif social, le C.P.A.S délivre une attestation de "statut de client protégé régional" au bénéficiaire. Toutefois, le bénéficiaire doit encore entreprendre certaines démarches auprès de son fournisseur et de son gestionnaire de réseau pour pouvoir bénéficier de la réduction tarifaire. Selon les entretiens, la prise en charge de ces démarches par les intervenants sociaux peut varier en fonction de plusieurs facteurs, tels que le niveau de charge de travail du travailleur social ou encore le niveau d'autonomie du bénéficiaire *« On essaie d'accompagner la personne à faire les démarches, c'est aussi le rôle du travailleur social lors de l'entretien de déceler si la personne est en capacité de faire la démarche par elle-même ou non.. »* ou encore *« Dans d'autres CPAS, les démarches peuvent être différentes. J'ai travaillé dans un autre CPAS et là-bas c'était bien pire car en fait il y avait trop de monde. Parfois, on n'avait que 15 min pour régler leurs soucis, alors que parfois nous avions des gens qui allaient être coupés et nous leur expliquions les démarches à suivre et nous n'avions pas plus de temps »* (intervenante social(e)).

- **Les différents acteurs en jeux dans le processus d’octroi du tarif social : un dialogue parfois compliqué**

Nous nous sommes également questionné sur la qualité des contacts entre les demandeurs et les intervenants sociaux d'une part, et les fournisseurs commerciaux et le gestionnaire de réseau d'autre part. Les résultats ont montré que les intervenants sociaux et les demandeurs éprouvaient souvent des difficultés pour entrer en contact avec les fournisseurs d'énergie. *« Depuis le marché libéralisé, c'est très complexe. Et les contacts privilégiés avec des fournisseurs, ça, c'est le combat de nos collègues assistants sociaux ici. Mais avoir un contact privilégié avec un fournisseur exposé, c'est terminé... Il y a des lignes dédiées aux CPAS, mais ils ne répondent pas ou qui ne répond plus. Ça devient pénible d'avoir les informations, d'avoir des détails de comptes, etc. Vous savez tout comme moi qu'on a créé beaucoup de formulaires en ligne, de ebox, mais le contact n'est plus le même.. ».* *« Le public précarisé n'est pas toujours en capacité de manipuler toutes ces technologies. Ils n'ont pas l'accessibilité. On ne peut pas demander aux gens d'avoir des portables, une tablette ou un smartphone dernier cri. »* ou *« Une personne âgée, comment voulez-vous lui demander d'aller créer un compte et d'avoir ces factures en ligne. Donc on a aussi parfois des gens qui disent, mais vous savez, moi je ne vois plus aucune facture. En fait, les factures arrivent dans une boîte mail. »* selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Au cours de l'étape 2 de notre synthèse basée sur la littérature, nous avons constaté que, d'après la littérature, les demandeurs bénéficiant du statut de client protégé sont généralement protégés contre les coupures de courant. Cependant, en pratique, cette protection peut être mise à mal. En effet, selon certaines interviews, les fournisseurs d'énergie peuvent couper l'électricité même si les demandeurs bénéficient de la protection régionale : *« Ils peuvent tout à fait couper pour un impayé en hiver... »*. Cette situation soulève des questions sur la légitimité des fournisseurs et des gestionnaires de réseau à couper l'électricité, un bien essentiel, et sur la raison pour laquelle la protection régionale ne protège pas les bénéficiaires alors que la protection du client protégé, selon la littérature, les empêche d'être coupés.

En analysant les interviews, nous avons identifié l'existence d'une procédure en cas de défaut de paiement. Cette procédure comporte une multitude d'étapes en fonction de la situation du demandeur (cf. annexe 14) pour lui permettre d'apurer ses dettes en passant par le placement d'un compteur à budget dont le refus par le client peut entraîner une coupure de courant. À travers cette procédure, le but est que le client puisse apurer ses dettes. Dans le cas où le client

possède un compteur à budget, mais n'arrive toujours pas à apurer ses dettes, le gestionnaire de réseau peut demander à la commission locale de l'énergie de couper le compteur même si la personne bénéficie de la protection régionale. Cette procédure permet de trouver des pistes pour l'apurement des dettes du client, mais le résultat final en cas de non-paiement reste la coupure de courant.

Cette procédure est complexe et peut être difficile à appréhender pour le client. Elle implique une multitude d'interlocuteurs tels que le CPAS, le médiateur de dette, le GRD, le fournisseur commercial ainsi que la commission locale de l'énergie, chacun ayant des objectifs différents. Certains cherchent à récupérer les montants dus, tandis que d'autres travaillent à protéger les bénéficiaires. Cette complexité peut entraîner des dérives, telles que l'abandon du demandeur, ce qui conduit inévitablement à une coupure de courant, ou des coupures de courant inappropriées effectuées par le fournisseur sans suivre la procédure dans son intégralité. De plus, la procédure en cas de défaut de paiement peut entrer en conflit avec la protection régionale prévue par le tarif social. Bien que cette dernière vise à aider les ménages en difficulté, d'autres procédures, telles que le non-paiement, peuvent aggraver leur précarité. De manière plus générale, il est possible que d'autres mécanismes, qui n'ont pas été identifiés dans ce mémoire, puissent entraver l'efficacité de la protection régionale et contribuer à précariser davantage les ménages wallons.

- **Le BIM et le tarif social : Analyse des facteurs qui influent sur l'accès des bénéficiaires du BIM au tarif social**

Abordons brièvement le statut BIM et les préoccupations soulevées par les intervenants sociaux des CPAS lors de nos interviews. Ces derniers ont régulièrement mentionné que des bénéficiaires du BIM se retrouvaient à demander certaines aides comme le tarif social auprès du CPAS. Cela semble contredire les informations que nous avons trouvées dans la littérature, selon lesquelles les bénéficiaires du BIM bénéficient automatiquement de certaines aides dont le tarif social. Afin d'éclaircir cette question, nous trouvons utile d'approfondir le sujet.

Au cours des entretiens, certaines informations concernant le BIM ont été éclaircies. En effet, il existe deux types de BIM : le BIM "Statut" et le BIM "Revenu". En ce qui concerne le premier, il est automatiquement accordé car il est lié au statut du bénéficiaire. Les conditions d'octroi sont les suivantes : bénéficier du Revenu d'Intégration Sociale (RIS) ou d'une aide équivalente depuis au moins 3 mois de manière ininterrompue, avoir plus de 65 ans et bénéficier de la

Garantie de Revenus Aux Personnes Âgées (GRAPA), être en situation de handicap et recevoir une allocation telle que l'Allocation de Remplacement de Revenus (ARR), recevoir des allocations pour un enfant handicapé d'au moins 66% de la part de la caisse d'allocations familiales, ou être un Mineur Étranger Non Accompagné (MENA), ou avoir moins de 25 ans et être orphelin de ses deux parents ou du seul parent qui l'a reconnu (INAMI, s.d.). En ce qui concerne le BIM "Revenu", celui-ci n'est pas automatiquement accordé et les critères d'admissibilité sont basés sur les revenus bruts du ménage « *Alors, on a eu des cas notamment avec les personnes qui sont BIM. Donc, il y a du BIM qui est automatique, donc voilà. Donc la personne est renseignée dans un fichier et puis il y a des personnes qui ont des revenus qui ne dépassent pas un certain plafond, qui ont droit au BIM, mais qui ne le savent pas. Et là, c'est vrai que nous avons un devoir d'information au niveau du CPAS. Notre devoir, c'est d'aller dire à la personne : "bah, vous pouvez chercher un droit potentiel* » selon un(e) intervenant(e) social(e) du CPAS.

Il existe plusieurs raisons qui expliquent pourquoi certaines personnes éligibles au BIM ne parviennent pas à faire valoir leur droit. Tout d'abord, le processus d'attribution du tarif social pour les personnes ayant le statut BIM revenu n'est pas automatisé, ce qui oblige les demandeurs à effectuer des démarches administratives. Ces démarches peuvent entraîner des refus de la part des fournisseurs pour diverses raisons dont des problèmes liés aux types d'attestation BIM. Dans ce cas, certaines personnes se tournent vers les CPAS ou leur mutuelle pour obtenir de l'aide : « *On a eu aussi pas mal de gens qui n'avaient pas droit au tarif social via l'attestation BIM parce qu' il faut que l'attestation mentionne bien que c'est pour le tarif social en gaz - électricité. Donc on s'est vu essuyer des refus de pas mal de fournisseurs commerciaux qui nous disent que l'attestation n'est pas conforme* » selon l' intervenant(e) social(e) du CPAS.

Une autre raison est que le demandeur peut remplir toutes les conditions nécessaires pour obtenir le BIM revenu, mais peut ne pas être au courant de son droit au tarif social. Dans ces cas-là, lorsque la personne se tourne vers les CPAS, les intervenants sociaux peuvent découvrir lors de l'enquête sociale que le demandeur était éligible depuis un certain temps : « *Vous avez le statut BIM et vous avez droit au tarif social. Combien n'y ont pas droit, c'est exagéré. Il y a plus de 20 ou 25 % des gens BIM qui n'ont pas le tarif social* » selon l' intervenant(e) social(e) du CPAS.

En outre, les intervenants sociaux ont également remarqué que le tarif social n'est octroyé que si le nom du bénéficiaire figure en tant que titulaire du compteur électrique. Il arrive souvent qu'une personne soit éligible au tarif social, mais ne puisse pas en bénéficier faute d'un compteur

à son nom. Cette information n'est pas identifiée explicitement dans la littérature : *« Du fait que le compteur était au nom du mari et non au nom de l'épouse, nous avons essuyé des refus. Nous avons donc signalé ce problème, presque jusqu'à la CWAPE, en disant qu'il fallait prendre en compte cette situation. C'est à ce moment-là que nous avons découvert qu'il fallait être le titulaire du contrat pour bénéficier du tarif social, ce détail m'ayant complètement échappé »* selon l'intervenant(e) social(e) du CPAS.

Lorsqu'on analyse le statut BIM et les difficultés rencontrées par les demandeurs et les intervenants sociaux, on constate que le processus d'octroi d'une politique publique peut être sujet à des problèmes. En effet, la complexité administrative de la procédure rend cette aide financière difficilement accessible pour les personnes concernées. De plus, la mise en œuvre d'une politique publique peut être entravée par des obstacles techniques, juridiques ou budgétaires, ainsi que par des différences de compréhension et d'approche entre les intervenants sociaux, causés par la complexité politique.

Afin de poursuivre notre étude, nous allons synthétiser les données recueillies lors des entretiens en nous concentrant sur l'organisation du CPAS (Centre public d'action sociale), une institution centrale dans l'attribution du tarif social. Nous allons identifier les principaux éléments qui ont émergé des entretiens en utilisant les hypothèses qui ont guidé nos entretiens avec les personnes interrogées.

- **Le tarif social : un élargissement des bénéficiaires au-delà des profils habituels**

Nous avons également posé des questions aux interviewés sur les profils des demandeurs. Depuis la crise énergétique, les travailleurs sociaux des CPAS ont remarqué un changement dans le profil des demandeurs de tarif social. Bien que les profils décrits dans le point 3 concernant la précarité énergétique (principalement des familles monoparentales, des personnes âgées, etc.) correspondent toujours à la réalité du terrain, un nouveau public de demandeurs est apparu. Ce nouveau public concerne les ménages où les deux partenaires travaillent. Selon les entretiens menés, ce profil est atypique car il ne correspond pas au profil habituel des demandeurs du tarif social. La plupart de ces ménages ont des conditions de vie correctes (c'est-à-dire une habitation décente et un salaire normal), mais ils n'ont pas ou plus la capacité de payer leurs factures d'énergie *« On a tout un nouveau public hors CPAS comme vous et moi qui avons une maison, un prêt, des enfants et ça ne passe plus »* selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Par ailleurs, depuis la crise énergétique, nous retrouvons également selon les travailleurs sociaux des personnes âgées ayant des pensions plus élevées, qui ne sont pas considérées comme ayant des revenus précaires. Ce sont des personnes âgées qui ont travaillé toute leur vie et qui disposent d'une pension suffisante. Il s'agit donc d'un nouveau public pour les CPAS. Les enquêtes ont également constaté que les familles monoparentales rencontrées auparavant étaient principalement composées de femmes sans emploi, mais qu'elles comprennent maintenant des femmes qui travaillent. Cette tendance est également constatée pour les autres groupes de demandeurs de tarif social. La crise énergétique entraîne des répercussions sur toutes les catégories de personnes ayant des factures d'énergie élevées par rapport à leur revenu disponible, en raison notamment de contrats énergétiques variables.

3) Le non-recours aux droits : une problématique transversale pour l'accès effectif au tarif social

À travers toutes nos analyses présentées jusqu'à présent, nous pouvons mettre en évidence un point commun qui est le non-recours aux politiques publiques. Dans cette optique, nous allons aborder ce concept afin de mieux le comprendre. Le non-recours est une réalité fréquemment décrite par les travailleurs sociaux, « (...) *dès qu'on a des démarches à faire, on a un taux de non-recours qui est gigantesque...* ». Les travaux de Philippe Warin (2010, 2018) sur le sujet nous permettent d'approfondir notre compréhension de ce phénomène et du discours des travailleurs sociaux à son sujet. Selon Warin (2010), le « non-recours aux droits et services », également appelé « non take up » est un « *phénomène selon lequel des personnes n'utilisent pas une série de services ou de prestations qui peuvent leur être rendus. Les non-recourant sont ceux qui ne bénéficient pas de ces prestations ou services alors qu'ils sont les destinataires des politiques publiques* ».

Philippe Warin (2017) s'appuie sur l'approche de l'ODENORE⁷⁰ et propose une typologie du non-recours qui s'articule autour de quatre formes principales : la non-connaissance de l'aide sociale, la non-proposition par le prestataire, la non-réception de l'aide demandée, et la non-demande. Selon lui, ces quatre causes peuvent expliquer le non-recours aux politiques sociales.

⁷⁰ Observatoire des non-recours aux droits et services (situé en France).

L'un des principaux facteurs de non-recours aux politiques sociales est la méconnaissance de l'existence de ces dispositifs par les demandeurs potentiels (**le cas de la non-connaissance**). Selon Warin (2017), cette méconnaissance peut être due à un manque ou à une maîtrise insuffisante de l'information sur ces dispositifs. Cette raison est souvent avancée comme principale explication du non-recours dans les travaux réalisés sur le sujet (Warin, 2017). Dans nos interviews, la méconnaissance des droits est un facteur fréquemment cité comme cause de non-recours aux politiques sociales. Cette méconnaissance concerne tant les conditions d'octroi des droits que le maintien de ceux-ci dans le temps : « *Il y a plein de personnes qui ne sont pas au courant de leur avantage* » intervenant(e) professionnel(le).

Pour comprendre ce phénomène de non-recours par méconnaissance, il est important de s'interroger sur la communication de la politique mise en place et sur la façon dont les destinataires perçoivent cette politique (Warin, 2017). Selon l'auteur, il existe deux types d'organisations en la matière : l'administration passive et l'administration active.

Dans le cas de l'administration passive, l'information est disponible, mais c'est aux bénéficiaires potentiels de s'informer pour connaître leurs droits et s'adresser au bon prestataire social. Cette organisation repose sur une conception selon laquelle chaque individu doit collecter lui-même l'information qui le concerne.

À l'inverse, dans le cas d'une administration active, il ne suffit pas de produire et de diffuser l'information, mais il faut également veiller à ce qu'elle soit reçue et comprise par les destinataires de la politique (Warin, 2017).

Pour cela, l'administration doit adopter une attitude proactive vis-à-vis des demandeurs, en tenant compte de leurs singularités et en s'assurant que l'information est accessible et compréhensible. Ainsi, les personnes concernées seront en mesure de bénéficier de l'aide à laquelle elles ont droit.

Ainsi, selon Warin (2017), il est important de s'interroger sur la façon dont les inégalités entre individus sont prises en compte dans la communication d'une politique publique. Un mode de communication unique pour un public cible peut entraîner des effets inégalitaires, en ne tenant pas compte des particularités de chaque individu. Seuls ceux qui sont les plus à même de comprendre l'information institutionnelle sont en mesure de demander de l'aide.

Le programme d'une politique publique devrait systématiquement prendre en compte que « *les ménages à bas revenus tendent à être plus passifs et réservés pour faire valoir leurs droits et*

ne disposent pas forcément du dynamisme et de l'assurance de personnes cherchant à défendre leurs intérêts » (Van Oorschot, 1996).

D'après les interviews menées, l'administration peut être considérée comme jouant un rôle passif dans l'attribution d'aides telles que le tarif social. En effet, les demandeurs ne sont souvent pas informés des aides auxquelles ils ont droit et doivent se rendre au CPAS pour obtenir les informations nécessaires. Cependant, la qualité de ces informations est également conditionnée par plusieurs facteurs, tels que la charge de travail des assistants sociaux ou la présence d'un tuteur énergique. Certains travailleurs sociaux n'ont que peu de temps pour analyser la situation du demandeur et l'informer de ses droits, tandis que d'autres prennent le temps nécessaire pour fournir des informations complètes et activer les aides nécessaires.

Les interviews ont également souligné l'importance de rechercher les personnes qui ne se rendront jamais au CPAS. Ces personnes peuvent être les plus vulnérables et avoir le plus besoin d'aides, mais elles peuvent également être les plus éloignées des informations et des services dont elles ont besoin. Il est donc essentiel de trouver des moyens d'aller vers elles et de leur offrir l'assistance nécessaire pour améliorer leur situation, par exemple en faisant du porte-à-porte : *« Il faut savoir aussi que toutes les aides qu'on a ne touchent qu'une partie de la population, mais qu'il y a toute la précarité en externe. Il y a des gens qui ne franchiront, jamais la porte d'un CPAS. Je crois qu'il y en a énormément. Je pense que si on faisait un travail de terrain, d'aller à la rencontre de la population. Je suis allé à la rencontre de ménages que je n'aurais jamais imaginé un seul instant de conditions de vie dans lesquelles ils étaient. Et ce sont des gens, je pense que sans ces actions-là, ils n'auraient jamais pris contact. C'était du porte-à-porte. Il y a des gens qui vivent dans des conditions de vie, de logement, de salubrité, c'est atroce. Le vrai pauvre n'a pas les capacités de venir frapper à la porte des services qui peuvent lui apporter une aide. Il est en décrochage et en marge de la société. »* selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Une deuxième cause expliquant le non-recours aux politiques publiques est le fait que la personne en charge de l'accès aux droits ne propose pas l'offre de manière adéquate aux destinataires, ce qui est souvent appelé « **non-proposition** ». Les raisons peuvent être multiples comme une non-connaissance ou une méconnaissance par l'agent des droits et dispositifs ou encore un souhait de protéger l'agent de service (Warin, 2017).

La non-proposition des droits met le focus explicatif plutôt vers l'acte des agents des institutions publiques des services sociaux.

« *Les mutuelles sont débordées* » (intervenant(e) professionnel(le))

« *Je fais une synthèse, j'essaie de la mettre à jour, mais en fait je ne suis jamais à jour* » (intervenant(e) professionnel(le))

« *Avec tout ce chaos, les dispositifs sont imbriqués les uns sur les autres sans que ce soit clairement défini* » (intervenant(e) professionnel(le))

« *Ils s'en vont. C'est trop dur comme travail. En fait, c'est trop dur, vraiment* » (intervenant(e) professionnel(le))

« (...) *on ne peut faire que du bricolage, on n'a pas les moyens de faire autre chose* » (intervenant(e) professionnel(le))

Les interviews montrent que les intervenants professionnels sont fortement mis sous pression par tout un ensemble de facteurs comme une charge administrative importante, des consignes institutionnelles qui ne sont pas clairement définies donnant lieu à une complexification des droits sociaux. Cela peut se traduire par une non-proposition, car les acteurs méconnaissent le tarif social en raison de la complexité des législations et de leur caractère évolutif.

La non-proposition met en évidence l'interaction entre les acteurs et les bénéficiaires potentiels. Dans ce cas, nous ne mettons plus le focus sur le bénéficiaire potentiel comme un individu qui ne connaît pas, qui ne reçoit pas ou qui ne demande pas son droit, mais plutôt sur les intervenants sociaux, ayant pour mission de donner l'accès aux droits, qui ne proposent pas ou n'informent pas les bénéficiaires potentiels sur leurs droits (Warin, 2017).

Warin (2017) a identifié trois facteurs qui peuvent expliquer le phénomène de **non-proposition** des droits par les prestataires des services sociaux. Il s'agit de la méconnaissance ou la connaissance incomplète des droits et des dispositifs, la non-proposition par anticipation, et les représentations qui s'opposent à la proposition de l'offre. Dans ce chapitre, nous nous concentrons principalement sur la méconnaissance ou la connaissance incomplète des droits et des dispositifs, car c'est le facteur qui a été le plus souvent mentionné dans les discours des interviews

réalisées. Les deux autres facteurs n'ont pas été abordés de manière significative dans ces entretiens.

Le nombre croissant de réglementations, de processus d'aide et la complexification des procédures rendent le travail des intervenants sociaux extrêmement difficile. Selon les entretiens réalisés, les travailleurs sociaux sont souvent perdus dans cet enchevêtrement de lois et de dispositifs, qui mêlent anciens et nouveaux. De plus, la mise en place de nouveaux dispositifs peut entraîner un certain délai avant que leur interprétation ne soit claire, ce qui peut créer de la confusion quant aux aides accordées aux demandeurs. Le manque de connaissance des droits ou des dispositifs peut également être lié à une mauvaise communication de certaines institutions, qui ne fournissent pas suffisamment d'informations sur les aides ou droits disponibles. Selon Warin, une mauvaise orientation des demandeurs dans leur parcours d'accès aux aides peut également décourager les demandeurs potentiels. Cette observation se reflète dans les entretiens, où les demandeurs ont souvent l'impression d'être renvoyés d'une institution à l'autre.

Nous avons l'exemple d'un demandeur potentiel qui s'est rendu dans un CPAS pour demander une aide de tarif social. Le CPAS en question a constaté que ce demandeur pouvait bénéficier d'un statut BIM qui lui aurait permis d'avoir accès au tarif social. Pour cela, il a été envoyé vers sa mutuelle, qui a effectué une enquête sociale. Malheureusement, la mutuelle n'a pas octroyé le statut BIM au demandeur, qui a abandonné ses démarches. Cet exemple montre que ni le CPAS ni la mutuelle n'ont été en mesure d'orienter correctement le demandeur.

Nous avons également rencontré des cas où une collaboration entre un CPAS et une mutuelle ou d'autres organismes a permis aux demandeurs de bénéficier des aides sans avoir à se déplacer d'une institution à l'autre. Selon Warin (2017), il est important de mettre en place un réseau de collaboration entre les différents acteurs afin de faciliter la circulation de l'information et de permettre aux demandeurs d'avoir connaissance des différentes offres disponibles sur le territoire. Pour ce faire, il propose la création d'un guide de référence thématique ou situationnel qui regrouperait l'ensemble des aides proposées.

Le troisième cas expliquant le non-recours aux politiques publiques est le cas où une personne effectue une demande de droit et l'institution compétente en la matière ne lui octroie pas (**la non-réception**). Les raisons peuvent être diverses : oubli ou négligence de la part du demandeur, lenteur ou erreurs administratives (Warin, 2018). Les demandeurs sont souvent confrontés à un grand nombre de règles contraignantes lorsqu'ils sollicitent des aides : documents à fournir,

démarches supplémentaires à effectuer auprès d'autres administrations, respect de délais d'éligibilité, rendez-vous à honorer, etc. Selon Warin (2017), cette complexification du processus d'octroi d'aides est souvent dénoncée par les prestataires sociaux et rend la demande de droits plus difficile pour les demandeurs « (...) *les dispositifs sont imbriqués les uns sur les autres sans que ce soit clairement défini. Parfois on a des refus et on ne sait pas toujours trouver l'origine* » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Selon Warin (2017), il y a une discordance entre la définition d'une politique publique visant à cibler les bénéficiaires de manière précise et la complexité de sa mise en œuvre, qui peut décourager les bénéficiaires potentiels d'obtenir leurs droits. Cette situation a pour effet de dissuader le public cible de solliciter ses droits en raison de la difficulté d'accès aux aides, et amène à se poser la question quant à son efficacité et son efficience.

Une dernière forme de non-recours est relative à la non-demande. Il se produit lorsque des individus ont connaissance des aides disponibles, mais ne les sollicitent pas. Bien que ce type de non-recours n'ait pas été étudié dans le cadre de ce mémoire en raison de sa difficulté à être repéré, certains entretiens ont mis en évidence l'existence de ce phénomène. Comme l'a souligné un participant, « ...Il y a des gens qui ne franchiront jamais la porte d'un CPAS, rien que pour l'image... ». De plus, ce type de non-demande implique des aspects psychologiques et sociologiques qui ne sont pas abordés dans ce mémoire.

En conclusion, la typologie sur le non-recours que nous venons de développer nous a permis de comprendre les raisons du non-recours dans les mécanismes de demande et de traitement de demande. Au-delà de cette typologie, Philippe Warin amène l'idée que le non-recours ne se résume pas au « *comportement d'un consommateur mû par des préférences liées à l'utilité comparée de plusieurs offres* » (Warin, 2017), mais à un phénomène résultant d'une dimension politique et plus particulièrement à un échec de la réalisation d'une politique (cf. annexe 13).

Philippe Warin met également en avant plusieurs raisons pour lesquelles certaines personnes ne font pas usage des prestations sociales auxquelles elles ont droit. Selon lui, ces raisons peuvent être liées à la complexité des dispositifs, à la méconnaissance des droits, aux freins psychologiques et sociaux, ainsi qu'aux difficultés liées à l'accès aux services. En mettant en lumière ces différents facteurs, Warin remet en question la pertinence de l'offre de prestations

sociales actuelles, qui ne semble pas adaptée aux réalités et aux besoins des personnes en difficulté.

De plus, Warin suggère de repenser la séquence traditionnelle de mise en place d'une politique de prestations sociales. La séquence traditionnelle consiste généralement à identifier les besoins des personnes en difficulté, à élaborer des dispositifs de prestations sociales pour répondre à ces besoins, puis à mettre en place des mécanismes de diffusion et de promotion de ces dispositifs pour inciter les personnes à en faire usage. Selon Warin, cette séquence peut être source de difficultés pour les personnes en difficulté, car elle ne prend pas suffisamment en compte les freins psychologiques et sociaux qui peuvent empêcher l'accès aux prestations sociales.

Pour favoriser l'accès aux politiques sociales, Warin (Warin, 2017) recommande de simplifier et clarifier les dispositifs de prestations sociales, de mieux informer les personnes sur leurs droits et les dispositifs existants, de prévoir des dispositifs de soutien pour aider les personnes à remplir les démarches et de favoriser la coordination entre les différents acteurs et services chargés de l'accès aux prestations sociales. En mettant en place ces mesures, il serait possible de rendre les dispositifs de prestations sociales plus accessibles et de permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier de ces dispositifs.

Les entretiens menés avec des prestataires sociaux ont confirmé que les dispositifs d'octroi de prestations sociales sont complexes et peuvent être difficiles à comprendre tant pour les prestataires que pour les bénéficiaires. Cette complexité peut avoir de nombreuses causes, comme la multiplicité de formulaires à remplir, les critères d'éligibilité difficiles à évaluer ou encore la difficulté à naviguer dans le système de prestations.

Cette complexité peut être un frein au recours aux politiques sociales et empêcher les personnes qui en ont besoin de bénéficier de ces dispositifs. Il est donc essentiel de trouver des solutions pour rendre ces dispositifs plus accessibles et simples d'utilisation, afin de permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier des prestations auxquelles elles ont droit. Le dispositif du tuteur énergie, que nous développons ci-dessous, peut-être une réponse au phénomène du non-recours.

- **Les tuteurs énergie : une solution pour réduire le non-recours au tarif social**

Au cours de notre enquête, nous avons découvert un dispositif d'aide sociale appelé "tuteur énergie" qui n'était pas clairement mentionné dans la littérature. Les CPAS qui disposent de ce dispositif adoptent une approche préventive en matière de précarité énergétique, car leur rôle consiste à suivre la situation énergétique globale du bénéficiaire. Ceux qui n'en disposent pas ont plus de difficulté à agir de façon préventive « *C'est vrai que si on n'avait pas de tuteur et que nos assistants sociaux devraient aller faire les visites techniques alors qu'elles ne sont pas formées. On a de la chance d'avoir des tuteurs* » selon un(e) intervenant(e) social(e) d'un CPAS.

Le dispositif des tuteurs énergie constitue une solution supplémentaire pour lutter contre le non-recours aux politiques publiques telles que le tarif social. Ces tuteurs fournissent un accompagnement préventif en sensibilisant les ménages aux enjeux de la précarité énergétique et en les encourageant à améliorer leur consommation énergétique lorsque c'est possible. Les tuteurs énergie se déplacent chez les personnes pour leur offrir des conseils et des services. Ainsi, aider une personne à comprendre sa facture ou à communiquer ses relevés de compteur peut conduire à des interventions plus approfondies, telles que l'analyse de la consommation ou la modification des habitudes ou des installations.

Malheureusement, les ménages en situation de précarité ont souvent du mal à s'informer sur l'existence de tous les dispositifs d'aide disponibles et à comprendre les démarches à suivre pour en bénéficier. C'est pourquoi le dispositif des tuteurs énergie peut jouer un rôle important dans la lutte contre le non-recours aux politiques publiques. En effet, les tuteurs énergie peuvent aider les ménages à prendre conscience des dispositifs d'aide disponibles et des démarches à suivre pour en bénéficier, et ce, grâce à un accompagnement personnalisé. De cette façon, les tuteurs énergie peuvent contribuer à réduire les obstacles à l'accès aux politiques publiques et ainsi aider les ménages à sortir de la précarité énergétique.

4) La politique publique du tarif social : efficacité, efficience et pertinence

Pour conclure notre analyse, nous allons aborder les hypothèses 3 et 4, qui visent à évaluer l'efficacité de la politique du tarif social pour lutter contre la précarité énergétique chez les ménages wallons. Notre objectif est de déterminer si ce tarif social permet aux ménages de

sortir de la précarité énergétique, que nous avons précédemment définie comme la difficulté pour les ménages à payer leurs factures d'électricité et à rembourser leur dette énergétique.

Par efficacité, nous entendons la capacité à atteindre les objectifs fixés (Knoepfel, 2015). Selon Knoepfel (2015), cette efficacité peut être évaluée en testant l'hypothèse causale suivante : si les ménages wallons rencontrant des difficultés à payer leur facture d'électricité bénéficient du tarif social, alors ils pourront payer leur électricité à un prix inférieur, ce qui leur permettra d'éviter ou de sortir de l'endettement lié au coût de l'énergie.

Ainsi, pour évaluer l'efficacité de la politique du tarif social, nous comparons les effets attendus avec ceux observés dans la réalité. Nous devons ainsi examiner le nombre de ménages qui n'en bénéficiaient pas auparavant et qui ont pu sortir de la précarité énergétique grâce à ce tarif social. Cela implique de vérifier leur capacité à payer leurs factures d'électricité et à rembourser leur dette énergétique.

Selon les intervenants sociaux, il est difficile de répondre à la question de l'efficacité du tarif social car chaque personne est différente « *Certaines personnes s'en sortent, d'autres non et d'autres reviennent* ». Mais tous s'accordent sur le fait que le tarif social reste un dispositif efficace pour diminuer la facture énergétique des ménages wallons. Cependant, les entretiens ont montré qu'il n'existe pas de dispositif de collecte de données au sein des institutions comme le CPAS pour mesurer les effets du tarif social sur les conditions de vie des bénéficiaires et assurer un monitoring de l'amélioration de leurs conditions après l'octroi du tarif social.

Cela soulève la question de savoir comment évaluer l'efficacité d'une politique publique sans suivi. Dans le cas du tarif social, une évaluation permettrait de collecter des données sur les personnes bénéficiant de ce tarif social, afin de mieux comprendre l'impact du tarif social sur leur accès à des services de première nécessité. Cela permettrait également de s'assurer que les conditions d'admissibilité sont respectées et que les personnes les plus vulnérables en bénéficient réellement. Selon Warin (2017), la faiblesse des évaluations et de la remontée d'informations constitue un obstacle à la prise en compte du non-recours dans la réalisation des politiques. En effet, sans données fiables, il est difficile de mesurer l'efficacité des politiques sociales et de les améliorer pour les rendre plus accessibles aux personnes concernées. Comme il nous est impossible de pouvoir évaluer empiriquement le degré d'efficacité du tarif social, les réflexions sur l'efficience d'une politique ne sont pas pertinentes (Knoepfel, 2015).

Les professionnels du travail social ont identifié divers facteurs externes susceptibles d'affecter l'efficacité du tarif social. Cependant, il existe d'autres éléments qui pourraient également jouer un rôle, mais qui n'ont pas été pris en compte dans ce mémoire car ils n'ont pas été exprimés lors des entretiens. Nous sommes conscients que cela ne signifie pas que ces facteurs sont insignifiants ou qu'ils n'exercent pas une influence significative sur le tarif social. Les facteurs externes qui ont été mentionnés lors des entretiens comprennent les aides sociales associées au tarif social, comme le fond énergie, qui peuvent être utiles pour les personnes en difficulté financière. Le fond énergie permet aux bénéficiaires d'investir dans des équipements moins énergivores, ce qui permet de réduire la consommation d'électricité et d'améliorer l'efficacité du tarif social. Ces fonds sont généralement accordés par les CPAS (Centres publics d'action sociale) et doivent être validés par une commission, car le budget alloué pour ce type d'aide est limité.

L'efficacité du tarif social peut être affectée par la qualité du logement et la situation financière du bénéficiaire. Par exemple, un propriétaire habitant dans un logement bien isolé pourra tirer plus de bénéfices du tarif social qu'un locataire habitant dans un logement mal isolé. Cela montre que la situation des bénéficiaires peut varier considérablement et influencer l'efficacité du tarif social.

Ensuite, l'entrevue avec la fédération des CPAS nous a permis de comprendre que le tarif social suit le prix du marché de l'énergie conformément à une directive européenne qui vise à assurer la libre concurrence sur les marchés. Cela signifie que le tarif social peut être indexé à certains moments en fonction de l'évolution du prix de l'énergie. Cependant, en cas de hausse importante et successive des prix de l'énergie, le tarif social pourrait devenir trop élevé pour être abordable pour certains ménages en Wallonie. Il est intéressant d'en parler, car nous avons récemment assisté à plusieurs ajustements du tarif social, notamment une augmentation prévue de 7,8% au 1er janvier 2023, pour le tarif social électricité (Le Soir, 2022).

De plus, le niveau de revenu et d'endettement des bénéficiaires peut également affecter l'efficacité du tarif social. Si le niveau de revenu est faible et que le taux d'endettement est élevé, en raison de factures d'énergie ou d'autres dépenses, le tarif social peut ne pas être suffisamment avantageux pour aider significativement les bénéficiaires.

Notre exploration nous a amenés également à nous interroger sur l'effectivité qui mesure le degré d'adéquation entre les objectifs normatifs d'une politique publique et le comportement réel des groupes cibles de la politique publique. Selon Knoepfel (2015), l'effectivité peut être évaluée en testant l'hypothèse d'intervention (cf. annexe 7) suivante : Si un tarif social est instauré par la Région wallonne pour réguler le coût de l'énergie, cela permettra aux individus ayant des difficultés à payer leur facture d'électricité, en situation de précarité énergétique et remplissant les conditions requises pour bénéficier du statut de client protégé régional, de s'acquitter de leur facture ainsi que de rembourser toute dette éventuelle découlant de celle-ci.

Au cours de notre analyse, nous avons relevé que l'évaluation de l'effectivité de la politique publique est un exercice complexe. En effet, les activités de mise en œuvre sont souvent fixées de manière détaillée dans les lois et les règlements, mais dans notre cas, les autorités de mise en œuvre ont une certaine marge de manœuvre pour l'application du tarif social. **Cependant, les entretiens menés et la littérature consultée convergent vers le constat que la politique du tarif social ne couvre pas tous les ménages wallons en situation de précarité énergétique en raison d'un processus d'octroi du tarif social complexe qui exclut de nombreux ménages wallons en situation de précarité énergétique, donnant lieu à un phénomène de non-recours qui remet en question le degré d'effectivité du tarif social.** « ... Avec tout ce chaos... les dispositifs sont imbriqués les uns sur les autres sans que ce soit clairement défini... » (intervenante(e) professionnel(le))

La dématérialisation des services administratifs joue également un rôle sur l'effectivité de la politique publique. Si l'objectif de la numérisation est d'accélérer et de faciliter l'octroi des droits, elle peut également entraîner une dématérialisation qui aggrave le risque de non-recours et de précarisation. Selon Laurence Noël (2021), « *Les personnes peuvent perdre le contrôle sur leur capacité à s'informer, demander, consulter, prouver ou modifier leur situation administrative. De plus, cela peut considérablement augmenter le temps nécessaire pour les services sociaux locaux pour accompagner les demandes, suivre les situations ou débloquer les cas d'exclusion injustifiée de droit ou de non-recours, tels que des erreurs de statut, des fermetures automatiques de droits, des réclamations erronées d'indus ou des signalements erronés de fraude sociale* ».

De plus, l'accès aux services publics numériques peut également poser des problèmes pour les personnes ayant des difficultés d'accès à l'internet ou à un ordinateur personnel. Cette situation

est particulièrement préoccupante pour les personnes âgées ou à faible revenu, qui peuvent être confrontées à des coûts élevés pour l'accès à l'internet et qui peuvent ne pas disposer des compétences nécessaires pour naviguer efficacement sur les plateformes numériques des services publics. En conséquence, ces personnes peuvent être privées d'un accès égal aux services publics, ce qui peut avoir des conséquences graves sur leur qualité de vie et leur bien-être. Il est donc important de prendre en compte ces éléments pour améliorer l'effectivité de la politique publique et assurer un accès égal aux services publics pour tous.

Tout cela, nous amène à nous questionner sur la pertinence de la politique publique du tarif social, notamment en nous interrogeant sur la manière dont les objectifs formulés dans le programme politico-administratif (PPA) sont adaptés à la nature, à la distribution temporelle et socio-spatiale du problème qu'elle est censée résoudre (Knoepfel, 2015). Cependant, il est difficile de répondre à cette question sans évaluer empiriquement l'efficacité de la politique. **Néanmoins, nos entretiens et analyses nous amènent à penser que la politique publique du tarif social peut être pertinente dans certains cas, d'autant plus si elle est couplée à d'autres politiques luttant contre la précarité énergétique.**

Lorsque nous avons analysé les différents textes législatifs relatifs à la politique de tarification sociale, nous avons remarqué qu'il y avait un problème de définition claire de la précarité énergétique. Cela a été confirmé dans notre analyse du point 3 concernant la précarité énergétique, où il n'y avait pas de définition précise de ce concept. Nous avons également constaté ce problème dans les discours des interviewers, où la distinction entre pauvreté, précarité et précarité énergétique n'est pas claire ou manque de nuances. Par conséquent, en l'absence d'une définition claire de la précarité énergétique, il est difficile d'évaluer la pertinence d'une politique publique. En effet, la précarité énergétique est un problème multidimensionnel, et la manière dont une politique publique la prend en compte dépend de l'approche choisie par le législateur. En ce qui concerne le tarif social, l'approche choisie est purement financière, ce qui néglige les autres dimensions de la précarité énergétique. Ainsi, si nous examinons le tarif social lié au statut de client protégé régional, nous constatons qu'il ne répond qu'à une partie de la précarité énergétique, dans sa dimension financière. Et sa portée se limite à la réduction du prix de l'énergie, sans tenir compte d'autres facteurs tels que la qualité du logement, le niveau d'endettement, etc. (cf. annexe 6). Par conséquent, le tarif social en tant que seule politique publique n'est pas suffisant pour éradiquer la précarité énergétique. En revanche, le tarif social lié au statut de client conjoncturel est plus pertinent en termes de lutte contre la précarité énergétique, car il cible un

profil de demandeurs différent. Nous pensons donc que le tarif social peut être pertinent, mais cette politique a une durée limitée dans le temps, car elle est mise en place en réponse à la hausse des prix.

Après avoir mené une recherche approfondie sur la pertinence de la politique du tarif social en lien avec les statuts de clients protégés régionaux, voire même fédéraux, nous concluons que cette politique ne répond qu'en partie aux problèmes publics associés à cette situation. En effet, nous pensons que le problème principal réside dans l'absence d'une définition claire de la précarité énergétique, qui peut être interprétée de différentes manières en fonction des dimensions prises en compte.

Nous fondons notre argumentation sur le modèle en cycle d'une politique publique développé par Knoepfel, qui intègre les quatre étapes que sont la mise à l'agenda, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation. En nous appuyant sur ces étapes et en analysant nos données, nous sommes en mesure de formuler deux hypothèses.

La première hypothèse se concentre sur la première étape du cycle politique, qui est la mise à l'agenda. Cette étape comprend non seulement la décision d'entreprendre une intervention politique, mais également la définition du périmètre du problème public à résoudre, l'identification des causes probables du problème et les modalités de l'intervention publique envisagée. Pour la précarité énergétique, ce problème peut être perçu comme diffus, ce qui rend difficile sa circonscription et la formulation d'une politique publique claire par les autorités politico-administratives. Par conséquent, il est possible que lors de la définition du problème, seule la dimension financière liée aux prix de l'énergie ait été prise en compte pour la mise en place d'un tarif social. Cela a également pu avoir des répercussions sur le type de public cible.

La deuxième hypothèse suggère que la définition du problème public pourrait avoir évolué au cours du processus politique sous l'influence des acteurs impliqués. Selon Knoepfel (2015), ces acteurs cherchent à influencer chaque étape de la politique publique en utilisant les règles institutionnelles et les ressources disponibles. Ainsi, la définition initiale d'un problème pourrait avoir été modifiée ou ajustée en fonction des coalitions probables entre les acteurs publics ou privés.

À chaque étape de la politique publique, mise à l'agenda, programmation, mise en œuvre et évaluation, les acteurs cherchent à obtenir une position centrale, ce qui crée une dynamique particulière. Il est donc possible que la définition initiale du problème public ait eu une portée plus large, prenant en compte un public cible plus important, mais qu'elle ait été ajustée en fonction des acteurs en présence, des coalitions probables entre eux, des règles institutionnelles et des ressources disponibles. Par conséquent, la politique publique aurait pu être modifiée pour répondre aux nouvelles définitions du problème public qui ont émergé au fil du processus politique. Cela montre l'importance de comprendre comment les acteurs d'une politique publique influencent la définition des problèmes publics et la manière dont cela peut affecter la mise en œuvre de la politique publique.

7 Conclusion et recommandations

Tout au long de ce mémoire, nous avons parcouru un long chemin pour approfondir notre réflexion sur l'efficacité des politiques publiques visant à lutter contre la précarité énergétique en Belgique. Dès le départ, nous avons été frappés par le fait que plus d'un ménage belge sur cinq était touché par cette forme de précarité en 2019, ce qui nous a amenés à nous intéresser aux politiques existantes traitant du sujet et à tenter de découvrir si celles-ci étaient efficaces pour aider ces ménages.

Pour cela, notre première étape a consisté à nous concentrer sur l'énergie, en examinant les factures d'énergie et les prix de l'énergie pour mieux comprendre les enjeux sous-jacents. Cette exploration nous a conduits à étudier l'histoire du marché de l'énergie et sa libéralisation en Europe. La libéralisation a été présentée comme une solution pour briser les monopoles et introduire une concurrence libre, entraînant une baisse des prix de l'électricité pour les consommateurs. Cependant, cette vision néolibérale n'a pas produit les résultats escomptés. Au contraire, elle a conduit à une augmentation des prix de l'électricité et à la disparition des petits producteurs et fournisseurs nationaux.

Ensuite, en Belgique, l'ouverture du marché de l'énergie a également entraîné des changements significatifs, tels que la transformation du rôle des utilisateurs du réseau électrique et une augmentation du nombre d'offres disponibles sur le marché. Cependant, cela a également rendu plus difficile la comparaison des offres pour les consommateurs, ce qui a conduit de nombreux ménages wallons à souscrire des contrats d'électricité à des tarifs supérieurs à ceux qui auraient pu être appliqués. Dès lors, notre exploration nous a amenés à conclure que la libéralisation du

marché de l'énergie a eu un impact négatif sur la situation des ménages belges touchés par la précarité énergétique.

Lors de notre recherche sur la précarité énergétique, nous avons également constaté qu'il en existe une multitude de définitions et que les termes utilisés dans les textes législatifs et la littérature grise pour en parler sont différents, ce qui a compliqué notre compréhension du phénomène. Nous avons compris que la précarité énergétique est un concept complexe et multidimensionnel, qui dépend de différents facteurs tels que l'insuffisance des revenus, la mauvaise qualité des logements ainsi que d'autres éléments socioculturels. De plus, le contexte de marché libéralisé et la présence de nombreux acteurs (pouvoir politique, régulateur, GRD, fournisseurs, CPAS, associations, etc.) ayant des objectifs différents rendent encore plus difficile la construction d'une définition précise de la précarité énergétique. Nous avons donc décidé de nous focaliser sur un seul aspect de la précarité énergétique, à savoir les ménages wallons qui ne savent pas ou ne peuvent plus payer leur facture d'énergie. Après avoir analysé la littérature, nous avons choisi de nous appuyer sur la définition du statut de client protégé, qui identifie les consommateurs les plus vulnérables et en situation précaire. Nous pouvons les identifier comme des ménages wallons en difficulté de paiement de leur facture d'énergie. Cette définition est avantageuse car elle est balisée juridiquement et conditionnée par des catégories spécifiques de ménages en situation de vulnérabilité. Les ménages bénéficiant de ce statut peuvent prétendre à certains avantages, notamment le tarif social. Bien que cette définition ne prenne en compte qu'une dimension de la précarité énergétique, elle repose sur la capacité des ménages à payer leur facture d'énergie, en particulier leur facture d'électricité dans notre étude.

Nous avons mis en place une méthodologie pour étudier une politique publique spécifique en utilisant une approche méthodologique adaptée, qui repose sur la méthode de synthèse de connaissances développée par l'Institut national de santé du Québec. Cette méthode a été choisie pour plusieurs raisons, notamment parce qu'elle permet de synthétiser les connaissances sur une politique publique donnée et de fournir des informations claires et concises à son sujet. Elle est présentée de manière pratique sous la forme d'un guide étape par étape. Tout d'abord, un inventaire des politiques est réalisé afin de choisir l'objet de la synthèse de connaissances. Dans notre cas, nous nous sommes concentrés sur la politique publique du tarif social. Ensuite, la méthode implique la construction d'un modèle logique de la politique publique étudiée, suivie de la revue de la littérature scientifique et grise. Enfin, les données sont enrichies et contextualisées grâce

à des processus délibératifs. Cette méthode peut également être adaptée en fonction de la politique publique étudiée. Dans notre cas, nous avons modifié la méthodologie en intégrant dans le modèle le triangle des acteurs de Knoepfel. Cela nous a permis de distinguer l'ensemble des parties prenantes de la politique publique et l'objectif de l'action publique qui consiste à produire des effets au niveau de la société en modifiant les comportements de certains acteurs. De plus, nous avons utilisé de nouveaux critères tels que l'efficacité et la pertinence d'efficience, toujours selon Knoepfel. Pour les processus délibératifs, nous avons remplacé la méthode initiale par des entretiens semi-directifs. Cette décision a été prise en raison de contraintes liées à l'environnement sur le terrain, qui ne nous permettaient pas d'utiliser une autre méthode. Ces choix ont été faits pour répondre aux spécificités de notre étude et nous permettre de recueillir les données les plus pertinentes possibles.

Nous avons utilisé la méthode de synthèse pour formuler des hypothèses et ensuite procéder à des entretiens. Notre recherche a révélé l'importance du CPAS dans le processus d'octroi du tarif social, ainsi que le rôle essentiel des assistants sociaux dans ce processus. Les entretiens ont montré que la charge de travail des assistants sociaux peut impacter la qualité des prestations pour les bénéficiaires sociaux. Certains prennent le temps d'analyser la situation des bénéficiaires tandis que d'autres ne le font pas, ce qui a un impact significatif sur la prise en charge des bénéficiaires. Cette charge de travail remet en question le rôle même des assistantes sociales. Doivent-elles jouer un rôle purement administratif ou doivent-elles aller sur le terrain au plus proche des personnes pour apporter l'aide nécessaire ?

La complexité de notre système institutionnel pose des défis pour les prestataires sociaux, car les politiques évoluent constamment dans un contexte institutionnel fragmenté, avec des lois fédérales et des décrets régionaux. Cette complexité se reflète également dans notre mémoire. Bien que notre question de recherche se concentre sur les ménages wallons et le tarif social régional, la réalité est plus complexe. Selon leur situation, les ménages wallons peuvent également bénéficier du tarif social fédéral ou conjoncturel. C'est pourquoi nous présentons les trois formes de tarif social dans notre mémoire, bien que les conditions d'octroi diffèrent.

Au fil des entretiens que nous avons menés, le sujet du non-recours est revenu fréquemment. Il est l'illustration même d'une politique publique qui ne répond pas aux attentes des demandeurs du tarif social. Dans notre mémoire, nous avons examiné les différentes causes qui mènent à ce phénomène, mais le problème d'effectivité lié au processus d'octroi ressort particulièrement des

entretiens. Le processus d'octroi est complexe, ce qui rend le système difficile à comprendre et perd les usagers dans un labyrinthe bureaucratique. Nous avons d'ailleurs constaté cela nous-mêmes lors de la synthèse des données littéraires. Nous avons éprouvé des difficultés à comprendre les étapes pour obtenir le tarif social, et cela nous a demandé beaucoup de travail de fond avant de parvenir à une compréhension satisfaisante.

Lors de notre étude sur la politique publique du tarif social, nous avons mis en lumière plusieurs éléments qui soulèvent des interrogations quant à son efficacité. Tout d'abord, nous avons constaté l'absence de données chiffrées permettant d'évaluer cette efficacité. Ce manque de données complique l'ajustement de la politique en fonction des difficultés rencontrées par les intervenants sociaux ou les bénéficiaires. Néanmoins, les entretiens ont montré de façon unanime que l'aide financière est porteuse d'une certaine efficacité dans la mesure où elle a un impact significatif sur les factures des bénéficiaires wallons. Nous pensons qu'une évaluation régulière est nécessaire et présente plusieurs avantages. Tout d'abord, elle permet de mesurer les effets à court, moyen et long terme d'une politique, et donc de l'adapter ou la corriger le cas échéant. Ensuite, elle peut aider à identifier les problèmes et les obstacles rencontrés par les bénéficiaires et à trouver des solutions pour y remédier. Elle peut également contribuer à améliorer la transparence et la responsabilité de l'administration publique en rendant compte des résultats obtenus et de l'utilisation des fonds publics.

Nous n'avons pas été en mesure de justifier l'efficacité de la politique publique du tarif social. Nous avons rencontré des difficultés pour déterminer les coûts engendrés par cette politique, en particulier les coûts exacts liés au tarif social fédéral, régional ou conjoncturel. Toutefois, nous savons que le tarif social est financé par une cotisation fédérale payée par les consommateurs d'énergie. Ce mode de financement pose un problème, car il repose sur une charge proportionnelle à la consommation plutôt qu'aux moyens financiers des ménages. En outre, le développement de l'autoconsommation réduit les volumes de consommation qui contribuent au financement du tarif social et augmente les coûts pour les consommateurs qui restent dépendants du réseau pour leur approvisionnement en énergie.

Tout cela nous a amenés à nous questionner sur la pertinence de la politique publique du tarif social pour lutter contre la précarité énergétique. Les entretiens montrent que cette mesure ne représente qu'une réponse partielle à la précarité énergétique, qui est un problème complexe à plusieurs dimensions. La politique du tarif social ne prend en compte qu'une seule dimension

de la précarité énergétique, à savoir l'aspect financier, sans tenir compte des autres aspects tels que la qualité du logement, le niveau d'endettement, etc.

Bien que cette politique puisse être pertinente dans certaines situations, en particulier si elle est associée à d'autres mesures de lutte contre la précarité énergétique, elle ne s'attaque qu'à une partie des problèmes.

Nous pensons que le problème de pertinence réside dans l'absence d'une définition claire de la précarité énergétique, qui peut être interprétée de différentes manières en fonction des dimensions prises en compte. Comme nous l'avons vu précédemment, il n'existe pas de consensus sur la définition de la précarité énergétique. Et de nombreuses définitions ne prennent en compte qu'une seule dimension de ce phénomène. Ainsi, ce manque de définition de la précarité énergétique a probablement influencé la formulation de la politique publique du tarif social.

Pour lutter efficacement contre la précarité énergétique, il est important de revoir et d'adapter la politique publique du tarif social en prenant en compte la nature multidimensionnelle de ce problème. Une combinaison de différentes politiques peut être nécessaire pour obtenir des résultats plus probants dans la lutte contre la précarité énergétique. Bien que le dispositif de tuteur énergie puisse être une solution efficace, il nécessite d'être adapté de manière plus globale, de manière à couvrir toutes les politiques d'aide sociale, au-delà de l'énergie, pour aborder un éventail plus large de problèmes liés à la précarité énergétique.

Cependant, la complexité de la précarité énergétique implique qu'il est également important de définir clairement ce concept pour mieux orienter les politiques publiques. Une définition précise permettrait de cibler les populations les plus vulnérables et de mettre en place des politiques adaptées à leurs besoins spécifiques.

Enfin, pour assurer l'efficacité de la politique publique et son adaptation aux besoins changeants des populations vulnérables, il est indispensable de prévoir des mécanismes d'évaluation continue. Ces mécanismes permettraient d'identifier les obstacles rencontrés et de réajuster la politique publique en conséquence.

Au cours de notre recherche, nous avons dû faire des choix, notamment en ce qui concerne la temporalité. Au début, nous nous sommes concentrés sur une période spécifique, à savoir la période d'augmentation forte des prix de l'électricité. Toutefois, cela a limité nos résultats car les prestataires sociaux manquaient de recul pour donner leur avis sur l'effet du tarif social conjoncturel. Pour remédier à cela, nous avons élargi notre champ d'action en prenant en compte

des périodes plus larges. Bien que cela ait exigé une recherche plus approfondie, cette approche nous a permis d'obtenir des résultats plus complets. Cependant, notre étude a été menée à un moment donné, et des changements de politique ultérieurs pourraient altérer nos conclusions. En raison de l'ampleur de notre domaine de recherche, nous avons également fait le choix de nous concentrer sur un aspect spécifique des politiques publiques, à savoir l'évaluation, sans prendre en compte les autres phases de la politique. Bien que notre recherche se soit principalement concentrée sur la politique wallonne, nous avons dû élargir nos investigations au niveau fédéral en raison de la complexité institutionnelle qui fait que les mesures fédérales ont également un impact sur les ménages wallons.

Dans le cadre de notre étude, nous avons interrogé des intervenants institutionnels, tels que le CPAS. La mise en place d'un autre volet à travers une enquête menée auprès des bénéficiaires du tarif social serait judicieuse pour mieux comprendre la politique publique du tarif social et ses effets à travers leur expérience et leurs besoins spécifiques.

Au terme de ce mémoire, nous pouvons dresser une liste de recommandations nourries à la fois par les interviews avec les travailleurs sociaux et le travail de la plateforme de lutte contre la précarité :

1. Simplifier la réglementation et uniformiser les formulaires de demande de tarif social pour faciliter leur compréhension et leur utilisation.
2. Augmenter le nombre de tuteurs énergie. Chaque CPAS devrait pouvoir bénéficier d'un ou plusieurs tuteurs énergie selon certains paramètres.
3. Améliorer la communication auprès du public sur les questions de précarité énergétique et de l'accès au tarif social, en créant un guide réduisant ainsi la fracture numérique pour les plus précaires.
4. Réfléchir à un cadre pour l'offre commerciale à appliquer en cas de perte du droit au tarif social.
5. Envisager l'automatisation des droits pour augmenter l'effectivité des droits par une diminution du non-recours.
6. Envisager un élargissement structurel du droit à l'énergie pour tous en l'inscrivant dans la Constitution ou en associant cette notion à d'autres droits dans les conventions internationales.

7. Élargir le droit au tarif social sur la base d'un critère de revenus en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux.
8. Augmenter les délais de rétroactivité.
9. Renforcer l'accès à l'information en s'appuyant sur deux leviers: le contact direct qui existe dans certains cas avec les bénéficiaires du tarif social et la formation des acteurs du terrain afin que ceux-ci puissent à leur tour correctement informer les ayants droit.
10. Établir une stratégie de communication à destination des publics précarisés avec comme thématique le tarif social et les autres aides disponibles.
11. Soutenir le travail en réseau et la formation de l'ensemble des acteurs en contact avec le public.

8 Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques

- Albarello, L. (2011). *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*. De Boeck Supérieur.
- Baron G. (2001). *Évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique. Étude de l'évaluation d'un programme européen*. Logiques Politiques, l'Harmattan
- Baron G., Monnier E. (2003). Une approche pluraliste et participative - Coproduire l'évaluation avec la société civile. *Revue Informations Sociales* - n° 110, septembre 2003, p. 120-129
- Baudaux, A., & Bartiaux, F. (2020). Précarité énergétique et aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale. *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles*. <https://doi.org/10.4000/brussels.5162>
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. London: Belhaven Press.
- Bonnard, S., Bruynoghe, C., Deprez, M., Kestemont, B., & Delporte, J. M. (2015). *Prix de l'énergie et précarité énergétique*. Carrefour de l'économie, 2, 26-53.
- Boukelal, A. (1997), *Réflexions sur l'évaluation en travail social: éléments en vue de la mise en place d'une démarche d'évaluation dans les structures médico-sociales*. Les Cahiers de l'Actif, 256-257: 117-140
- Cecchini, P., & Catinat, M. (1988). 1992 le défi : *Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières*. Flammarion.
- Coene, J. et Meyer, S. (2019) . *Baromètre de la précarité énergétique (2009-2017)*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.
- Creser C. (2009), *Qu'est-ce que la précarité énergétique ?*. Pour La Solidarité
- Devalière, I. (2009). *De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres: Informations sociales*, n° 155(5), 90-98. <https://doi.org/10.3917/inso.155.0090>
- Dubois U (2007), « *La pauvreté énergétique. Quelles définitions ? Comment la mesurer ?* », Working paper series : REFGOV-IFM -36
- Dumont, D. (2020). *Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique*. *Revue de droit social*,(3), 377-420.

- Émond, A., & Charlebois, A.-M. (2004). *Guide d'élaboration de modèles logiques de programme : Utiliser les modèles logiques pour coordonner la planification, l'action et l'évaluation*. L'Agence.
- Erard, T., Chancel ; L., Saujot, M. (2015). *La précarité énergétique face au défi des données*, Studies N°01/15, Iddri, Paris, France
- Finon, D. (2015). *Les marchés électriques : complexité et limites de la libéralisation des industries électriques*. Revue de l'Énergie, 075.
- Fonder, M. (2020), *un outil d'analyse des politiques publiques, le triangle des acteurs*, les brèves de l'IWEPS n°2
- Germain, A., & 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 Économiques, 168.
- Hansen, J.-P., Percebois, J., & Boiteux, M. (2015). *Énergie : Économie et politiques (2e éd)*. De Boeck.
- Huybrechs, F., Meyer, S., Vranken, J., Campaert, G., Moureau, H., & Storms, E. (2011). *La précarité énergétique en Belgique*. Rapport Final. OASeS; ULB-CEESE
- Kestemont, B. & Bruynoghe, C. (2020), *De la précarité à la vulnérabilité énergétique*. SPF Economie, Carrefour de l'économie n°21.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*. Presses de l'Université du Québec.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Savary, J., Varone, F., & Dupuis, J. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement* (Vol. 22). Zurich: Rüegger
- Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J., & Van Rossem, R. (2013). *Pauvreté en Belgique : Annuaire 2013*. Acco. <https://doi.org/10/file/6808484>
- Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J., & Van Rossem, R. (2015). *Pauvreté en Belgique : Annuaire 2015* (Vol. 5). Academia Press. <http://hdl.handle.net/1854/LU-5920637>
- Laurence, N. (2021).« *Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region* », Brussels Studies , Collection générale, n° 157, 2021.<https://doi.org/10.4000/brussels.5593>
- Lemoine, R. (2022). *L'échec de la libéralisation*. Alter Echos. <https://www.alterechos.be/le-chec-de-la-liberalisation>

- Magdalinski E., (2021). *l'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique*, policy paper No259, Jacques Delors Energy Centre, Paris
- Morestin, F. and Castonguay, J. (2013). *Constructing a logic model for a healthy public policy: why and how?* Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy
- Morestin, F., Gauvin, F.-P., Hogue, M.-C. & Benoit, F. (2010). *Method for synthesizing knowledge about public policies*. Montréal: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy
- Morestin, F., Hogue, M.-C., Jacques, M. & Benoit, F. (2011). *Public policies on nutrition labelling: Effects and implementation issues — A knowledge synthesis*. Montréal: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy
- Soumoy, H. (2010). Loi organique des C.P.A.S. et loi accueil : quels enjeux pour les C.P.A.S. ?. *Pensée plurielle*, 25, 37-61. <https://doi.org/10.3917/pp.025.0037>
- Van Campenhoudt, L., Marquet, J., & Quivy, R. (2017). *Manuel de recherche en sciences sociales (5e éd. entièrement revue et augmentée)*. Dunod.
- Van Oorschot, W. (1996). Les causes du non-recours [Des responsabilités largement partagées] : Des responsabilités largement partagées. *Recherches et Prévisions*, 43(1), 33-49. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1728>
- Van Oorschot, W., & Math, A. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et Prévisions*, 43(1), 5-17. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1725>
- Vlassopoulou, C. (2005). *Une évaluation constructiviste des politiques publiques*. *Revue EspacesTemps*, 89(90), 10
- Warin, P. (2014). Le non-recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ?. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 12-23. <https://doi.org/10.3917/lps.143.0012>
- Warin, P. (2017). *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses universitaires de Grenoble. <https://doi.org/10.3917/pug.warin.2017.01>
- Weghmann, V. (2019). *Going public : A decarbonised, affordable and democratic energy system for europe* [Working Paper]. European Public Service Union (EPSU). <https://www.epsu.org/article/going-public-decarbonised-affordable-and-democratic-energy-system-europe-new-epsu-report>

Rapports

- *Analyse des prix : 2021 ICN Rapport annuel.* (2022, février 11). SPF Economie. Consulté 26 juin 2022, à l'adresse <https://economie.fgov.be/fr/publications/analyse-des-prix-2021-icn-1>
- *Analyse des prix de l'électricité et du gaz naturel pour les clients résidentiels (De janvier 2007 à décembre 2022) | CWAPE.* (2023). Consulté 10 février 2023, à l'adresse <https://www.cwape.be/documents-recents/analyse-des-prix-de-lelectricite-et-du-gaz-naturel-pour-les-clients-23>
- *Brugel—Rapport commun sur l'évolution des marchés de l'électricité et du gaz naturel en Belgique.* (2022). BRUGEL. Consulté 26 avril 2023, à l'adresse <https://www.brugel.brussels/actualites/rapport-commun-sur-levolution-des-marches-de-lelectricite-et-du-gaz-naturel-en-belgique-530>
- *Commission Recommendation (Eu) 2020/1563 of 14 October 2020 on energy poverty.* (2020). <http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1563/oj/eng>
- *Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions lutte contre la hausse des prix de l'énergie : Une panoplie d'instruments d'action et de soutien,* (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0660&qid=1637242267050>
- *Étude relative à la hausse des prix de l'électricité et du gaz en Belgique | CREG : Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz.* (2021, septembre 24). <https://www.creg.be/fr/publications/etude-f2289>
- *Étude sur le poids de la facture d'électricité et de gaz naturel dans le budget des ménages belges en 2018 | CREG : Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz.* (2019, novembre 14). <https://www.creg.be/fr/publications/etude-f2012>
- *F(R)acture énergétique : Recommandations pour optimiser les procédures en cas de défaut de paiement.* (s. d.). Koning Boudewijnstichting. Consulté 01 avril 2023, à l'adresse <https://kbs-frb.be/fr/fracture-energetique-recommandations-pour-optimaliser-les-procedures-en-cas-de-defaut-de-paiement>
- *Marché intérieur de l'énergie | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement européen.* (2022, août 31). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/45/marche-interieur-de-l-energie>
- *Note concernant la fixation des prix maximaux sociaux et des composantes énergie de référence pour l'électricité, le gaz naturel et la chaleur d'application au 1er trimestre 2023 | CREG :*

- Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz.* (2023, janvier 11). <https://www.creg.be/fr/publications/note-z2494>
- ONPE. (2015). Les indicateurs de la précarité énergétique en France: *Revue française d'économie*, Volume XXX(4), 187-230. <https://doi.org/10.3917/rfe.154.0187>
 - *Rapport commun des régulateurs belges de l'énergie relatif au développement des marchés de l'électricité et du gaz naturel en Belgique pour l'année 2021* | CWAPE. (2022). Consulté 12 Août 2022, à l'adresse <https://www.cwape.be/documents-recents/rapport-commun-des-regulateurs-belges-de-lenergie-relatif-au-developpement-des-5>
 - *Rapport commun sur l'évolution des marchés de l'électricité et du gaz naturel en Belgique - Année 2020* | CREG : Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz. (2021, juillet 2). <https://www.creg.be/fr/publications/rapport-20210702>
 - *Rapport concernant l'analyse des prix de l'électricité et du gaz naturel en Wallonie (Clients résidentiels) sur la période de janvier 2007 à décembre 2021* | CWAPE. (2022). Consulté 26 avril 2023, à l'adresse <https://www.cwape.be/publications/document/4846>
 - *Rapports annuels général et spécifiques 2014 de la CWaPE* | CWAPE. (2015). Consulté 27 janvier 2023, à l'adresse <http://www.cwape.be/documents-recents/rapports-annuels-general-et-specifiques-2014-de-la-cwape>
 - Service de lutte contre la pauvreté (2013). *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*. Consulté 01 avril 2023, à l'adresse <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/notes-et-livres-du-service/>
 - *Tableau de bord* | CREG : Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz. (2023). Consulté 10 mars 2023, à l'adresse <https://www.creg.be/fr/professionnels/fonctionnement-et-monitoring-du-marche/tableau-de-bord>

Sources internet

- *Aides et primes.* (s. d.). Site énergie du Service public de Wallonie. Consulté 01 août 2022, à l'adresse <https://energie.wallonie.be/fr/aides-et-primes.html?IDC=6358>
- Les mesures sociales en Région wallonne | CWAPE. (s. d.). Consulté 17 octobre 2022, à l'adresse <https://www.cwape.be/conso/mesures-sociales-rw>

- Knoepfel, P. (2015), « Histoire d'un triangle - Leçon d'adieu du 5 mars 2015 », 10 p. Consulté 22 octobre 2022, à l'adresse https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_354BB9640ED6.P001/REF
- *Pertes sur le réseau électrique fédéral*. (2019). Consulté 25 novembre 2021, à l'adresse <https://www.elia.be/fr/donnees-de-reseau/pertes-sur-le-reseau-electrique-federal>
- *Merit order curve on energy markets | Examples | Definition*. (s. d.). Consulté 01 janvier 2022, à l'adresse <https://www.next-kraftwerke.be/en/knowledge-hub/merit-order-curve/>
- Percebois, J. (2019). *Electricity price: between market, regulation and subsidy*. Fondapol, Consulté 02 Octobre 2022, à l'adresse <https://www.fondapol.org/etude/prix-de-lelectricite-entre-marche-regulation-et-subvention/>
- *CPCP | La précarité énergétique | Analyse n° 324*. (2018). CPCP. Consulté 02 décembre 2022, à l'adresse <http://www.cpcp.be/publications/precarite-energetique/>
- *Protection des consommateurs*. (s. d.). Site énergie du Service public de Wallonie. Consulté 01 janvier 2023, à l'adresse <https://energie.wallonie.be/fr/protection-des-consommateurs.includehtml?IDC=8610>
- *1 Million de ménages belges pourraient économiser plus de 500 € sur leurs factures de gaz et d'électricité | CREG : Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz*. (2020, décembre 15). <https://www.creg.be/fr/publications/communiquede-presse-pr201215>
- *Les marchés de l'électricité et le facteur temps*. (s. d.). Consulté 12 octobre 2021, à l'adresse <https://www.next-kraftwerke.be/fr/plateforme-de-connaissances/les-marches-de-lelectricite-et-le-facteur-temps/>
- *Tarif social pour l'énergie*. (s. d.). SPF Economie. Consulté 17 octobre 2022, à l'adresse <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/tarif-social-pour-lenergie>
- *Elargissement du tarif social : Qu'est-ce que ça veut dire et qui est concerné ?* (s. d.). RTBF. Consulté 18 octobre 2022, à l'adresse <https://www.rtbf.be/article/elargissement-du-tarif-social-quest-ce-que-ca-veut-dire-et-qui-est-concerne-11062108>
- *Le tarif social*. (s. d.). Site énergie du Service public de Wallonie. Consulté 15 octobre 2022, à l'adresse <https://energie.wallonie.be/fr/le-tarif-social.html?IDD=11943&IDC=8610>
- *Tarif social et aides du CPAS*. (s. d.). Énergie Info Wallonie. Consulté 16 octobre 2022, à l'adresse <https://www.energieinfowallonie.be/fr/tarif-social-et-aides-du-cpas>
- *La précarité énergétique fait couler de l'encre | Social Énergie*. (s. d.). Consulté 20 juin 2022, à l'adresse <https://www.socialenergie.be/fr/la-precarite-energetique-fait-couler-de-lencre/>

- *Secteur de l'électricité*. (s. d.). FEBEG Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazifiées. Consulté 30 janvier 2021, à l'adresse <https://www.febeg.be/fr/secteur-de-lelectricite>
- Un outil d'analyse des politiques publiques : Le triangle des acteurs. (2020). *Iweps*. Consulté 26 avril 2023, à l'adresse <https://www.iweps.be/publication/outil-danalyse-politiques-publiques-triangle-acteurs/>
- *Traité de Rome(CEE)*. (1957). Consulté 26 avril 2022, à l'adresse <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>
- Le client protégé | CWAPE. (s. d.). Consulté 15 octobre 2022, à l'adresse <https://www.cwape.be/node/51>

9 Annexes

9.1 Annexe 1 : Tableaux généraux

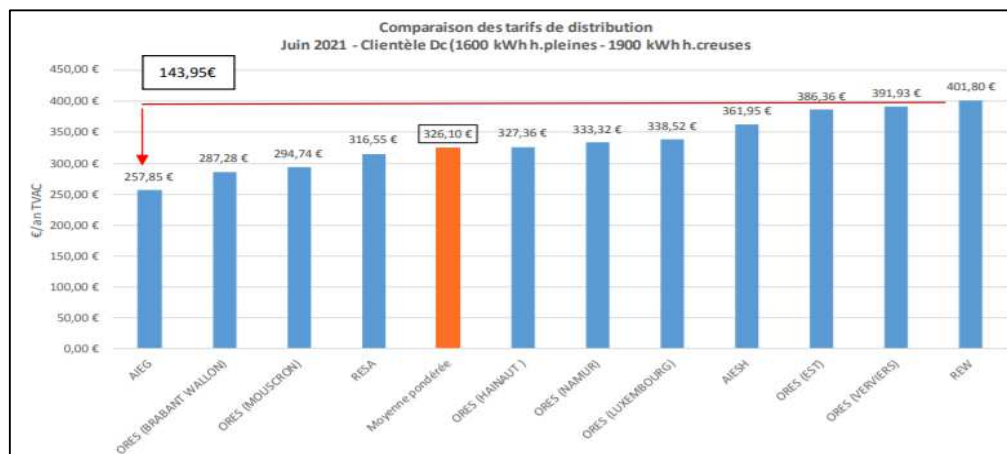


Figure 14 : Comparaison des tarifs de distribution imputés par GRD sur la facture du client -type DC en décembre 2021 (source : CWaPE, 2022)

PRIX VARIABLES										
Antargaz • Elec variable resi	Eneco • Soleil & Vent Flex • Soleil & Vent Variable	Engie • ENGIE Electrabel Direct - 100% Vert - 100% Belge • ENGIE Electrabel Direct • ENGIE Electrabel Easy • ENGIE Electrabel Flow Indexed	Essent • Essent on line électricité	Lampiris • Lampiris ONLINE (1,2,3 ans) • Lampiris Tip (1,2,3 ans)	Mega • MEGA Easy variable 1 an • MEGA Super variable 1 an • MEGA Comfy variable • MEGA Group variable	Luminus • Luminus Basic • Luminus Essential • Luminus Optimal • Luminus Ecoflex • Luminus Actif + • Luminus Comfyflex	Energie 2030 • pas de produit indexé	Octa+ • OCTA+ Activ+ • OCTA+ Smart • OCTA+ Flex	Cociter • pas de produit indexé.	Dats24 • Electricité verte variable
PRIX FIXES										
Eneco • Eneco Soleil & Vent Plus • Eneco Soleil & Vent Solar • Eneco Soleil & Vent Flex • Eneco Soleil & Vent Go • Eneco Soleil & Vent Home • Eneco Soleil & Vent Home+	Engie • ENGIE Drive • ENGIE Direct • ENGIE Easy Fixed • ENGIE Easy Fixed - 100% Vert - 100% Belge • ENGIE Electrabel Easy3 • ENGIE Electrabel Up • ENGIE Electrabel Easy Fixed • ENGIE Electrabel Direct Fixed - 100% Vert - 100% Belge	Essent • plus de produit fixe.	Lampiris • Lampiris Top 1, 2, 3 ans • Lampiris Emobility - 1,2,3 ans • Lampiris Solar - 1,2,3 ans	Mega • MEGA Easy Fixe 1 an • MEGA Super fixe 1 an • MEGA ZEN fixe 3 ans • MEGA Group Fixe 1 an • MEGA Comfy Fixe 1 an	Luminus • Luminus Comfy + Electricité • Luminus Comfy + Electricité • Luminus Comfy Shine Electricité • Comfy Plug-in Electricité • Luminus Optiflex electricité	Energie 2030 • Clean Power Europe 1 an	Cociter • fixe 1 an • fixe 3 ans	Octa+ • OCTA+ Smart Fixe 1 an • OCTA+ Safe Fixe 3 ans		

Tableau 2 : Produits offerts par les fournisseurs au mois de juin 2021 (source : CREG, 2021)

9.2 Annexe 2 : Acteurs sur le marché de l'électricité

Le tableau proposé est extrait du site Next Kraftwerke (<https://www.next-kraftwerke.be/fr/pla-teforme-de-connaissances/acteurs-marche-de-electricite>)

Acteur	Fonction (résumé)	Fonction au sein du système énergétique européen dégroupé (en détail)	En Belgique
Producteur	Produit de l'électricité	Produit de l'électricité dans une centrale électrique. Ce peut être une centrale nucléaire, à charbon ou TGV, un parc éolien offshore, une unité de cogénération, etc. Le producteur offre éventuellement des services auxiliaires à l'opérateur du réseau si l'installation peut être commandée de façon flexible.	Engie Electrabel, EDF Luminus, les producteurs d'électricité indépendants tels que les agriculteurs avec une unité de cogénération,
Consommateur	Consomme de l'électricité	Utilise de l'électricité pour activer des processus industriels, des appareils ménagers, de l'éclairage ou du chauffage, etc.	Les industries, les entreprises et les ménages
Prosommateur	Consomme et produit à la fois de l'électricité	Prélève de l'électricité du réseau quand sa propre production n'est pas autosuffisante et injecte de l'électricité dans le réseau quand sa propre production excède sa propre consommation.	Ménage ou entreprise équipés d'une installation solaire photovoltaïque
Gestionnaire de réseau de transport (GRT)	Transporte l'électricité sur le réseau haute tension	Transporte sur de longues distances l'électricité produite dans de grandes centrales. Des tensions élevées allant jusqu'à 400 kV sont utilisées pour limiter les pertes de ligne. Le GRT est le responsable final du maintien de l'équilibre instantané entre l'offre et la demande.	Elia
Gestionnaire de réseau de distribution (GRD)	Distribue l'électricité sur le réseau basse tension	Distribue l'électricité jusqu'au consommateur final, à des niveaux de tension généralement de 400 V à 70 kV.	Eandis, Infrax, Sibelga, RESA, ORES
Fournisseur d'énergie	Fournis l'électricité aux ménages et petites entreprises	À la suite du dégroupement, ce n'est plus le GRD qui vend l'électricité au consommateur final. Les consommateurs peuvent choisir le fournisseur qu'ils préfèrent (en fonction des tarifs et des services proposés).	Eneco, Engie Electrabel, EDF Luminus, Ecopower, Lampiris, E.ON
Responsable d'équilibre (BRP)	Veille à équilibrer les injections et les prélèvements d'électricité à son point d'accès	Sur la base de prévisions et de données de consommation et/ou de production du client, le BRP doit procéder à des désignations équilibrées pour le gestionnaire du réseau. Chaque partie qui injecte ou prélève sur le réseau doit avoir un BRP.	Les grands producteurs ou consommateurs sont leur propre BRP. Pour les petits consommateurs finaux, c'est le fournisseur qui assume les responsabilités du BRP.
Régulateur	Veille au respect des règles du jeu sur le marché libre	Comme les réseaux de transport et de distribution sont gérés en tant que monopoles naturels, il doit y avoir un acteur indépendant qui vérifie que le GRT et les GRD n'abusent pas de leur pouvoir de marché. Il surveille également les producteurs et les consommateurs pour s'assurer que les (grands) acteurs n'essaient pas d'influencer les prix.	Au niveau fédéral CREG (Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz), En Wallonie CWaPE (Commission wallonne pour l'Énergie) En Flandre VREG (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt)
Agrégateur	Fournis des services d'équilibre au gestionnaire du réseau et un accès au marché de l'énergie pour les unités	Un agrégateur combine plusieurs unités de production et de consommation décentralisées au sein d'un même portefeuille. Il gère le pool d'unités d'une façon coordonnée et offre des services d'équilibre au GRT et aux GRD, comme l'ont fait les grandes	Next Kraftwerke

9.3 Annexe 3 : Répartition de la clientèle résidentielle selon la CWaPE

Après avoir étudié les données de la CWaPE (CWaPE, 2021), il est clairement observé que les classes de consommation "1 000 à 2 000 kWh", "2 000 à 3 000 kWh" et "3 000 à 4 000 kWh" représentent la majorité de la clientèle résidentielle, indépendamment du type de compteur utilisé.

La CWaPE a utilisé la segmentation Eurostat et a intégré les particularités belges pour la répartition de la consommation en heures pleines et creuses pour déterminer le client le plus représentatif. Les clients Dc et Dc1 sont distingués même si leur consommation totale est identique, car un compteur bihoraire permet de séparer les consommations en heures pleines et creuses. Le client type De, ayant une consommation exclusivement la nuit, correspond à un client bénéficiant d'une tarification adaptée grâce à un compteur dédié au chauffage électrique ou à l'eau chaude sanitaire, alimenté uniquement la nuit. Ainsi, le client-type Dc, équipé d'un compteur bihoraire et ayant une consommation annuelle proche de 3 650 kWh, est considéré comme le plus représentatif de la clientèle wallonne en électricité

Client-type	Consommations annuelles d'électricité			
	Heures pleines [kWh]	Heures creuses [kWh]	Excl. nuit [kWh]	Total [kWh]
Da	600			600
Db	1 200			1 200
Dc	1 600	1 900		3 500
Dc1	3 500			3 500
Dd	3 600	3 900		7 500
De	3 600	3 900	12 500	20 000

9.4 Annexe 5 : Listing des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique

Catégorie de Mesure	Mesure	Principe général	Combustible	Bénéficiaires	Gestion	Source de financement	Compétence	Durée de la mesure
Mesures sociales agissantes sur le prix de l'énergie	Fonds social chauffage (mazout)	Intervention partielle dans le paiement de la facture de chauffage des personnes qui se trouvent dans des situations financières précaires ⁶⁹³	Le fond intervient pour les combustibles utilisés pour chauffer principalement l'habitation. - le gasoil de chauffage en vrac - le gasoil de chauffage à la pompe - le pétrole lampant (type c) à la pompe - le gaz propane en vrac Tout autre combustible n'est pas subventionné par ce fonds	- Catégorie 1 - Catégorie 2 - Catégorie 3	CPAS ASBL Fonds Social Chauffage	Les cotisations des consommateurs de produits pétroliers de chauffage Une allocation budgétaire du SPF Economie	Fédérale	
	Fonds Gaz Electricité et Fond énergie	Octroi d'une aide matérielle à des ménages en difficulté de paiement de leur facture d'énergie	Tous types de combustibles	Toute personne (locataire ou propriétaire) ayant des difficultés de paiements de facture d'énergie La décision et l'octroi d'aide dépendent de la politique de chaque CPAS	CPAS	Alimenté par une composante de la cotisation fédérale sur la vente de gaz et électricité		
	Tarif social spécifique		- Gaz - Electricité	Client protégé fédéral + BIM	CREG, fournisseur, GRD	Cotisations fédérales (électricité) / surcharge fédérale (gaz)		
	Tarif social régional	Tarif préférentiel correspondant au tarif le plus bas du marché. Il est identique dans toute la Belgique, quel que soit le fournisseur d'énergie ou le gestionnaire de réseau qui fournit le client. Il n'existe qu'un seul tarif social pour le gaz. Par contre, pour l'électricité, le tarif social varie si	- Gaz. - Electricité	Client protégé régional + BIM	CREG, GRD, CPAS	Frais distribution (GRD)	Région wallonne	

⁶⁹³ <https://www.fondschauffage.be/>

		vous avez un compteur simple, bihoraire ou exclusif de nuit ⁷⁰						
	Chèque énergie ⁷¹	Octroi d'une allocation unique et forfaitaire de 225 euros net	- Gasoil de chauffage - Propane en vrac	Tous les ménages ⁷² se chauffant avec ce type de combustible	SPF économie		Fédéral	
	Prime de chauffage ⁷³	Octroi d'une prime de chauffage unique et forfaitaire de 100 euros net	Électricité	Chaque ménage disposant d'un contrat d'électricité résidentiel dans le lieu d'habitation	Fournisseur d'électricité		Fédéral	Prime octroyée automatiquement dans la période du 18 avril au 31 juillet 2022
	Réduction temporaire de la TVA sur l'électricité, le gaz naturel et la chaleur ⁷⁴	Réduction du taux de TVA passant de 21 % à 6% pour les livraisons de gaz et d'électricité	- électricité - Gaz naturel	Le client doit être une personne physique	Fournisseur d'électricité		Fédéral	- Électricité à partir du 1er mars 2022 au 31 décembre 2022 inclus. - Gaz et chaleur à partir du 1er avril 2022 au 31 décembre 2022 inclus
	Réduction d'accises ⁷⁵	Réduction temporaire de 0,175 euro par litre des droits d'accises sur le prix des carburants routiers	- Diesel - Essence	Le consommateur			Fédéral	Cette mesure est en vigueur du 19 mars au 30 septembre 2022
	Paiement échelonné ⁷⁶	Système de paiements échelonnés permettant de régler les factures de gasoil de chauffage en plusieurs fois	Mazout de chauffage				Fédéral	

⁷⁰ <https://www.CWaPE.be/node/134>

⁷¹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/mesures-gouvernementales-et/octroi-dune-allocation-de-225>

⁷² Le terme ménage signifie la personne physique qui vit habituellement seule ou les personnes qui occupent habituellement le même logement et y vivent ensemble, la composition de la famille étant déterminée sur la base des données du Registre national des personnes physiques (définition extraite du site <https://economie.fgov.be/>)

⁷³ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/mesures-gouvernementales-et/prime-chauffage-de-100-euros>

⁷⁴ <https://finances.belgium.be/fr/particuliers/habitation/electricite-gaz-naturel-chaleur-reduction-temporaire-tva>

⁷⁵ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/mesures-gouvernementales-et/reduction-daccises-pour>

⁷⁶ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/chauffage-gasoil-propane/les-paiements-echelonnees>

	Montant forfaitaire unique de 80 euros ⁷⁷	Soutien financier de 80 euros net aux ménages à faibles revenus.	électricité	Clients résidentiels protégés qui bénéficiaient du tarif social au 30 septembre 2021	Fournisseur d'électricité		Fédéral	Après le 31 décembre 2022, il ne sera plus possible d'introduire une demande de la prime unique ou de la faire verser par le fournisseur d'énergie
Catégorie de Mesure	Mesure	Principe général	Combustible	Bénéficiaires	Gestion	Source de financement	Compétence	Durée de la mesure
	Osez comparer ⁷⁸	Les fournisseurs de chaque région ont une obligation de fournir chaque mois à leurs régulateurs respectifs les différents tarifs qu'ils appliquent. Ces tarifs sont disponibles sous la forme d'une base de données via un simulateur disponible sur le site internet de chaque régulateur.	- Gaz - Électricité	Le consommateur	- Commune - CPAS - Guichet d'énergie de la Région wallonne		Fédéral	
	Défaut de paiement – Compteurs à budget et	Le compteur à budget permet aux consommateurs de prépayer leurs dépenses en électricité et gaz.	- Gaz - Électricité	- Le consommateur - Le client protégé	Le gestionnaire de réseau		Région wallonne	

⁷⁷ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/tarif-social-pour-lenergie/faq-montant-forfaitaire-unique>

⁷⁸ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/gaz-electricite-osez-comparer>

Mesures sociales agissant pour Protection du consommateur	limitateurs de puissance ⁷⁹	De plus, si le client bénéficie du statut de « client protégé », le compteur à budget sera couplé à un limiteur de puissance avec une fourniture minimale de 2200 w (10 A) (électricité)						
	Intervention du juge de paix avant une coupure d'électricité ⁸⁰	L'autorisation d'un juge de paix sera une obligation avant toute coupure d'électricité en cas de non-paiement des factures d'électricité	Électricité	Le consommateur	Fournisseur			Entrée en vigueur en septembre 2022
	Le statut de client protégé conjoncturel ⁸¹	- Ce statut de client protégé permet de bénéficier du tarif social pendant un an. Le tarif social est le tarif le plus bas du marché. - D'arrêter la procédure de défaut de paiement et de placement de compteur à budget. - De négocier un plan de paiement raisonnable avec le fournisseur d'énergie.	- Gaz - Electricité	- Catégorie 1 - Catégorie 2	Gestionnaire de réseau		Région wallonne	Date de fin le 31 août 2022
	Le statut de client protégé fédéral et régional ⁸²	Certaines catégories de personnes vulnérables bénéficient de ce statut leur permettant des avantages		- Le client protégé fédéral : (4 catégories de clients protégés fédéraux) + BIM - Le client protégé régional : La Région			Fédéral/ Région wallonne	Le statut BIM a été accordé temporairement pour le client protégé fédéral

⁷⁹ <https://energie.wallonie.be/fr/en-cas-de-difficulte-de-paiement-des-factures-d-energie.html?IDC=8610&IDD=11629>

⁸⁰ <https://energie.wallonie.be/fr/intervention-du-juge-de-paix-avant-une-coupure-d-electricite.html?IDC=8610&IDD=158708>

⁸¹ <https://energie.wallonie.be/fr/client-protège-conjoncturel.html?IDC=8610&IDD=158453>

⁸² <https://www.energieinfowallonie.be/fr/quest-ce-quun-client-protège>

		complémentaires liés à leur fourniture d'énergie.		wallonne reconnaît également en plus les consommateurs endettés et les personnes de leur ménage				entre le 1er février 2021 et le 1er avril 2022
	Guidances sociales énergétiques ⁸³	Accompagner et guider les personnes qui ont des difficultés à payer leur facture d'électricité et de gaz.	• Gaz • Électricité	Le consommateur	CPAS		Région wallonne	Entrée en vigueur en 2004
	Les tuteurs d'énergie	Les tuteurs énergie conseillent des actions concrètes afin de réduire les factures énergétiques des ménages précarisés. Ils répondent aux questions concernant le marché de l'énergie, les aides et primes, etc.. Ils aident à concevoir les petits travaux d'aménagement. Ils informent également sur les contrats de fournitures de gaz et d'électricité et vérifient si le demandeur a droit au tarif social.	• Gaz • Électricité	Les ménages précarisés	CPAS		Région wallonne	
	Obligation du service public	Les fournisseurs doivent respecter certaines règles imposées par les pouvoirs publics comme : • La régularité • La qualité et la facturation des fournitures d'électricité et de gaz • La protection de l'environnement par la vente d'une quantité minimale d'énergie verte • La protection du consommateur en matière sociale dont la fourniture d'une quantité minimale d'énergie au client protège	• Gaz • Électricité	Le consommateur			Fédéral	

⁸³ <https://energie.wallonie.be/fr/interventions-des-cpas.includehtml?IDC=8610&IDD=11083>

		• Informer sur l'utilisation rationnelle de l'énergie						
	Accord « Le consommateur dans le marché libre de l'électricité et du gaz » ⁸⁴	L'accord consiste à protéger les consommateurs contre d'éventuelles pratiques frauduleuses dans leurs relations avec les fournisseurs	• Gaz • Électricité	Le consommateur			Fédéral	• Entrée en vigueur le 1er mars 2005 • Nouvelle version de l'accord entrée en vigueur en 2018
	Le contrat programme ⁸⁵ : Prix maximum des produits pétroliers	L'objectif est de garantir l'approvisionnement de la Belgique en produits pétroliers et de réduire la volatilité des prix à la consommation de ces produits.	• Essence • Diesel • Mazout de chauffage	Le consommateur	SPF économie		Fédéral	Entrée en vigueur en 1974

Catégorie de Mesure	Mesure	Principe général	Combustible	Bénéficiaires	Gestion	Source de financement	Compétence	Durée de la mesure
	MEBAR II ⁸⁶	Subvention d'un montant maximum de 2000 euros pour la réalisation, dans leur logement, de travaux qui vont leur permettre d'utiliser plus rationnellement l'énergie.	• Électricité • Gaz • Eau	• Ménage à revenu modeste • citoyen	CPAS		Région wallonne	
	Prime toiture et travaux de moins	Aide financière sous forme d'une prime pour la rénovation complète	• Toiture • Mur • Sol • Fenêtre / porte	• Citoyen, personne physique ou une association de copropriétaires	SPW			À partir du 1er septembre 2022

⁸⁴ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/accord-le-consommateur-dans-le>

⁸⁵ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/prix-maximum-des-produits>

⁸⁶ <https://energie.wallonie.be/fr/subvention-energie-pour-les-menages-a-revenu-moderne-operation-mebar-ii.html?IDC=6369&IDD=130089>

Mesure d'aide à l'investissement	de 3 000 € HTVA ⁸⁷	de la toiture ou la réalisation de petits travaux.	• Pompe à chaleur pour eau chaude sanitaire • ventilation • Chauffage • Eau sanitaire • Installation électrique /gaz • Etc.				Région wallonne	
	Avantage fiscal pour travaux d'isolation du toit ⁸⁸	L'avantage fiscal se traduit par une réduction d'impôts de 30 % des dépenses pour les travaux réalisés		• Tous les citoyens			Fédéral	
	Prime temporaire - Appareil de chauffage et d'eau chaude sanitaire ⁸⁹	Aide financière sous forme d'une prime. Les montants de la prime sont fonction des revenus et de la composition du ménage.	• Eau • chauffage	• Tous les citoyens	SPW		Région wallonne	Introduction de la demande au plus tard le 30 octobre 2023
	Réduction temporaire de la TVA		• Panneaux solaires • Chauffe-eaux solaires • Pompe à chaleur	• Consommateur final				
	Le crédit hypothécaire social wallon ⁹⁰	Il s'agit d'un crédit hypothécaire pour financer l'achat ou la construction d'une habitation ou de prêt à tempérament à 0 % pour réaliser des travaux de rénovation avec préfinancement des primes		Les ménages avec des revenus précaires, modestes ou moyens composés de 2 enfants maximum	• Swcs • Guichet du crédit social		Région wallonne	

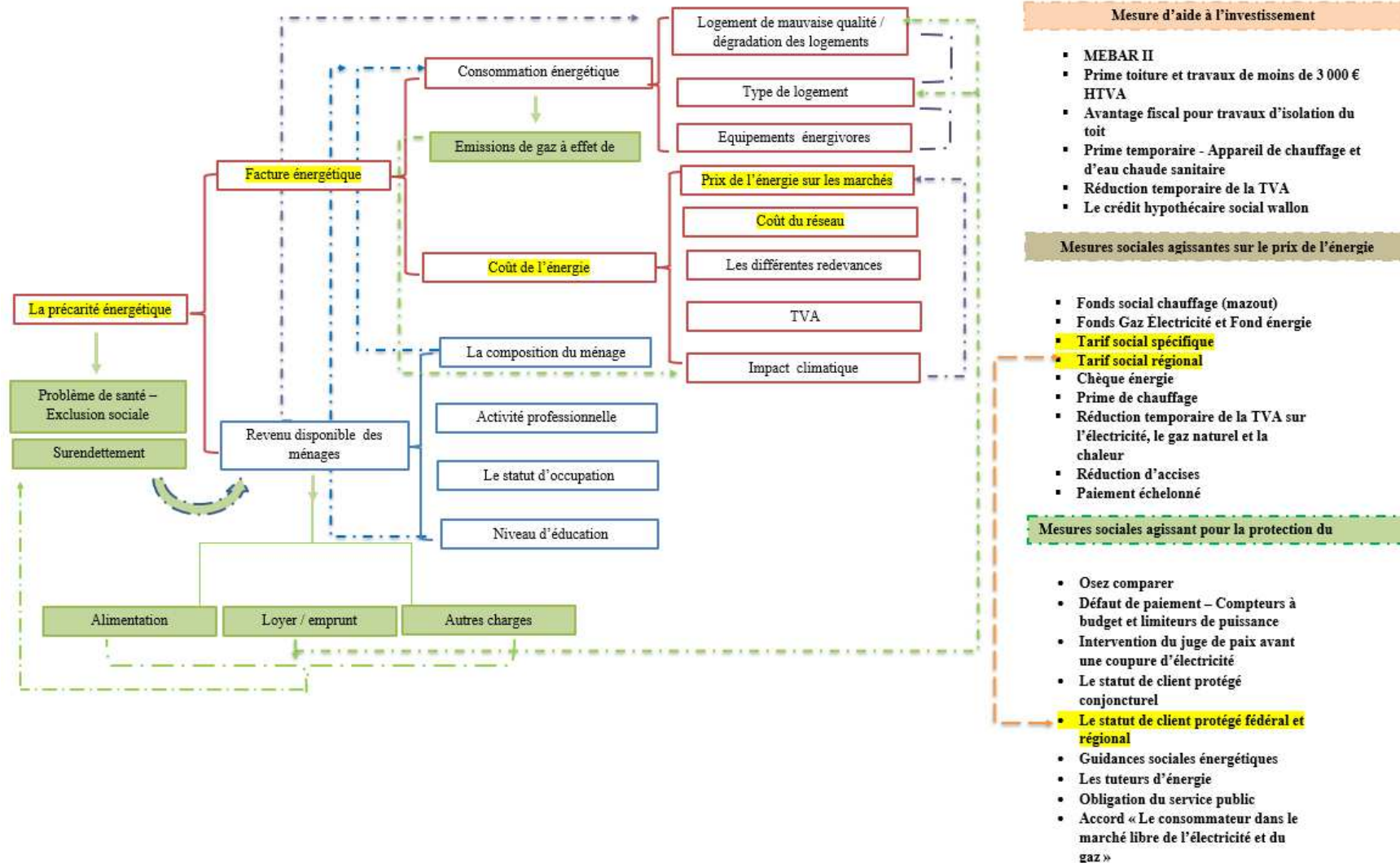
⁸⁷ <https://energie.wallonie.be/fr/prime-toiture-et-travaux-de-moins-de-3-000-htva.html?IDC=10305>

⁸⁸ <https://energie.wallonie.be/fr/avantage-fiscal-pour-travaux-d-isolation-du-toit.html?IDC=8795>

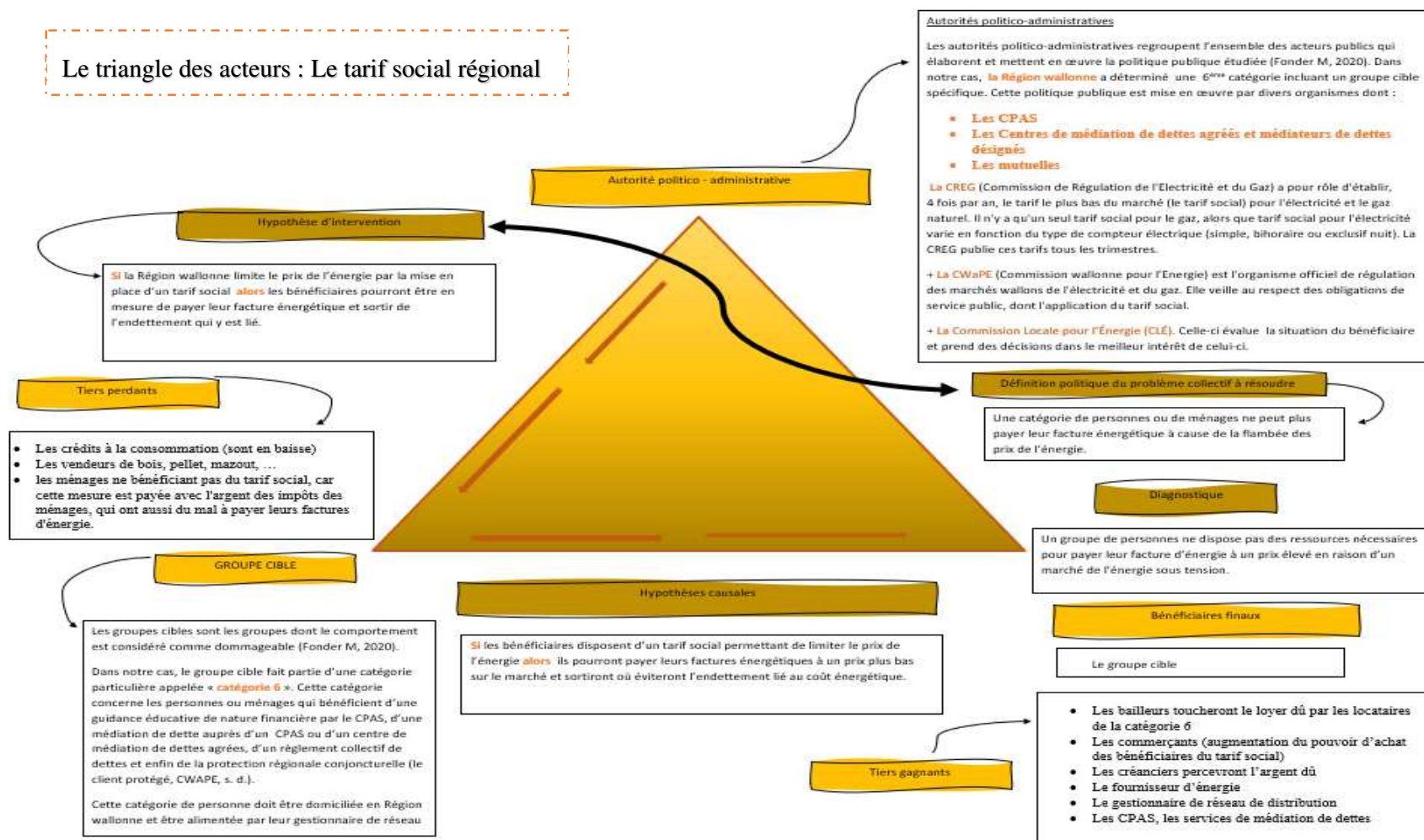
⁸⁹ <https://energie.wallonie.be/fr/prime-appareil-de-chauffage-et-d-eau-chaude-sanitaire-pour-tous-prime-temporaire.html?IDC=10306>

⁹⁰ <https://www.swcs.be/a-propos/qui-sommes-nous/>

9.5 Annexe 6 : Causes et conséquences de la précarité énergétique



9.6 Annexe 7 : Le triangle des acteurs : Le tarif social



9.7 Annexe 8 : Tableau d'extraction des données selon la méthode de synthèse des connaissances

Rapport de synthèse

Titre du rapport		Type d'énoncé évaluatif	
Auteur		Critère de référence	
Date		Scientifique ou politique	
Base légale et réglementaire		Récapitulatif ou formatif	
Dimensions		Ex ante, concomitants ou ex post	
Effectivité		Partiels ou globaux	
L'efficacité		Formels ou informels	
L'efficience allocative		Substantiel ou institutionnels	
La pertinence et l'efficience productive			

- Critère de référence** : Tout d'abord, il est possible de catégoriser toute déclaration évaluative en fonction de l'élément de la chaîne causale des effets d'une politique publique sur lequel elle porte. Il convient de déterminer si les appréciations formulées portent sur la pertinence des objectifs du PPA, sur les impacts (effectivité) ou sur les résultats finaux (efficacité), et dans ce dernier cas, si les effets finaux sont mis en relation avec les ressources investies (efficience allocative). Cette première dimension vise à préciser le niveau de la politique publique qui est réellement évalué.
- Enoncé scientifique ou politique** : Certains énoncés évaluatifs se fondent sur des analyses scientifiques qui cherchent à établir, à partir de données empiriques reproductibles, des liens de causalité entre la politique publique mise en œuvre et les effets induits (résultats). D'autres énoncés sont purement idéologiques et liés aux perceptions partisans de leurs auteurs (Knoepfel,2015).

- **Énoncé récapitulatif ou formatif** : Les énoncés évaluatifs peuvent également se distinguer selon les objectifs de l'évaluation réalisée sur mandat. Celle-ci peut chercher à dresser un bilan de la politique antérieure (énoncé récapitulatif) ou à identifier de manière prospective d'éventuelles pistes d'amélioration et d'adaptation de la politique en question, en initiant ainsi un processus d'apprentissage (énoncé formatif) (Kissling-Naf, 1997 ; Lascoumes et Setbon, 1996, cités par Knoepfel, 2015).
- **Énoncé ex ante, concomitante et ex post** : L'analyste peut également classer les différents énoncés évaluatifs selon le moment où ils sont avancés. En effet, l'évaluation peut avoir lieu avant même que la politique ne soit mise en œuvre (ex ante), accompagner son exécution (concomitante) ou être entreprise une fois la mise en œuvre achevée (ex post) (Knoepfel, 2015).
- **Partiels ou globaux** : Les éléments opérationnels d'un plan d'action publique (PPA) comprennent souvent plusieurs mesures qui s'adressent éventuellement à différents groupes cibles. Dès lors, la question se pose de savoir si les énoncés évaluatifs apprécient un seul des instruments mis en œuvre, toutes les mesures d'un plan d'action, voire l'ensemble de la politique publique (Knoepfel, 2015).
- **Formels ou informels** : Le poids d'un énoncé évaluatif dépend, entre autres, de son degré d'officialité. En effet, on peut supposer qu'une évaluation dûment commandée et financée par des acteurs publics jouira d'une plus grande crédibilité et aura un écho plus large qu'une appréciation de la politique publique formulée hors de tout cadre institutionnel (Knoepfel, 2015).
- **Substantiel ou institutionnels** : Outre les énoncés à portée substantielle (appréciation des effets concrets observés), on trouve dans la pratique des énoncés à prédominance institutionnelle. Ceux-ci fixent avant tout les conditions ou les règles à respecter lors du processus de reformulation de la politique publique (Knoepfel, 2015).

Introduction et présentation du contexte	Me présenter Exprimer mes remerciements Expliquer ma présence et ma démarche de recherche Souligner l'importance de l'expérience de l'interviewer Expliquer la méthodologie d'entretien Expliquer les règles de confidentialité éventuelles Demander l'accord pour l'enregistrement Demander si l'interviewé a des questions
Brise-glace : Demander à ce que l'interviewé explique sa fonction au sein de son organisation	
Hypothèse 1 : Le dossier du demandeur pour le tarif social pour l'électricité est recevable	
Pouvez-vous me dire quelle est la procédure à effectuer par le demandeur pour bénéficier du tarif social ? Quelles sont les conditions pour bénéficier du tarif social régional ?	
Indicateurs	Questions opérationnelles
Le demandeur doit avoir un statut correspondant à la catégorie 6	Y a-t-il un profil type de ménage en situation de précarité énergétique qui se dégage ? Ce profil type a-t-il évolué depuis la crise énergétique ?
L'enquêteur (trice) social doit posséder tous les documents nécessaires pour valider l'octroi du tarif social	Quels sont les documents à remettre ?
L'enquêteur (trice) social doit disposer du temps nécessaire pour effectuer l'enquête sociale	Quel délai disposez-vous pour traiter la demande ?
Le demandeur doit avoir à disposition tous les éléments demandés par l'enquêteur (trice) social(e) (fiche de salaire, factures non payées, etc.) La personne ne rentre pas dans les conditions La surcharge de demandes Complexité administrative	Quels sont les freins rencontrés par l'enquêteur (trice) qui font que les personnes qui font une demande de tarif social n'aboutissent pas ?
Hypothèse 2 : Le client protégé prend contact avec le fournisseur et le GRD	
Lorsque le statut de client protégé est octroyé, vous fournissez une attestation. Savez-vous me dire quelles sont les démarches à entreprendre par le bénéficiaire ? Est-ce que vous l'accompagnez ?	

Indicateurs	Questions opérationnelles
Les clients protégés sont informés du processus d'octroi du tarif social (contact fournisseur et GRD)	Les clients protégés sont-ils bien informés des étapes suivantes du processus qu'ils doivent effectuer pour l'octroi du tarif social ?
Le fournisseur et le GRD doivent être accessibles et jouer un rôle proactif dans le processus d'octroi du tarif social.	À cette étape de cette procédure, quelle est la qualité du contact entre le client protégé, le fournisseur et le GRD ?
Les documents à remplir pour introduire une demande du tarif social auprès des organismes doivent être le plus simples possible	Pouvez-vous me dire si le demandeur du tarif social rencontre des difficultés administratives concernant les différents documents à remplir ?
Hypothèse 3 : Lorsque le bénéficiaire n'est pas endetté, celui-ci parvient à payer ses factures d'acompte d'électricité Lorsque le bénéficiaire est endetté, le plan d'apurement auprès du fournisseur ou GRD lui permet de payer en même temps ses factures d'acompte diminué grâce au tarif social et le montant négocié de sa dette.	
Une fois le tarif social octroyé, quels sont les effets positifs sur la situation des bénéficiaires ? Le tarif social permet-il au bénéficiaire de se remettre en ordre de paiement de leurs factures d'acompte ? Accompagnez-vous les bénéficiaires dans l'apurement de leurs dettes ? d'énergie ? Ou endettée de manière générale ?	
Indicateurs	Questions opérationnelles
L'ensemble des dettes du bénéficiaire ne doit pas être excessif afin que le tarif social puisse avoir un impact positif sur l'apurement des dettes d'énergie et le paiement des factures d'énergie.	Lorsque le bénéficiaire du tarif social cumule un plan d'apurement arrive t — il a apuré ses dettes d'énergie tout en payant ses factures d'énergie ?
Le plan d'apurement doit être le plus raisonnable possible afin que le bénéficiaire puisse apurer ses dettes et payer ses factures simultanément	Le fournisseur et le GRD jouent-ils un rôle proactif dans le processus d'octroi du tarif social et dans l'apurement des dettes liées aux factures énergétiques du bénéficiaire
Le fournisseur et le GRD doivent jouer un rôle proactif dans le processus d'apurement de dettes	

Le bénéficiaire doit payer ses dettes et ses factures	Après avoir bénéficié du tarif social, le bénéficiaire arrive-t-il à payer ses factures et ses dettes ?
Hypothèse 4 : Les personnes sont en ordre de paiement et n'ont plus de soucis pour payer leur facture d'acompte de manière momentanée Les personnes sont en ordre de paiement et n'ont plus de soucis pour payer leur facture d'acompte de manière pérenne. Le tarif social n'est plus nécessaire. Fin de la procédure (après un an)	
Quels sont les effets après une année de tarif social ? Quel est le résultat observé après que les bénéficiaires sortent du processus ?	
Indicateurs	Questions opérationnelles
Les personnes restent en difficultés de paiement, elles ont encore besoin du tarif social.	Quelles sont les conditions pour prolonger le tarif social ? Combien de fois est-il possible de renouveler cette demande.
Le processus d'octroi du tarif social permet d'aboutir à un redressement financier définitif du bénéficiaire endetté. La situation s'améliore de manière durable et la personne paye ses factures sans l'intervention du tarif social.	Les personnes parviennent-elles à payer de manière durable leurs factures ?
Terminer l'entretien par une dernière question	
Pour vous, quels sont les points d'amélioration pour le tarif social régional ? Avez-vous envie de rajouter ou préciser un élément sur cette matière ?	

9.9 Annexe 10 : Test des hypothèses

Test Hypothèse 1 : ***Le dossier du demandeur pour le tarif social pour l'électricité est recevable***

	condition 1	condition 2	condition 3	condition 4	Condition(s) supplémentaire(s)	Facteurs externes cités
C.P.A.S 1	V	V	V	V		Problème de confiance envers l'institution/ / surcharge administrative / tuteur énergie / aide social / manque d'assistante sociale/ La difficulté à informer les personnes concernées/ Interférence avec d'autre politique publique/ La communication du SPF économie/ Les erreurs de correspondance/Mise à jour des données/ Variabilité des procédures des CPAS/ Problèmes techniques avec la plateforme du fournisseur d'énergie/ Les personnes qui sont en difficulté financière peuvent être réticentes à demander de l'aide/ Les personnes qui travaillent à temps partiel et qui gagnent juste un peu plus que le seuil d'éligibilité
C.P.A.S 2	V	V	V	V		Manque de personnel pour le volet préventif /Problème de confiance envers l'institution/ Surcharge administrative / Absence de tuteur énergie à l'heure actuelle, ce qui réduit la portée des actions préventives / Aide social/ Un manque de personnel/ Interférence avec d'autre politique publique/ / Beaucoup de personnes viennent avec des questions et des factures impayées, ce qui met l'accent sur le travail curatif plutôt que préventif./ La difficulté à informer les personnes concernées/ La difficulté de trouver des informations précises et fiables pour les demandeurs / Les personnes qui sont en difficulté financière peuvent être réticentes à demander de l'aide/ Les demandes d'aides financières doivent être analysées en détail, ce qui prend du temps/ Il n'y a pas de cadre clair pour les PRC/ Problèmes techniques avec la plateforme du fournisseur d'énergie/ Absence de formation adé-

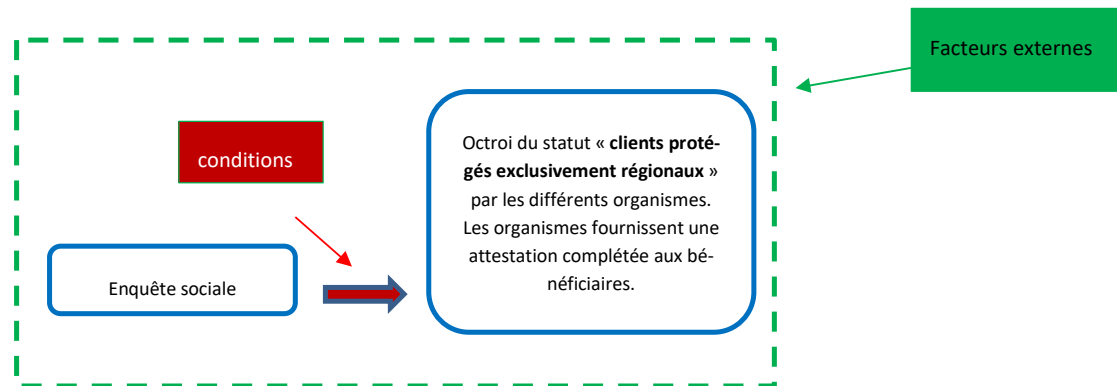
						quate/ Les demandeurs doivent justifier leurs ressources et leurs charges pour être éligibles aux aides financières/ Manque d'information et de connaissances des demandeurs/Difficulté de communication des demandeurs avec les intervenants sociaux/ difficultés d'analyse de la situation changeante du demandeur. Ces changements de circonstances peuvent rendre difficile pour les travailleurs sociaux de suivre les besoins des clients/ Problèmes techniques avec la plateforme du fournisseur d'énergie/ Les personnes qui travaillent à temps partiel et qui gagnent juste un peu plus que le seuil d'éligibilité
CPAS 3	V	V	V	V		Interférence avec d'autre politique publique/ Problèmes techniques avec la plateforme du fournisseur d'énergie/ Les personnes qui travaillent à temps partiel et qui gagnent juste un peu plus que le seuil d'éligibilité/ Les personnes qui ont droit au tarif social, mais qui ne le savent pas/Les personnes qui sont en médiation ou en règlement collectif et dont l'avocat ne renseigne pas sur le droit au tarif social/Les personnes qui ne rentrent pas dans les catégories éligibles au tarif social et qui éprouvent des difficultés à payer leur facture, mais pour lesquelles il n'y a pas de droit ouvert possible./ Les démarches pour bénéficier du tarif social dépendent des politiques internes de chaque CPAS, ce qui peut parfois créer des différences entre les différentes régions/La nécessité de responsabiliser les personnes aidées pour qu'elles fassent les démarches elles-mêmes pour obtenir l'attestation de tarif social, mais certains sont limités par des problèmes de santé ou autres/ La difficulté pour les travailleurs sociaux de déterminer si la personne aidée est en capacité de faire les démarches elle-même ou si elle a besoin d'être accompagnée/Demandeurs qui ne fournissent pas toutes les informations nécessaires ou qui ne sont pas en mesure de le faire/ Public précaire qui ne fait pas appel aux services du CPAS

						ou qui ne sait pas comment y accéder en raison de l'image négative associée à cette aide.
Fédérations des C.P.A.S	V		V		L'enquêteur(trice) doit avoir une connaissance approfondie sur la législation des droits des bénéficiaires du système : Les intervenants sociaux doivent être au courant des subtilités du système, comme les différences entre les compteurs fédéraux et régionaux et les exigences pour bénéficier du tarif social /Procédures de recouvrement : Les intervenants sociaux doivent comprendre les procédures de recouvrement pour les clients en défaut de paiement et savoir comment aider les clients à régler leurs dettes/Les intervenants sociaux doivent comprendre comment fonctionne le compteur à budget, qui est une solution utilisée pour éviter que les clients ne s'endettent davantage/ Changements réglementaires : Les intervenants sociaux doivent être conscients des changements réglementaires, tels que la décision du juge sur la pause du compteur à budget.	Surcharge administrative / Tuteur énergie / aide social/ manque d'assistant(e) social / procédure complexe / Problèmes techniques avec la plateforme du fournisseur d'énergie/ Les personnes qui travaillent à temps partiel et qui gagnent juste un peu plus que le seuil d'éligibilité/Les démarches provoquent un taux de non-recours élevé/Le manque de coordination et de communication entre les régions et le fédéral dans la mise en place de mesures environnementales et la gestion de la précarité énergétique, ce qui crée un flou dans la mise en œuvre des choses/Les décisions prises de manière unilatérale par les régions et le fédéral sans consultation mutuelle, ce qui crée des dispositifs imbriqués sans être clairement définis, compliquant ainsi la tâche des CPAS/ Certains clients peuvent avoir des problèmes de confiance et ne pas vouloir divulguer leurs informations financières/ les tuteurs énergie ont un rôle de prévention, mais leur impact sur la situation de la personne dépend de chaque cas/ Les agents du CPAS quittent leur poste
Mutuelle 1	V	V	V	V		surcharge administrative/ manque d'assistant(e) social

Centre de médiation de dette agréé	V	V	V	V		Surcharge administrative
Acteur associatif 1	V					La complexité des procédures administratives, qui peut décourager les personnes de demander de l'aide/ Les personnes qui ne rentrent pas dans les cases de clients protégés et qui auraient besoin du tarif social/ Le manque de directives claires pour appliquer les critères d'octroi du tarif social/ Les différences de pratiques entre les différents intervenants sociaux/ Les difficultés à évaluer la situation des personnes en situation de précarité, notamment pour décider de l'octroi du tarif social/ Les personnes qui ne rentrent pas dans les cases de clients protégés et qui auraient besoin du tarif social/ Le manque de ressources financières et humaines pour aider les personnes dans le besoin/ Les différences entre les différentes structures sociales, qui peuvent avoir des approches différentes quant à l'aide apportée/ Les limites des aides existantes, qui ne permettent pas toujours de résoudre tous les problèmes/ Les changements fréquents des lois et des réglementations, qui peuvent rendre le travail des intervenants sociaux difficile/ Les contraintes de temps, qui peuvent empêcher les intervenants sociaux de prendre le temps nécessaire pour bien évaluer la situation des personnes et leur apporter l'aide adéquate/ Les intervenants sociaux rencontrent des obstacles dans leur travail/ Manque de ressources financières et humaines pour répondre aux besoins des personnes qu'ils accompagnent/ Manque de reconnaissance de leur profession et de leur rôle dans la société/ Des situations complexes et difficiles à gérer, telles que la violence domestique, la toxicomanie, la pauvreté/ Des barrières linguistiques et culturelles, en particulier lorsqu'ils travaillent avec des personnes issues de minorités ethniques ou culturelles/ Le fait que la numérisation a été mise en place principalement pour simplifier le travail administratif des travailleurs sociaux, plutôt que pour les bénéficiaires/ La diminution du nombre de guichets et d'endroits physiques où les gens peuvent se

						rendre, ce qui est compliqué pour une partie de la population.
Expert 1						L'automatisation du système est considérée comme une solution potentielle

- Condition 1 : Le demandeur doit avoir un statut correspondant à la catégorie 6
- Condition 2: L'enquêteur (trice) social doit posséder tous les documents nécessaires pour valider l'octroi du tarif social
- Condition 3 : L'enquêteur (trice) social doit disposer du temps nécessaire pour effectuer l'enquête sociale
- Condition 4 : Le demandeur doit avoir à disposition tous les éléments demandés par l'enquêteur (trice) social(e) (fiche de salaire, factures non payées, etc.)
- Condition supplémentaire : L'enquêteur(trice) doit avoir une connaissance approfondie de la législation sur les droits des bénéficiaires.



Passage vers une autre activité = Condition 1. Condition 2. Condition 3. Condition 4

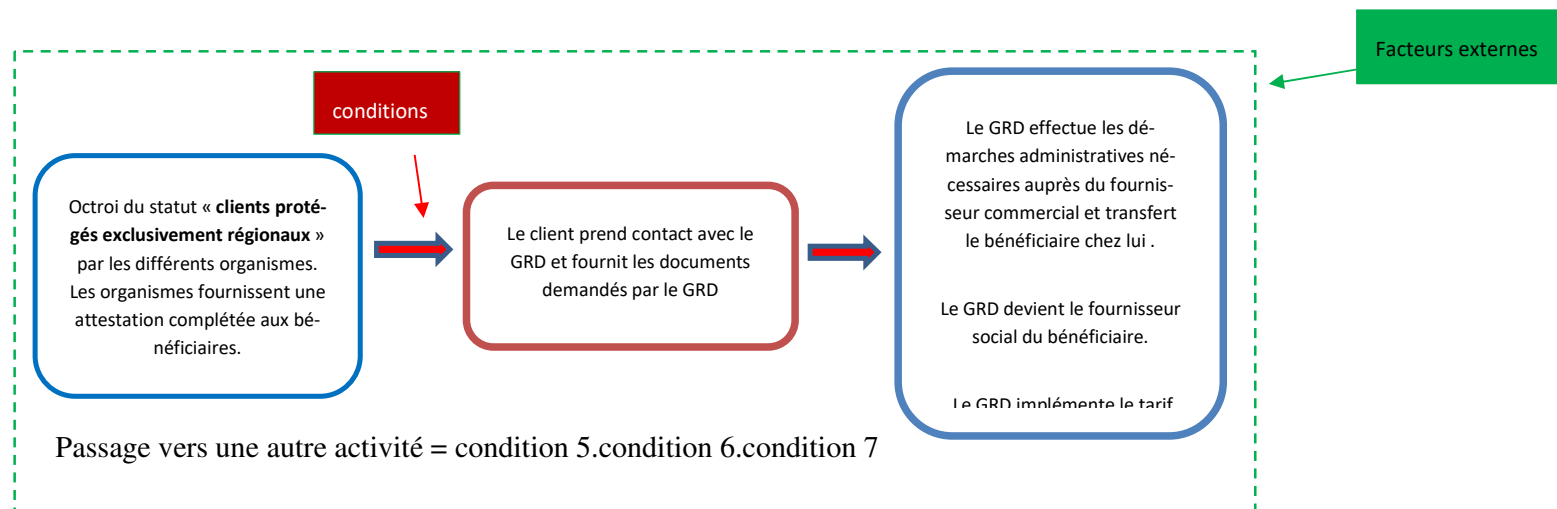
Test Hypothèse 2 : **Le client protégé prend contact avec le fournisseur et le GRD**

	condition 5	conditions 6	conditions 7	Condition(s) supplémentaire(s)	Facteurs externes cités
C.P.A.S 1	V	V	V		Mauvaise communication avec le fournisseur//Les personnes en situation de détresse énergétique ont besoin d'aide pour accomplir les démarches nécessaires/ La fracture numérique/ Certains ménages ont du mal à obtenir le tarif social, car il y a des critères à remplir/ Complexité administrative/
C.P.A.S 2	V	V	V		Non recours par non connaissance/ Mauvais contact avec le fournisseur/ Complexité administrative/ Difficultés à relever les index/ Problèmes techniques avec la plateforme du fournisseur d'énergie/
C.P.A.S 3	V	V	V		Non recours par non connaissance/ mauvais contact avec le fournisseur/ Complexité administrative/ Difficultés à relever les index/
Fédérations des C.P.A.S	V	V	V		Complexité du processus/Le système informatique qui a évolué et qui permet de mettre en connexion les gestionnaires de réseau, les fournisseurs, mais qui crée des tracas pour les intervenants sociaux/Difficulté à obtenir des informations cohérentes et fiables, notamment dans les call centers où les interlocuteurs peuvent changer et où les informations peuvent différer selon les personnes contactées.
Mutuelle 1			V		Complexité du processus/Le système informatique qui a évolué et qui permet de mettre en connexion les gestionnaires de réseau, les fournisseurs, mais qui crée des tracas pour les intervenants sociaux
Centre de médiation de dette agréé					

Acteur associatif 1	V	V	V		Le manque de coordination entre les différents organismes et intervenants sociaux impliqués dans l'octroi du tarif social/ Procédure actuelle est très complexe/ La diminution du nombre de guichets et d'endroits physiques où les gens peuvent se rendre, ce qui est compliqué pour une partie de la population/ La numérisation, qui est un gros problème pour les personnes en situation de précarité énergétique car elles ont besoin d'un accès à internet et de savoir comment l'utiliser, ce qui n'est pas toujours le cas.
Expert 1	V	V	V		

- Condition 5: Les clients protégés sont informés du processus d'octroi du tarif social (contact fournisseur et GRD)
- condition 6 : Le fournisseur et le GRD doivent être accessibles et jouer un rôle proactif dans le processus d'octroi du tarif social.

Condition 7 : Les documents à remplir pour introduire une demande du tarif social auprès des organismes doivent être le plus simples possible



Test Hypothèse 3 :

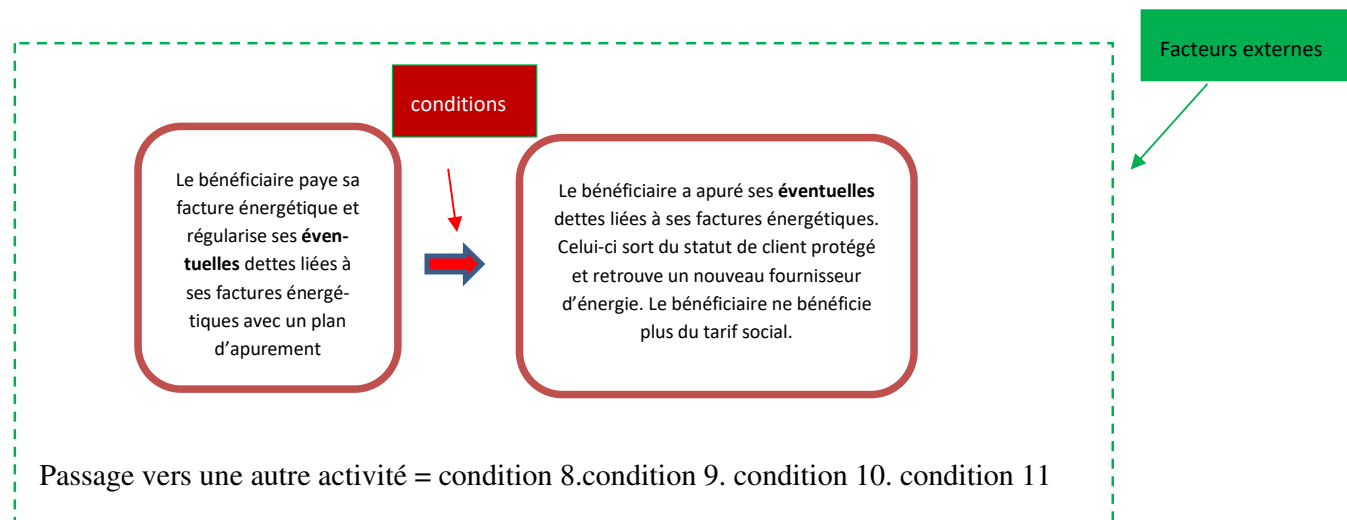
Lorsque le bénéficiaire n'est pas endetté, celui-ci parvient à payer ses factures d'acompte d'électricité

Lorsque le bénéficiaire est endetté, le plan d'apurement auprès du fournisseur ou GRD lui permet de payer en même temps ses factures d'acompte diminué grâce au tarif social et le montant négocié de sa dette

	condition 8	conditions 9	conditions 10	conditions 11	Condition(s) supplémentaire(s)	Facteurs externes cités
C.P.A.S 1	V	V	V	V		Problème lié aux démarches/ Les règlements collectifs de dettes/Délais d'attente / Les dettes d'énergie et les dettes plus générales/ Les coûts élevés de l'énergie/ paiement d'acompte
C.P.A.S 2	V	V	V	V		Les tarifs sociaux ne sont pas toujours rétroactifs, donc les factures précédentes doivent être payées en plus de la régularisation/ peu de marge de manœuvre pour négocier les paiements/ Les clients qui ont une dette énergétique très importante due à une régularisation des acomptes qui ont été sous-estimés/ Accumulation de dettes/ Les factures de clôture élevées/ Incertitudes quant aux modalités des tarifs sociaux et des calculs de facturation, ce qui peut causer des problèmes lors de la régularisation des factures/ Les tarifs sociaux ne permettent pas toujours de payer les dettes précédentes/Les fournisseurs peuvent geler les factures précédentes et recalculer les nouvelles factures en fonction des tarifs sociaux, ce qui peut entraîner une augmentation ou une diminution des acomptes mensuels (Les factures de régularisation peuvent être

						énormes et difficiles à payer) / .La procédure de défaut de paiement a été bouleversée par le décret de paix, qui visait à éviter les coupures sans passer devant un juge/ L'augmentation du tarif social en même temps que les prix du marché ;
C.P.A.S 3	V	V	V	V		Difficulté à contacter les entreprises de recouvrement et les huissiers pour obtenir des informations sur les dossiers en cours/Nécessité de collecter des informations par les intervenants sociaux auprès de différentes parties prenantes (entreprises de recouvrement, huissiers, avocats, etc.) pour pouvoir traiter les demandes des bénéficiaires
Fédérations des C.P.A.S			V	V		
Mutuelle 1						
Centre de médiation de dette agréé						
Acteur associatif 1						
Expert 1	V	V	V	V		Les comportements des personnes précaires peuvent aussi contribuer à une consommation élevée d'énergie

- Condition 8 : L'ensemble des dettes du bénéficiaire ne doit pas être excessif afin que le tarif social puisse avoir un impact positif sur l'apurement des dettes d'énergie et le paiement des factures d'énergie.
- condition 9 : Le plan d'apurement doit être le plus raisonnable possible afin que le bénéficiaire puisse apurer ses dettes et payer ses factures simultanément
- condition 10 : Le fournisseur et le GRD doivent jouer un rôle proactif dans le processus d'apurement de dettes
- Condition 11 : Le bénéficiaire doit payer ses dettes et ses factures



Test Hypothèse 4 :

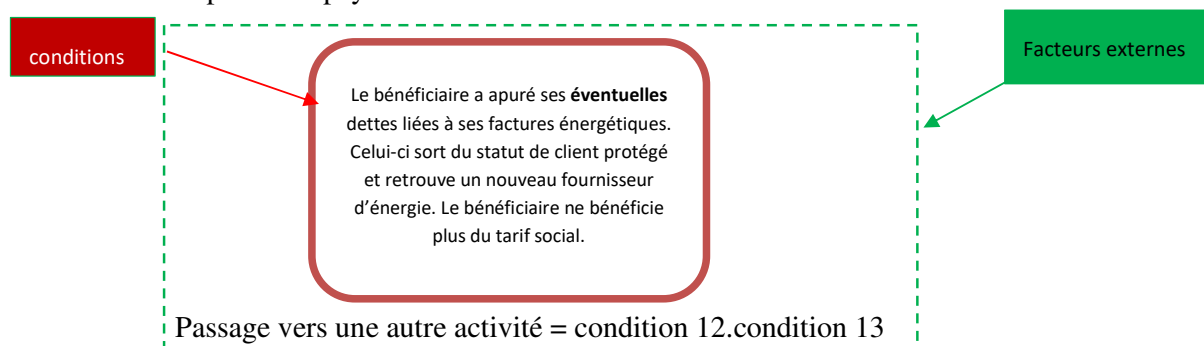
Les personnes sont en ordre de paiement et n'ont plus de soucis pour payer leur facture d'acompte de manière momentanée

Les personnes sont en ordre de paiement et n'ont plus de soucis pour payer leur facture d'acompte de manière pérenne. Le tarif social n'est plus nécessaire. Fin de la procédure (après un an)

	condition 12	conditions 13	Condition(s) supplémentaire(s)	Facteurs externes cités
C.P.A.S 1	V			Revenu/ Les problèmes liés à l'isolation des logements / pas de monitoring/ Les fournisseurs commerciaux qui ne reprennent pas les clients à la fin de leur contrat avec Resa / Le manque de transparence dans la proposition des prix des contrats commerciaux/ Le besoin d'un accompagnement des clients pour choisir un contrat de fourniture d'énergie/ Les difficultés financières des ménages/ La fin des contrats à prix fixes/ Aide financière limitée/
C.P.A.S 2	V			Revenu/ Les problèmes liés à l'isolation des logements /Le tarif social conjoncturel n'est accordé que pour une durée d'un an/La suspension de contrat chez l'ancien fournisseur/problème de suspension de contrat/Complexité des contrats d'énergie : chaque fournisseur propose différents types de contrats, ce qui rend difficile de trouver celui qui convient le mieux à chaque personne. De plus, certains contrats peuvent disparaître, ce qui complique encore davantage la situation.
C.P.A.S 3	V			Complexité des contrats d'énergie : chaque fournisseur propose différents types de contrats, ce qui rend difficile de trouver celui qui convient le mieux à chaque personne. De plus, certains contrats peuvent disparaître, ce qui complique encore davantage la situation.
Fédérations des C.P.A.S	V			Les fonds spécifiques existent pour aider les personnes précaires à améliorer leur logement, mais ils ne sont pas toujours bien connus ou utilisés.

Mutuelle 1				
Centre de médiation de dette agréé				
Acteur associatif 1	V			Le manque de suivi après l'octroi du tarif social, qui peut conduire les personnes à retomber dans la précarité/ Les facteurs externes qui peuvent avoir un impact sur la situation des personnes, tels que le type de logement ou la qualité de l'isolation
Expert 1	V			Les logements, qui peuvent être de mauvaise qualité et entraîner une consommation élevée d'énergie/ Le tarif social n'incite pas les ménages à faire des économies d'énergie, car il diminue simplement le prix du kilowatt sans réduire la facture. Les ménages à petit revenu n'ont donc pas d'incitation à diminuer leur consommation d'énergie/ Les chèques-énergie pourraient être une alternative au tarif social pour les ménages précaires, mais ils devraient être conçus de manière à encourager les économies d'énergie/Risque d'erreurs dans les conseils donnés : étant donné la complexité des tarifs et des contrats d'énergie, les intervenants sociaux risquent de mal conseiller les personnes, ce qui peut causer des problèmes ultérieurs/a mise en place du statut PRC (Protection Réclamations Consommateurs) par le gouvernement pour suspendre les contrats existants a créé des situations complexes pour les personnes sinistrées, qui peuvent avoir perdu leur contrat et ne pas savoir comment le récupérer. Cela complique la tâche des intervenants sociaux qui ont du mal à conseiller efficacement ces personnes.

- Condition 12 : Les personnes restent en difficultés de paiement, elles ont encore besoin du tarif social.
- Condition 13 : Le processus d'octroi du tarif social permet d'aboutir à un redressement financier définitif du bénéficiaire endetté. La situation s'améliore de manière durable et la personne paye ses factures sans l'intervention du tarif social.



9.10 Annexe 11: Extrait de la législation européenne et wallonne en quelques dates ⁹⁵

- 1996 : directive européenne concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (96/92/CE).
- 1998 : directive européenne concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz (98/30/CE).
- 1999 : transposition de la directive européenne au niveau fédéral via la loi relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité.
- 2000 : un accord politique confie à la Région wallonne le soin de mettre en oeuvre la libéralisation dans le cadre de ses compétences.
- 2001 : la Région wallonne, avec le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, transpose la directive européenne et réglemente la libéralisation de ce marché.
- 2002 : la Région wallonne, avec le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché du gaz, transpose la directive européenne et réglemente la libéralisation de ce marché.
- 2003 : nouvelles directives concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz abrogeant celle de 1996 pour l'électricité et celle de 1998 pour le gaz en vue d'une ouverture totale du marché.
- Janvier 2004 : en Région wallonne, ouverture aux clients industriels (plus de 12 GWh par an) et aux producteurs d'électricité - Juillet 2004 : ouverture progressive du marché de l'électricité et du gaz aux clients professionnels.
- Janvier 2007 : ouverture du marché de l'électricité et du gaz à l'ensemble de la clientèle en Région wallonne.
- Juillet 2008 : décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.
- Juillet 2009 : Directive 2009/72/CE et 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz et abrogeant la directive 2003/54/CE et 2003/55/CE.
- Directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.
- Directives 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁹⁵ Cet extrait est repris sur le site de la CWaPE url : <https://www.CWaPE.be/node/168#lgislation-wallonne>

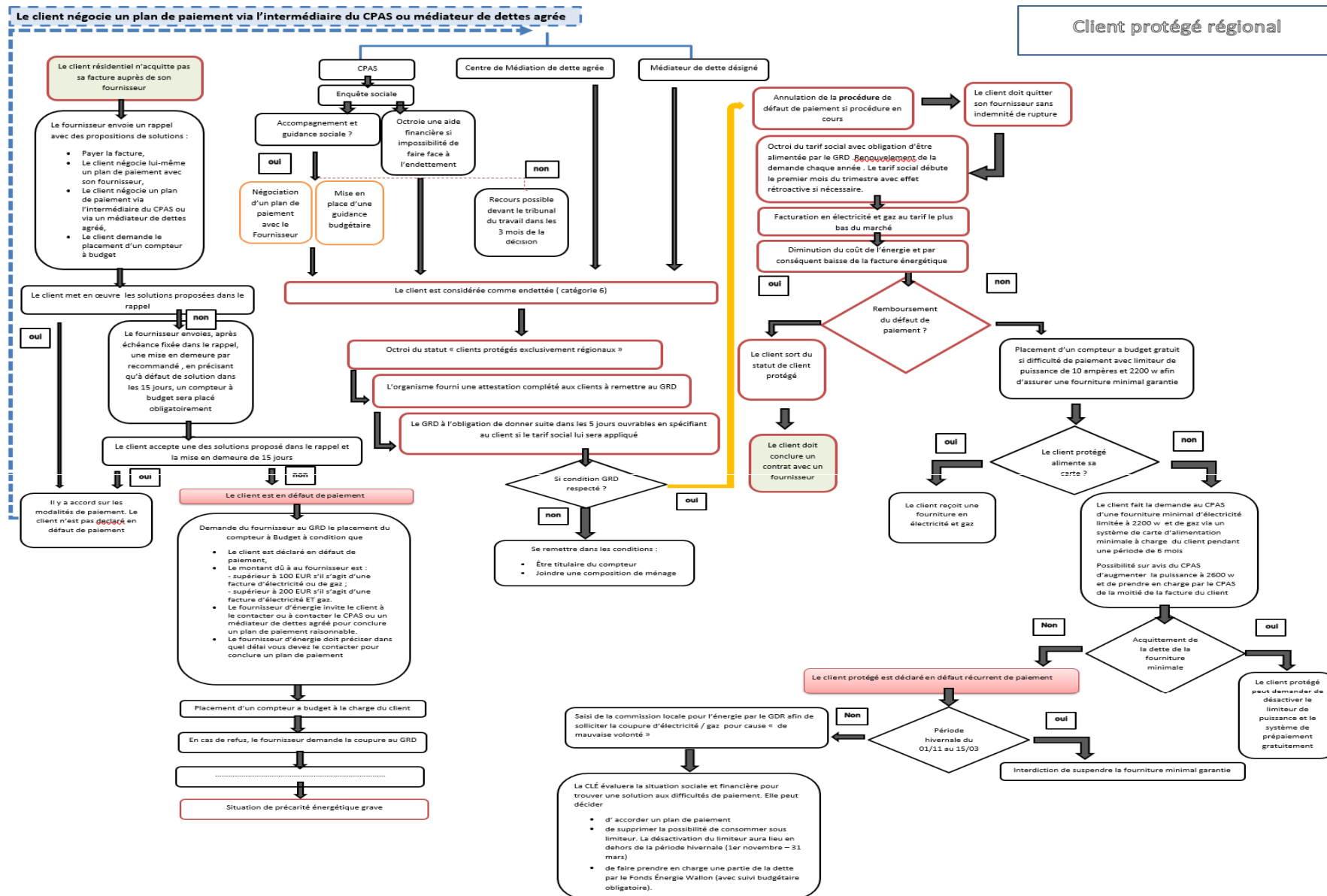
9.11 Annexe 13 : Facteurs d'échec dans le processus de réalisation des politiques publiques et formes induites de non recours.

Processus et composantes	Facteurs d'échec	Formes induites de non-recours	Raisons principales du non-recours
Processus d'exécution : « Adéquation des ressources »	« Absence de financement adapté »	Non-proposition (NP) Non-demande (ND)	Sélection des ouvriers droit potentiels du fait des limites des ressources à redistribuer (ex. : NP d'aides d'urgence, d'hébergement, etc.) Autocensure d'ouvriers droit potentiels qui ne s'estiment pas prioritaires (ex. : ND d'inscription en crèche, etc.)
	« Insuffisance des ressources humaines »	Non-réception (NR)	Les agents prestataires n'ouvrent pas les droits en temps et en heure du fait de raisons organisationnelles (ex. : retards dans l'ouverture de droits à des prestations familiales, etc.)
Processus d'exécution : « Structure de management et de contrôle »	« Absence de connaissance »	Non-proposition (NP)	Les agents prestataires n'ont pas une connaissance suffisante des prestations et conditions d'éligibilité, les expliquent mal ou ne les proposent pas (ex. : NP de dispositifs de l'action sociale etc.)
	« Absence de bonne volonté »	Non-proposition Non-réception (NP – NR)	Les agents prestataires agissent à partir de critères propres au-delà des règlements (ex. : NP d'Aide médicale d'État pour des étrangers demandeurs de titres de séjours, etc. ; NR : multiples exemples de demandes abusives de pièces administratives, etc.)

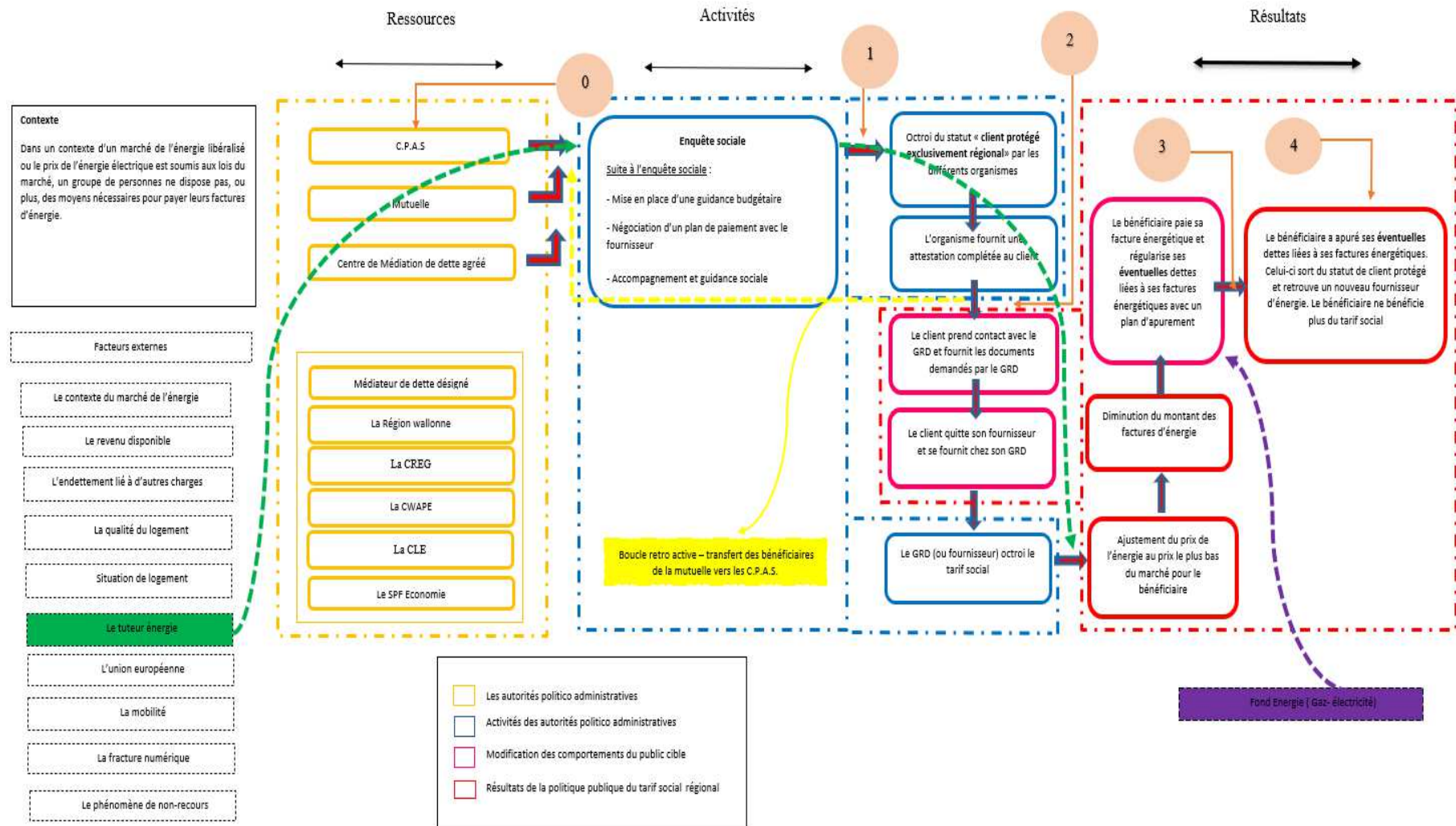
Processus d'exécution : Modalités réglementaires	« Manque de critères techniques pour appliquer les réglementations »	Non-réception (NR)	Les agents prestataires ne sont pas en mesure de traiter les demandes (ex. : NR concernant des pensions retraite ou de réversion, etc.)
	« Comportements bureaucratiques »	Non-demande (ND – parfois abandon)	Les ouvriers droit potentiels renoncent à demander (ex. : abandon de demandes d'aides petite enfance qui parfois entraîne un retrait [non-recours] d'une crèche conventionnée CAF, etc.)
Processus d'exécution : Efficacité politique	« Manque d'appui de la hiérarchie ou d'acteurs tiers »	Non-proposition (NP)	Les agents prestataires ne sont pas en mesure de traiter les demandes (ex. : NP d'aides financières octroyées au titre de l'action sociale, etc.)

Figure 15 : Facteurs d'échec dans le processus de réalisation des politiques publiques et formes induites de non-recours (source : Warin, 2017)

9.12 Annexe 14 : Procédure défaut de paiement du client



9.13 Annexe 15 : Modèle logique modifié du processus d'octroi du tarif social régional



UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

Place Montesquieu, 4 bte L2.05.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/espo