

Revalorisation et amélioration du Fonds Gaz et Électricité

Une initiative de la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique
gérée par la Fondation Roi Baudouin

Contexte

La Fondation Roi Baudouin gère la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique qui rassemble les acteurs concernés autour des problématiques liées à l'énergie. En 2019, la Plateforme a publié une analyse sur la revalorisation du Fonds Gaz et Électricité¹. Cette étude a permis de justifier un besoin de revalorisation du Fonds suite au gel de son indexation en 2012. De plus, les retours d'expériences des travailleurs sociaux ont motivé le développement d'un nouveau mécanisme d'indexation afin de mieux refléter les besoins du terrain. En 2020, le gel du Fonds Gaz et Électricité a été levé et les montants ont été indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation.

L'année 2022 a été marquée par une crise énergétique qui se reflète, entre autres, par l'augmentation des factures énergétiques des ménages. Dans ce contexte inédit, une mise à jour de l'étude de 2021 sur la revalorisation et l'amélioration du Fonds Gaz et Electricité a été menée. Pour cette nouvelle analyse, la méthode d'indexation composite proposée lors de l'étude précédente a été comparée à l'indexation utilisée actuellement.

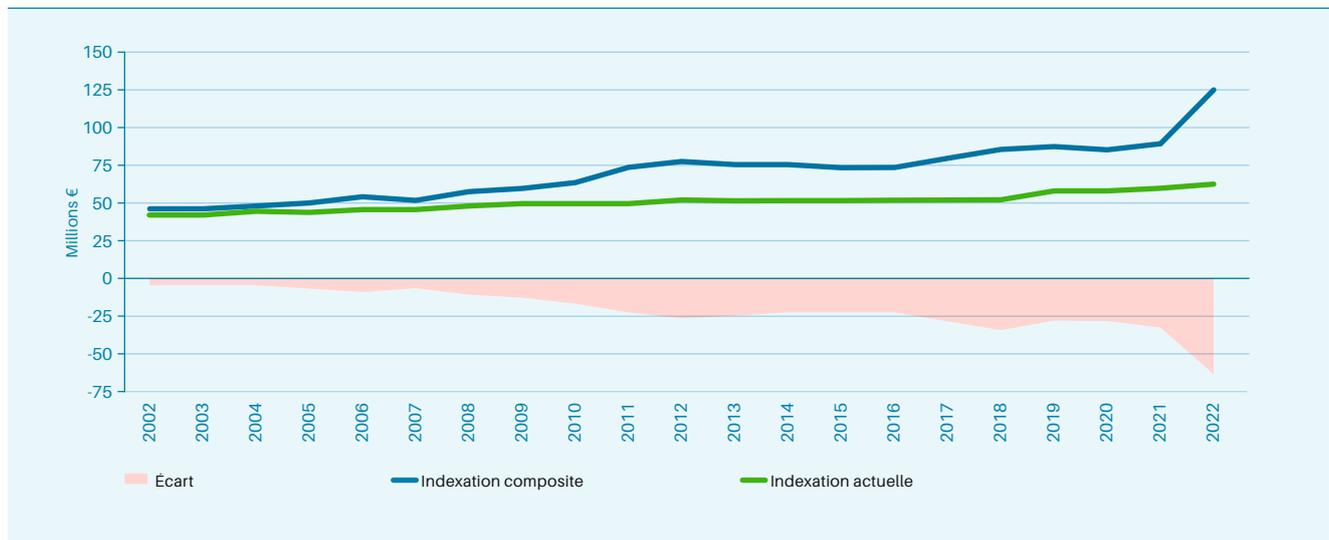
Outre l'estimation du budget nécessaire pour rencontrer les besoins des citoyen·ne·s, la Plateforme présente quatre recommandations pour améliorer l'utilisation et le fonctionnement du Fonds Gaz et Électricité.

1. <https://kbs-frb.be/fr/revalorisation-du-fonds-gaz-et-electricite>

En un coup d'œil

- Le Fonds Gaz et Électricité a été créé en 2002. Il confie aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies. La nécessité de ce Fonds est unanimement reconnue.
- La Plateforme de lutte contre la précarité énergétique souligne l'urgence de réindexer les moyens du Fonds Gaz et Électricité d'une part, et d'autre part, la nécessité de revoir le mécanisme d'indexation afin de refléter l'évolution réelle des besoins des citoyen·ne·s et des CPAS.
- Selon la méthode alternative d'indexation composite tenant compte de l'évolution de la précarité et des factures d'énergie, les montants du Fonds sont estimés à 126,8M€ pour 2022 et 136,9M€ pour 2023 tandis que les montants suivant la méthode d'indexation actuelle sont de 62,9M€ en 2022 et estimés à 66,6M€ pour 2023. Cet écart représente un besoin de revalorisation de **64M€** pour 2022. Bien qu'une aide ponctuelle de 16 millions ait été accordée en 2022, celle-ci ne suffit pas à couvrir l'écart existant. Ce besoin était estimé à **70,3M€** pour l'année 2023. Ce montant ne tient toutefois pas compte du subside complémentaire de 37 millions octroyé aux CPAS par le gouvernement fédéral, fin janvier 2023, dans le cadre de la crise énergétique. Le subside vaut uniquement pour l'année 2023. Il doit permettre aux CPAS de venir en aide aux ménages qui ont des difficultés à payer leur facture d'énergie, via un accompagnement social, la prise en charge de factures non payées et/ou des mesures visant à réduire la consommation d'énergie.

Écart entre l'indexation actuelle et l'indexation composite proposée



Sources : SPP Intégration Sociale ; Analyse Sia Partners

En plus d'une revalorisation purement financière, d'autres constats ont été soulignés par la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique sur l'utilisation du Fonds Gaz et Électricité.

- Les mesures curatives prennent la priorité dans la répartition des montants du Fonds Gaz et Électricité, aux dépens des mesures préventives.
- Il existe des problèmes structurels propres à l'organisation du Fonds Gaz et Électricité.
- Le public ciblé par le Fonds gaz et Électricité évolue car les ménages de la classe moyenne sont également touchés par la crise énergétique.

Faits et chiffres

Le Fonds Gaz et Électricité a deux objectifs principaux définis dans la loi du 4 septembre 2002² visant à confier aux centres publics d'action sociale (CPAS) la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies :

- 1. Le financement de la négociation de plans de paiement de dettes par les travailleurs sociaux des CPAS (communément appelé « article 4 »).**
- 2. L'apurement de factures non payées et la mise en place de mesures préventives en matière d'énergie (communément appelés « article 6 »).**

Le Fonds Gaz et Électricité était financé jusqu'en 2020 par une partie de la cotisation fédérale sur la consommation finale de gaz et d'électricité. Depuis, ce Fonds est financé par un droit d'accise spécial sur l'électricité et un droit d'accise spécial sur le gaz naturel³.

À l'exception de la période allant de 2012 à 2018, où l'indexation a été gelée, le budget du Fonds a été indexé en suivant l'indice des prix à la consommation.

> Le mécanisme d'indexation actuel ne reflète pas la réalité des besoins auxquels devrait répondre le Fonds Gaz et Électricité

1. Le pourcentage des moyens alloués à la prévention et l'apurement des dettes (article 6) diminue d'année en année

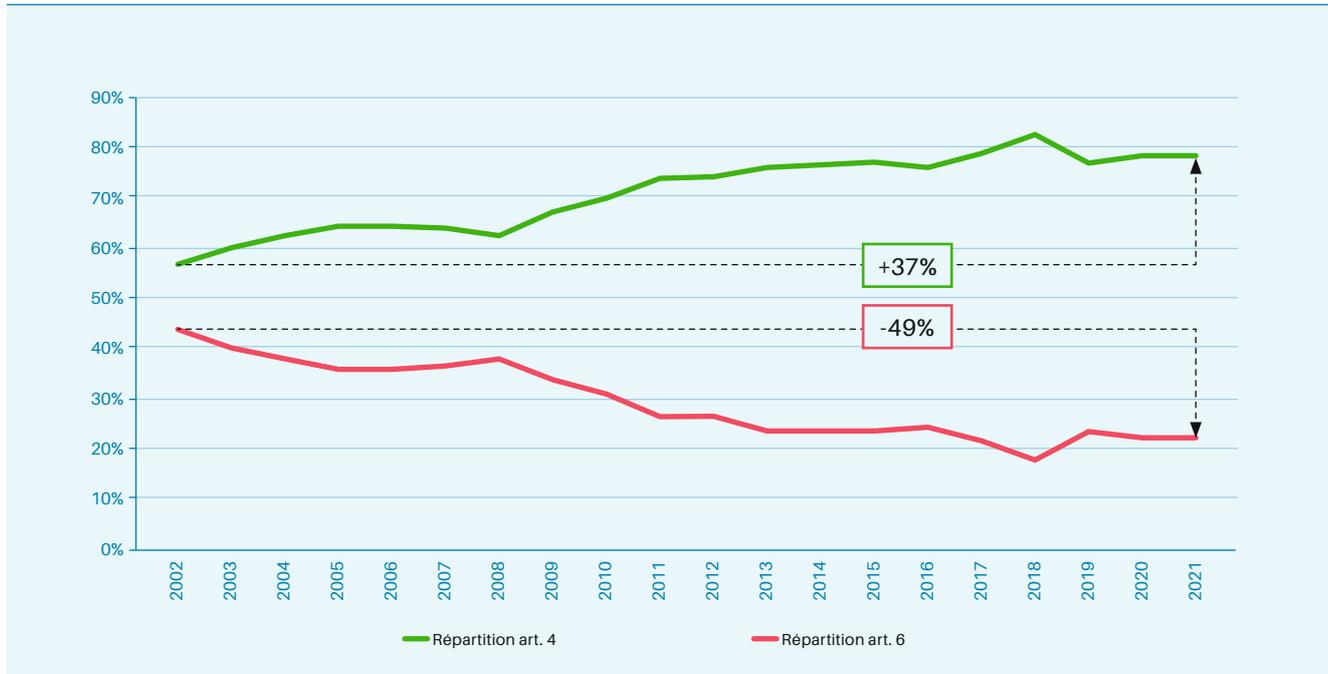
Lorsque le budget total pour le Fonds Gaz et Électricité est déterminé, les montants dévolus à l'article 4 sont calculés en fonction du nombre d'équivalents temps plein nécessaires pour les CPAS et estimés par le SPP Intégration Sociale. Le solde est alors attribué à l'article 6.

- > Depuis la création du Fonds, la part allouée à l'article 4 augmente, aux dépens des montants accordés à l'article 6, qui comprend notamment les mesures préventives, ce qui amène les CPAS à se concentrer surtout sur le curatif. Cependant, ces actions préventives sont indispensables pour la transition énergétique et la lutte contre la précarité énergétique.
- > **La part du Fonds Gaz et Électricité allouée à l'article 6, a diminué de 49 % entre 2002 et 2022.** Les montants accordés à l'article 6 représentaient **43 % du montant du Fonds Gaz et Électricité en 2002**, mais ne représentent plus que **22 % en 2022**.

2. Loi 2002-09-04/54 : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2002090454&table_name=loi

3. Loi-programme du 27 décembre 2021 : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&pub_date=2021-12-31&caller=summary&numac=2021043625

Répartition du montant du FGE entre les articles 4 et 6

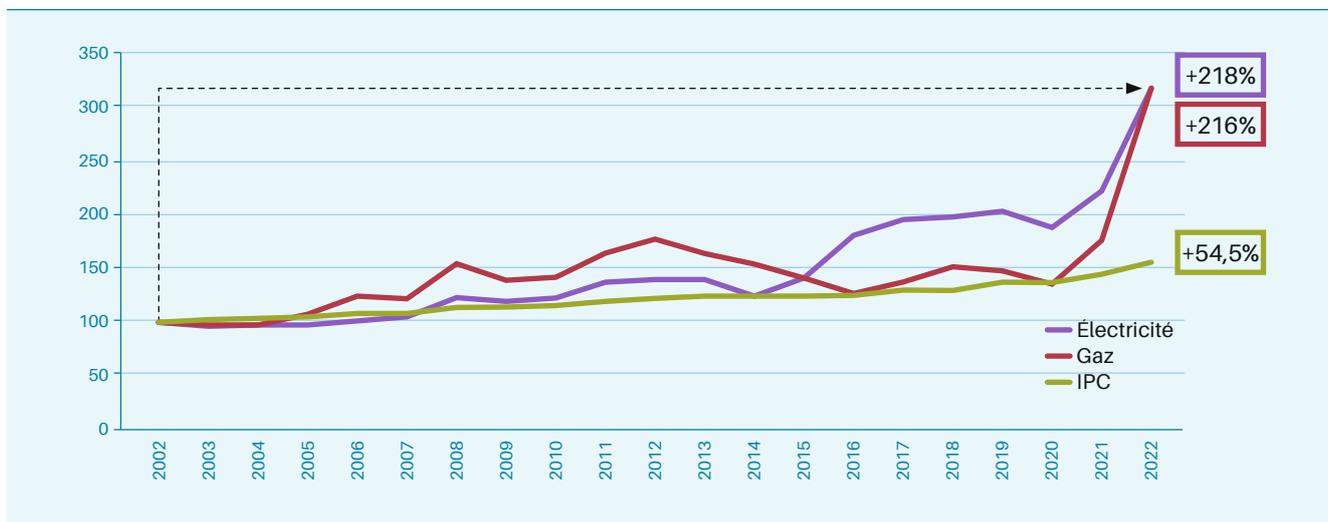


Sources : SPP Intégration Sociale ; Analyse Sia Partners

2. L'indice des prix à la consommation ne reflète pas correctement l'augmentation du prix des produits énergétiques

De 2002 à 2022, l'indice des prix à la consommation a connu une croissance de 54,5 %. Les indices d'évolution des prix du gaz et de l'électricité ont, quant à eux, augmenté respectivement de 216 % et 218 % sur la même période.

Évolution comparée des prix du gaz, de l'électricité, de l'IPC



Sources : Statbel ; Analyse Sia Partners

3. Le budget du Fonds ne suit pas l'évolution de la précarité en Belgique. Or le nombre de ménages en précarité influence directement les besoins financiers et humains nécessaires à la lutte contre la précarité énergétique

Les moyens humains nécessaires aux CPAS sont estimés par un indice théorique calculé en fonction du nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée et du nombre de débiteurs défaillants enregistrés à la Centrale des crédits aux particuliers. Actuellement, cet indice n'est pas repris dans le mécanisme d'indexation mais est utilisé pour déterminer la part du Fonds à allouer à l'article 4.

L'évolution de cet indice traduit en partie l'évolution de la précarité en Belgique et des moyens humains nécessaires aux CPAS. Il est donc intéressant de le prendre en compte dans l'indexation de l'article 4. C'est également le cas pour l'indexation de l'article 6, car cet indice donne une indication sur le nombre de dossiers à traiter et donc des dettes à potentiellement apurer.

L'indice d'équivalents temps plein consacrés à la mission de guidance énergétique au sein des CPAS a augmenté de 37 % depuis la création du Fonds. Depuis le dégel du Fonds en 2019, cet indice a augmenté de 2,4 %.

Évolution de l'indice des équivalents temps plein au sein des CPAS (2002-2022)



Sources : Fédérations des CPAS (Septembre 2022)

L'indice des salaires de la fonction publique augmente de 2 % quand l'indice-santé lissé dépasse l'indice-pivot. Cet indice reflète l'évolution de l'indexation des traitements des travailleurs sociaux en charge de la mission de guidance énergétique auprès des CPAS. Il influe donc directement sur le budget de l'article 4 dans le total des salaires des travailleurs sociaux. L'indice des salaires est en constante augmentation depuis 2002 et suit une progression relativement linéaire. On remarque un palier pour l'année 2020, notamment dû au ralentissement de l'activité économique suite à la crise sanitaire.

Évolution de l'indice des salaires dans la fonction publique (2002-2022)



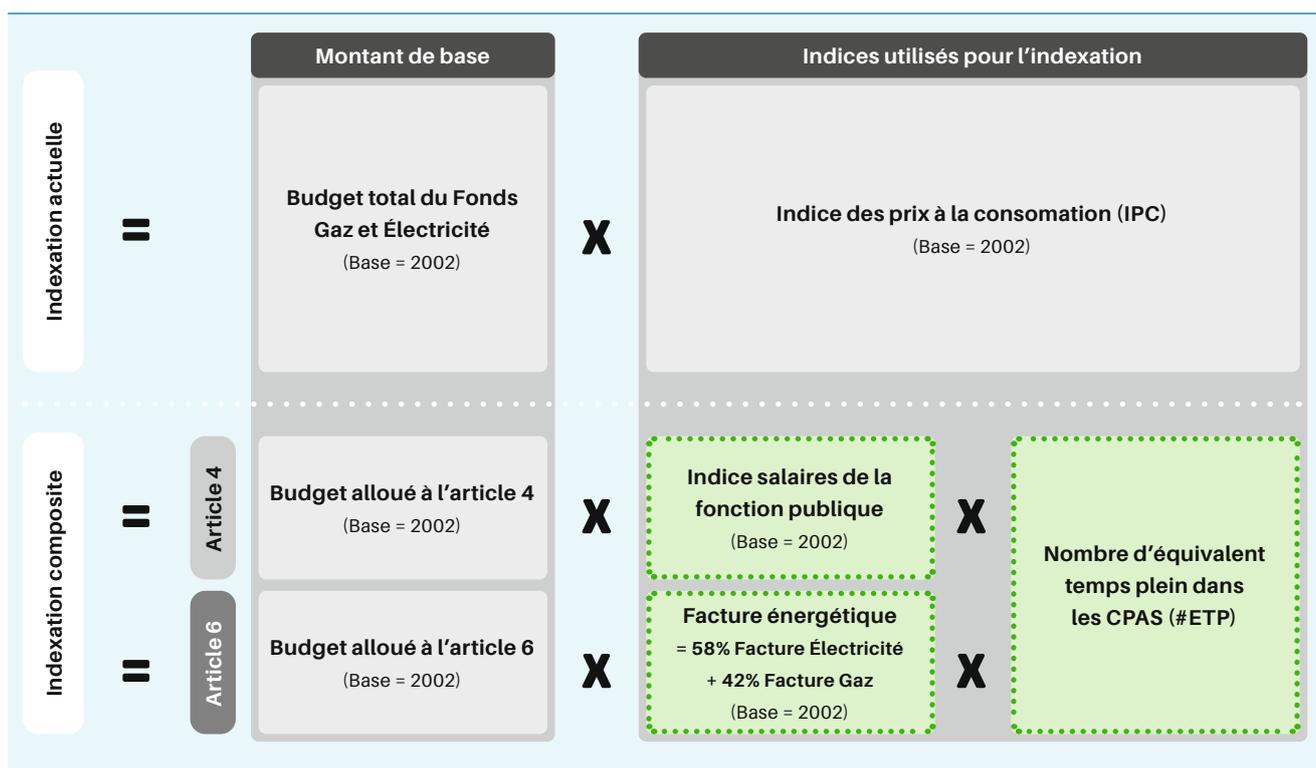
Sources : Statbel, SPP Integration Sociale

« Tout montant est le bienvenu. [...] »

Le coût de l'énergie et des appareils ménagers a tellement augmenté. »

CPAS de Langemark-Poelkapelle

Ces constats justifient le besoin de revoir le mécanisme d'indexation du Fonds Gaz et Électricité. Le mécanisme composite proposé dans l'étude de 2019⁴ permet de répondre aux observations faites.



En suivant le mécanisme d'indexation actuelle, le budget du Fonds s'élève à 62,9M€ pour 2022 et est estimé à 66,6M€ pour 2023. Cependant, en suivant la méthode d'indexation composite proposée, ces montants sont estimés à respectivement 126,8M€ pour 2022 et 136,9M€ pour 2023. La comparaison des deux méthodes révèle un besoin de revalorisation, pour l'année 2022, **de 64M€**. Ce besoin ne cesse de croître. Effectivement, l'écart de 2022 est 1,9 fois plus élevé que celui de 2018 (dernière année avant le dégel). Une projection a été réalisée pour l'année 2023, et ce besoin de revalorisation augmenterait de **9,8 %** par rapport à 2022, pour atteindre **70,3M€**. Ce montant ne tient toutefois pas compte du subside complémentaire de 37 millions octroyé aux CPAS par le gouvernement fédéral, fin janvier 2023, dans le cadre de la crise énergétique.

4. <https://kbs-frb.be/fr/revalorisation-du-fonds-gaz-et-electricite>

➤ Les CPAS ont des besoins structurels liés à l'organisation autour du Fonds Gaz et Électricité

En plus d'une revalorisation purement financière, les fédérations des CPAS rencontrées expriment des difficultés et des besoins spécifiques liés au fonctionnement et à l'utilisation du Fonds.

➤ La communication quant aux montants disponibles dans le cadre du Fonds complique l'anticipation et la mise en place d'actions

Afin de mettre en place des mesures impactantes, il est important de pouvoir anticiper les montants sur lesquels les CPAS peuvent compter chaque année. Aujourd'hui, ces montants sont connus en avril de l'année en cours. Ce planning génère des difficultés pour les CPAS qui ne peuvent pas se projeter sur le long terme et planifier des actions de terrain ou, si nécessaire, anticiper des recrutements.

➤ La répartition des montants entre les CPAS désavantage les plus petits CPAS

De par leur taille, certains CPAS se voient allouer un montant de 3.000 euros par an pour réaliser les missions du Fonds Gaz et Électricité auprès de plusieurs ménages, ce qui est trop peu pour accroître les ressources humaines. C'est pourquoi l'instauration d'un seuil minimum est demandée afin de garantir que les plus petits CPAS puissent effectuer correctement ces missions.

« Le montant dont nous disposons annuellement est tout simplement trop faible. Cela signifie que nous ne pouvons parfois aider pleinement qu'un seul ménage. L'aide est alors souvent retardée ou le soutien financier est récupéré dans son intégralité. »

CPAS de Gingelom

➤ Un besoin de personnel sur le long terme

Une forte demande en personnel émane de la part des CPAS afin d'accomplir toutes les missions liées au Fonds Gaz et Électricité. De plus, il y a une demande d'engager du personnel sur une longue durée et d'assurer des recrutements pérennes.

« Augmenter les fonds ne suffit pas, il faut augmenter également le personnel pour pouvoir dégager du temps. [...]il n'y a pas d'autres moyens financiers, ni de personnel pour les accueillir. On coule. »

CPAS de Dour

« Il est très chronophage de suivre les problèmes liés aux fournisseurs et aux relevés de compteurs, de déposer des plaintes auprès des autorités compétentes et de veiller à ce que les droits des clients soient sauvegardés. Nous demandons donc d'augmenter les montants associés à l'art. 4 afin d'avoir suffisamment de personnel pour dépenser de manière responsable les montants de l'art.6 et avoir suffisamment de personnel pour aider davantage les clients ayant des questions et des problèmes d'énergie. »

CPAS de Heist-op-den-Berg

Recommandations

La Plateforme de lutte contre la précarité énergétique formule quatre recommandations pour améliorer le Fonds Gaz et Électricité.

> Recommandation 1 : Revoir le mécanisme d'indexation existant

Un nouveau mécanisme d'indexation est recommandé. Ce mécanisme propose d'indexer séparément les deux articles qui composent le Fonds Gaz et Électricité en incluant les indices reflétant l'évolution de la masse salariale, de la facture énergétique et de la précarité en Belgique.

1. Le budget alloué pour la négociation des plans de paiement (article 4) est utilisé pour les traitements des travailleurs sociaux. Il devrait donc suivre l'évolution du nombre d'équivalents temps plein attribués par le SPP Intégration Sociale aux CPAS, ainsi que le coefficient de majoration des salaires dans le secteur public.
2. Le budget alloué à la mission d'apurement de factures non payées et de la mise en place de mesures préventives (article 6) devrait tenir compte de l'évolution de la difficulté de paiement des factures d'énergie. Cette difficulté dépend, d'une part, du montant de la facture d'énergie et, d'autre part, de la situation de précarité des consommateurs. L'évolution du nombre d'équivalents temps plein attribués par le SPP Intégration Sociale aux CPAS dans le cadre de l'article 4 traduit l'évolution de la précarité. L'évolution de la facture d'électricité et de gaz naturel fait quant à elle l'objet d'un indicateur publié par Statbel.
3. Le montant du Fonds Gaz et Électricité en 2002 (année de sa création) devrait servir de base à ce nouveau mécanisme d'indexation. Le nouveau mécanisme d'indexation devrait également faire l'objet d'une évaluation et d'un monitoring réguliers.

> Recommandation 2 : Garantir des moyens financiers pour les mesures préventives

Sur le terrain, les moyens du Fonds sont utilisés en priorité pour les mesures curatives (paiement des factures), le solde étant affecté aux mesures préventives. Or celles-ci permettent de réduire les montants des factures et donc d'éviter aux ménages de tomber en situation de précarité énergétique, ou du moins d'en limiter le risque.

Il est nécessaire de garantir et protéger légalement l'affectation d'une part du budget du Fonds aux actions préventives afin d'assurer la continuité et la multiplication des initiatives existantes.

Les mesures préventives peuvent porter sur 3 dimensions :

1. La qualité du logement ;
2. Les appareils utilisés au sein du foyer ;
3. Le comportement du ménage.

Les mesures préventives liées à la qualité du logement sortent des missions initiales des CPAS. En revanche, des synergies entre les organismes tels que « les Maisons de l'énergie » en Wallonie, « Energiehuis » en Flandre ou « Homegrade » en Région de Bruxelles-Capital et les CPAS devraient voir le jour afin d'assurer une continuité dans l'accompagnement et permettre de répondre aux besoins spécifiques des ménages en situation de précarité.

Concernant les deux autres dimensions, de multiples initiatives locales existent. Ces initiatives portent, par exemple sur des programmes de suivi des ménages, des distributions de kits afin de réduire les consommations d'énergie ou encore des actions de sensibilisation autour des sujets liés à l'énergie. La Plateforme de lutte contre la précarité énergétique a commandité un répertoire des projets menés par les CPAS pour prévenir la précarité énergétique⁵. Ces initiatives locales devraient être partagées entre les différents CPAS afin d'échanger les bonnes pratiques. Mettre en place un accompagnement sur le long terme afin de pérenniser les impacts des actions, encourager la cohésion sociale entre les participants afin d'augmenter leur motivation, ou encore adopter une approche proactive afin d'aller à la rencontre du public sont quelques exemples de ces pratiques.

« Nous nous rendons compte qu'il est de plus en plus difficile pour les personnes de comprendre leur facture d'énergie mais, également de distinguer les différents acteurs. »

CPAS de Mouscron

➤ Recommandation 3 : Communiquer les budgets disponibles le plus tôt possible aux CPAS

Afin d'organiser au mieux les dépenses liées à ce Fonds, il est important de pouvoir anticiper les montants sur lesquels les CPAS peuvent compter chaque année. Aujourd'hui, ils reçoivent l'information quant au budget définitif disponible en avril de l'année en cours, ce qui les empêche de se projeter sur du long terme. Il est donc important de **revoir ce planning et de communiquer le plus tôt possible les budgets disponibles. Les CPAS demandent que cette communication soit réalisée fin octobre, début novembre.**

➤ Recommandation 4 : Identifier et toucher les publics pouvant bénéficier du Fonds

Le public cible du Fonds Gaz et Électricité évolue. De plus en plus de personnes ont des difficultés ou sont dans l'impossibilité de payer leur facture d'énergie suite à la crise. Il faut s'assurer que les publics qui ont besoin du soutien du Fonds y aient accès. La classe moyenne est également durement touchée, mais a peut-être des difficultés à franchir la porte du CPAS, passage obligé pour bénéficier de l'aide du Fonds Gaz et Électricité.

La Plateforme recommande de :

- Faciliter l'accès aux informations afin de s'assurer que les ménages ayant droit aux aides existantes puissent en bénéficier
- Intégrer des points de contact du CPAS dans les locaux d'autres services publics afin de toucher un plus grand nombre de personnes et limiter le risque de stigmatisation que peuvent ressentir certains demandeurs en franchissant les portes du CPAS
- Réfléchir à des mesures et des canaux ciblés pour atteindre les personnes dans leur environnement

Ce sujet fera l'objet d'un travail plus approfondi mené par la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique en 2023.

5. Des exemples de ces différents projets sont regroupés dans un catalogue publié sur le site de la Fondation Roi Baudouin (Projets menés par les CPAS pour prévenir la précarité énergétique - 2023) <https://kbs-frb.be/fr/projets-mis-en-oeuvre-par-des-cpas-pour-prevenir-la-precarite-energetique>.

Colophon

Titre Revalorisation et amélioration du Fonds Gaz et Électricité
Deze publicatie bestaat ook in het Nederlands onder de titel:
Verhoging van de middelen en verbetering van het Fonds Gas Elektriciteit
Une édition de la Fondation Roi Baudouin
Rue Brederode 21
1000 Bruxelles

Études et analyses Sia Partners
Recommandations Plateforme de lutte contre la précarité énergétique

Coordination Françoise Pissart, Directrice
pour la Fondation Pascale Taminiaux, Coordinatrice de projet senior
Roi Baudouin Nathalie Troupée, Collaboratrice de projet

Conception graphique Kaligram
et mise en page

Cette publication peut être téléchargée gratuitement sur notre site www.kbs-frb.be

Dépôt légal D/2848/2023/03

Numéro de commande 3900
Février 2023

Avec le soutien de la Loterie Nationale