

Précarité énergétique : le débat français à la lumière des exemples européens

Lucas Chancel (Iddri)

La précarité énergétique touche plus de trois millions de ménages en France. Au-delà de ses impacts sur les ménages précaires, ce phénomène a des effets systémiques pour l'ensemble de la société (1). Pourtant, le système français de lutte contre la précarité énergétique demeure largement inefficace (2). L'étude des exemples étrangers (3) peut aider à une refonte du système français proposée dans le cadre du débat sur la transition énergétique.

1 - La précarité énergétique : un problème de nature systémique.

Éléments de chiffrage de la précarité énergétique

Il n'est pas aisé de définir de manière objective le phénomène de « précarité énergétique ». Pendant longtemps, tout ménage dépensant plus de 10 % de son revenu en énergie pour le logement était qualifié de précaire énergétique. Cette définition, reprise par le Grenelle de l'environnement en 2007, souffre d'une double limite : d'une part elle est « aveugle » à la notion de contrainte ou de choix : des ménages aisés sont qualifiés de précaires énergétiques alors que leurs fortes consommations d'énergie peuvent relever de choix plus que de contraintes. D'autre part, cette définition néglige la dimension « transport » de la précarité énergétique. Enfin, le seuil des 10 % du revenu peut apparaître arbitraire à bien des égards.

Néanmoins, cette définition imparfaite permet de donner des ordres de grandeur du problème lié au poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages. Ainsi, le Parlement européen estime que 50 à 125 millions de citoyens européens – sur 500 millions – sont dans une telle situation¹. À titre de comparaison, l'Europe compte 90 millions de personnes en situation de pauvreté².

En France, la dernière enquête « Budget des Familles » de l'Insee, permet d'estimer avec un certain degré de précision et de représentativité l'ampleur du phénomène (Tab. 1). Sur les 28 millions de ménages français, 3,6 millions dépensent plus de 10 % de leur revenu pour se chauffer et s'éclairer (soit 13 % de la population). En revanche, plus de douze millions de ménages (44 % de la population) dépensent plus de 10 % de leur revenu en énergie pour le logement et pour le transport. Parmi ces douze millions de ménages précaires énergétiques, un quart sont pauvres. Ainsi, ce sont 3,2 millions de ménages français qui vivent sous le seuil de pauvreté et dépensent plus de 10 % de leur revenu en énergie.

¹ - Le Parlement reprend les chiffres du projet EPPE (European Fuel Poverty and Energy Efficiency), soutenu par le programme « Energie Intelligente Europe ».

² - Est considéré comme pauvre un ménage touchant moins de 60 % du revenu médian (Eurostat, 2011).

| | Millions de ménages | % des ménages |
|--|---------------------|---------------|
| Toutes dépenses énergies > 10% du revenu | 12,3 | 44% |
| Dépenses énergies logement > 10% du revenu | 3,6 | 13% |
| Ménages pauvres & toutes dépenses énergies > 10% du revenu | 3,2 | 11% |

Tableau 1. Les chiffres de la précarité énergétique en France.

Source : INSEE, 2011 Calculs de l'auteur

Un autre indicateur de la précarité énergétique, subjectif cette fois, nous est donné par Eurostat. L'institut européen de statistiques fournit, depuis 2004, des informations sur les difficultés éprouvées par les ménages pour se chauffer et s'éclairer. Cet indicateur de vulnérabilité énergétique est intéressant justement parce qu'il n'objectivise pas le phénomène et offre ainsi une approche complémentaire aux données présentées ci-dessus. En France, 6 % des ménages déclarent éprouver des difficultés pour se chauffer³. Le pays européen le mieux loti est le Luxembourg, avec moins d'un pourcent de ménage en vulnérabilité énergétique. La Bulgarie est le mauvais élève de la classe Européenne avec 46,5 % de ménages en vulnérabilité énergétique (Tab. 2).

| | | | | | |
|------------|-----|-----------------------|------|----------|------|
| Luxembourg | 0,6 | France | 6,0 | Roumanie | 14,6 |
| Suède | 1,4 | Slovénie | 6,1 | Lettonie | 19,9 |
| Finlande | 1,5 | Belgique | 6,6 | Italie | 21,2 |
| Islande | 1,5 | République tchèque | 6,7 | Malte | 22,1 |
| Pays-Bas | 2,2 | Royaume-Uni | 8,1 | Grèce | 26,1 |
| Danemark | 2,6 | Espagne | 9,1 | Portugal | 27,0 |
| Autriche | 3,2 | Union européenne (15) | 9,5 | Chypre | 30,7 |
| Estonie | 4,2 | Croatie | 9,7 | Lituanie | 34,1 |
| Allemagne | 4,7 | Pologne | 13,2 | Bulgarie | 46,5 |
| Slovaquie | 5,5 | Hongrie | 14,5 | | |

Tableau 2. % de ménages en situation de vulnérabilité énergétique

Source : Eurostat, 2013

La précarité – ou vulnérabilité- énergétique est donc un phénomène d'ampleur, qui touche des proportions non négligeables de la population. C'est un phénomène par ailleurs en hausse : depuis 2008, la vulnérabilité énergétique augmente au niveau européen et en France, notamment en raison de la baisse du pouvoir d'achat de nombreux ménages.

Les conséquences économiques et sociales de la précarité énergétique

Au niveau du ménage la précarité énergétique traduit des situations difficiles de mal-logement, s'ajoute à un contexte de faibles revenus et participe à une trajectoire de précarisation. Les dépenses énergétiques peuvent en effet contribuer à faire basculer certains ménages dans une « zone rouge ». Ainsi, il a été montré que la précarité énergétique a davantage augmenté ces dernières années chez des ménages du troisième tercile⁴ que chez les ménages pauvres. Il s'agit donc de ménages modestes qui pourraient devenir pauvres en raison d'une hausse de leurs dépenses énergétiques contraintes.

Les conséquences du poids des dépenses énergétiques dans le revenu peuvent par ailleurs avoir des effets systémiques et macro-économiques. Ce fut le cas aux États-Unis avant la Grande Récession de 2008. Des millions de ménages bas revenus s'étaient endettés pour acheter un pavillon, éloigné des centres d'emploi et de vie. Quand les prix de l'énergie ont augmenté – de 19 à 133 dollars le baril entre 2002

3 - Selon l'Insee (2006), 15 % des ménages français déclarent souffrir du froid.

4 - Cf. Nicolas, J.-P., Vanco, F., Verry, D. (2012). « Utiliser la voiture pour se déplacer au quotidien : taux d'effort et vulnérabilité des ménages face à l'augmentation du prix des carburants », *Revue d'économie régionale & urbaine*, N° 1, 2012.

et 2008 -, certains ménages ont dû choisir entre le paiement des factures énergétiques et d'autres postes de dépenses. La dépendance de ces ménages à l'énergie a entraîné de nombreux défauts hypothécaires et donc contribué à l'éclatement de la bulle immobilière (Kaufman et al. 2010).

Au niveau sanitaire, la précarité énergétique a également des conséquences individuelles néfastes (Abbé Pierre, 2013) avec une plus forte incidence des pathologies chroniques (bronchite, arthrose, etc.) et aiguës (angines, gripes). Par voie de contamination, la précarité énergétique peut par ailleurs contribuer au développement de pathologies touchant l'ensemble du corps social.

2 - La lutte contre la précarité énergétique en France : une focalisation sur les prix de l'énergie.

Les pouvoirs publics français ont mis en place plusieurs mécanismes de lutte contre la précarité énergétique. Toutefois, ceux-ci ne sont pas à la hauteur des enjeux soulevés par le phénomène.

La gestion par les prix

Les mesures de lutte contre la précarité énergétique peuvent se classer en quatre catégories (tab. 3). Les aides par les prix de l'énergie, consistant à moduler à la baisse la facture des consommateurs satisfaisant à certains critères sociaux, les aides au revenu, consistant à verser un complément de revenu – via les aides sociales par exemple, comme les Aides Personnelles au Logement (APL) qui incorporent une dimension énergie ; les subventions à l'efficacité énergétique, avec des rabais et des aides particulières pour les ménages modestes ; les aides en nature, comme la gratuité des transports pour les ménages modestes.

| Type d'aide | Exemples |
|--|--|
| Aides par les prix | TPN (95€/an/ménage) TSS (156€/an/ménage) |
| Aides au revenu | Forfait charge intégré aux APL (60€/mois/ménage) |
| Subventions à l'efficacité énergétique | « Habiter Mieux » de l'ANAH. 1,35Md€ au total 35% rabais travaux pour ménages précaires |
| Aides en nature | Versement transport pour réduire coût des services de transport en commun. 5Mds € |

Tableau 3 – Typologie des mesures de lutte contre la précarité énergétique.

En France, la logique qui prévaut pour traiter la précarité énergétique est l'aide par les prix de l'énergie via le Tarif de Première Nécessité électrique (TPN) et le Tarif Spécial de Solidarité pour le gaz (TSS). Ces tarifs spéciaux sont attribués aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ainsi qu'aux bénéficiaires d'une aide à l'assurance complémentaire santé. Ils sont financés par la Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE).

Les aides au revenu, les subventions à l'efficacité énergétique ou les aides en nature existent également en France. Ainsi, les caisses d'allocation familiales, via les APL, versent un forfait de charge « énergie » à 6 millions de ménages, sous conditions de ressources et de localisation (soit environ 60 €/mois/ménage). Cette aide a un coût global plus élevé que les TPN et TSS réunis, mais son ciblage des précaires énergétiques est tout à fait relatif. Les subventions pour l'efficacité énergétique dédiées aux plus modestes et versés par l'Agence Nationale pour l'Habitat (ANAH) s'élèvent jusqu'à 3 000 € pour les ménages précaires, avec en sus un remboursement de 35 % des dépenses pour les ménages les plus modestes. Les services de l'ANAH peinent cependant à identifier les ménages pauvres porteurs de projet. Enfin, les aides en nature, essentiellement pour le transport, permettent aux bénéficiaires de minimas sociaux de bénéficier de tarifs réduits ou de la gratuité dans de très nombreuses communes.

Si la France n'est pas dépourvue de mesures de lutte contre la précarité énergétique, le système français reste, cinq années après le rapport Pelletier (2009) qui mettait en cause son inefficacité, bien en deçà de ce qui est requis pour faire face à la croissance du phénomène. En particulier, les deux mesures phares du système français, les TPN et TSS, couronnent une logique qui est celle de la gestion de la précarité énergétique par une modulation des prix de l'énergie – alors qu'une telle gestion soulève de nombreux problèmes.

Un système de lutte contre la précarité peu efficace et mal adapté.

La modulation des prix de l'énergie pour lutter contre la précarité énergétique peut s'avérer contre-productive. En effet, au lieu d'encourager les ménages précaires à gérer leurs consommations d'énergie de manière efficace, la réduction des prix via la facture peut au contraire encourager des consommations d'énergie élevées. À l'inverse, une aide au revenu s'avère mieux adaptée à une gestion intelligente de l'énergie en ce qu'elle laisse davantage de marges de manœuvre au ménage pour choisir comment dépenser le complément de ressources : pour payer l'énergie, pour investir dans des ampoules basses consommation, pour utiliser l'aide sur d'autres postes de dépenses.

La logique d'aide par les prix de l'énergie témoigne donc d'un diagnostic erroné sur les causes structurelles de la précarité énergétique. Elle met l'accent sur le rôle joué par les prix et non sur la faiblesse des revenus des ménages et l'inefficacité de leurs équipements énergétiques. Une telle logique laisse par ailleurs penser que des prix de l'énergie élevés impliquent nécessairement précarité énergétique élevée. Pourtant, des prix élevés de l'énergie peuvent coexister avec un très faible niveau de précarité énergétique (voir ci-dessous).

En plus des enjeux liés au mauvais signal environnemental envoyé par le système d'aides par les prix de l'énergie, le système français fait face à trois critiques majeures :

- i) la faiblesse du montant des aides : une centaine d'euros par an et par ménage seulement pour le TPN ;
- ii) le problème du ciblage : les TPN et TSS ne ciblent que les bénéficiaires du gaz et de l'électricité et le forfait charge des APL n'est pas adossé aux besoins énergétiques des ménages ;
- iii) le manque de lisibilité des dispositifs ainsi que l'émiettement des aides à différents niveaux (local, régional, national et entre différentes administrations) est aussi un frein à l'efficacité des dispositifs.

Il n'est certes pas aisé de combiner justice sociale et politique énergétique. Mais la France dispose aujourd'hui de nombreuses marges de manœuvre pour améliorer son système et plusieurs pays européens peuvent montrer l'exemple à suivre – ou à ne pas suivre.

3 - Les politiques de lutte contre la précarité énergétique en Europe.

Gestion par les prix : Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est un pays pionnier dans le domaine de la lutte contre la précarité et possède l'un des dispositifs les plus généreux en la matière.

Le Cold Weather Payment (CWP) et le Winter Fuel Payment (WFP) britanniques sont deux formes d'aide au revenu permettant de lutter contre la précarité énergétique. Le Cold Weather Payment cible les ménages à faible revenu et bénéficiant d'aides sociales. Le Winter Fuel Payment est, lui, versée à tous les retraités, quel que soit leur niveau de revenu. Ces deux aides sont financées par le budget de l'État et avoisinaient les 3 milliards d'euros en 2012. Une évaluation montre que seulement 12 % des bénéficiaires du WFP sont en situation de précarité énergétique. Dans le cadre du *Green Deal (le plan du gouvernement britannique pour la transition énergétique)*, les deux mesures devraient être réformées pour mieux cibler les bénéficiaires.

Le Royaume-Uni a également mis en place des tarifs sociaux de l'énergie. Initiative volontaire des énergéticiens dans un premier temps, ces mesures d'aide au paiement des factures ont été ensuite rendues obligatoires. Depuis 2011, elles sont intégrées au dispositif *Warm Home Discount*, qui fournit une aide

de 159 euros par ménage, payée par les fournisseurs et directement déduite de la facture d'électricité des ménages bénéficiaires.

Pour ce qui est des aides à l'efficacité énergétique, les opérateurs se sont engagés à financer les travaux qui ne seraient pas rentables dans le cadre de l'Energy Company Obligation (ECO). Il s'agit d'une subvention à l'efficacité énergétique, versée par les opérateurs et financée par une hausse de la facture d'énergie avec un budget total de 1,5 milliard d'euros. Cette subvention est déclinée en trois volets : le volet « affordable warmth » vise tous les foyers dépensant plus de 10 % de leur revenu sur l'énergie et fournit des conseils et des aides à la rénovation ; le volet « carbon saving communities » vise les zones et les ménages les plus défavorisés avec une enveloppe particulière pour la rénovation et le paiement des factures dans ces zones ; le volet « carbon saving » fournit une aide à toutes les propriétés difficiles à isoler, indépendamment des conditions de vie.

Comme le souligne Guyet (2013), on observe un basculement du mode financement des aides à la précarité énergétique au Royaume-Uni. Ces aides étaient jusqu'alors largement financées par le budget général de l'État. Le Green Deal acte un déplacement des moyens de financement vers les opérateurs, c'est-à-dire via une hausse de la facture des consommateurs.

Gestion via l'aide sociale : l'Allemagne

La logique qui prévaut en Allemagne pour l'électricité est la prise en charge de la vulnérabilité via les prestations sociales, et non pas via une modification des prix et des tarifs. Les aides pour l'électricité prennent la forme d'une aide au revenu et sont intégrées aux allocations chômage. Ces aides sont calculées en fonction de la taille et de la situation du ménage et ont pour objectif affiché de couvrir les charges d'électricité. Le montant versé s'élève à environ 52 euros par mois pour un ménage (couple) bénéficiaire. Le volume des dépenses en aide publique pour l'électricité est de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Les aides au paiement des factures de gaz permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale de recevoir une allocation supplémentaire, guidée par une autre logique : un remboursement des factures de gaz. Le remboursement couvre la consommation théorique du ménage, en fonction du nombre de personnes, et est donc plafonné. L'intérêt est la prise en compte des besoins des ménages tout en excluant les comportements trop énergivores. Un tel mécanisme nécessite une collecte d'informations importante.

Outre les aides au revenu et les aides au paiement des factures, les ménages allemands bénéficient d'aides à la maîtrise de l'énergie avec des ONG spécialisées. Les aides de la banque d'investissement Allemagne, la KfW ne sont pas octroyées sous conditions de ressources, mais, contrairement à la France, versées avec obligation de résultats en terme d'efficacité énergétique.

Gestion au cas par cas : la Suède

Il n'existe pas de dispositif visant à réduire le coût de l'électricité ou du gaz pour les ménages modestes en Suède. Les consommateurs sont soumis au même régime tarifaire, quel que soit leur niveau de revenu, la qualité de leurs appareils ou la taille du foyer. Cette logique est valable sur le prix de l'électricité hors taxes et pour la taxe sur l'énergie. Un tel système permet de garantir le signal environnemental et d'efficacité envoyé par les prix.

La prise en charge du coût de l'énergie dans le budget des ménages pauvres se fait via les prestations sociales. Leur mode de calcul, contrairement à la plupart des pays européens, se fait sur la base des besoins propres aux ménages. Un revenu de base est versé à chaque ménage, mais ces derniers peuvent faire valoir des dépenses supérieures, en fonction de leurs charges d'électricité et de leurs déplacements domicile-travail.

Un agent des services sociaux visite chaque ménage faisant valoir ces dépenses supplémentaires afin d'évaluer les besoins réels des ménages. La taille du logement, le niveau d'isolation, le nombre d'occupants entrent en ligne de compte dans le calcul des dépenses énergétiques indemnifiables. En 2009, 5 % des foyers suédois bénéficiaient de cette aide sociale, qui coûtait alors 1,2 milliards d'euros. Par ailleurs, la Suède déduit un certain montant d'impôt pour les ménages dans l'incapacité d'utiliser les transports en commun et effectuant de longs trajets en voiture. Les ménages ont enfin bénéficié de 2006 à 2010 d'une subvention à la conversion de leurs systèmes de chauffage.

La mise en place des taxes sur l'énergie ou le carbone en Suède est allée de pair avec une réforme générale du système de prélèvements⁵. La réduction du taux de taxe sur les ménages les plus modestes a permis de limiter les effets nets de la hausse des taxes sur l'énergie.

Des dispositifs aux impacts variés.

La présentation des trois pays aux logiques différentes a l'intérêt de montrer qu'aucun système n'est parfait : la logique suédoise de « cas par cas » fonctionne dans le cadre d'un pays relativement égalitaire, la logique de gestion par les prix au Royaume-Uni soulève le problème du signal environnemental alors que la logique de l'aide sociale en Allemagne pose le problème du ciblage des bénéficiaires des aides.

Il semble toutefois que certains dispositifs soient plus pertinents que d'autres pour traiter la précarité énergétique. La figure 4 présente le niveau des prix de l'énergie et le niveau de la précarité énergétique subjective au sein de l'UE. On y observe qu'il n'y a aucune corrélation entre les deux variables. Il apparaît même que des pays ayant de faibles prix de l'énergie – et des tarifs sociaux de l'énergie relativement élevés par rapport à leurs voisins – sont également des pays où la précarité énergétique est relativement forte. En revanche, l'efficacité thermique du parc résidentiel explique davantage le niveau de précarité énergétique.

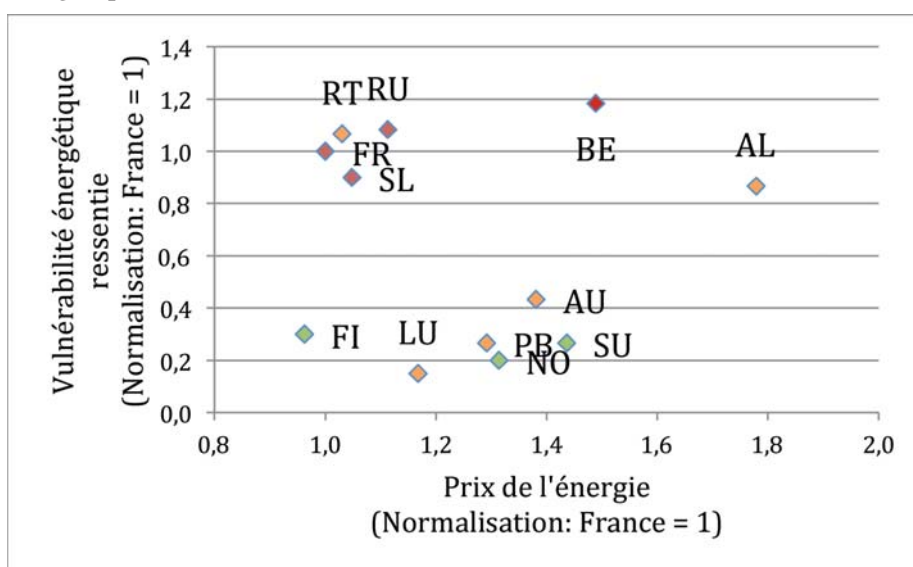


Figure 4. Vulnérabilité énergétique, prix de l'énergie et qualité thermique des foyers dans l'UE.

Note : Les couleurs des losanges représentent l'efficacité thermique de l'habitat résidentiel (vert : bonne ; orange : moyenne ; rouge : mauvaise). Les données sont normalisées par rapport à la France : la vulnérabilité énergétique ressentie en Suède n'est que d'un tiers de celle ressentie en France, alors que les prix de l'énergie y sont 40 % plus élevés.

Source : Auteurs sur la base des données Eurostat et BPIE⁶.

Ainsi, la gestion de la précarité énergétique par les prix ne semble pas être à même de régler le problème de la précarité énergétique. L'exemple de la Suède et son système d'aides personnalisées dans le cadre de la protection sociale est révélateur, c'est l'un des pays avec le plus faible taux de précarité énergétique au sein de l'UE. Le Conseil National de la Transition Énergétique (CNTE) réuni en 2013 a d'ailleurs fait des propositions allant dans le sens d'un système d'aides intégrés à l'aide sociale au lieu d'une gestion par les prix.

5 - Hammar, H., Sterner, T. et S Åkerfeldt (2013), « Sweden's CO₂ tax and taxation reform experiences » in *Regards sur la terre 2013 – Réduire les inégalités : un enjeu de développement durable*, Armand Colin, Paris, mars 2013.

6 - Eurostat (2014) <http://ec.europa.eu/eurostat> ; BPIE (2011) *Europe's buildings under the microscope : A country-by-country review of the energy performance of buildings* http://www.europeanclimate.org/documents/LR_%20CbC_study.pdf

Les enseignements tirés du débat français sur la transition et les suites.

Les propositions du groupe 4 du CNTE

Dans le cadre du CNTE français, les débats se sont orientés vers un « bouclier énergétique » combinant deux logiques, l'aide au revenu via les aides sociales et les subventions pour l'efficacité énergétique. Une telle proposition démontre une évolution à la fois conceptuelle et pratique du débat sur la précarité énergétique. D'une part, il ne s'agit pas de choisir entre traitement en amont ou en aval du problème. D'autre part, la gestion de court terme devrait se faire dans le cadre de l'aide sociale et non via une modification des prix pour certains ménages, de manière à garantir un signal environnemental clair pour tous les ménages.

Une des options concrètes proposées consiste à rehausser le forfait charge des APL et de doter les ménages précaires d'un chèque transport. Mais la limite d'une telle proposition est que le ciblage via l'APL peut poser problème, comme nous l'avons vu plus haut. Ainsi, le format de l'aide fait toujours débat. Pour ce qui est du coût des mesures : le groupe 4 du CNTE a chiffré à 3 Mds d'euros les besoins financiers en rénovation thermique des logements précaires (soit 330 000 logements précaires rénovés par an). Les aides au revenu nécessaires pour aider les ménages précaires seraient, elles, de 2 milliards d'euros (l'équivalent d'une hausse de la CSPE de 0,3 cents/kWh). Il faut les comparer aux 1,3 milliards que représentaient les APL en 2010.

Les suites à donner aux travaux de lutte contre la précarité énergétique

Si le débat a permis des avancées certaines, il reste plusieurs points importants à clarifier. En matière de financement des mesures préconisées par le CNTE : doit-il s'agir d'une CSPE élargie ? D'une taxe carbone dont une partie très conséquente – 5 milliards – serait fléchée vers la lutte contre la précarité énergétique ? Quelle doit être la part de financement public, de tiers financement, de financement privé pour la rénovation thermique des logements précaires ? Plus largement, comment articuler les aides au revenu pour l'énergie à une refonte de la fiscalité qui se fait toujours attendre ? De telles questions restent en suspens. Par ailleurs, d'aucuns soulèvent la difficulté de structurer une filière de la rénovation thermique qui peine à se développer, en commençant par cibler des ménages à faible revenu.

Au-delà des arbitrages à opérer, le portage politique des mesures de lutte contre la précarité énergétique doit être assuré. Depuis le débat de 2013, le système d'aide n'a guère évolué et les acteurs sur le terrain s'impatientent. L'Angleterre a effectué en 2012 une campagne intitulée « Energy Bill Revolution » pour éradiquer la précarité énergétique en mobilisant les acteurs de la classe politique. Cette campagne, réunissant société civile, administrations locales, académiques, secteur privé a réussi à faire pression sur plus de 250 parlementaires britanniques. Une telle campagne pourrait s'avérer utile en France pour débloquer la situation en France.

Références

Insee 2011, Enquête Budget de famille, Micro-données.

Eurostat, 2011

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database

Eurostat, 2013

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database

Kaufman, R, N Gonzalez, T Nickerson and Y Nesbit (2010), "Do household energy expenditures affect mortgage delinquency rates?", *Energy Economics* 33(2).

Fondation Abbé Pierre, 2013, L'Impact de la précarité énergétique sur la santé.

Pelletier, 2009 « Précarité énergétique », rapport du groupe de travail du plan bâtiment Grenelle, 15 décembre 2009

Guyet, R. (2012). Les mesures de lutte contre la précarité énergétique en Angleterre, document de travail du CERI-Sciences Po, juin 2012