



## La lutte contre la précarité énergétique dans l'UE

### RÉSUMÉ

*Les personnes en situation de précarité énergétique sont confrontées à des difficultés pour satisfaire leurs besoins élémentaires en énergie domestique, du fait de revenus insuffisants, de prix élevés de l'énergie et de logements de faible qualité énergétique.*

*Cette dimension particulière des difficultés sociales des foyers n'est pas reconnue partout. La définition et les indicateurs de la précarité énergétique varient entre les États membres de l'Union européenne qui ont développé des politiques spécifiques et mis en place divers dispositifs de lutte contre cette problématique.*

*Les mesures à caractère social répondent pour l'essentiel à l'urgence immédiate (coût de l'énergie, prévention des coupures d'électricité ou de gaz), mais elles n'abordent pas les problèmes structurels. Les initiatives visant à l'amélioration énergétique des logements, fréquemment développées pour des objectifs plus larges, sont souvent peu abordables pour les ménages en difficulté ou ne retiennent pas l'intérêt des propriétaires de leur logement.*

*La précarité énergétique ne fait pas l'objet d'une approche spécifique de l'UE. Toutefois, plusieurs politiques permettent d'agir sur la problématique. Le Parlement européen a souligné à plusieurs reprises l'importance qu'il attachait à la prise en compte du phénomène par les États membres et au niveau européen.*

### Contenu du Briefing:

- Problématique
- Définitions et indicateurs de la précarité énergétique
- Des dispositifs variés de lutte
- Au niveau de l'UE
- Pour approfondir

### Problématique

L'une des facettes de la situation sociale dans l'UE – situation qui se détériore avec la crise économique actuelle – réside dans la difficulté particulière des personnes à satisfaire leurs besoins élémentaires en énergie dans leur logement. Pour ces foyers en difficulté, il s'agit surtout de se chauffer, mais aussi de disposer d'eau chaude sanitaire, de s'éclairer ou encore d'utiliser des appareils ménagers essentiels.

Cette problématique, conceptualisée sous le vocable de précarité énergétique<sup>1</sup>, trouve ses origines dans des revenus insuffisants des ménages, des prix élevés et croissants de l'énergie, et des logements de faible performance énergétique. Ces causes, aggravées par des facteurs socioculturels (absence de réseau social, manque d'accès aux informations...), interagissent entre elles souvent selon une spirale d'accentuation de la précarisation. Des revenus insuffisants ne permettent d'accéder qu'à des logements moins chers, souvent plus anciens, de moindre performance énergétique, sans pouvoir y apporter les améliorations nécessaires. Selon le rapport 2012 sur le mal-logement en France (Fondation Abbé Pierre), la précarité énergétique est l'une des illustrations du vieillissement partiel du parc immobilier et de la recrudescence de situations problématiques dans l'habitat privé et social.



Image Copyright ASPIX by Image Source 2012.  
Used under licence from Shutterstock.com

Outre ses conséquences sociales (isolement, stress), la précarité énergétique peut se traduire par des [effets sur la santé](#), notamment liés au froid, à l'humidité ou aux moisissures, mais [aussi](#) aux risques d'intoxication et de surmortalités hivernales.

### Précarité énergétique et pauvreté

Certains auteurs apportent des nuances entre précarité et pauvreté selon l'importance des difficultés rencontrées. La précarité se référerait à une situation à risque et de vulnérabilité, liée à une carence limitée par rapport aux besoins normaux. L'état de pauvreté serait plus sévère et caractérisé par un manque plus important ou total, dans la durée. De telles nuances ne sont pas reprises dans ce briefing. L'ensemble de la problématique y est abordée sous le terme générique de précarité énergétique. Sauf mention spécifique, le terme pauvreté est utilisé pour se référer, par contraste, à une situation d'insuffisance générale des moyens d'une personne pour satisfaire la plupart de ses besoins essentiels, au delà de la seule composante énergétique.

Les différentes études réalisées ne permettent pas d'identifier de personnes-types ou de foyers-types à risque de précarité énergétique. Toutefois, les personnes pauvres ou de faibles revenus, et certains groupes de populations sont plus représentés que d'autres. Ainsi, le risque est généralement plus élevé pour les personnes isolées (les femmes davantage que les hommes), les familles monoparentales, les personnes âgées ainsi que les jeunes. Un [rapport](#) de 2011 indique que 43 % des foyers reconnus en état de précarité énergétique en Angleterre sont "simplement pauvres" (niveau de revenus très faible et difficultés générales, au delà de la problématique de chauffage du logement).

Les revenus moyens ne sont pas nécessairement à l'abri de la précarité énergétique. Selon le projet européen

(2006-2009) d'étude de la précarité énergétique en Europe ([EPEE](#)), environ un ménage à revenu moyen sur dix a connu des difficultés financières pour se chauffer<sup>2</sup>. Des événements exceptionnels (perte d'emploi, séparation...) peuvent aussi faire tomber dans la précarité énergétique, qui peut s'installer dans la durée et devenir structurelle. Une étude en [France](#) indique que la précarité énergétique touche d'abord le milieu rural et les petites agglomérations. Les propriétaires avec de faibles ressources en sont les victimes les plus fréquentes. Des tendances similaires se dégagent aussi de la situation au [Royaume-Uni](#).

### Définitions et indicateurs de la précarité énergétique

La notion de [pauvreté](#) est complexe. Parmi les [indicateurs](#) communs de l'inclusion sociale, l'[UE](#) considère comme "menacées par la pauvreté", les personnes dont "le revenu est inférieur ou égal à 60 % du revenu médian" (i.e. le niveau de revenu en dessous duquel se situe la moitié de la population). L'UE définit aussi un indicateur de "privation matérielle" pour les personnes qui font face simultanément à plusieurs types de difficultés matérielles, dont éventuellement la difficulté de chauffer leur logement.

En [2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale](#), 23.7% des Européens (soit environ 115 millions de personnes) étaient en [situation](#) de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et 8.1% étaient en situation de privation matérielle grave. La moitié environ de ces derniers répondait aussi au critère de pauvreté.

Il n'existe pas de définition de la précarité énergétique pour l'UE, ni d'indicateur propre commun pour la quantifier. Le [Parlement européen](#) se réfère à un nombre d'Européens concernés se situant entre 50 et 125 millions.

Dans une majorité d'États Membres (EM), le concept de précarité énergétique n'est pas

développé. Cette problématique est couverte, sans distinction spécifique, dans l'approche sociale générale de la pauvreté. Elle est parfois prise en charge par le secteur associatif ou caritatif, au niveau local.

### Des définitions différentes et des indicateurs discutés

Seuls quelques EM ont développé des approches politiques spécifiques de la précarité énergétique.

Le [Royaume-Uni](#) fut ainsi le premier à en établir une définition légale et à développer une [stratégie](#) de lutte. Est officiellement reconnu comme précaire énergétique tout foyer dont les dépenses de chauffage dépassent 10 % de ses revenus Cet indicateur de "taux d'effort énergétique" (TEE) est utilisé notamment pour la publication de [statistiques annuelles](#).

En France, la loi "[Grenelle 2](#)" considère en situation de [précarité énergétique](#) une personne "qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou des conditions de l'habitat".

Comme commenté dans un rapport sur le phénomène en [Belgique](#), ces deux exemples très différents illustrent la difficulté d'établir une définition qui décrive la problématique aussi correctement que possible tout en permettant de la quantifier et la combattre. En effet, l'importance du problème et les populations concernées diffèrent selon les critères retenus, comme l'illustre aussi le

projet [EPEE](#) (cf. figure 1). De même, une enquête de 2006 en France indique que la plus grande partie de la [population](#) qui a "eu froid" durant l'hiver était locataire d'immeubles collectifs dans de grandes agglomérations, alors que la majorité des ménages dont le "TEE était supérieur à 10%" était propriétaire de maisons individuelles en zone rurale. Les foyers les plus modestes sont néanmoins toujours les plus [touchés](#).

Les limites de la définition monétaire utilisée au [Royaume-Uni](#) ont été développées dans un [rapport indépendant](#) publié en 2012. Une [consultation publique](#) a été lancée en septembre 2012 en vue d'une éventuelle révision du cadre de la précarité énergétique en Angleterre.

En France, la question des [statistiques](#) a été au centre d'une rencontre d'experts du [Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement](#) en mai 2012. Ces experts soulignent notamment que les indicateurs de TEE actuels ne permettent pas de comparaison directe entre EM, ou que les référentiels peuvent varier aussi au sein d'un EM<sup>3</sup>.

### Des dispositifs variés de lutte

Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique de certains EM ont été analysés dans plusieurs rapports (voir la section "pour approfondir"), ou discutés lors de [conférences](#) ou [colloques](#) relatifs à cette problématique. Il en ressort que les mesures pratiques varient dans leurs détails, mais que les pouvoirs publics abordent la lutte

Figure 1: Nombres de ménages concernés par la précarité énergétique sur base de 3 indicateurs différents

	Incapacité de paiement pour un chauffage adéquat		Mauvaise qualité du logement (fuites, humidité, pourriture).		Arriérés de paiements des factures (électricité, gaz, eau)	
	% de la population	Millions de ménages	% de la population	Millions de ménages	% de la population	Millions de ménages
<b>Royaume-Uni</b>	5.7 %	1.48	13.4 %	3.48	0.1 % *	0.03 *
<b>France</b>	6.2 %	1.59	12.2 %	3.13	6.4 %	1.64
<b>Espagne</b>	9.0 %	1.36	17.2 %	2.60	3.3 %	0.50
<b>Italie</b>	10.9 %	2.57	22.7 %	5.35	9.0 %	2.12
<b>Belgique</b>	14.6 %	0.65	14.8 %	0.66	5.3 %	0.24

Source: Projet [EPEE](#) (données 2005) - \* Cette valeur est sujette à caution et les auteurs indiquent par ailleurs que le régulateur anglais de l'énergie fait état d'un niveau de factures impayées de 11 à 13%.

contre la précarité énergétique selon des angles comparables.

### **Soulager la charge des factures d'énergie**

La palette des outils développés est large. Il s'agit, par exemple, de mesures spécifiques relatives à la fourniture ou au coût du gaz ou de l'électricité ('tarifs sociaux'), ou des aides (parfois ponctuelles) au coût du chauffage ('aides, à la cuve', 'chèque énergie'), ou encore d'aides forfaitaires intégrées à d'autres aides sociales (p. ex. forfait de charge lié aux allocations logements).

D'autres dispositifs permettent d'intervenir en cas de **factures impayées** (fonds de solidarité, échelonnement des paiements), éventuellement accompagnés de la mise en place de [compteurs à budget](#) (avec prépaiement) ou de limiteurs de puissance. L'absence de prise en compte spécifique de la précarité énergétique ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune mesure en cas d'impayés de gaz ou d'électricité<sup>4</sup>.

Le [rapport de 2009](#) du [groupe des régulateurs européens de l'électricité et du gaz](#) recense l'existence de **protection contre les coupures d'approvisionnement** en gaz ou en électricité dans plus de la moitié des EM. Ces protections peuvent être établies par le [droit](#), mais aussi développées dans un [code de conduite](#) des distributeurs d'énergie.

Les experts soulignent souvent les effets positifs immédiats des mesures d'allègement des coûts de l'énergie pour les ménages, mais ils en identifient aussi les limites, notamment:

- des disparités importantes entre les populations bénéficiaires (selon les critères d'éligibilité retenus) ou selon les formes d'énergie (charbon ou bois rarement pris en compte),
- une insuffisance de coordination entre les mesures et une complexité des mécanismes, et surtout,
- une absence d'effet à long terme sur la pauvreté des ménages ou sur l'amélioration de la qualité énergétique du logement.

### **Améliorer la qualité énergétique des logements**

Les dispositifs d'aides à l'amélioration énergétique des bâtiments (éco-prêts, déductions fiscales, primes à la rénovation de l'habitat, taxation réduite, promotion des [écomatériaux...](#)) s'inscrivent souvent dans un objectif général d'amélioration de l'habitat et de durabilité de l'énergie et du logement. La plupart de ces mesures ne sont pas ciblées spécifiquement sur les foyers qui ont du mal à se chauffer.

Selon le [groupe de travail](#) précarité énergétique en France, des dispositifs généraux tels que l'[éco-prêt à taux zéro](#) ou le [crédit d'impôt 'développement durable'](#) sont peu accessibles aux plus modestes. L'importance des travaux possibles avec le soutien des microcrédits personnels ou des éco-subsidations ciblées sur les ménages aux faibles ressources est aussi limitée. Ces experts mettent en garde néanmoins contre une conclusion simplifiée de l'inadaptation générale de tous ces dispositifs, compte-tenu de la diversité des situations.

Dans le cas du logement social, le projet européen [FinSH](#) confirme les difficultés de financement propre des ménages précaires et l'intérêt limité des propriétaires de logement locatif à investir dans les économies d'énergie. Il identifie aussi des obstacles plus subjectifs, telle une volonté limitée des acteurs à entreprendre les travaux face à des difficultés administratives ou sociales (relations propriétaires - locataires).

### **Mieux connaître pour agir, informer et accompagner**

Les exemples d'actions sont multiples. Outre une palette de [dispositifs](#) pour les ménages, la France a mis en place un [observatoire](#) de la précarité énergétique afin de mieux cerner et donc combattre le phénomène. En [Belgique](#), des mesures de guidance sociale visent à agir sur la consommation de gaz ou d'électricité (tuteur d'énergie, formation des travailleurs sociaux, engagement "d'experts de vécu" employés auprès des autorités, audits

énergétiques<sup>5</sup>). Un mécanisme régional pilote d'alerte de grands froids a été mis en place au [Royaume-Uni](#), en complément de la diffusion de brochures d'information. Le projet européen FinSH a notamment conduit à l'élaboration d'un [guide](#) pratique pour réduire les principaux obstacles et recréer des effets de levier.

## Au niveau de l'UE

La lutte contre la précarité énergétique ne fait pas l'objet d'une politique spécifique de l'UE. Le think-tank européen "[Pour la Solidarité](#)" indiquait, en 2009, que la prise en compte du phénomène au niveau européen était très récente. Néanmoins, certaines politiques ou initiatives européennes permettent d'aborder cette problématique.

La précarité énergétique est évoquée notamment dans la politique de l'énergie, en particulier dans le contexte du marché intérieur de l'électricité ou du gaz en association avec la notion de "consommateur vulnérable". La fourniture d'énergie par des grandes entreprises de réseaux relève aussi des [services d'intérêt économique général](#), qui jouent un rôle central de cohésion sociale. Dans sa stratégie [Europe 2020](#), l'UE s'est fixé comme objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion sociale, et a fixé certains [indicateurs](#) pour en suivre l'évolution. A cet égard également, la Commission a présenté une [initiative phare](#) pour la [création d'une plateforme européenne de la pauvreté](#). Elle y indique que la mise en œuvre complète de la législation dans le domaine de l'énergie et l'application de solutions innovantes en matière d'efficacité énergétique constituent "la meilleure protection des groupes vulnérables contre la pauvreté énergétique".

Le [Fonds social européen](#) permet de contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le [Fond européen de développement régional](#) (FEDER) revu en

2009 permet de financer l'amélioration énergétique du logement dans tous les EM.

### Directives électricité et gaz - Protection des 'consommateurs vulnérables'

Les directives concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ([2009/72/CE](#)) et du gaz naturel ([2009/73/CE](#)) reconnaissent, dans leurs considérants, le problème croissant de la pauvreté énergétique dans l'UE. Elles n'établissent cependant aucune obligation (ni définition) à cet égard. Ces directives requièrent que "*les États membres veillent à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables*", mais il appartient à chaque EM de "*définir le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique, et notamment, à l'interruption de la connexion à l'électricité /au gaz de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés*".

En [octobre 2011](#), le [forum des citoyens pour l'énergie](#) appelait les EM à accélérer la transposition de ces directives, en particulier pour la définition des consommateurs vulnérables. En 2012, les services de la Commission ont mis en place un nouveau [groupe de travail](#) sur les consommateurs vulnérables dans le secteur de l'énergie.

### Le Parlement européen

Le PE a souligné à plusieurs reprises l'importance qu'il attache à la problématique de la précarité énergétique. Il estime "qu'il faut la combattre par tous les moyens disponibles" ([P6 TA\(2007\)0326](#)). Il a invité les EM à "fournir des définitions nationales de la pauvreté énergétique et à développer des plans d'action nationaux afin d'éradiquer ce phénomène" ([P6 TA\(2008\)0460](#)). Considérant que "la pauvreté énergétique peut être combattue de manière stratégique en atteignant de hauts niveaux d'efficacité énergétique pour les bâtiments", le PE a demandé à la Commission "de traiter la pauvreté énergétique dans toutes les politiques relatives à l'énergie" ([P7 TA\(2010\)0485](#)) mais aussi de contrôler la mise en œuvre "des mesures relatives au marché intérieur eu égard aux mesures nationales visant à éviter

la pauvreté énergétique" ([P7 TA\(2010\)0441](#)). Il a demandé une "augmentation de l'enveloppe FEDER destinée à financer des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique dans le logement social" ([P7 TA\(2011\)0495](#)). Plus récemment encore, dans son avis rendu en septembre 2012 en 1ère lecture ([P7 TA-PROV\(2012\)0306](#)) sur la proposition de Directive relative à l'efficacité énergétique ([2011/0172\(COD\)](#)), le PE demande à ce qu'il y soit souligné par exemple que "les instruments de financement pourraient également [...] être liés aux programmes prévoyant des actions de promotion de l'efficacité énergétique dans tous les foyers afin de lutter contre la précarité liée au coût de l'énergie et d'inciter les propriétaires louant des logements à rendre ceux-ci aussi efficaces que possible sur le plan énergétique".

### Pour approfondir

[Étude de la précarité énergétique en Europe \(EPEE\)](#), Programme Energie Intelligente pour l'Europe (IEE), 2009.

[Rapport du groupe de travail Précarité énergétique](#) (Plan Bâtiment Grenelle), La Documentation française, 2009.

[Financing and implementing sustainable retrofit measures](#), Projet [FinSH](#) (Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing), IEE, 2010.

[La précarité énergétique en Belgique](#), Universiteit Antwerpen et Université libre de Bruxelles, 2011.

[Fuel poverty](#), House of Commons Library, Standard Note SN/SG/5115, 2012.

[Getting the measure of fuel poverty](#), J. Hills, 2012.

[Précarité énergétique: colloque commission de régulation de l'énergie/Médiateur national de l'énergie](#), 2012.

### Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2012. Tous droits réservés.



<http://www.library.ep.ec>

"Library of the European Parliament"

### Notes

- <sup>1</sup> Ce briefing traite de la précarité énergétique des ménages ("fuel poverty"). Il n'aborde pas la problématique de l'insuffisance d'accès à l'énergie à l'échelle des régions ou des pays.
- <sup>2</sup> Cette illustration reste très approximative en raison des différences d'approche et des données disponibles dans les 5 pays étudiés (Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni).
- <sup>3</sup> En France, le calcul de TEE est effectué sur base du revenu hors impôt alors qu'au Royaume Uni il se réfère au revenu net d'impôt. La température "normale" de référence pour le logement en Angleterre est de 21°C, alors qu'elle est de 23°C en Ecosse.
- <sup>4</sup> En Suède par exemple, l'accès à l'électricité et au gaz est un droit du citoyen et les coupures d'approvisionnement sont rares. Le système de protection social universel, par l'intermédiaire des services sociaux, peut prendre en charge, le cas échéant, les coûts de factures impayés et l'accompagnement associé des foyers.
- <sup>5</sup> Les distributeurs d'énergie ont obligation de réaliser des audits énergétiques sur une partie de leurs clients (2%) et certaines communes ont décidé que ces audits devaient cibler les plus démunis.