



T

H

É

M

A

Essentiel

## Commissariat général au développement durable

# La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018

DÉCEMBRE 2019

En 2018, 11,7 % des ménages, soit 3,4 millions de ménages, sont en situation de précarité énergétique en France métropolitaine d'après l'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique estimé par le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. Cet indicateur augmente très légèrement en 2018, alors qu'il baissait depuis 2 ans. Cette hausse reste modérée car la douceur des températures durant les mois d'hiver de 2018 est plus marquée qu'en 2017, ce qui réduit les besoins de chauffage entre ces deux années. En corrigeant de l'effet de la météo, la hausse de l'indicateur de précarité énergétique est plus marquée, à +0,4 point (de 12,0 % à 12,4 %) au lieu de +0,1 point (de 11,6 % à 11,7 %). C'est l'augmentation des prix hors taxes des énergies et de la fiscalité énergétique qui contribue à la hausse de la précarité énergétique en 2018. À l'inverse, la croissance des revenus des ménages et la baisse des consommations d'énergie, due notamment à l'amélioration tendancielle des performances énergétiques des logements et des chauffages, contribuent à limiter la hausse de la précarité énergétique. La prise en compte du chèque énergie créé en 2018 revient à diminuer la facture de tous les bénéficiaires et donc leur taux d'effort : ce chèque permet en particulier de ramener la proportion de ménages en précarité énergétique en 2018 de 11,7 % à 10,5 %.

La loi dite Grenelle 2 de 2010 définit un ménage en situation de précarité énergétique comme 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 en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». Cette définition recoupe des situations diverses que l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), créé suite à cette loi, a pour objectif de qualifier et quantifier [1].

Depuis l'année dernière, le Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire estime annuellement un des principaux indicateurs de suivi du phénomène pour l'ONPE, l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique (TEE, cf. Encadré 1), à l'aide du modèle de microsimulation *Prometheus* (cf. Encadré 2). Le taux d'effort énergétique rapporte le niveau de la facture énergétique annuelle du logement de chaque ménage à son revenu annuel. Les ménages en situation de précarité énergétique, au sens de cet indicateur, sont les ménages qui consacrent 8 % ou plus de leur revenu aux dépenses d'énergie dans leur logement et qui appartiennent en même temps aux 30 % des ménages les plus modestes. Cet indicateur est historiquement calculé à partir de l'enquête nationale Logement (ENL) de l'Insee, qui est la source statistique de référence pour décrire le parc de logement et les conditions d'occupation de ces logements par les ménages, mais qui est réalisée tous les 5 à 8 ans (la dernière enquête date de 2013). L'indicateur estimé par le CGDD permet de disposer d'un suivi annuel de l'évolution du phénomène de précarité énergétique entre deux enquêtes [2].

Cet indicateur de nature économique ne permet toutefois pas d'appréhender toutes les situations de précarité énergétique. En effet, il utilise les niveaux de factures d'énergie payées annuellement par les ménages pour mesurer la précarité énergétique. Il n'identifie pas certains ménages qui réduisent leurs factures d'énergie en

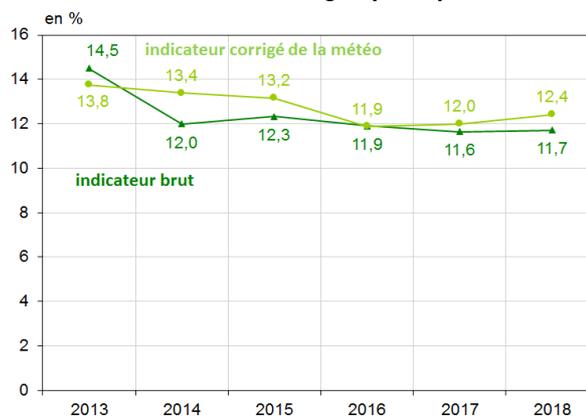
## La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018

s'imposant des restrictions de chauffage. Ainsi, l'ONPE s'appuie aussi sur d'autres indicateurs pour suivre le phénomène comme l'indicateur du froid ressenti tiré du baromètre Énergie-Info réalisé par le médiateur national de l'énergie : d'après cet indicateur, près de 15 % des ménages français ont souffert du froid dans leur logement au cours de l'hiver 2018/2019 (comme au cours de l'hiver 2017/2018) [3].

### LE TAUX DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE AUGMENTE TRÈS LÉGÈREMENT EN 2018

Alors qu'il avait un peu reculé en 2016 et en 2017, le phénomène de précarité énergétique augmente très légèrement en 2018, de +0,1 point, d'après l'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique : 11,7 % des ménages vivant en France métropolitaine (soit 3,4 millions de ménages) ont consacré 8 % ou plus de leur revenu aux dépenses d'énergie dans leur logement et appartiennent en même temps aux 30 % des ménages les plus modestes, contre 11,6 % en 2017 (cf. Figure 1).

**Figure 1 : L'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique depuis 2013**



Champ : France métropolitaine.

Lecture : en 2018, l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique s'élève à 11,7 %. Si l'on corrige de l'effet conjoncturel de la météo, il atteint 12,4 %.

Source : MTES-CGDD, modèle Prometheus 2018.

### Encadré 1 : L'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique

Cet indicateur mesure la part des ménages dont le taux d'effort énergétique (TEE), c'est-à-dire le poids de la facture énergétique du logement dans leur revenu, est égal à 8 % ou plus et qui appartiennent en même temps aux trois premiers déciles de revenu par unité de consommation (soit les 30 % des ménages les plus modestes). Cette restriction aux trois premiers déciles de revenu permet d'exclure les ménages ayant certes des dépenses énergétiques élevées, mais disposant de ressources plus confortables, et qui ne sont donc pas considérés comme précaires énergétiques. Par ailleurs, le choix du seuil de 8 % est conventionnel et le taux de précarité énergétique qui en découle est sensible au choix de ce seuil : cela implique d'analyser cet indicateur avant tout en termes d'évolution plutôt qu'en « niveau ». Jusqu'à l'an passé, l'ONPE avait d'ailleurs retenu un seuil fixe de 10 % qui provenait des premières études menées sur la précarité énergétique en Angleterre dans les années 1980 ; il correspondait alors à deux fois la médiane des TEE observés à cette époque au Royaume-Uni. Les travaux récents de l'ONPE et l'observation de la médiane du TEE en France depuis le début des années 2000 ont abouti à fixer depuis l'année dernière ce seuil à un niveau absolu de 8 % pour la France.

L'ONPE retient également d'autres indicateurs de mesure de l'évolution du phénomène de précarité énergétique. En particulier, l'indicateur du froid ressenti relève d'une approche déclarative et mesure la part des ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenu par unité de consommation qui déclarent subir un inconfort thermique lié à une sensation de froid en raison d'un ou plusieurs motifs liés à la précarité énergétique (mauvaise isolation du logement, équipement de chauffage insuffisant ou en panne, raison financière, coupure du fournisseur d'énergie suite à une facture impayée). Il permet notamment d'approcher la notion de privation de chauffage, ce que ne permet pas l'indicateur basé sur le TEE : certains ménages restreignent leurs consommations de chauffage, leurs factures restent modérées, mais c'est parce qu'ils ne se chauffent plus assez pour « satisfaire leurs besoins élémentaires » de confort thermique.

L'ONPE s'appuie historiquement sur l'enquête nationale Logement de l'Insee pour estimer les indicateurs de suivi de la précarité énergétique, qui est la seule source de données suffisamment riche pour mesurer précisément le phénomène. Cependant cette enquête n'est réalisée que tous les 5 à 8 ans : la dernière enquête date de 2013 et les résultats de la prochaine enquête devraient être disponibles en 2021.

## La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018

Cette proportion est nettement plus faible qu'en 2013 (14,5 %), date de la dernière enquête nationale Logement. Ce recul est en premier lieu dû au fait que le point de 2013 était particulièrement élevé, puisque d'une part les prix du pétrole avaient atteint un point historiquement haut et que d'autre part les mois d'hiver de 2013 avaient été très froids par rapport à la moyenne.

### LES TEMPÉRATURES DOUCES DE L'HIVER 2018 LIMITENT LA HAUSSE DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Selon la douceur ou la rigueur des températures hivernales, les besoins de chauffage dans les logements ne sont pas les mêmes d'une année à l'autre. Or le chauffage représente en moyenne de l'ordre de 60 % de la facture énergétique du logement des ménages : la météo est donc un facteur déterminant du niveau de facture énergétique payée par un ménage une année donnée, et de l'évolution du phénomène de précarité énergétique d'une année sur l'autre. Il peut ainsi être intéressant d'isoler l'impact conjoncturel de l'effet de la météo pour suivre une évolution plus structurelle de la précarité énergétique en estimant un indicateur de précarité énergétique corrigé de la météo (cf. Figure 1).

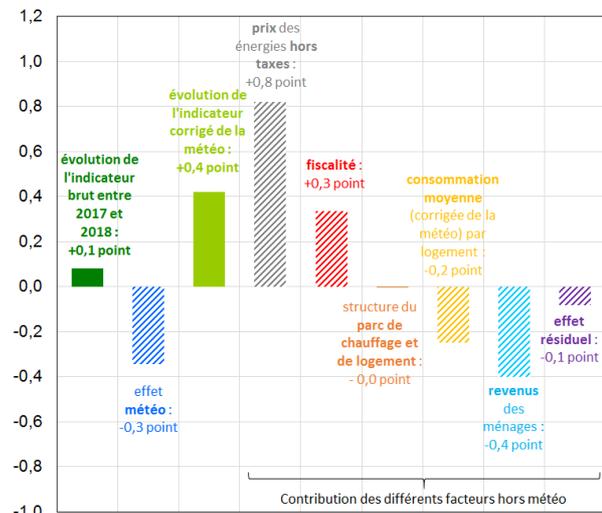
En 2018, les températures enregistrées au cours des mois d'hiver ont été particulièrement douces, encore plus que celles de l'hiver 2017, déjà clémentes. Par conséquent, lorsqu'on corrige de l'effet de la météo, la hausse du taux de précarité énergétique est plus forte : l'indicateur augmente de 12,0 % en 2017 à 12,4 % en 2018, soit +0,4 point, au lieu de +0,1 point lorsqu'on ne corrige pas de l'effet de la météo.

### L'AUGMENTATION DU PRIX DES ÉNERGIES TIRE FORTEMENT À LA HAUSSE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le premier facteur qui tire à la hausse l'indicateur de précarité énergétique en 2018 est l'évolution des prix hors taxes des énergies (cf. Figure 2). En effet, les prix hors taxes du gaz et du fioul augmentent fortement par rapport à 2017 : de l'ordre de +10 % pour le gaz et +20 % pour le fioul, en lien avec la hausse du cours du pétrole. En revanche, les prix hors taxes des autres énergies (électricité, bois, etc.) sont plutôt stables. Au total, l'augmentation du prix moyen des énergies hors taxes contribue pour +0,8 point à l'évolution de l'indicateur de

### Figure 2 - Quels sont les facteurs qui expliquent la hausse de l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique entre 2017 et 2018 ?

évolutions et contributions en points de % arrondis à la décimale



Champ : France métropolitaine.

Note : l'effet résiduel traduit l'impact des variations croisées des différents facteurs.

Lecture : l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique corrigé de la météo augmente de 0,4 point entre 2017 et 2018 (12,4 % en 2018 après 12,0 % en 2017, cf. Figure 1). L'augmentation des prix hors taxes des énergies contribue le plus fortement à cette hausse (+0,8 point, pour une évolution totale de +0,4 point).

Source : MTESS-CGDD, modèle Prometheus 2018.

précarité énergétique en 2018 par rapport à 2017 (après une contribution de +0,4 point en 2017). Depuis 2013, les variations des prix hors taxes sont avec la météo les principaux facteurs qui expliquent les fluctuations de l'indicateur (cf. Figure 3).

La fiscalité énergétique augmente également entre 2017 et 2018, en raison de la composante carbone des taxes intérieures de consommation (TICGN sur le gaz naturel et TICPE sur le fioul) qui passe de 30,5 € par tonne de CO<sub>2</sub> en 2017 à 44,6 € par tonne de CO<sub>2</sub> en 2018. Cette hausse de fiscalité contribue pour +0,3 point à l'évolution de l'indicateur de précarité entre 2017 et 2018 (après une contribution de +0,2 point entre 2016 et 2017). La contribution de la fiscalité est positive depuis 2014 du fait des hausses passées de composante carbone et de fiscalité sur l'électricité.

## La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018

### Encadré 2 : Méthodologie

*Une estimation de l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique avec le modèle Prometheus*

*Prometheus* est un modèle de microsimulation des dépenses énergétiques des ménages, développé par le Commissariat général au développement durable. Il s'appuie sur des données de l'Insee (enquête nationale Logement appariée aux fichiers fiscaux, Recensement de la population, Comptes nationaux, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux), du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (enquête nationale Transports et Déplacements, comptes du Logement, comptes des Transports, bilan énergétique annuel de la France, bases de données sur les prix des énergies de la DGEC et du SDES) et du Centre d'études et de recherche économique sur l'énergie sur les consommations énergétiques (Ceren). L'ensemble de ces données chiffrées permet d'estimer chaque année les consommations individuelles des ménages en énergies domestiques et en carburants automobiles, ainsi que les factures correspondantes, sur un échantillon représentatif de 27 000 ménages résidant en France métropolitaine. Les dépenses énergétiques du logement prises en compte sont celles des résidences principales.

Comme dans l'enquête nationale Logement, il est possible de calculer dans *Prometheus* l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique au seuil de 8 %. La méthode permet par ailleurs d'isoler ce qui, dans l'évolution de cet indicateur, relève de l'évolution des différents facteurs conjoncturels ou structurels : la météo ; la composition du parc de logement (appartement ou maison) et la structure du parc de chauffage par énergie ; la consommation moyenne par logement pour chaque énergie de chauffage (corrigée de la météo), qui elle-même évolue en fonction de l'efficacité énergétique des logements et des équipements de chauffage et des comportements ; les prix hors taxes des énergies et la fiscalité s'appliquant aux différentes énergies ; le revenu des ménages. Pouvoir isoler l'impact de chacun de ces facteurs indépendamment des autres permet de mieux répondre aux besoins d'information des différents acteurs de la lutte contre la précarité énergétique. Tous les prix et revenus considérés sont exprimés en euros courants.

#### *Limites de l'exercice*

Les données de l'enquête nationale Logement sont observées au niveau individuel pour un échantillon large de ménages (27 000), ce qui est un atout pour embrasser toute la diversité des situations des ménages selon les disparités de factures, de logements et de revenus. Les informations qui permettent de faire évoluer les données de l'enquête Logement mobilisées dans *Prometheus* ne peuvent pas retranscrire aussi finement l'évolution de ces disparités année après année.

Par exemple, les données du recensement permettent de mesurer la diminution de la part des ménages chauffés au fioul, mais pas de savoir qui sont exactement les ménages qui ont changé d'énergie de chauffage : sont-ils plus aisés, vivent-ils dans des logements plus grands donc avec des factures plus élevées que les autres ? De même, les données du Ceren fournissent des consommations unitaires énergétiques qui sont plutôt en baisse sur les années récentes. Ces tendances sont utilisées dans *Prometheus* de manière différenciée selon le type de logement et l'énergie de chauffage, mais la réalité est plus complexe : en pratique, certains ménages diminuent fortement leur consommation unitaire en réalisant des travaux de rénovation pendant que d'autres ne le font pas et conservent la même consommation qu'auparavant. Or les revenus des ménages ou leur statut d'occupation (propriétaire ou locataire) ne sont pas neutres dans leurs choix de rénovation. De plus, les données de l'Insee permettent de faire évoluer les revenus des ménages de manière différente selon le décile, mais pas à un niveau plus fin. Par ailleurs, elles sont disponibles à l'année N-2 : l'évolution des revenus des ménages pour l'année N-1 est estimée en utilisant l'évolution moyenne pour l'ensemble des ménages du revenu disponible brut par unité de consommation des Comptes nationaux.

Pour ces raisons, on parle d'« estimation avancée » de l'indicateur de précarité énergétique. Cette démarche est analogue à celle de l'Insee qui publie également depuis 2017 une estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités à l'aide d'un modèle de microsimulation. Le modèle *Prometheus* vise à appréhender l'évolution du phénomène, mais seule la prochaine enquête nationale Logement permettra de mesurer très finement l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique.

#### *Révisions par rapport aux chiffres publiés l'an passé*

L'indicateur estimé avec *Prometheus* est très légèrement révisé par rapport aux chiffres publiés l'an passé [2] pour les années 2016 et 2017 en raison d'une révision des données de consommations énergétiques du Ceren et des données d'évolution des revenus de l'Insee prises en compte dans les calculs.

## La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018

In fine, l'évolution du prix moyen de l'énergie, toutes taxes comprises, contribue pour +1,1 point à l'évolution de la précarité énergétique en 2018 par rapport à 2017 (après +0,5 point en 2017).

### LA CONSOMMATION MOYENNE D'ÉNERGIE PAR LOGEMENT POURSUIT SA BAISSA TENDANCIELLE

La consommation moyenne d'énergie par logement (corrigée de la météo) baisse en 2018, contribuant pour -0,2 point à l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique par rapport à 2017 (comme l'année précédente). Les performances énergétiques des logements et des équipements de chauffage s'améliorent tendanciellement avec le renouvellement du parc de logement et les rénovations énergétiques. Cette amélioration entraîne une baisse des consommations moyennes d'énergie dans les logements, comme l'atteste la contribution négative de ce facteur à l'évolution de l'indicateur chaque année (cf. Figure 3). Toutefois, d'autres effets peuvent aussi intervenir pour expliquer la baisse des consommations comme l'évolution des comportements de restrictions de consommation : si un ménage restreint son chauffage pour un motif économique, sa consommation énergétique diminue.

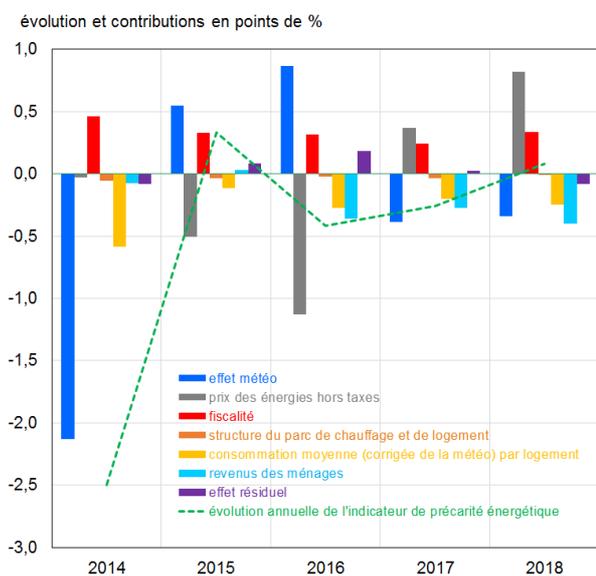
### LES MODIFICATIONS DU PARC DE CHAUFFAGE JOUENT PEU EN 2018

La structure du parc de chauffage, c'est-à-dire le type d'énergie utilisée dans les logements, évolue également. En particulier, le nombre de logements chauffés au fioul diminue tendanciellement : en 2018, environ 11 % des ménages utilisent cette énergie pour se chauffer contre 13 % en 2013. Sur un an, ces modifications du parc de chauffage sont toutefois modérées : elles ne jouent pas significativement sur l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique entre 2017 et 2018.

### LES REVENUS DES MÉNAGES AUGMENTENT

Les revenus des ménages augmentent entre 2017 et 2018 : d'après les Comptes nationaux, la croissance du revenu disponible brut nominal des ménages s'élève à +2,7 %. Cela contribue également à faire reculer le poids des dépenses énergétiques dans le revenu (contribution de -0,4 point à l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique en 2018, après -0,3 point en 2017).

**Figure 3 - Contributions annuelles à l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique entre 2013 et 2018**



Champ : France métropolitaine.

Note : l'effet résiduel traduit l'impact des variations croisées des différents facteurs.

Lecture : en 2014, la contribution de l'effet météo à l'évolution annuelle de l'indicateur de précarité énergétique s'élevait à -2,1 points et était le principal facteur explicatif de la diminution de -2,5 points de l'indicateur entre 2013 et 2014.

Source : MTESS-CGDD, modèle Prometheus 2018.

### AVEC PRISE EN COMPTE DU CHÈQUE ÉNERGIE, LA PROPORTION DE PRÉCAIRES ÉNERGÉTIQUES EN 2018 PASSE DE 11,7 % À 10,5 %

Plusieurs mesures existent pour lutter contre la précarité énergétique [4]. Certaines viennent s'attaquer aux causes du phénomène comme les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique des passoires thermiques qui permettent à certains ménages de sortir durablement de la précarité énergétique (ce type de mesure intervient dans l'indicateur estimé à travers la baisse des consommations énergétiques moyennes des logements). D'autres viennent atténuer les conséquences de la précarité énergétique comme les aides directes au paiement des factures d'énergie : celles-ci ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'indicateur de suivi du phénomène.

## La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018

En particulier, le chèque énergie est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, en remplacement des tarifs sociaux de l'énergie. L'objectif de cette substitution est notamment de se doter d'un dispositif plus équitable, qui bénéficie aux ménages très modestes quelle que soit leur énergie de chauffage. Ce chèque énergie est une aide annuelle de l'État aux ménages qui prend la forme d'un titre de paiement pour les dépenses d'énergie du logement ou certains travaux. Le montant du chèque est fonction du revenu et de la composition du ménage : en 2018, les montants de ce chèque sont compris entre 48 € et 227 € et 3,6 millions de ménages l'ont touché (en 2019, les montants du chèque sont rehaussés de 50 € en moyenne et la cible des ménages bénéficiaires est élargie à 5,8 millions de ménages).

Le modèle *Prometheus* permet d'estimer quels sont les ménages éligibles au chèque énergie. Ce chèque vient diminuer la facture d'énergie, et donc le taux d'effort énergétique, de tous les ménages bénéficiaires (en faisant l'hypothèse qu'ils l'utilisent effectivement) : en particulier, il permet de ramener la proportion de ménages en précarité énergétique en 2018 à 10,5 % contre 11,7 % sans prise en compte du chèque. En revanche, le modèle *Prometheus* ne permet pas de modéliser les tarifs sociaux de l'énergie effectifs jusqu'en 2017 et le chiffre de 10,5 % qui prend en compte le chèque énergie en 2018 n'est donc pas comparable à l'indicateur calculé pour les années antérieures.

### Références :

[1] L'ensemble des travaux de l'ONPE est accessible depuis [www.onpe.org](http://www.onpe.org).

[2] « Le suivi annuel de la précarité énergétique : un nouvel enjeu pour l'ONPE », ONPE, novembre 2018.

[3] Synthèse du Baromètre Énergie-Info, médiateur national de l'énergie, novembre 2019 :

<https://www.energie-mediateur.fr/wp-content/uploads/2019/11/20191105-synthese-barometre-energie-info.pdf>.

[4] L'ONPE publie sur son site 17 fiches descriptives des dispositifs d'aides existants pour la lutte contre la précarité énergétique : <https://onpe.org/notes-de-observatoire/17-fiches-descriptives-des-dispositifs-daides-existants>.

Directeur de publication : Thomas Lesueur, Commissaire général au développement durable

Auteure : Camille Parent

Dépôt légal : Décembre 2019

ISSN : 2555-7564

## Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Mél. : [ernr.seei.cgdd@developpement-durable.gov.fr](mailto:ernr.seei.cgdd@developpement-durable.gov.fr)

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)

