

POLITIQUE  
EUROPÉENNE DE  
L'ÉNERGIE

POLICY PAPER No259  
FÉVRIER 2021

#PACTEVERT  
#ÉNERGIE  
#EUROPESOCIALE  
#PAUVRETÉ  
#CENTREENERGIE

# L'EUROPE A BESOIN D'UNE STRATÉGIE POLITIQUE POUR METTRE FIN À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE



© Stéphanie LACOMBE / PINK / saif images. Travail réalisé avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre, initié par Bruno Maresca, sociologue

■ EMILIE MAGDALINSKI

Chercheuse,  
Jacques Delors Energy  
Centre, Paris

■ MARIE DELAIR

Assistante de  
recherche, Jacques  
Delors Energy Centre,  
Paris

■ THOMAS PELLERIN-CARLIN

Directeur du Jacques  
Delors Energy Centre,  
Paris

Les auteurs souhaitent remercier  
Marine Cornelis, Sofia Fernandes,  
Sébastien Maillard, Phuc-Vinh  
Nguyen, Marta Garcia et Saska  
Petrova pour leurs précieuses  
remarques sur ce texte.

## Résumé

Cet hiver, des centaines de millions d'Européens sont contraints de rester chez eux en raison des confinements et couvre-feu mis en place pour limiter la propagation de la Covid-19. Pour des millions d'entre eux, cela implique de devoir rester dans des logements mal chauffés, inconfortables mais aussi mauvais pour leur santé.

Ce Policy Paper offre un aperçu de l'état de la précarité énergétique dans l'Union européenne (UE) et de la manière dont les États membres et l'UE traitent actuellement cette question. S'il apparaît que la précarité énergétique a globalement diminué au cours des dernières années ; en 2019, plus de 30 millions d'Européens estimaient ne pas être en mesure de chauffer convenablement leur logement l'hiver.

Face à la précarité énergétique, les États membres ont adopté différentes approches : certains ont tendance à privilégier les mesures palliatives, telles que les aides sociales destinées aux ménages vulnérables, tandis que d'autres adoptent des mesures préventives ou curatives visant à améliorer l'efficacité énergétique des logements et donc à réduire la consommation énergétique. Ces deux types de mesures sont nécessaires pour lutter contre l'une des principales sources du problème, à savoir la faible performance énergétique des bâtiments, tout en aidant les ménages à faibles revenus à s'acquitter de factures énergétiques élevées. La crise économique et sanitaire de la Covid-19 exacerbe la pauvreté énergétique en Europe, mais à quel point ? L'ampleur du problème reste encore inconnue en raison de l'absence de données récentes.

Au cours de la dernière décennie, l'UE a mis en place un ensemble de mesures dont des législations, des partages de bonnes pratiques et des outils de financement pour soutenir les ménages vulnérables et améliorer l'efficacité énergétique des logements. La « Vague de rénovations des bâtiments », initiative récente de la Commission, vise à accélérer la rénovation globale des bâtiments<sup>1</sup> pour augmenter rapidement leur performance énergétique et contribuer à réduire la précarité énergétique. Par ailleurs, au moins 37% des 312 milliards d'euros du Plan de relance européen octroyés aux États membres étant affectés à l'action en faveur du climat, les États membres disposent désormais des moyens financiers pour sortir des millions d'Européens de la précarité énergétique.

Dans ce contexte, les États membres peuvent et devraient adopter des actions beaucoup plus ambitieuses pour lutter contre la précarité énergétique. La majorité des gouvernements nationaux ont pour l'instant une approche fragmentée ou partielle pour remédier à la précarité énergétique, en témoignent leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat, ainsi que les retards dans la préparation de leurs stratégies à long-terme de rénovation des bâtiments. C'est la raison pour laquelle l'UE devrait maintenant développer une stratégie politique pour rendre le problème plus visible. Sortir des millions d'Européens de la précarité énergétique devrait être l'une de ses priorités. Une telle initiative implique une action déterminée de l'Europe à tous les niveaux (UE, national et local).

Ce Policy Paper propose que l'UE et les États membres adoptent une stratégie politique qui se donne pour objectif de sortir tous les Européens de la précarité énergétique, et qui soit un élément majeur du Pacte vert pour l'Europe. Les décideurs européens devraient prendre des décisions tangibles pour montrer que le Pacte vert et le Socle européen des droits sociaux peuvent améliorer de manière concrète le mode de vie européen, à commencer par celui des millions de familles européennes qui ne parviennent pas à chauffer convenablement leur logement. Il s'agirait d'une première étape politique avant de s'attaquer à d'autres aspects de la précarité énergétique, tels que l'incapacité à rafraîchir son logement lors des vagues de chaleur et le fait de ne pas disposer d'un accès satisfaisant aux services de transport du quotidien.

---

1. Une rénovation globale, dite aussi rénovation lourde, permet d'améliorer l'efficacité énergétique de divers aspects du bâtiment à la fois (par ex. murs, toit, système de chauffage) pour atteindre en général une réduction d'au-moins 60% de la consommation énergétique d'un bâtiment.

## 1 . APERÇU DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS L'UE

Alors que la pandémie de la Covid-19 oblige des millions d'Européens à rester chez eux cet hiver et fait plonger davantage de familles dans la pauvreté, ce chapitre offre un aperçu de l'état de la précarité énergétique en Europe afin de mieux comprendre ce phénomène à la fois avant et pendant la pandémie de la Covid-19. Nous verrons tout d'abord comment la précarité énergétique est définie, mesurée et quelles en sont les causes et les conséquences, puis nous identifierons les personnes souffrant de la précarité énergétique en Europe.

### 1.1 ■ Qu'est-ce que la précarité énergétique ?

Il n'existe actuellement aucune définition commune de la précarité énergétique en Europe. Dans la littérature académique, le concept de précarité énergétique se concentre d'abord sur la consommation énergétique à domicile. Elle peut donc être considérée comme « **l'incapacité des ménages à garantir chez eux les niveaux de services énergétiques socialement et matériellement nécessaires** »<sup>2</sup>.

Dans le cadre des politiques de l'UE, depuis 2009, la législation européenne a posé les fondements de la définition de la précarité énergétique. Avec les directives relatives à l'électricité et au gaz, les États membres ont dû définir dans leur législation nationale ce qu'était un « consommateur vulnérable », pouvant ainsi faire référence à la précarité énergétique. En 2020, en présentant sa « Vague de rénovations des bâtiments », la Commission a donné de nouvelles recommandations en insistant sur la nécessité pour les États membres de développer une définition de la précarité énergétique<sup>3</sup>. Ainsi, la Commission européenne présente la précarité énergétique comme « une situation dans laquelle les ménages ne sont pas en mesure d'accéder aux services énergétiques essentiels »<sup>4</sup>, utilisant les termes inscrits dans le Socle européen des droits sociaux visant notamment à garantir que « toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, les services d'assainissement, l'énergie, les transports »<sup>5</sup>.

Si la précarité énergétique est liée au problème plus général de la pauvreté, elle ne s'explique pas seulement par un manque d'argent. Elle dépend fortement des conditions de logement, notamment de la performance énergétique des bâtiments et des systèmes de chauffage, et donc de la capacité à chauffer ou rafraîchir convenablement son logement (voir partie 1.2.). Ainsi, les données indiquent qu'**un logement froid contribue à un excès de mortalité. Même si cette mortalité accrue est constatée en hiver, elle dépend davantage des conditions de logement que du climat**. Une maison froide peut aussi avoir de graves conséquences sur la santé, engendrant par exemple des maladies respiratoires, des attaques cardiaques, des intoxications dans des logements ayant des chauffages et des systèmes de ventilation inadaptés, mais aussi des impacts psychologiques par la détérioration du bien-être et l'aggravation de l'isolement social<sup>6</sup>. **Les dimensions sanitaire et sociale de la précarité**

2. PETROVA, S. 2017. "Encountering energy precarity: Geographies of fuel poverty among young adults in the UK", *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 43.1, August. [Traduction non officielle]

3. European Commission, 2020. "EU guidance on energy poverty, accompanying the document Communication Recommendation on energy poverty", SWD (2020) 960, 14 October.

4. Commission européenne, 2020. « Recommandation (UE) 2020/1563 de la Commission sur la précarité énergétique », 14 octobre.

5. Institutions européennes, 2017. « Socle européen des droits sociaux », brochure.

6. Voir *WHO Housing and Health Guidelines*. Geneva: World Health Organization; 2018. 4, "Low indoor temperatures and insulation".

**énergétique montrent que la question ne peut pas être uniquement appréhendée dans une perspective énergétique, mais qu'elle requiert des solutions transversales** dont les impacts devront être sociaux, environnementaux et économiques.

### ■ Les indicateurs utilisés pour mesurer la précarité énergétique

Mesurer la précarité énergétique nécessite donc une approche combinée. C'est ce que fait l'Observatoire européen de la précarité énergétique, qui vise à mesurer, contrôler et partager les connaissances sur la précarité énergétique. Il liste ainsi 28 indicateurs<sup>7</sup> pour évaluer le nombre d'Européens en situation de précarité énergétique.

Quatre indicateurs principaux sont utilisés pour déterminer si un foyer se trouve en situation de précarité énergétique. Si deux d'entre eux reposent sur les déclarations des ménages relatives à leur accès aux services énergétiques, les deux autres évaluent leurs dépenses énergétiques. **La combinaison de ces indicateurs est particulièrement importante pour éviter de sur- ou sous-estimer l'ampleur du problème.** Les quatre indicateurs suivants mesurent le nombre de foyers :

i. ayant des difficultés à maintenir une température adéquate dans leur logement. Ce premier indicateur souligne l'ampleur du phénomène : en 2019, **plus de 30 millions d'Européens estimaient ne pas être en mesure de maintenir leur logement suffisamment chauffé**<sup>8</sup>. **Cela équivaut à la population réunie de la Tchéquie, de la Hongrie et de l'Autriche.**

ii. incapables de payer à temps leurs charges, telles que le chauffage, l'électricité, le gaz, l'eau, etc., et ayant donc des impayés sur les factures d'énergie ; ce qui concerne 6,2% des Européens<sup>9</sup>.

iii. qui consacrent une part élevée de leurs revenus aux dépenses énergétiques, ce qui est le cas de 15,5% des foyers européens<sup>10</sup>. Ces familles sont susceptibles de vivre dans un logement à faible efficacité thermique et énergétique, qui exige donc de le chauffer davantage pour parvenir à une température confortable à l'intérieur. Les foyers à hauts revenus ayant des dépenses énergétiques proportionnellement élevées sont susceptibles d'être considérés comme souffrant de précarité énergétique si cet indicateur est utilisé *seul*, d'où la nécessité d'une approche combinée avec les deux indicateurs précédents.

iv. ayant, inversement, une dépense énergétique anormalement faible. 15,4% des foyers européens sont concernés<sup>11</sup>. Cet indicateur cherche à déterminer le nombre de foyers à bas revenus qui limitent leur consommation énergétique en-dessous de ce qui est nécessaire, en raison de leur incapacité à payer leurs factures énergétiques. Cependant, utilisé seul, cet indicateur pourrait aussi inclure les familles consommant peu du fait de l'efficacité énergétique de leur logement, d'où la nécessité d'une approche combinée avec les deux premiers indicateurs.

7. Voir la [liste complète](#) des indicateurs et des données de l'Observatoire européen de la précarité énergétique.

8. Ce nombre est calculé sur la base des [données d'enquête Eurostat 2019](#) récemment publiées, selon lesquelles 6,9% de la population de l'UE affirmait ne pas pouvoir chauffer suffisamment son logement en 2019.

9. Eurostat, SILC, [ilc\_mdcs07] pour l'UE-27 en 2019 (estimations)].

10. Eurostat, d'après les Enquêtes sur le budget des ménages, 2015.

11. Eurostat, d'après les Enquêtes sur le budget des ménages, 2015.

L'Observatoire européen de la précarité énergétique présente en outre 24 indicateurs secondaires qui contribuent à mieux comprendre la précarité énergétique, tels que les prix de l'énergie, le nombre de coupures d'électricité et la qualité des logements.

### ■ La climatisation et les transports, des dimensions sous-estimées de la précarité énergétique

Actuellement, le concept de précarité énergétique tend à se concentrer sur les personnes souffrant du froid chez elles en hiver.

Cependant, la précarité énergétique existe aussi en été, certaines familles ne pouvant maintenir leur logement suffisamment frais. Cette « précarité énergétique estivale » est déjà une question de vie et de mort, comme l'a rappelé la canicule de 2003 en Europe à l'origine de plus de 30 000 morts<sup>12</sup>. Le dérèglement climatique augmente la fréquence, l'intensité et la durée des vagues de chaleur, ce qui renforce la demande de climatisation, même dans les zones au climat tempéré. Les travaux de recherche montrent aussi que des facteurs sociaux et économiques jouent un rôle majeur dans ce phénomène de chaleur excessive subie : le risque d'exposition, c'est-à-dire le fait qu'un ménage vive dans un logement mal isolé situé dans un « îlot de chaleur urbaine »<sup>13</sup>, la capacité des personnes à réagir à cette chaleur excessive ainsi que leur sensibilité à cette chaleur<sup>14</sup>. Les membres vulnérables d'un foyer (tels que les jeunes enfants, les personnes âgées et les personnes souffrant de maladies chroniques) sont particulièrement exposés<sup>15</sup>. La précarité énergétique estivale est donc une menace croissante pour les vies humaines, à l'heure où la population européenne est vieillissante<sup>16</sup>.

De nombreux foyers européens ont par ailleurs des difficultés d'accès aux moyens de transport, souvent nécessaires pour aller travailler, faire ses courses et satisfaire les besoins du quotidien. Le concept général de « pauvreté en matière de transports » peut couvrir certains obstacles comme l'incapacité financière à pouvoir se déplacer, un accès limité voire une absence de modes de transports motorisés et d'infrastructures. Il dépasse donc la notion de précarité énergétique dans les transports qui est le résultat d'une importante charge financière liée aux coûts énergétiques, comme des frais de carburants élevés par exemple<sup>17</sup>.

**Malgré la diversité de leurs causes et de leurs conséquences, il existe une corrélation entre ces divers aspects de la précarité énergétique.** Dans certains pays, la piètre qualité des logements conduit à un inconfort thermique en hiver mais aussi en été, et les factures énergétiques sont ainsi élevées tout au long de l'année. Une autre étude souligne que de nombreuses personnes pourraient privilégier les dépenses de transport (pour aller travailler

12. DE BONO A. *et al.* 2004. "Impacts of Summer 2003 Heat Wave in Europe", United Nations Environment Programme, *Environment Alert Bulletin*.

13. Un îlot de chaleur urbaine est un phénomène apparaissant dans des zones urbaines et lié à la densité des bâtiments et surfaces qui absorbent la chaleur, ce qui conduit à une augmentation des températures dans les zones environnantes.

14. THOMSON H., SIMCOCK N., BOUZAROVSKI S. et PETROVA S. 2019. "Energy poverty and indoor cooling: An overlooked issue in Europe", *Energy and Buildings*, Vol. 196, pp. 21-29, SSN 0378-7788.

15. MADRIGANO J., ITO K., JOHNSON S., KINNEY P.L. et MATTE T. 2015. "A Case-Only Study of Vulnerability to Heat Wave-Related Mortality in New York City (2000-2011)". *Environ Health Perspect.* pp. 123, 672-678.

16. Agence internationale de l'énergie. 2018. "The Future of Cooling", AIE, Paris.

17. Diverses acceptions terminologiques utilisées dans la littérature spécialisée sont présentées dans LUCAS K. *et al.* 2016. "Transport poverty and its adverse social consequences". In *Proceedings of the institution of civil engineers-transport*. Vol. 169-6, pp. 353-365. Thomas Telford (ICE Publishing).

par exemple) et réduire d'abord d'autres dépenses, notamment leur consommation énergétique domestique<sup>18</sup>.

**Les conséquences croissantes du dérèglement climatique et la mise en œuvre de politiques visant à les atténuer nous mettent face à la nécessité de traiter toutes les dimensions de la précarité énergétique.**

## 1.2 ■ Qui souffre de la précarité énergétique en Europe ?

### ■ Les principales causes de la précarité énergétique aggravées par la crise de la Covid 19

La précarité énergétique est généralement causée par trois facteurs principaux : la mauvaise performance énergétique des bâtiments, les prix élevés de l'énergie et les faibles revenus des ménages<sup>19</sup>.

Graphique 1 ■ Illustration des principales causes de la précarité énergétique



### ■ La mauvaise performance énergétique des bâtiments

**Le parc immobilier européen est caractérisé par une mauvaise qualité thermique des logements.** La moitié des bâtiments a été construite avant 1970 et leur **performance énergétique est faible**<sup>20</sup>. Dans des pays aux hivers doux (comme au Portugal et à Malte), où les bâtiments n'ont pas été conçus pour des hivers froids et dont l'efficacité énergétique est faible (en raison d'une mauvaise isolation par exemple), la situation est souvent inconfortable pour les habitants, surtout en cas d'épisodes de températures extrêmes, y compris en été. On y observe une mortalité hivernale plus forte que dans les pays aux hivers froids où les bâtiments sont plus performants sur le plan énergétique<sup>21</sup>.

18. MATTIOLI G., LUCAS K. et MARSDEN G. 2017. "Transport poverty and fuel poverty in the UK: From analogy to comparison". *Transport Policy*, pp. 59, 93-105.

19. BOUZAROVSKI S. et PETROVA, S. 2015. "A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary". *Energy Research & Social Science*, pp. 10, 31-40.

20. ANAGNOSTOPOULOS F. et DE GROOTE M. 2016. "Energy Performance of the Housing Stock" in CSIBA, K. (ed.), *Energy Poverty Handbook*, The Greens/EFA group of the European Parliament.

21. Voir tableau 1 dans FOWLER T., SOUTHGATE R.J., WAITE T., HARRELL R., KOVATS S., BONE A., DOYLE Y., MURRAY Virginia. 2015. "Excess Winter Deaths in Europe: a multi-country descriptive analysis", *European Journal of Public Health*, Vol.25-2, avril, pp. 339-345.

Les bâtiments représentent 40% de la consommation énergétique et 36% des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE<sup>22</sup>. Selon l'Institut Européen pour la Performance Énergétique des Bâtiments, 97% des bâtiments<sup>23</sup> ont besoin d'être rénovés pour atteindre les normes d'efficacité énergétique requises pour devenir des bâtiments à émissions quasi-nulles. Pourtant, les taux de rénovation énergétique restent d'environ 1% par an et seul 0,2% du parc immobilier fait l'objet d'une rénovation globale chaque année (permettant de réduire la consommation énergétique du bâtiment d'au moins 60%)<sup>24</sup>.

### ■ Un lien entre précarité énergétique et faibles revenus

Les foyers souffrant de précarité énergétique sont très souvent des foyers à faibles revenus. Leurs contraintes budgétaires limitent leur capacité à payer leurs factures énergétiques pour leur consommation quotidienne, et encore davantage celle d'investir dans des travaux d'efficacité énergétique à long terme, pour améliorer la performance des équipements de chauffage par exemple. En outre, ils vivent souvent dans des logements peu performants sur le plan énergétique, dont les loyers sont certes plus abordables mais les dépenses énergétiques plus élevées. Néanmoins, la précarité énergétique et la pauvreté de revenu ne se superposent pas parfaitement (voir Graphique 2 sur les quatre indicateurs par décile de revenus). Ainsi, un ménage à faibles revenus peut vivre dans un bâtiment bien isolé et avoir de faibles dépenses énergétiques. Des revenus peu élevés ne conduisent donc pas nécessairement à la précarité énergétique.

### ■ Des prix de l'énergie croissants

Enfin, si les prix de l'énergie sont élevés pour le consommateur final, ils peuvent contribuer à la précarité énergétique. Ainsi, pour les foyers européens, les prix de l'électricité corrigés de l'inflation ont augmenté de 17% entre 2008 et 2020, une hausse qui s'explique notamment par la décision des responsables politiques nationaux d'augmenter la fiscalité sur l'électricité<sup>25</sup>. La précarité énergétique peut être aggravée par de telles augmentations des prix de l'énergie, mais ils jouent un rôle bien moins important que la performance énergétique du logement et les revenus du ménage.

### ■ L'effet aggravant de la crise de la Covid-19

**Les mesures prises par les gouvernements pour enrayer la pandémie de la Covid-19 ont eu un impact majeur sur l'économie européenne.** Malgré les mécanismes de chômage partiel mis en place dans les pays de l'UE, les faillites d'entreprises ont entraîné des pertes d'emplois définitives, et donc une hausse du chômage dans l'UE<sup>26</sup>. **La pandémie menace aussi de plonger davantage de foyers dans la pauvreté.** Les travailleurs précaires, qui sont de plus en plus nombreux depuis 2008<sup>27</sup>, sont particulièrement exposés. En outre, la pandémie a conduit à une forte baisse du nombre d'emplois et d'heures travaillées, ce qui

22. European Commission, *DG ENER data*. [consulté le 12.12.2020]

23. Building Performance Institute Europe, 2017. *97% of buildings in the EU need to be upgraded*, Publication.

24. European Commission, 2019. *Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU*, novembre.

25. Eurostat, 2020. *Electricity price statistics*. [consulté le 19.01.2021]

26. Eurostat, *Données sur le chômage en octobre 2020*.

27. WEBER T. 2020. "Economic downturns expose the vulnerability of a growing number of precarious workers", *EUROFOUND*, 21 avril.

affecte les revenus des travailleurs, la sécurité de l'emploi et les perspectives d'emploi des jeunes entrant sur le marché du travail<sup>28</sup>.

Parallèlement, les mesures de confinement ont contraint la population à rester chez elle, ce qui a conduit à une hausse de la consommation de chauffage et d'électricité, et donc à une augmentation des factures d'énergie, notamment en hiver<sup>29</sup>. Cela peut représenter une charge croissante pour de nombreux Européens, en particulier pour les familles ayant déjà des difficultés à payer leurs factures, limitant leur consommation énergétique ou vivant dans des logements mal isolés.

Selon la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, en juillet 2020, 34% des personnes interrogées en Europe estimaient que leur situation financière s'était détériorée avec la pandémie, et 44% indiquaient que leur foyer ne parvenait pas à boucler ses fins de mois<sup>30</sup>. Du fait de la baisse des revenus associée à une augmentation des dépenses énergétiques, de plus en plus d'Européens consacrent une part croissante de leur budget aux coûts fixes. L'augmentation progressive du nombre de personnes bénéficiant de l'aide alimentaire constitue un chiffre alarmant. En France par exemple, les distributions alimentaires ont augmenté de 30% entre septembre 2019 et septembre 2020<sup>31</sup>. Cet appauvrissement affecte de nouveaux publics : les étudiants, les travailleurs temporaires, mais aussi les travailleurs et artisans indépendants, ce qui augmente potentiellement le nombre et la diversité des personnes susceptibles de souffrir de précarité énergétique<sup>32</sup>.

#### ■ Données sur les types de ménages qui sont les plus touchés

Bien que la précarité énergétique revête de nombreuses facettes, elle affecte principalement les Européens à faibles revenus<sup>33</sup>, comme le montre le graphique 2.

Différentes catégories de ménages à faibles revenus sont exposées au risque de précarité<sup>34</sup>, notamment les travailleurs mal payés, les bénéficiaires des aides sociales, les personnes en arrêt longue durée pour des raisons de santé, les retraités pauvres et les jeunes adultes.

28. Organisation internationale du travail, 2020. « Les jeunes et le COVID-19: impacts sur les emplois, l'éducation, les droits et le bien-être mental », *Rapport d'enquête 2020*.

29. Malgré la baisse des prix de l'électricité et du gaz durant l'épidémie (en raison d'une faible demande énergétique et d'une chute des prix du pétrole), cette diminution n'a pas profité aux ménages car elle ne concerne que la composante énergie des tarifs du gaz et de l'électricité, et ne s'applique donc qu'à une partie minime de la facture finale. Le Français DSO ENEDIS a observé une augmentation de 4% de la consommation d'électricité des ménages au cours du printemps 2020 – voir ONPE, Tableau de bord de la précarité énergétique, 2020.

30. Eurofound, 2020. "Living, working and COVID-19", *COVID-19 series, Publications Office of the European Union*, Luxembourg.

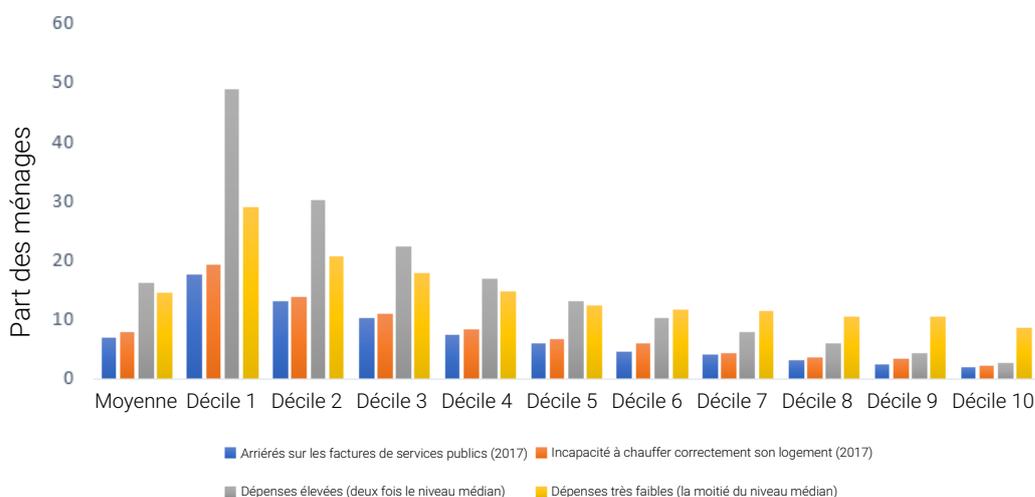
31. REY-LEFEBVRE I. *et al.* 2020. « Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté », *Le Monde*, 6 octobre.

32. Voir Engager, *Call for Action on European Energy Poverty* (May 2020), pour davantage de données sur les impacts immédiats de la Covid-19 sur les foyers en situation de précarité énergétique en Europe.

33. Ici les ménages à faibles revenus correspondent au 1er quintile de revenus de la population.

34. Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale n'est pas strictement corrélé au niveau de revenus d'un ménage, dans la mesure où il peut aussi refléter le chômage, une faible intensité de travail, le statut de l'emploi ou d'autres questions socio-économiques. Voir Eurostat, *Living conditions in Europe - poverty and social exclusion, Statistics explained*, October 2020.

**Graphique 2 ■ Part des ménages en situation de précarité énergétique dans l'UE-28, en fonction du décile de revenus et des indicateurs principaux de précarité énergétique**



Source ■ [Third pan-EU energy poverty report of the EU Energy Poverty Observatory](#)<sup>35</sup>, d'après EU-SILC et HBS

**Les femmes sont généralement plus susceptibles d'être affectées par la précarité énergétique**, même si les données actuelles ne nous permettent pas d'en mesurer l'ampleur<sup>36</sup>. Du fait de leur espérance de vie plus longue que les hommes et de leurs retraites moins élevées, les femmes âgées font face à un risque particulièrement élevé d'exposition à la précarité énergétique<sup>37 38</sup>. Les familles monoparentales sont aussi fortement exposées, or il s'agit en majorité de mères célibataires –en 2019, 11% de tous les adultes ayant des enfants à charge étant des femmes seules, contre 3% d'hommes seuls<sup>39</sup>. Les travaux de recherche mettent également en lumière les différentes façons de ressentir et de réagir face à une telle précarité selon le genre. Les femmes sont sollicitées de façon disproportionnée pour faire face à la situation, notamment dans la manière dont elles vivent ou réagissent face à la privation d'énergie (ex : plus d'efforts pour économiser l'énergie, stress émotionnel pour protéger les enfants, sentiment de honte)<sup>40</sup>. Cela va de pair avec le constat plus général d'inégalités liées à l'énergie observées entre les genres, des pratiques énergétiques différentes par exemple<sup>41</sup>.

Les ménages vivant dans des logements gratuits ou à loyers réduits, y compris dans les logements sociaux et ceux dont les loyers sont encadrés par la loi, sont plus affectés par la précarité énergétique (voir Graphique 3). Mais les familles louant des logements privés sont également touchées : **plus d'un cinquième des locataires dans l'UE affirment avoir**

35. BOUZAROVSKI S., THOMSON H., CORNELIS M., VARO A. et GUYET R. 2020. "Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis", *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, ISBN 978-92-76-19635-8, EU Energy Poverty Observatory.

36. Les indicateurs développés au niveau de l'UE pour mesurer la précarité énergétique ne peuvent pas être ventilés par genre.

37. Eurostat, 2020. "Gender pay gap statistics". [consulté le 12.01.2021]

38. Eurostat, 2020. "Closing the gender pension gap?". [consulté le 12.01.2021]

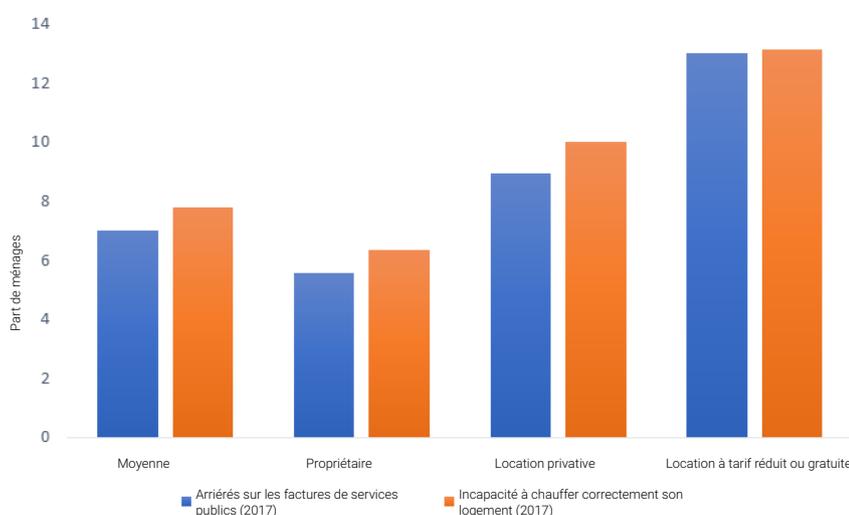
39. NIEUWENHUIS R. 2020. *The situation of single parents in the EU*, European Parliament.

40. PETROVA S. et SIMCOCK N. 2019. "Gender and energy: domestic inequities reconsidered". *Social & Cultural Geography*, pp. 1-19.

41. STANDAL K. et al. 2018. *D 4.3 Synthesis Report on the case study "From Consumer to Prosumer"*, ENABLE.EU.

**des difficultés à chauffer leur logement en hiver et à payer leurs factures**<sup>42</sup>. Les locataires peuvent aussi avoir du mal à améliorer l'efficacité énergétique de leur logement car leurs propriétaires peuvent ne pas y être favorables<sup>43</sup>. Les familles propriétaires de leur logement sont en moyenne moins touchées par la précarité énergétique dans l'UE, mais cela cache de grandes disparités entre les États membres, liées notamment aux différences en termes de propriété dans chaque état. Ainsi, en Roumanie et en Hongrie, plus de 90% des logements sont occupés par leurs propriétaires : les ménages en situation de précarité énergétique sont donc essentiellement des propriétaires<sup>44</sup>.

**Graphique 3 ■ Part de ménages touchés par la précarité énergétique dans l'UE-28, d'après l'indicateur principal de la précarité énergétique ventilé par statut d'occupation**



Source ■ *Third pan-EU energy poverty report of the EU Energy Poverty Observatory*<sup>45</sup>, d'après EU-SILC

### ■ Données par pays

**Contre toute attente, alors que les hivers sont plus froids en Europe du Nord, c'est en Europe du Sud que la précarité énergétique est la plus importante.** La carte des Européens déclarant ne pas pouvoir chauffer suffisamment leur domicile (voir Graphique 4 et l'annexe pour les données sur les États membres), qui constitue l'un des principaux indicateurs de mesure de la précarité énergétique, confirme cette asymétrie, à quelques exceptions près (par exemple en Lituanie). C'est ce qui a conduit certains chercheurs à parler d'une « fracture énergétique » géographique et sociale qui sépare l'UE en deux, et qui résulte dans le fait qu'une part plus importante de ménages dans les États membres les moins développés est

<sup>42</sup>. Ce chiffre inclut les tarifs réduits et pleins du marché.

<sup>43</sup>. Voir par exemple les travaux de recherche d'ENABLE.EU sur le chauffage et la précarité énergétique : CSUTORA M. *et al.* 2018. *Synthesis report on the "heating & cooling" case study*, ENABLE.EU.

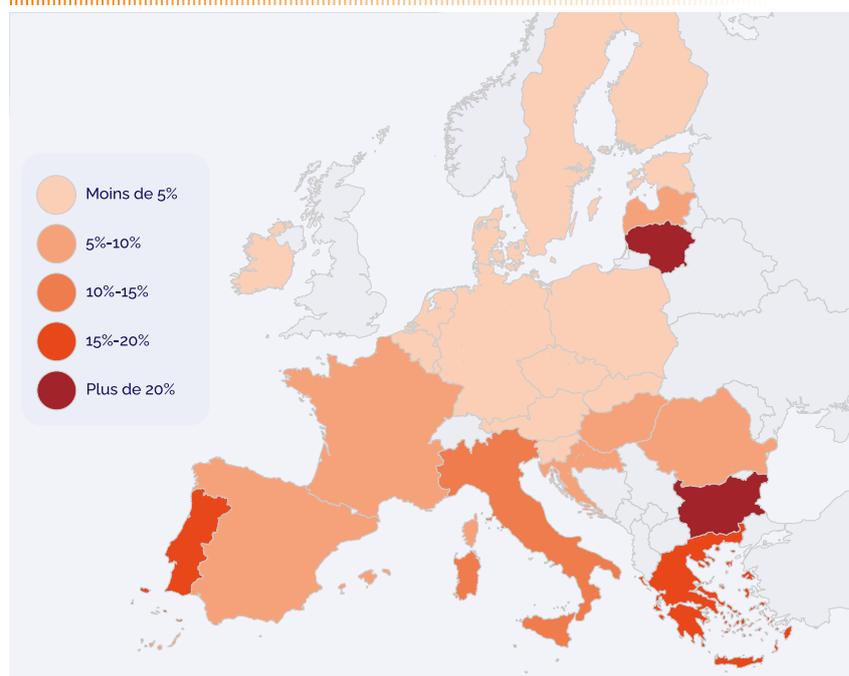
<sup>44</sup>. EU-SILC survey, 2019. "Distribution of population by tenure status, type of household and income group" – [ilc\_lwho02].

<sup>45</sup>. BOUZAROVSKI S., THOMSON H., CORNELIS M., VARO A. et GUYET R. 2020. "Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis", *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, ISBN 978-92-76-19635-8, EU Energy Poverty Observatory.

incapable de répondre à ses besoins énergétiques fondamentaux<sup>46</sup>. La Bulgarie, la Lituanie, la Grèce, le Portugal et Chypre sont les pays ayant la plus forte proportion de leur population déclarant avoir des difficultés à maintenir une température convenable à leur domicile. Cela s'explique non seulement par les tarifs élevés de l'électricité et du gaz mais aussi par un risque de pauvreté plus fort que la moyenne, comme c'est le cas au Portugal, en Grèce, en Italie, en Bulgarie et en Lettonie. Cependant, certains pays dans lesquels les taux de pauvreté et les tarifs de l'électricité sont inférieurs à la moyenne, comme à Chypre, en Slovénie et en Hongrie, sont particulièrement affectés par un habitat de piètre qualité. En outre, l'absence de chauffage central et de systèmes de chauffage adéquats peut conduire à des dépenses énergétiques élevées et causer des difficultés aux familles pour chauffer suffisamment leur logement en hiver. **Cela souligne le rôle clé joué par le logement dans la précarité énergétique, qui ne peut être réduite à une forme de précarité monétaire.**

Même en Europe du Nord-Ouest, la précarité énergétique est une réalité : selon les données d'Eurostat, 3-4 millions de personnes en France et environ 2 millions d'Allemands ne sont pas en mesure de chauffer correctement leur logement. Les données de l'Observatoire français de la précarité énergétique montrent que ces chiffres peuvent être sous-estimés puisque son indicateur similaire de « déclaration de froid » montrait que 14% des ménages en France, soit plus de 9 millions de personnes, ont exprimé une sensation de froid pendant au moins 24 heures dans leur logement au cours de l'hiver 2019-2020<sup>47</sup>.

**Graphique 4 ■ Part de la population incapable de chauffer suffisamment son logement**



Source ■ Institut Jacques Delors, d'après Eurostat, SILC [ilc\_mdcs01] pour l'UE-27, données 2019.

<sup>46</sup>. BOUZAROVSKI S. et TIRADO HERRERO S. 2019. "Energy poverty in Central and Eastern Europe: Understanding the European Union's core-periphery divide" in *Post-Socialist Urban Infrastructures*, London: Routledge.

<sup>47</sup>. En France, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) 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 conditions d'habitat » (voir Encadré 1).

Alors que le nombre de ménages dans l'UE incapables de chauffer suffisamment leur logement diminuait depuis 2010 (de 9,5% en 2010 à 6,9% en 2019), avec une baisse particulièrement forte en Bulgarie (-54,74%), **les estimations actuelles sur la précarité énergétique se focalisent sur les conditions hivernales, donnant un aperçu partiel des personnes susceptibles d'être touchées par la précarité énergétique.**

Bien que les données relatives à la climatisation en Europe soient limitées<sup>48</sup>, des chercheurs ont développé un Indice européen de la précarité énergétique domestique<sup>49</sup> qui montre que **la majorité des États membres a une part équivalente ou supérieure de foyers ayant des difficultés à maintenir leur logement suffisamment frais en été plutôt que chaud en hiver.** Ces foyers se concentrent dans les régions du Sud, du Sud-Est, et autour de la mer Baltique, où le PIB par habitant se situe souvent en-dessous de la moyenne européenne. En 2012, la moitié de la population en Bulgarie avait déclaré que son logement n'était pas suffisamment frais en été, suivie par environ 35% de la population au Portugal, à Malte et en Grèce. Inversement, moins de 10% de la population était concernée au Royaume-Uni, en Irlande et en Suède<sup>50</sup>.

Cet Indice européen de la précarité énergétique rassemble aussi des données relatives à la part des dépenses énergétiques liées aux transports des ménages à faibles revenus, ainsi qu'à l'accès et au coût des transports publics<sup>51</sup>. Si elles restent succinctes, ces données soulignent néanmoins des **divergences importantes dans l'ensemble de l'UE en termes de difficultés liées aux transports, et celles-ci dépendent des politiques menées dans chaque pays.** Ainsi, les politiques finlandaises et irlandaises ont encouragé la construction de maisons individuelles loin des zones urbaines et offrent un accès limité aux transports publics. Pour la majorité des foyers à bas revenus en Hongrie et en Bulgarie, les transports publics sont trop onéreux pour un usage régulier. Inversement, en Espagne, au Luxembourg et à Chypre, le prix et l'accessibilité des transports publics en font une option crédible pour la majorité des foyers<sup>52</sup>.

Selon une étude menée en France, 21% des foyers pourraient être considérés comme souffrant de précarité énergétique en matière de transports (contre 18% pour la précarité domestique dans cette étude)<sup>53</sup>. Le gouvernement, quant à lui, estime que 10,2% des ménages dédient une part excessive de leurs revenus aux dépenses d'énergie pour se déplacer<sup>54</sup>. Le mouvement des Gilets jaunes, protestant contre l'augmentation des prix des carburants, rappelle que **les dépenses énergétiques consacrées aux transports peuvent également constituer une charge importante pour les foyers vulnérables.**

48. La dernière enquête pan-européenne de collecte de données relatives à la climatisation est l'enquête EU-SILC 2012. Source: [ilc\_hcmp03]

49. Traduction non-officielle de l'anglais *European Domestic Energy Poverty Index*. Cet indicateur est calculé comme la moyenne géométrique des mesures évaluant les causes et les symptômes de la précarité énergétique domestique, et notamment la part des dépenses énergétiques dans les dépenses totales, la part de la population incapable de chauffer correctement son logement en hiver/de le rafraîchir suffisamment en été, ainsi que la part de la population vivant dans des logements ayant des fuites dans le toit, de l'humidité sur les murs et des moisissures dans les encadrements de fenêtres. Voir <https://www.openexp.eu/european-energy-poverty-index-eeepi>

50. Eurostat : dernières données de 2012.

51. Voir Openexp. 2019. *European Energy Poverty Index: Assessing Member States' progress in alleviating the domestic and transport energy poverty nexus*.

52. SAHEB Y. et al. 2019. "European Energy Poverty Index (EEPI)", *OpenExp report*, Janvier.

53. BERRY A. 2018. "Measuring energy poverty: uncovering the multiple dimensions of energy poverty", Working paper.

54. BERRY A. 2018. *Ibid*. Données extraites de la *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020*.

**Même si la population de certains États membres souffre de précarité énergétique dans une plus large mesure que les citoyens d'autres pays, aucun État membre n'est épargné par ce phénomène.** Par ailleurs, la pandémie de la Covid-19, qui affecte tous les pays de l'UE, menace d'augmenter la part d'Européens souffrant de précarité énergétique en accentuant leurs difficultés financières et en les contraignant à demeurer dans des logements insalubres.

## 2 ■ QUE FONT LES ÉTATS MEMBRES ET L'UE POUR LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

En matière de transition énergétique, les décideurs politiques disposent d'un ensemble complet d'outils politiques pour passer d'un système fondé sur une utilisation inefficace de carburants fossiles à un système fondé sur une utilisation efficace d'énergies renouvelables. Le coût de cette transition dépend de l'approche privilégiée par la politique gouvernementale : les responsables politiques peuvent décider d'augmenter la fiscalité sur les carburants ou d'investir en priorité dans la rénovation des bâtiments et les transports publics par exemple. Cependant, comme l'ont montré le mouvement des Gilets jaunes en France et les manifestations de 2013 en Bulgarie (voir Encadré 2), les décideurs doivent garder à l'esprit qu'une augmentation minimale des prix de l'énergie peut avoir un impact important sur la vie quotidienne de millions de foyers, déjà en difficulté financière. Il est donc impératif d'opérer une transition socialement juste basée sur des mesures dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des familles les plus vulnérables.

### 2.1 ■ Les États membres de l'UE ont des approches différentes de la précarité énergétique

Si tous les États membres sont affectés à des degrés divers par ce phénomène, la précarité énergétique reste néanmoins un concept flou pour bon nombre d'entre eux, en raison de l'absence de définition claire et donc de mesures et de ressources concrètes pour traiter le problème. Les approches nationales de la précarité énergétique divergent également en fonction de la culture politique de chaque pays.

#### ■ Des approches différentes de la précarité énergétique : sujet de politique sociale ou de politique énergétique ? Des mesures palliatives ou préventives ?

**Il existe un clivage entre les États membres qui considèrent la précarité énergétique essentiellement comme une question sociale et ceux qui l'envisagent également comme une question de politique énergétique.** Plusieurs pays, principalement dans le Nord de l'Europe, notamment le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède, mais aussi la Slovénie, ont tendance à considérer la précarité énergétique comme un aspect de la pauvreté en général, et donc comme un défi social restant entièrement du ressort de la politique nationale. Inversement, certains États membres ont une approche plus nuancée, estimant que la question relève à la fois de la politique sociale et de la politique énergétique. Ainsi, l'Espagne considère la précarité énergétique comme l'une

des conséquences d'un niveau de revenus insuffisant pouvant être aggravée par la faible performance énergétique du logement<sup>55</sup>.

Ces différentes approches de la précarité énergétique requièrent des solutions distinctes. Les pays ayant une approche plus sociale s'appuieront essentiellement sur **des mesures palliatives pour aider les familles à faibles revenus à payer leurs factures d'énergie, par exemple par le biais de tarifs sociaux**. Les pays privilégiant l'approche énergétique préféreront les **mesures préventives**, considérant que le problème principal tient à la faible performance énergétique des bâtiments et des appareils électroménagers, et ils investiront donc dans **l'amélioration de l'efficacité énergétique**. Certains pays comme l'Espagne, la Belgique et la France ont adopté des **approches mixtes**, considérant que la précarité énergétique est une question de performance énergétique touchant principalement les foyers à faibles revenus. Ils se concentrent donc majoritairement sur **des mesures d'efficacité énergétique ciblant en priorité les consommateurs vulnérables**.

### ■ Exemples nationaux

Si ce Policy Paper ne propose pas une analyse de toutes les approches nationales de la précarité énergétique, cette section présente la situation de quatre États membres ayant adopté des perspectives différentes. L'encadré 1 prend pour exemples l'Espagne et la France, pays dans lesquels la précarité énergétique est reconnue par le gouvernement et la société : il existe en France un observatoire et un réseau structuré d'acteurs agissant de manière à aider les foyers touchés tandis que l'Espagne a développé une feuille de route précise sur cinq ans. L'encadré 2 montre le cas de la Bulgarie, où la précarité énergétique est importante, notamment en raison de la mauvaise performance énergétique du parc immobilier. Nous présentons dans l'encadré 3 l'approche de l'Allemagne, qui envisage la précarité énergétique sous l'angle de la politique sociale.

#### Encadré 1 ■ Approches globales de la précarité énergétique : les cas de la France et de l'Espagne

Plusieurs États membres ont développé des stratégies globales s'appuyant sur divers outils pour mieux comprendre la précarité énergétique et mieux y répondre (ex : définir ce phénomène et en mesurer l'ampleur, élaborer un plan d'action, mettre en place des mécanismes de financement et d'assistance, partager les bonnes pratiques).

##### Espagne

7,5% de la population espagnole indiquait ne pas avoir été en mesure de chauffer suffisamment son logement en 2019. Des analyses nationales fondées sur les quatre indicateurs utilisés par l'Observatoire européen de la précarité énergétique estimaient que 3,5 à 8,1 millions de citoyens pourraient être en situation de précarité énergétique en 2017.

L'Espagne apparaît comme un pays particulièrement actif sur cette question. Pour la période 2019-2024, elle a mis en place une stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique qui vise à réduire de moitié, d'ici 2025, le nombre de foyers en situation de précarité énergétique ; l'objectif minimal étant une réduction d'au-moins 25% de tous les indicateurs de mesure de la précarité énergétique.

Cette stratégie s'appuie sur une consultation de divers acteurs de la société (société civile, entreprises du secteur de l'énergie, universités, autorités locales, etc.), sur l'analyse des différents indicateurs ainsi que des bonnes pratiques en usage dans les pays voisins, et sur les mesures déjà en place dans le pays (comme la stratégie de lutte contre l'exclusion et celle pour une transition juste).



55. *Stratégie nationale espagnole contre la précarité énergétique 2019 – 2024*, 2019. (en espagnol)

Cette stratégie se déploie dans quatre domaines d'action avec des mesures concrètes :

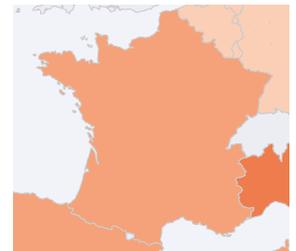
1. Amélioration des connaissances sur la précarité énergétique (ex : données consolidées, transparence, meilleure compréhension des coûts énergétiques des consommateurs) ;
2. Amélioration de la réponse à la situation actuelle de précarité énergétique (ex : structure des subventions, protection des consommateurs lors d'événements météorologiques extrêmes) ;
3. Changements structurels par le biais de travaux de rénovation pour réduire la précarité énergétique (ex : rénovations, accent mis sur les logements sociaux, aide au remplacement des appareils électroménagers à faible performance énergétique) ;
4. Développement de méthodes de protection des consommateurs et de prise de conscience sociale (ex : soutien aux professionnels pour identifier les foyers en situation de précarité énergétique, campagnes de visibilité, pages internet d'information).

S'il est difficile d'évaluer l'efficacité de ce plan à l'heure actuelle, il fixe un cadre complet pour traiter différents aspects de la précarité énergétique.

Sources ■ Eurostat, 2020 ■ EU Energy Poverty Observatory, Member State Report - Spain, 2020 ■ Gobierno de España, Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, 2019.

## France

L'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) utilise un indicateur de « sensation de froid » montrant que 14% des foyers ont eu froid pendant au moins 24 heures dans leur logement au cours de l'hiver passé. En outre, entre 2019 et 2020, avec la crise de la Covid-19, la part des foyers français déclarant limiter leur consommation énergétique pour éviter une augmentation de leur facture d'énergie est passée d'un tiers des foyers à la moitié, soit plus de 34 millions de personnes.



Cette carte représente seulement la France métropolitaine et ne fait pas apparaître les territoires d'Outre-mer également concernés par cet encadré.

Depuis une décennie, la France lutte activement contre la précarité énergétique. Un réseau d'acteurs de la précarité énergétique, appelé RAPPEL, a été fondé en 2007 pour permettre de créer une plateforme d'échange pour les professionnels, partager des informations et des outils de lutte contre la précarité énergétique et informer les autorités de la situation. La précarité énergétique a ensuite été définie en 2010, ce qui a conduit à la création de l'Observatoire national (ONPE).

En termes de mesures palliatives, la France s'est longtemps appuyée sur des tarifs sociaux, qui avaient l'inconvénient de ne soutenir que les dépenses d'électricité et de gaz. Ces mesures excluaient les foyers vulnérables utilisant un chauffage au fioul ou au bois, et ne touchaient donc que 40% des foyers souffrant de précarité énergétique. Depuis 2016, le pays offre un soutien social sous forme de « Chèques énergie ». Cette aide financière est allouée aux foyers à faibles revenus, soit pour payer leurs factures d'énergie, soit pour contribuer au financement de travaux de rénovation. Si ces Chèques énergie ont sensiblement élargi le spectre du mécanisme, leurs détracteurs ont montré que de nombreuses personnes ne les utilisent pas et que les montants sont négligeables pour le financement de travaux de rénovation.

*Habiter Mieux* est un programme destiné aux familles à bas revenus, mis en place depuis 2010 pour financer des travaux de rénovation visant à améliorer l'efficacité énergétique d'un logement. En fonction des revenus des ménages et de la performance énergétique de leur logement, le programme propose aux propriétaires une aide financière allant jusqu'à 50% du coût des travaux de rénovation et en offrant une prime aux économies d'énergie. L'accès à cet outil est facilité par une gestion et un repérage local des foyers pouvant en bénéficier (ex : par le biais d'organisations, de services publics et d'administrations locales) et par le soutien d'un conseiller pour réaliser le diagnostic énergétique du logement et identifier d'autres mécanismes d'aides auxquelles le foyer est éligible. Le programme est géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour le compte de l'État et peut être soutenu par un financement local.

Un rapport de la Cour des comptes souligne que ce programme a réalisé 81% des 300 000 rénovations prévues sur la période 2010-2017, avec des gains de performance énergétique d'environ 40% dans les logements rénovés (contre un objectif de 30%). Le mécanisme a profité en grande majorité aux foyers à très faibles revenus (plus de 70% des cas). Cependant, certains obstacles continuent à entraver le plein potentiel du programme : révisions fréquentes du budget alloué à ce programme et donc des montants que peuvent percevoir les ménages ; faibles améliorations de la performance énergétique et mauvaise qualité des travaux de rénovation dans certains logements. Le programme d'investissements pour 2018-2022 visait à allouer 1,2 milliard d'euros à *Habiter mieux* de manière à rénover environ 7 millions de logements à faible performance énergétique d'ici 2025. Les dernières évolutions sont positives : en 2019, plus de 150 000 logements ont été rénovés avec le soutien de l'ANAH, soit une augmentation de 65% par rapport à 2018.

À partir de 2020, le gouvernement français a modifié ce mécanisme pour créer une prime unique appelée *MaPrimeRénov'*. Il a fusionné un crédit d'impôt disponible pour tous avec des primes pour les foyers à bas revenus. L'allocation dépend des estimations d'améliorations de la performance

énergétique ainsi que des revenus des ménages, afin de profiter essentiellement aux foyers à faibles revenus.

Les mesures françaises sont régulièrement réévaluées et améliorées grâce au dynamisme des acteurs de la société civile. Néanmoins, l'ONPE souligne que les améliorations de 2019 en matière de performance énergétique et de systèmes de chauffage ont été contrebalancées par l'augmentation des prix de l'énergie. La précarité énergétique reste donc une question urgente avec des taux de rénovation qui demeurent faibles.

Sources ■ Eurostat, 2020 ■ EU Energy Poverty Observatory, Member State Report - France, 2020 ■ ANAH ■ Cour des comptes, Le programme « Habiter mieux » de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), Communication à la commission des finances du Sénat, février 2018 ■ Décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique ■ Agence Nationale pour l'Information sur le Logement ■ ONPE, Tableau de bord de la précarité énergétique – édition 2020, 2021.

## Encadré 2 ■ Bulgarie, un taux élevé de précarité énergétique

La Bulgarie connaît des taux élevés de précarité énergétique : de nombreux foyers limitent leur consommation de chauffage pour réduire leurs factures d'énergie et ne sont pas en mesure d'investir pour améliorer l'efficacité énergétique. 30% d'entre eux n'étaient pas capables de chauffer suffisamment leur logement en 2019, malgré une forte baisse par rapport à 2005 où ce pourcentage atteignait 70%. Inversement, 19% des foyers bulgares avait des impayés sur leurs factures en 2005, un taux qui a atteint 30% en 2018.



Outre la faible performance énergétique du parc immobilier, les coûts énergétiques représentent une dépense importante pour de nombreux ménages bulgares. S'ils restent faibles, les prix de l'électricité et du chauffage collectif ont augmenté au cours des dernières années et les revenus restent faibles comparés à la moyenne de l'UE.

L'accès à une énergie abordable est donc une question cruciale en Bulgarie. Une hausse importante des prix de l'énergie en 2012 avait conduit à des manifestations de masse en février 2013, après des dépenses énergétiques élevées au cours de l'hiver. Ces protestations s'étaient soldées par la démission du gouvernement. Voyant ces réactions, les responsables politiques ont été réticents à transformer le système énergétique centralisé et régulé, qui maintient les prix de l'énergie à un niveau artificiellement bas.

Alors qu'un processus de libéralisation du marché de l'électricité est en cours dans toute l'UE, la Bulgarie explique, dans son Plan national en matière d'énergie et de climat (voir section 2.2.), son intention de protéger les foyers vulnérables : « Avant le début du processus de libéralisation intégrale du marché de l'électricité, un mécanisme de protection des consommateurs d'électricité vulnérables sera mis en place », comportant des mesures financières et non-financières. Une aide financière est déjà attribuée en soutien aux foyers à faibles revenus. Les dépenses de chauffage des foyers vulnérables sont soutenues par des allocations en hiver. Enfin, un soutien exceptionnel est accordé si ces foyers doivent engager des coûts supplémentaires (ex : réparation des équipements de chauffage).

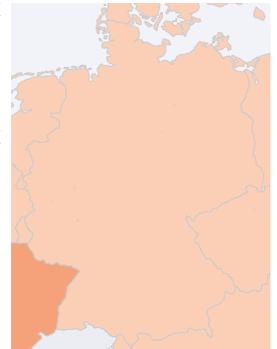
Quant aux mesures de rénovation, un Programme national pour l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels multifamiliaux a été lancé en 2015. Il vise à booster la performance énergétique des bâtiments résidentiels afin qu'ils relèvent au moins de la classe C. Cette mesure permet aux foyers qui en bénéficient de faire des économies d'énergie, de faire baisser le montant de leur facture énergétique et de profiter d'un meilleur confort. Les associations de propriétaires éligibles peuvent postuler à un soutien financier et organisationnel qui couvre 100% des coûts des travaux de rénovation. Ce programme a permis de rénover plus de 36 000 logements en 2018. Les foyers pouvaient aussi bénéficier en 2005-2019 de la Ligne de crédit pour l'efficacité énergétique résidentielle (REECL), une aide créée par la Commission européenne et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement qui octroie des prêts et des subventions aux projets d'efficacité énergétique (par le biais de lignes de crédits pour les banques).

Cependant, ces programmes ne s'adressent pas spécifiquement aux consommateurs les plus vulnérables, qui ont déjà du mal à s'acquitter de leurs factures énergétiques et qui peuvent donc difficilement investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique de leur logement. Une proportion importante de la population souffre de précarité énergétique et les mesures existantes demeurent insuffisantes pour régler ce problème de manière structurelle.

Sources ■ Eurostat, 2020 ■ EU Energy Poverty Observatory, Member State Report - Bulgaria, 2020 ■ Hajdinjak, M., & Asenova, D. (2019). Sustainable Energy Consumption and Energy Poverty: Challenges and Trends in Bulgaria. In Energy Demand Challenges in Europe (pp. 115-126). Palgrave Pivot, Cham ■ Integrated Energy and Climate Plan of the Republic of Bulgaria 2021-2030 ■ Ministry of Regional Development and Public Works, 36,545 dwellings in a total of 511 multifamily residential buildings were renovated in 2018, 2019, consulté le 15.01.2021 (en bulgare) ■ <http://reeccl.org> ■ Economidou, M. et al., Accelerating energy renovation investments in buildings, Joint Research Centre, 2019.

### Encadré 3 ■ Allemagne : la précarité énergétique, une question purement sociale

La part de la population allemande souffrant du froid chez elle est relativement réduite, avec seulement 2,5% de la population estimant ne pas être en mesure de chauffer suffisamment son domicile en 2019. Cela représente néanmoins environ 2 millions de personnes. En outre, en comparaison de la moyenne européenne, l'Allemagne compte un taux supérieur de foyers dont une part importante des revenus est consacrée aux dépenses énergétiques (17,4% des foyers en 2015) ou dont les dépenses énergétiques sont inhabituellement basses (17,4%). Le coût de l'électricité en Allemagne est élevé et contribue au risque de précarité énergétique chez les foyers à faibles revenus. En 2019, 4,8 millions de menaces de coupures d'électricité ont été comptabilisées et 290 000 foyers en ont fait l'expérience.



Cependant, le gouvernement fédéral allemand ne reconnaît pas la précarité énergétique comme un problème en tant que tel. Il la considère comme une question relevant de la pauvreté en général, et développe donc une approche sociale pour soutenir les foyers à faibles revenus. On observe une divergence avec les niveaux régional et local, qui voient éclore des initiatives de lutte contre la précarité énergétique. Ainsi, la région Rhénanie-du-Nord-Westphalie (NRW) a mis en place un projet intitulé « La NRW lutte contre la précarité énergétique ». Elle repose sur la coopération des centres d'information des consommateurs (*Verbraucherzentrale*) et des fournisseurs d'énergie pour conseiller les consommateurs vulnérables et garantir leur approvisionnement en énergie.

Une enquête sur la précarité énergétique réalisée par des membres du Parlement fédéral en 2019 constate un nombre croissant de coupures d'électricité et de gaz dans les foyers allemands. Le ministère fédéral de l'économie et de l'énergie y a répondu en indiquant qu'il n'existe pas de définition recevable de la précarité énergétique et que l'Allemagne dispose d'allocations sociales pour contribuer à lutter contre la pauvreté et pour garantir un minimum vital décent incluant les besoins énergétiques. Le gouvernement, qui cherche à rendre l'énergie abordable pour tous les citoyens, estime que les individus peuvent aussi agir de leur côté en changeant de fournisseur d'énergie, en adoptant des comportements favorisant les économies d'énergie et en investissant dans l'efficacité énergétique.

Les allocations sociales de base, à savoir l'aide sociale et les allocations pour les demandeurs d'emploi, sont des montants mensuels calculés sur la base d'une évaluation des dépenses en termes de besoins standard, comprenant une part d'électricité. Les foyers sont généralement protégés des coupures, y compris par le biais de mesures régionales et locales afin d'aider au paiement des factures d'énergie (à Hanovre par exemple) ou pour limiter l'alimentation électrique (à Cologne par exemple).

Une étude d'experts commanditée par le Ministère de l'économie a analysé les coupures d'approvisionnement en électricité : elle soutient l'idée que les instruments de l'État providence permettent généralement de les éviter. Elle a constaté que les foyers à faibles revenus sont les plus touchés, mais pas seulement : la moitié des foyers concernés par les coupures perçoivent des allocations liées aux dispositifs de revenus minimums (comme l'aide sociale et l'allocation pour les demandeurs d'emploi). L'étude estime que les coupures d'électricité ne peuvent donc pas être uniquement considérées comme le résultat de la pauvreté de revenus ou comme des problèmes d'efficacité énergétique, mais doivent être analysées en corrélation avec, par exemple, de mauvaises compétences en termes de planification et avec des événements graves de la vie (tels que des problèmes sanitaires ou familiaux). Un examen au cas par cas est généralement réalisé avec le fournisseur d'énergie et les prestataires d'allocations sociales afin de trouver une solution : par exemple un prêt à taux zéro accordé au consommateur afin de pouvoir rembourser ses impayés.

Des mécanismes consultatifs, tels que le projet *Stromspar-Check* (chèque d'économie d'électricité), sont également mis en place pour soutenir les foyers à faibles revenus. Des conseils et des outils leur sont proposés pour réaliser des économies d'énergie. Ce mécanisme, développé par l'association Caritas et l'Association des agences de l'énergie et de la protection du climat en Allemagne, forme des demandeurs d'emploi de longue durée afin qu'ils puissent conseiller les ménages sur leur consommation d'électricité et leurs actions en matière de protection du climat. Depuis 2008, plus de 320 000 foyers ont bénéficié de ce programme, avec des économies d'énergie estimées entre 100 et 250 euros par an et par foyer.

Plusieurs programmes en faveur de l'efficacité énergétique sont mis en place par le gouvernement fédéral pour rénover les bâtiments (tels que des prêts dans le cadre du programme de rénovation des bâtiments CO2) et améliorer les conditions de chauffage des bâtiments (telles que des subventions dans le cadre du programme d'incitations en faveur de l'efficacité énergétique), mais ils ne ciblent pas en priorité les foyers en situation de précarité énergétique.

En 2015, le gouvernement fédéral a envisagé d'introduire une composante climat dans les subventions -logements des foyers à faibles revenus, afin de faciliter l'accès à des logements performants en matière énergétique, dont les loyers sont plus élevés mais les coûts énergétiques plus faibles. Finalement, avec l'instauration en 2021 d'un prix national du CO2 qui conduira à une hausse des coûts de chauffage, le gouvernement a décidé d'introduire une composante climat dans les allocations logement des foyers à faibles revenus afin de compenser l'augmentation des prix de l'énergie. Plus de 600 000 foyers devraient recevoir en moyenne 15 euros supplémentaires par mois.

Sources ■ Eurostat, 2020 ■ EU Energy Poverty Observatory, Member State Report - Germany, 2020 ■ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] Ausmaß und Auswirkungen der Energiearmut, Bundestagsdrucksache 19/8879 ■ Stromspar-Check website : Economidou, M. et al., Accelerating energy renovation investments in buildings, Joint Research Centre, 2019 ■ Verbrauchzentrale NRW, Das Landesprojekt „NRW bekämpft Energiearmut“, consulté le 18.01.2021. ■ HEINDL P. et LÖSCHEL A. 2016. Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGVV. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, ZEW ■ Stromspar-Check, 2019. Bundesumweltministerin Svenja Schulze startet Stromspar-Check aktiv, Pressemitteilung. [consulté le 08.01.2021] ■ German Federal Government, 2020. "Klimaschutzpaket. Mit Wohngeld entlasten". [consulté le 08.01.2021]

## ■ Le rôle des initiatives locales

Des actions concrètes de lutte contre la précarité énergétique sont souvent menées au niveau local avec le soutien de financements nationaux et européens. De nombreuses municipalités, en coopération avec des ONG locales, des entreprises, des fournisseurs d'énergie et des opérateurs de réseaux mettent en œuvre des mécanismes de soutien aux foyers vulnérables, tels que des audits ou des conseils en matière d'énergie, des améliorations de l'efficacité énergétique et un soutien à la rénovation (voir l'Encadré 3 pour quelques exemples d'initiatives locales en Allemagne et l'Encadré 4).

L'un des défis récurrents en matière de lutte contre la précarité énergétique consiste à identifier précisément les foyers souffrant de précarité énergétique. **L'action locale est particulièrement utile pour mobiliser les acteurs de la société civile déjà engagés auprès des citoyens**, notamment de ceux qui sont les plus susceptibles de basculer dans la précarité énergétique. Il s'agit d'acteurs comme la Soupe populaire, la Croix-Rouge locale, les associations de soutien aux familles monoparentales, aux jeunes et aux personnes âgées, etc.

### Encadré 4 ■ Des exemples d'initiatives efficaces

**Le projet Papillon** a été lancé, dans une communauté flamande, par un assistant social témoin des souffrances de certaines familles en situation de précarité énergétique. En partenariat avec l'entreprise Bosch, il a développé un concept de location à bas coût d'appareils électroménagers performants et économes en énergie. Cette initiative permet aux familles à faibles revenus d'utiliser ces appareils en échange d'une faible contribution mensuelle, au lieu de vieux appareils énergivores qui gonflent le montant des factures. Bosch fournit les appareils électroménagers et une assistance sur toute la durée de vie des appareils. Le programme est actuellement élargi à plus grande échelle.

Sources ■ Bouzarovski, S. and Thomson, H. "Transforming energy poverty policies in the European Union: Second annual report of the European Union Energy Poverty Observatory", Report, November 2019.

**Les points conseil énergie à Barcelone** : Développé par le conseil municipal de Barcelone et coordonné par le cabinet de conseil espagnol à but non-lucratif Ecoserveis et l'organisation sociale ABD, ce mécanisme fournit à tous les habitants des conseils sur leur droit à l'énergie et sur l'efficacité énergétique. Il touche environ 20 000 consommateurs vulnérables par an, par le biais de onze points conseil énergie situés dans tous les quartiers de la ville. Depuis le lancement de ce service public en 2017, 100 agents, essentiellement des chômeurs de longue durée, ont été formés afin d'identifier les foyers en situation de précarité énergétique et de leur fournir un soutien spécifique pour améliorer leur situation (par des conseils pour réduire leur consommation d'énergie et pour obtenir un soutien financier par exemple). Dans certains cas, des agents visitent les logements pour fournir des équipements à bas coût.

Source ■ Marta Garcia Paris, Ecoserveis, 2021 ■ EU Energy Poverty Observatory Case Study: Energy Advice Points.

## 2.2 ■ Les actions de l'UE pour lutter contre la précarité énergétique

Conformément au principe de subsidiarité, les principales politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique sont décidées par les États membres, les régions et les entités locales. Cependant, la Commission s'est montrée active pour articuler différents outils au soutien des actions nationales et locales afin de sortir les Européens de la précarité énergétique : partage d'expériences, législation, fonds et outils, tels que la récente stratégie pour une « Vague de rénovations des bâtiments ».

### ■ Partage d'expérience sur la précarité énergétique pour informer les responsables politiques

Lancé en janvier 2018, l'**Observatoire européen de la précarité énergétique** est une initiative de la Commission conçue pour aider les États membres dans leurs efforts de lutte contre la précarité énergétique, en leur fournissant une plateforme d'échange des connaissances et des bonnes pratiques. Sa combinaison d'indicateurs offre une base utile à la collecte de données et la mesure du phénomène au niveau de l'UE. Les données, les résultats de recherche et l'expérience du monde réel rassemblés sur cette plateforme sont utilisés par l'Observatoire pour proposer de bonnes pratiques, des formations et des conseils aux responsables politiques<sup>56</sup>. Dans le sillage de l'Observatoire devrait être lancé prochainement un nouveau groupe consultatif sur la précarité énergétique. Il travaillera avec les municipalités et offrira un soutien opérationnel à la mise en œuvre de mesures d'atténuation de la précarité énergétique<sup>57</sup>.

Parallèlement, **Interreg Europe soutient les gouvernements locaux et régionaux**, grâce au partage de leurs expériences de politiques publiques et en accordant un soutien financier aux projets interrégionaux. Ainsi, le projet Social Green<sup>58</sup> a rassemblé des municipalités et agences de l'énergie dans six États membres. Il a permis d'identifier **des instruments politiques locaux** permettant de verdir le secteur du logement social tout en luttant contre la précarité énergétique. Leurs travaux montrent que les régions peuvent apprendre les unes des autres pour relever des défis similaires.

La Commission envisage également de lancer une **Initiative en faveur du logement abordable** pour fournir un soutien technique aux projets liés au logement social. Ce projet impliquerait la rénovation de 100 quartiers phares, qui constitueront des exemples à reproduire<sup>59</sup>.

### ■ Mesures législatives pour encourager les États membres à agir

Sur le plan législatif, l'UE a fourni en 2009 une première base pour faire la lumière sur le défi de la précarité énergétique. **Les États membres ont dû** :

<sup>56</sup>. ENGAGER 2019. "Moving beyond the state of the art in energy poverty measurement", SAREEN S. et THOMSON H. (éd.) See EU Energy Poverty Observatory, *Guidance for policy-makers*. [consulté le 18.12.2020]

<sup>57</sup>. La Commission européenne (DG ENER) a lancé un [appel d'offres](#) début 2020 pour « Fournir une assistance technique aux municipalités mettant en œuvre des solutions durables en vue de réduire la pauvreté énergétique ».

<sup>58</sup>. [Interreg Europe](#), projet Social Green ; voir le rapport d'auto-évaluation intégré, consulté le 15.01.2021.

<sup>59</sup>. Commission européenne, 2020. [Communication « Une Vague de rénovations pour l'Europe »](#), 14 octobre.

- **définir le concept de « consommateurs vulnérables »** dans un contexte national, « en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique »;
- prendre des mesures en faveur des « consommateur vulnérables », y compris « afin de lutter contre la pauvreté énergétique là où elle se présente »<sup>60</sup>.

Si tous les États membres ont défini et identifié des mesures pour soutenir les consommateurs vulnérables, ils n'ont globalement pas développé de cadre d'action plus clair pour réduire la précarité énergétique.

Dix ans plus tard, le **paquet « Une énergie propre pour tous les Européens »**, avec le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et les révisions des directives sur la performance énergétique des bâtiments et sur l'efficacité énergétique, a mis davantage encore l'accent sur la nécessité d'accélérer la rénovation des bâtiments et d'agir de manière ciblée pour éradiquer la précarité énergétique.

Visant à protéger les consommateurs vulnérables et à encourager les investissements en faveur de l'efficacité énergétique, ces mesures réglementaires européennes cherchent à proposer un cadre flexible et efficace afin que les gouvernements nationaux, régionaux et locaux puissent les adapter à leurs situations.

Le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie prévoit que les États membres soumettent à la Commission des **plans nationaux en matière d'énergie et de climat** présentant leurs modalités d'action pour satisfaire aux objectifs en matière d'énergie et de climat. Ces plans nationaux **devraient inclure une évaluation de la précarité énergétique** et, si le nombre de foyers touchés par la précarité énergétique est estimé être important, l'État membre devrait présenter des mesures adéquates pour résoudre le problème. Cependant, l'évaluation des plans nationaux par la Commission souligne que plusieurs États membres ne s'attaquent pas suffisamment au problème et que, dans leur majorité, les États adoptent une approche systématique pour lutter contre la précarité énergétique, au lieu de recourir à un plan d'action ciblé<sup>61</sup>.

Une analyse réalisée par l'Observatoire européen de la précarité énergétique a évalué dans quelle mesure les plans nationaux s'attaquaient à la précarité énergétique sur la base de 13 critères, tels que la reconnaissance et la définition de la précarité énergétique par l'État membre, ou le type et le nombre de mesures présentées pour répondre à ce problème<sup>62</sup>. Les plans nationaux belge, espagnol, puis français et lituanien ressortent comme ceux ayant l'approche la plus globale de la précarité énergétique, même s'il reste des lacunes à combler dans leurs stratégies. Inversement, plusieurs pays ne reconnaissent ni ne définissent la précarité énergétique dans leur plan national, et présentent un nombre limité de mesures mises en œuvre pour faire face à ce problème. Ces pays sont essentiellement ceux ayant une approche purement sociale de la précarité énergétique et dans lesquels peu de ménages sont susceptibles d'en souffrir : ainsi, en 2019, moins de 3% de la population du Danemark, de l'Estonie, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède se déclare incapable de chauffer

<sup>60</sup>. Article 3 de la Directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, 13 juillet 2009.

<sup>61</sup>. Commission européenne, *Évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat*, 17 septembre 2020.

<sup>62</sup>. Cette brève vue d'ensemble repose sur une analyse détaillée de la manière dont la précarité énergétique est abordée dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (NECP), à retrouver dans BOUZAROVSKI S., THOMSON H., CORNELIS M., VARO A. et GUYET R. 2020. *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*, EU Energy Poverty Observatory, 2020.

suffisamment son logement. Par ailleurs, ces pays ne reconnaissent pas, dans leur plan national en matière d'énergie et de climat, la précarité énergétique comme un phénomène distinct.

En outre, dans le cadre des exigences requises par la directive relative à la performance énergétique, les États membres devaient soumettre à la Commission des **stratégies nationales de rénovation à long terme** avant mars 2020 ; fin 2020, la moitié des États n'avait toujours pas remis leurs stratégies<sup>63</sup>. Ces dernières sont également importantes pour lutter contre la précarité énergétique au niveau national.

### ■ Financer des actions de lutte contre la précarité énergétique

L'UE fournit également des financements qui contribuent à la lutte contre la précarité énergétique, notamment dans le cadre du programme « Énergie intelligente pour l'Europe » (IEE, clôturé depuis 2013) ou encore via les fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Dans le cadre du programme Horizon 2020 notamment, l'UE a financé plusieurs **projets de recherche** dont le but est de tester des solutions innovantes pour lutter contre la précarité énergétique<sup>64</sup>.

Des projets plus importants ont également été soutenus par la Banque européenne d'investissement (BEI) à travers différentes activités. Le **mécanisme européen d'assistance à l'échelle locale** (ELENA, développé par la BEI et la Commission européenne) fonctionne depuis 2009. Il a octroyé 180 millions d'euros à des projets en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments et les transports, mobilisant au total 6 milliards d'euros d'investissements<sup>65</sup>. Ce mécanisme offre l'assistance d'experts dans la mise en place de projets locaux, encourage des projets agrégés plus vastes pour réduire les coûts de transaction et vise à développer des expériences servant les projets futurs. La BEI a aussi créé un instrument financier, « **Un financement intelligent pour des bâtiments intelligents** », qui utilise les subventions européennes comme garanties pour encourager les investissements privés dans la rénovation de bâtiments résidentiels et aider 3,2 millions de familles à sortir de la précarité énergétique<sup>66</sup>. La Commission prévoit aussi de renforcer l'accès aux financements privés pour la rénovation des bâtiments dans le cadre de la prochaine Stratégie renouvelée en matière de finance durable<sup>67</sup>.

Avec la crise de la Covid-19, l'UE a adopté un programme de relance historique, *Next Generation EU* (NGEU). Ce vaste plan de relance devrait permettre à l'UE d'agir pour la première fois comme un stabilisateur macro-économique. 312,5 milliards d'euros sur les 750 milliards d'euros du budget NGEU seront octroyés aux États membres sous la forme de subventions par le biais d'une **Facilité pour la reprise et la résilience** (RFF). Chaque État membre devra

<sup>63</sup>. Commission européenne, 2020. *Performance énergétique des bâtiments : la Commission invite 13 États membres et le Royaume-Uni à présenter leurs stratégies nationales de rénovation à long terme*, 3 décembre. Voir aussi l'évaluation par le BPIE des stratégies de rénovation à long terme présentées, septembre 2020. [consulté le 18.12.2020]

<sup>64</sup>. Voir l'exemple des projets STEP et ASSIST dans le cadre d'Horizon 2020.

<sup>65</sup>. Banque européenne d'investissement, 2019. *Solutions de la Banque européenne d'investissement pour l'efficacité énergétique – Le Mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (ELENA) fête sa dixième année*. Voir aussi le [site internet de la BEI](#). En 2019, on comptait 44 projets d'efficacité énergétique, 5 projets résidentiels durables et 6 projets de transports en cours.

<sup>66</sup>. TANKLER A. 2019. « *Les projets de la BEI dans les énergies propres* », Banque européenne d'investissement, 14 novembre.

<sup>67</sup>. Commission européenne, 2020. *Communication « Une vague de rénovations pour l'Europe »*, 14 octobre.

soumettre un Plan national pour la reprise et la résilience, qui devra être approuvé par la Commission européenne avant que le financement au titre de la RFF ne soit octroyé à l'État membre. Dans sa Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, la Commission a lancé son initiative phare « **Rénover** » qui présente la rénovation des bâtiments comme un investissement à prioriser dans le cadre de la RFF<sup>68</sup>.

■ **Des outils politiques pour aborder la question de la précarité énergétique :**  
**la « Vague de rénovations »**

Le **Socle européen des droits sociaux** proclamé par les institutions européennes en 2017 consacre un ensemble de droits dont l'objectif est d'assurer l'égalité des chances, des conditions de travail équitables et la protection sociale des citoyens. Un des 20 principes clés promus par ce Socle formule pour toute personne le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris en matière d'énergie et de transports<sup>69</sup>. Un plan d'action visant à mettre en œuvre le Socle des droits sociaux devrait être publié dans les premiers mois de 2021 et constituer une opportunité pour inclure une action plus forte contre la précarité énergétique.

La « **Vague de rénovations** » présentée par la Commission von der Leyen devrait constituer une avancée majeure dans le domaine de la lutte contre la précarité énergétique. Elle établit un cadre pour accélérer la rénovation globale des bâtiments à faible efficacité énergétique en Europe, avec l'objectif de rénover 35 millions d'unités de bâtiment d'ici 2030. Publiée en octobre 2020, cette stratégie prévoit, *a minima*, de multiplier par deux le taux de rénovation, et d'améliorer la qualité des rénovations pour atteindre des normes plus élevées d'efficacité énergétique. Elle cherche à supprimer les obstacles à la rénovation, tels que la difficulté à mobiliser des financements et à organiser les travaux, ainsi que la réticence à s'engager dans un processus long. La communication de la Commission identifie trois priorités de rénovation :

- Les bâtiments dont la performance énergétique est la plus médiocre afin d'éradiquer la précarité énergétique,
- les bâtiments publics (ainsi, les écoles peuvent être des priorités d'investissement pertinentes en période de relance<sup>70</sup>)
- La décarbonation des systèmes de chauffage et de climatisation.

Sur la base des outils existants, la Vague de rénovations propose une stratégie globale faite de législations, de financements ciblés et d'outils d'assistance technique pour permettre une transformation du paysage de la rénovation. Elle inclut aussi des mesures pour rendre l'écosystème de la construction plus durable, pour créer des emplois verts, pour améliorer les opportunités de formation des travailleurs et pour s'attaquer à la précarité énergétique.

Parallèlement, la Commission a publié une **liste de recommandations** destinée aux États membres pour lutter contre la précarité énergétique. La Commission exhorte par exemple les États membres à évaluer les effets redistributifs de la transition énergétique, à utiliser davantage de moyens de participation du public pour développer des politiques de lutte

68. Commission européenne, 2020. Communication « Une vague de rénovations pour l'Europe », 14 octobre.

69. Commission européenne. Les vingt principes clés du socle européen des droits sociaux. [consulté le 07.01.2021]

70. PELLERIN-CARLIN T., EISL A. et MAGDALINSKI E. 2020. "Surmonter les crises liées au covid-19 : construire une Europe durable et résiliente". *Policy Brief*, avril.

contre la précarité énergétique, à améliorer la coordination entre les différents niveaux de l'administration et à mieux identifier et cibler les foyers à faibles revenus<sup>71</sup>.

Plusieurs organisations travaillant sur la précarité énergétique<sup>72</sup>, telles que le réseau *Climate Action Network*, le réseau d'action ENGAGER COST ainsi que des organisations nationales, ont analysé les mesures mises en œuvre dans six États membres d'Europe centrale et orientale et ne sont pas convaincues par l'efficacité de l'approche de l'UE pour lutter contre la précarité énergétique. Alors qu'elle souhaite traiter ce problème, l'UE fournit essentiellement des lignes directrices aux États membres, au lieu d'accorder de véritables incitations financières à la rénovation ou d'engager des mesures coercitives pour pousser les pays à agir. Elles concluent que tant que la responsabilité de la lutte contre la précarité énergétique relèvera majoritairement de la bonne volonté des États, l'impact de la Vague de rénovations pourrait avoir des effets bénéfiques limités si aucune mesure plus forte n'est prise.

Il existe déjà bon nombre d'outils « peu contraignants », de politiques et de recommandations au niveau de l'UE visant à encourager les États membres à agir contre la précarité énergétique. Néanmoins, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat couvrent insuffisamment le sujet et les stratégies nationales de rénovation à long terme se font attendre, laissant penser que **les dispositions européennes actuelles pour lutter contre la précarité énergétique manquent de force coercitive**. Alors que tous les États membres sont affectés, bien que différemment, une action concrète à l'échelle européenne pour mettre fin à la précarité énergétique pourrait avoir un impact majeur sur les conditions de vie de millions d'Européens et, par ricochet, améliorer la santé publique et aider l'Europe à atteindre ses nouvelles ambitions climatiques. Au-delà des recommandations actuellement formulées par la Commission, l'UE devrait montrer son engagement à sortir les Européens de la précarité énergétique, *a fortiori* en cette période de crise de la Covid-19, par le biais d'une autre approche : faire de cette question une priorité de l'agenda politique et se concentrer sur le volet *politique* de la question.

71. Commission européenne, 2020. *Recommandation de la Commission sur la précarité énergétique*, 14 octobre.

72. LIFE Unify 2020. "Tackling energy poverty through National Energy and Climate Plans: Priority or empty promise?".

### 3 . RECOMMANDATION : ETABLIR UNE STRATÉGIE POLITIQUE POUR SORTIR DES MILLIONS D'EUROPÉENS DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

**Une stratégie politique : l'Europe a besoin d'un discours convaincant et d'une coalition autour de la précarité énergétique**

La principale nouveauté apportée à l'UE par la présidente von der Leyen est la présentation d'une stratégie politique cohérente et globale appelée « Pacte vert pour l'Europe ». Dans cette section, nous soutenons l'idée qu'**introduire la question de la précarité énergétique en tant que composante à part entière de la stratégie politique et du discours narratif du Pacte vert permettrait de renforcer la coalition politique qui soutient ce projet**, et pourrait conduire à l'adoption de politiques améliorant la vie de millions de citoyens européens<sup>73</sup>.

Le succès politique du Pacte vert pour l'Europe repose sur une **coalition politique** capable de recueillir le soutien d'une majorité de commissaires européens, de parlementaires européens et de représentants des États membres au Conseil de l'UE<sup>74</sup>. **S'attaquer fermement à la précarité énergétique renforcerait cette coalition dans les trois institutions européennes :**

- Au sein de la Commission, la lutte contre la précarité énergétique serait un moyen pour l'UE de montrer que son Socle européen des droits sociaux aboutit à de véritables décisions qui améliorent concrètement la vie des Européens. Elle serait par ailleurs un moyen pour la Commission européenne de donner suite politiquement aux recommandations qu'elle a publiées en octobre 2020 (voir Partie 2.2).
- Au sein du Parlement, la lutte contre la précarité énergétique pourrait sans doute recueillir le soutien des députés européens issus des pays les plus touchés par la précarité énergétique (Grèce, Bulgarie), ainsi que celui des députés européens accordant une grande importance à la justice sociale (notamment les socio-démocrates) et aux valeurs familiales (notamment les chrétiens-démocrates).
- Au sein du Conseil de l'UE, si certains gouvernements nationaux pourraient être réticents à envisager la précarité énergétique comme une priorité politique pour l'UE (par exemple l'Allemagne), d'autres (comme la Bulgarie) peuvent percevoir dans cette action européenne une manière pour l'Union européenne de jouer son rôle en aidant les États membres à résoudre ces problèmes.

Au sein de ces trois institutions, la lutte contre la précarité énergétique constitue une opportunité d'élargir la coalition qui soutient actuellement le Pacte vert pour l'Europe, en incluant

<sup>73</sup>. Cette section se base sur le cadre conceptuel présenté par Michael J. Graetz et Ian Shapiro dans *The Wolf at the Door, The Menace of Economic Insecurity and How to Fight It*. Ils analysent en détail six éléments d'une politique de redistribution efficace : (i) créer une coalition efficace, (ii) développer des objectifs immédiats autour de laquelle la coalition peut s'organiser (iii), élaborer des discours narratifs moraux convaincants, (iv) trouver des leaders, (v) créer ou trouver les ressources qui rendront l'innovation politique possible, et (vi) intégrer des mécanismes pour ancrer ces buts immédiats une fois qu'ils sont atteints, afin d'empêcher les générations futures de les ébranler ou de les saper.

<sup>74</sup>. PELLERIN-CARLIN T. et VINOIS J.-A. 2020. "Making the Green Deal a European Success: Coalition, Narrative, Flagships", *Policy Brief*, Février.

des responsables politiques dans des domaines hors énergie, tels ceux s'occupant des affaires sociales<sup>75</sup>, de la famille, de la santé et du logement.

Pour constituer une telle coalition politique, nous recommandons d'élaborer un **discours politique** montrant que sortir des millions d'Européens de la précarité énergétique devrait devenir un objectif majeur du Pacte vert pour l'Europe.

Tout d'abord, elle peut être intégrée au discours sur la « transition juste », qui est déjà une composante du Pacte vert<sup>76</sup>. Sur la base du slogan souvent répété visant à « ne délaissier personne », les responsables politiques de l'UE pourraient souligner que le système énergétique polluant actuel délaisse dans les faits des millions de personnes : les millions d'Européens qui souffrent du froid chez eux en hiver, en raison de l'inefficacité énergétique des bâtiments ; mais aussi les Européens qui ne peuvent pas rafraîchir leur domicile durant les vagues de chaleur ; ou encore ceux qui ne peuvent se permettre d'accéder aux services de mobilité. Sortir ces familles de la précarité énergétique peut être une des réponses aux promesses formulées par le Pacte vert pour l'Europe selon lesquelles l'UE, après avoir réussi à mettre en œuvre son Pacte vert, sera meilleure et plus juste que ce qu'elle est aujourd'hui.

Ensuite, pour obtenir le soutien de segments spécifiques de la société, un discours convaincant sur la précarité énergétique pourrait s'appuyer sur l'importance des valeurs familiales pour de nombreux Européens. En effet, dans la sphère politique, il ne suffit pas de baser son discours sur la rationalité. Les émotions et les valeurs sont un puissant facteur pouvant conduire à l'action. Si nous dépassons les statistiques utilisées dans ce Policy Paper pour comprendre la précarité énergétique, nous pouvons tout simplement percevoir la précarité énergétique comme le fait que des familles souffrent du froid chez elles. Nous suggérons donc, aussi, de considérer que la précarité énergétique met en péril les valeurs familiales traditionnelles, selon lesquelles les parents doivent être capables de fournir à leurs enfants les soins et la sécurité dont ils ont besoin. Une telle formulation devrait pouvoir faire l'objet d'un consensus politique et constituer un moyen utile pour les chrétiens-démocrates d'Europe de formuler le défi de la précarité énergétique selon leurs propres termes.

Pour finir, un tel discours pourrait être résumé en une phrase très simple, servant aussi d'objectif politique à long terme : « **s'assurer qu'aucune famille européenne n'ait froid chez elle** ». Les restrictions actuelles liées à la Covid-19 ouvrent par ailleurs une sombre fenêtre d'opportunités dans la mesure où les Européens sont de plus en plus encouragés ou forcés à rester à domicile cet hiver, indépendamment de leurs conditions de chauffage.

**Les coalitions et discours ainsi établis devraient permettre de poursuivre des objectifs intermédiaires concrets**, servant de points d'étapes pour mettre fin à la précarité énergétique en Europe. Ces objectifs intermédiaires peuvent être intégrés aux outils politiques européens déjà existants tels que :

<sup>75</sup>. Le [Rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous](#) en constitue un exemple récent (2019/2187(INI)).

<sup>76</sup>. L'intervention du vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte vert, Frans Timmermans, lors d'un panel au [Congrès économique européen de Katowice](#), en 2020, constituait un exemple d'un tel discours, lorsqu'il avait déclaré : « Si nous laissons des citoyens ou des régions à la traîne, il n'y aura pas de transition. La transition aura lieu de manière juste ou elle n'aura pas lieu, car de nombreuses personnes ne l'accepteraient sinon pas ». [traduction non officielle]

- La prochaine révision de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments. Elle pourrait aborder spécifiquement la question de la précarité énergétique avec, par exemple, pour objectif de rendre tous les bâtiments de logements sociaux hautement efficaces. Cette mesure garantirait ainsi à tous les Européens vivant dans des logements sociaux d'être à l'abri de la précarité énergétique ;
- La mission de recherche et d'innovation de l'UE visant à rendre 100 villes climatiquement neutres d'ici 2030 : si elle se concentrait en premier lieu sur les foyers en situation de précarité énergétique, elle pourrait constituer un moyen concret pour les villes de s'assurer que ses habitants les plus pauvres soient les premiers à bénéficier de la transition écologique ;
- Des projets de recherche et d'innovation, soutenus par le programme Horizon Europe de l'UE, pourraient développer des solutions de rénovation au profit de groupes spécifiques d'Européens (ex : familles monoparentales) ou de personnes qui sont à un moment de leur vie où elles pourraient être plus ouvertes au changement que d'ordinaire (ex : parents attendant leur premier enfant, déménagements).
- Le développement de mesures et d'indicateurs qui permettraient aux responsables politiques européens, nationaux et locaux de comprendre d'autres types de précarité énergétique, notamment la précarité énergétique estivale et la précarité liée aux transports<sup>77</sup>.

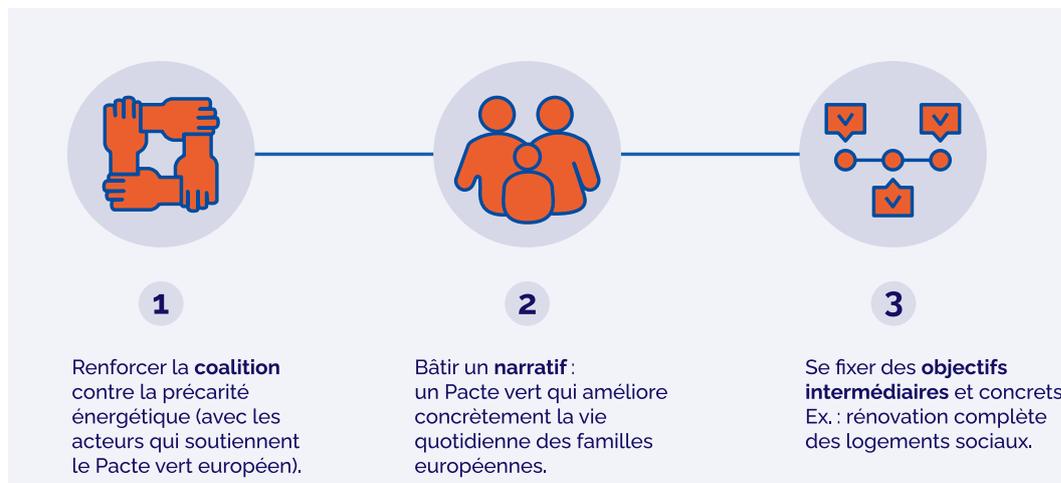
Le sommet social prévu à Porto en mai 2021, co-organisé par la Commission européenne et la présidence portugaise du Conseil de l'UE, constituerait un cadre pertinent pour les annonces politiques de ces objectifs intermédiaires<sup>78</sup>.

Enfin, **toute coalition a besoin de leadership**. Il peut prendre la forme d'un leadership collectif, en se basant sur le travail déjà existant des ONG sociales ou écologistes ainsi que sur celui des universitaires ou des groupes parlementaires existants (tels que la commission ITRE ou le nouvel intergroupe Nouveau Pacte vert pour l'Europe). Cependant, un certain degré de leadership individuel pourrait aider à faire de la précarité énergétique une priorité politique européenne majeure au cours de cette décennie. Un tel leadership pourrait être endossé par les décideurs qui portent actuellement le Pacte vert pour l'Europe, tels que la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, ou par des personnalités politiques qui cherchent des idées pro-européennes pour leur prochaine campagne électorale nationale en 2021-2022, comme les têtes de file des chrétiens-démocrates allemands (CDU/CSU). Ces derniers peuvent s'appuyer sur un discours construit autour des valeurs familiales et sur l'expérience allemande actuelle au niveau fédéré (voir l'Encadré sur l'Allemagne). Ce leadership pourrait aussi venir du président français Emmanuel Macron, en tirant parti des outils politiques déjà existants (voir l'Encadré sur la France), par exemple lors de la présidence française du Conseil de l'UE au premier semestre de 2022, lorsque les évolutions législatives européennes sur la rénovation des bâtiments (notamment la directive sur la performance énergétique des bâtiments) seront susceptibles d'être à l'ordre du jour du Conseil.

<sup>77</sup>. Une telle initiative peut s'intégrer au besoin d'indicateurs plus précis pour aider les responsables politiques européens à comprendre et à s'attaquer à la précarité. Voir Julien Damon, *Lutte contre la pauvreté en Europe: bilan mitigé, propositions nouvelles*, Institut Jacques Delors, juin 2020.

<sup>78</sup>. Pour en savoir plus sur le *Sommet social de Porto*.

Graphique 5 ■ Une stratégie politique pour remédier à la précarité énergétique



## CONCLUSION ■

En plein cœur de l'hiver, de la crise de la Covid-19 et de la poursuite des mesures de confinement et de couvre-feu, des millions d'Européens doivent rester dans des bâtiments mal chauffés. Ces circonstances aggravent la situation de précarité énergétique pré-existante, créant plus d'inconfort et dégradant les conditions sanitaires d'au moins 30 millions d'Européens.

Au cours de la dernière décennie, l'UE a élaboré un cadre d'action contre la précarité énergétique, s'appuyant sur des législations, le partage de bonnes pratiques et des outils de financement dans le but de soutenir les foyers vulnérables et d'améliorer l'efficacité énergétique. La Vague de rénovations cherche maintenant à accélérer la rénovation globale des bâtiments, étape essentielle pour réduire la précarité énergétique. En utilisant les outils déjà en place, et les innovations récentes en matière de rénovation, l'Union européenne peut désormais aider concrètement à sortir tous les Européens de la précarité énergétique. Un tel objectif serait souhaitable sur le plan politique dans la mesure où il permettrait d'élargir la coalition politique qui soutient le Pacte vert pour l'Europe. Il pourrait ainsi améliorer concrètement la vie et la santé des millions d'Européens qui souffrent de la précarité énergétique.

Ce Policy Paper soutient donc que l'UE et ses États membres ont désormais besoin d'une stratégie politique reposant sur une large coalition, un narratif et des objectifs intermédiaires concrets pour que l'objectif de sortir tous les Européens de la précarité énergétique soit un élément clé du Pacte vert pour l'Europe. ■

## ANNEXE

### Part de la population incapable de chauffer suffisamment son logement (2019)

ÉTATS MEMBRES	%
UE27	6,9
Belgique	3,9
Bulgarie	30,1
Tchéquie	2,8
Danemark	2,8
Allemagne	2,5
Estonie	2,5
Irlande	4,9
Grèce	17,9
Espagne	7,5
France	6,2
Croatie	6,6
Italie	11,1
Chypre	21,0
Lettonie	8,0
Lituanie	26,7
Luxembourg	2,4
Hongrie	5,4
Malte	7,8
Pays-Bas	3,0
Autriche	1,8
Pologne	4,2
Portugal	18,9
Roumanie	9,3
Slovénie	2,3
Slovaquie	7,8
Finlande	1,8
Suède	1,9

Source: Eurostat, 2019



L'Europe pour  
les citoyens



Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais : Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors