

Plénière thématique « Face à la crise énergétique, quelles mesures pour les ménages en précarité énergétique ? »

Intervenants : *Andreas Rüdinger, Coordinateur Transition énergétique France à l'IDDRI et Danyel Dubreuil, responsable des campagnes et du plaidoyer au CLER-Réseau pour la transition énergétique.*

Introduction

Sarah DHERBOMEZ, Cler-Réseau pour la Transition énergétique, ouvre cette plénière qui s'inscrit dans un contexte d'urgence climatique, de successions de crises nationales et internationales qu'elles soient économiques, sanitaires, sociales ou géopolitiques. En cette période chaotique, les inquiétudes sont grandissantes et les ménages les plus fragiles sont les plus menacés par cette instabilité.

Depuis un an, la crise énergétique, apparue consécutivement à une crise sanitaire ayant impacté déjà durement les conditions de vie, fait connaître aux prix de l'énergie une hausse vertigineuse faisant craindre une aggravation de la situation des ménages en précarité énergétique. Face à l'urgence, plusieurs mesures simples et rapides ont été prises par les pouvoirs publics : bouclier tarifaire, loi Pouvoir d'achat, Plan sobriété, évolution du dispositif des CEE, pour l'essentiel.

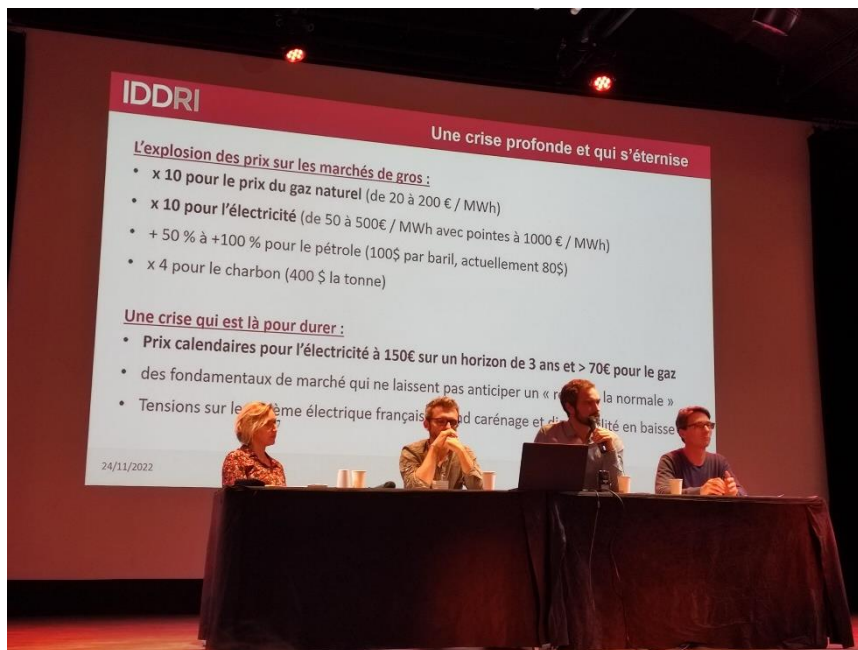
Ces mesures nationales visent essentiellement à agir sur les prix de l'énergie et à accroître le pouvoir d'achat des ménages, et l'objectif de cette plénière consiste à questionner et à analyser leur impact face à la hausse des prix de l'énergie pour les ménages modestes, et à réfléchir ensemble aux mesures efficaces et concrètes à mettre en œuvre.

Pour évoquer ces questions, nous accueillons deux intervenants : Andreas Rüdinger, Coordinateur Transition énergétique France à l'IDDRI, spécialiste des politiques énergétiques et climatiques, et Danyel Dubreuil, responsable des campagnes et du plaidoyer au CLER-Réseau pour la transition énergétique.

Crise énergétique, équité et lutte contre la précarité

Andreas RÜDINGER, Coordinateur Transition énergétique France à l'IDDRI, explique que la dernière crise de l'énergie n'a pas commencé avec la guerre en Ukraine, ni même avec la reprise économique qui a suivi la crise du Covid. En fait, les prix de l'énergie, notamment du gaz, avaient baissé jusqu'en 2020, ce qui convenait à la plupart des acteurs économiques. De la même façon, les prix du pétrole ont retrouvé depuis un an des niveaux de l'ordre de 100 euros par baril, comparables à ceux connus de 2012 à 2014, mais durant la crise du Covid, les prix étaient négatifs. De la même façon, en ce qui concerne l'électricité, les prix étaient à la baisse jusqu'à la crise du Covid, tout comme les prix du carbone sur le marché.

Pour autant, tout porte à croire que les niveaux de prix élevés se maintiendront durant les cinq ans à venir. De plus, la France connaît de fortes tensions en ce qui concerne le prix de l'électricité en raison de la faible disponibilité de son parc nucléaire, qui va durer en raison du grand carénage des réacteurs. Il faut donc questionner les mesures politiques prises pour répondre à la crise dans laquelle nous entrons cet hiver, notamment la capacité à maintenir le bouclier tarifaire actuel d'ici à cinq ans.



Jusqu'ici, en effet, ce bouclier tarifaire ne cible pas les consommateurs les plus vulnérables, alors que le tarif du gaz, notamment, a augmenté de 40 % depuis 2019, soit une hausse de facture annuelle d'environ 700 euros pour une famille logeant dans une maison de 100 m² classée F au sens du DPE. Cet impact pour les ménages les plus modestes n'a jamais été thématiqué du point de vue politique, alors que la hausse est de l'ordre de 1 200 euros pour un ménage habitant une passoire thermique chauffée au fioul. Face à ces hausses, les aides gouvernementales sont pour ainsi dire les mêmes pour tous les foyers, alors même que le bouclier tarifaire représente un effort public de 45 milliards d'euros en 2023, soit environ 1 000 euros par an pour les ménages les plus précaires et 2 000 euros pour les plus riches.

Pour autant, la question de l'équité de ces mesures n'a pas été discutée au niveau national. De plus, le périmètre de ces aides pose question. Les consommateurs collectifs, tels que les copropriétés, n'ont pas été aidés au départ, pas plus que les collectivités locales et les entreprises. Malgré les quelques mesures prises en urgence, les collectivités sont très mal en point, tout comme les entreprises. En parallèle, il est très difficile de réduire à l'avenir les aides apportées, par exemple sur le prix des carburants, ce d'autant plus que la crise énergétique est appelée à durer.

Ceci étant, ces subventions à la consommation sont en contradiction avec les nécessités de la transition énergétique, tout comme le recours important aux centrales à gaz et l'importation d'électricité provenant du charbon. En pratique, les mesures prises en France ont permis de limiter le coût macroéconomique de la crise actuelle, en particulier en limitant la spirale inflationniste, mais leur relation avec l'accélération de la transition énergétique n'a pas été discutée.

En France, les mesures prises ont en effet représenté un effort financier public important, y compris au détriment du financement de cette transition. Pourtant, l'IDDRI avait proposé de consacrer les mêmes montants en réponse à la crise sociale que ceux consacrés à l'accélération de la transition énergétique, ce qui aurait permis en 2023 de financer cette dernière à hauteur de quelque 20 milliards d'euros durant l'année.

Par ailleurs, les choix faits par la France ne permettent pas de maintenir le signal-prix nécessaire aux économies d'énergie, notamment chez les ménages les plus dispendieux. Ceci alors qu'en Allemagne, la subvention mise en place ne porte que sur 80 % de la consommation historique des ménages, et sur 70 % de celle des entreprises, ce qui incite à la maîtrise de la

consommation.

En parallèle, un calcul rapide montre que si la France avait respecté les objectifs du Grenelle de l'environnement de 2008 en termes de rénovation énergétique, la consommation d'énergie des bâtiments aurait été réduite de 200 TWh en 2020, soit le double des importations de gaz jusqu'alors en provenance de la Russie. Les enjeux sont donc massifs, alors même que la politique actuelle ne permet pas aux ménages concernés de sortir durablement de la précarité énergétique : en effet, les financements actuels de la rénovation énergétique ne représentent qu'un vingtième du coût du bouclier tarifaire. De la même façon, le retard actuel de la France en termes de production d'énergies renouvelables représente près de 70 TWh, soit l'équivalent de six à neuf milliards d'euros d'importations annuelles de gaz, qui partent en fumée.

Pour l'IDDRI, il faudrait au contraire en France :

- Accélérer la transition énergétique, ce qui n'est absolument pas le cas à présent ;
- Adopter et appliquer une politique nationale de lutte contre la précarité énergétique, ce qui n'existe pas aujourd'hui en tant que tel dans les politiques énergétiques ;
- Mettre en place une transition énergétique juste ;
- Appliquer une politique massive de rénovation énergétique.

Danyel DUBREUIL, coordinateur de l'initiative *Rénovons !* au CLER-Réseau pour la transition énergétique, remercie Andreas Rüdinger, puisque son intervention nous permet d'être en avance sur l'évolution future du contexte énergétique, et donc de mieux calibrer les solutions que nous pouvons proposer.

En ce qui la concerne, l'initiative *Rénovons !* a vu le jour en 2016 et vise tout d'abord à agiter le débat public en faveur de la rénovation des passoires énergétiques. Nous participons par ailleurs à la fabrication des politiques publiques sur la rénovation énergétique dans un contexte où il n'existe en France aucune véritable politique dédiée expressément à la lutte contre la précarité énergétique. En troisième lieu, l'initiative *Rénovons !* accompagne les acteurs associatifs et les entreprises à la compréhension des enjeux de la précarité énergétique.

Depuis quelques années, nous remarquons une forte augmentation des efforts d'information et d'explication sur le phénomène de la précarité énergétique, avec une mise en avant de son lien avec l'état des logements occupés par les personnes concernées. Ce travail est effectué de façon remarquable par l'ONPE, mais aussi par le RAPPEL, par le réseau Slime du CLER, par la FAP et par le Secours catholique.

On observe en parallèle une augmentation de la couverture médiatique du sujet de la précarité énergétique, qui est progressivement traité sous l'angle du logement, notamment en abordant la question des passoires thermiques, ce qui en fait une question de plus en plus politique. Pour autant, ce traitement médiatique reste globalement standardisé, en insistant très largement sur les situations individuelles et sur les solutions de paiement des factures, bien qu'il aborde de plus en plus les solutions liées à la rénovation.

Globalement, la question de la précarité énergétique a très largement débordé du champ social et a réussi sa jonction avec le champ environnemental, notamment dans le monde associatif et tout particulièrement chez les jeunes. Les mobilisations ont également connu ces derniers temps une dimension physique et ont attiré l'attention du grand public partout en Europe. Ceci étant, la crise de l'énergie déclenchée depuis 2021 crée un moment d'aggravation des situations de précarité énergétique pour les personnes concernées, mais aussi d'accélération de l'attention publique et des mobilisations autour des solutions existantes.

En lien avec la campagne présidentielle française, le CLER a à travers l'Initiative *Rénovons !* recensé et promu un certain nombre de ces solutions allant au-delà du bouclier énergétique du gouvernement, ceci sous trois angles :

- Le premier est immédiat et porte sur les impacts financiers, à l'exemple d'un rapport de l'ONPE¹ de 2018. Il s'agit notamment de mettre en place un chèque Énergie progressif, d'un montant moyen de 700 euros, afin d'aider les ménages qui en ont le plus besoin, et d'établir avant la fin de l'hiver 2022-2023 une interdiction totale des coupures d'électricité avec mise en œuvre d'un droit minimal de fourniture, tel que le défend la FAP ;

¹ [« Identification et qualification des ménages éligibles aux dispositifs nationaux, et mise en regard avec les ménages bénéficiaires », ONPE 2018.](#)

- Le deuxième est plus structurel, notamment en mettant en place tous les éléments permettant de favoriser l'accès aux aides et à l'accompagnement pour les ménages en précarité énergétique. L'objectif est de mettre en place des aides qui permettent de rénover les logements jusqu'au niveau BBC, avec un reste-à-charge nul pour les ménages modestes, ce qui est tout à fait réalisable du point de vue budgétaire et rentable à moyen terme. Il s'agit aussi de proposer à tous les ménages concernés un accompagnement social renforcé, s'appuyant en tout lieu sur des dispositifs du type Slime, favorable à des rénovations adaptées ;
- Le troisième est normatif, afin de dessiner l'action souhaitée pour orienter l'avenir. Il vise l'opérationnalisation de l'interdiction de location des passoires thermiques, et le fait de lier conseil adapté et aides publiques de manière obligatoire pour les ménages qui en ont le plus besoin. Il s'agit aussi de mettre en place une obligation de rénovation de l'ensemble des logements à plus long terme, en pensant dès maintenant à mettre en place les conditions qui permettront que ces mesures soient favorablement accueillies par toutes les parties prenantes, y compris par exemple par les bailleurs.

Bien entendu, il faut s'interroger sur les lieux physiques et numériques dans lesquels ces diverses solutions sont projetées, et sur les moyens qui peuvent permettre de les renforcer en termes de légitimité et de pertinence. Dans la sphère publique, l'objectif est de mobiliser les médias et les associations volontaires. Il faut aussi mobiliser la sphère décisionnelle – ministères, Assemblée nationale, administrations, agences –, ce qui est plus difficile, puisque la hiérarchie actuelle des politiques publiques n'est pour le moment pas en faveur des intérêts des ménages en précarité énergétique. Pour renverser cet état de fait, il faut que les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique proposent des solutions cohérentes et efficaces et qu'ils les défendent collectivement, durant l'année à venir et à moyen terme.



Sarah DERBHOMÉZ remercie les deux intervenants pour leurs présentations et ouvre l'espace de débat afin que les participants puissent réagir aux différentes analyses et mesures présentées. En particulier, quelles sont les mesures qui semblent prioritaires, urgentes et/ou incontournables à mettre en œuvre, et quelles sont les conditions à réunir pour leur mise en place ? Quels sont les freins à dépasser ? Existe-t-il des mesures à ajouter ?

Échanges avec les participants

Laurent LEBOT, Gefosat, indique qu'aujourd'hui le prix de l'électricité est corrélé à celui du gaz, et l'on impose à EDF de revendre une partie de sa production en dessous des prix du marché. La France et l'Europe peuvent-elles revoir les règles du jeu et éviter la poursuite de la crise énergétique durant les cinq ans à venir ?

Andreas RÜDINGER explique qu'au niveau européen la fixation des prix de l'électricité au coût marginal de production (celui des centrales à gaz, en l'occurrence) ne fonctionne pas. Pour autant, ce coût est actuellement de l'ordre de 380 euros par MWh, mais la France a atteint dès l'été 2023 un prix

d'environ 1 000 euros par MWh en raison de l'anticipation de la faible disponibilité de son parc nucléaire.

Il faut donc élargir la question au niveau de l'Union européenne, dont le *mix* électrique sera composé en 2030 à 70 % d'énergies renouvelables : à cet horizon, le prix sera la plupart du temps faible ou nul, avec des explosions de prix lorsque la demande sera celle de la flexibilité. En parallèle, il faudrait jouer sur le prix du gaz à l'importation, pour le plafonner sérieusement au niveau européen, et mettre en place des objectifs contraignants de consommation d'électricité et de gaz tout en établissant des tarifications progressives.

Par ailleurs, la France a mis en place un système de récupération presque intégrale des superprofits liés à la production d'énergie décarbonée, à l'exception de la production hydroélectrique. L'intégralité de la rente nucléaire est ainsi distribuée aux consommateurs jusqu'en 2025. À partir de cette date, cette rente pourra être distribuée différemment en France, mais il ne s'agit en rien d'un choix imposé au niveau européen.

Rémi GERBAUD, SCOP Oxalis, témoigne du fait que l'augmentation des prix du fioul entraîne des impacts très importants en zones rurales, tout comme celle des carburants à la pompe, et que l'on pourrait de plus en plus assister à une confrontation des intérêts des populations urbaines et rurales. À la campagne, les éoliennes, les panneaux photovoltaïques et les méthaniseurs rencontrent de vives oppositions puisqu'ils posent d'importants problèmes écologiques, tout comme le bois-énergie. Comment faire en sorte que les énergies renouvelables puissent être acceptées ?

Andreas RÜDINGER rappelle qu'il nous faut aller vers une transition énergétique juste. Le bouclier tarifaire doit être ciblé sur les besoins prioritaires, et des subventions massives doivent en particulier être fléchées pour sortir totalement du fioul dès que possible. Par ailleurs, favoriser à tout prix le déploiement des énergies renouvelables en abaissant les précautions environnementales, comme c'est le projet du gouvernement, envoie un très mauvais signal, puisque cela s'oppose au développement de projets d'énergies renouvelables à gouvernance locale, donc au partage juste des retombées économiques avec les territoires.

Éric PARVIN, ALEC-MVE, demande si a été étudiée la possibilité d'un retour aux tarifs sociaux de l'énergie, qui pourrait être intéressant en termes de justice sociale.

Jean-Baptiste LEBRUN, CLER, ajoute que l'idée d'un tarif social progressif de

l'énergie est très séduisante et semble très appropriée. Mais cela pose des questions : est-elle réaliste ? Comment l'automatiser ? Quels en seraient les impacts ? Par ailleurs, comment faire pour que l'interdiction de location des passoires énergétiques ne se traduise pas par des locations illégales, comme on l'observe par exemple en Belgique ?

Danyel DUBREUIL, CLER, précise que les grandes associations telles que le CLER sont très légitimes pour proposer des alternatives au bouclier tarifaire actuel, et il faut les concevoir de la façon la plus précise possible pour qu'elles n'oublient aucune des situations concrètes rencontrées par les ménages en précarité énergétique, et participent ainsi pleinement au débat public.

Andreas RÜDINGER explique que pour l'essentiel, le débat sur le tarif social de l'énergie a eu lieu en 2012 et 2013, lors du débat national sur la transition énergétique. À l'époque, l'IDDRI avait comparé l'efficacité des différentes mesures de lutte contre la précarité énergétique en Europe, et il s'était avéré que les pays du Sud avaient adopté avant tout des politiques tarifaires, alors que les pays du Nord avaient inclus cette lutte dans le cadre de leurs prestations sociales.

Cette deuxième solution permet de conserver le signal-prix attaché au coût de l'énergie, ce qui est important pour tous les types de ménages dans une logique environnementale. S'il faut encore en France automatiser le versement du chèque Energie afin d'éviter les non-recours, la mise en place de tarifs sociaux est une fausse bonne idée : la meilleure solution est celle proposée par l'initiative *Rénovons !* : l'alliance d'un tarif réglementé unique et de chèques Énergie d'un montant progressif.

Morann BINET, Croix-Rouge Insertion LogisCité, partage le constat que sur le terrain les ménages en précarité énergétique ont du mal à se saisir du FSL, et certains CCAS signalent même que le taux de recours à cette aide chute depuis quelques années. Comment assurer une meilleure communication en faveur de ce dispositif ?

Marie MOISAN, CLER, indique que sur cette question, il est difficile de faire entendre nos propositions. Lors de la crise sanitaire du Covid-19, les associations de lutte contre la précarité énergétique ont demandé que la loi soit appliquée afin que les FSL soient abondés par l'ensemble des fournisseurs d'énergie, qui sont en principe obligés de signer une convention avec chaque FSL.

Par ailleurs, en pratique, le non-recours aux aides sociales de tout type fait

partie de la précarité énergétique, et qui plus est, certains travailleurs sociaux ne présentent plus le FSL aux ménages en difficulté, puisqu'ils savent que ces fonds sont insuffisamment abondés. La situation est donc très difficile, et l'essentiel dans ce contexte est de rappeler aux ménages et aux travailleurs sociaux que les FSL existent. Il faudrait aussi que les FSL puissent réellement être utilisés dans le cadre de travaux curatifs.

Danyel DUBREUIL ajoute qu'en parallèle les grands groupes pourraient être incités à contribuer au FSL.

Muriel MAZELLIER, Conseil départemental du Gard, témoigne que le Slime du Gard est en place depuis septembre 2017, mais que le Conseil départemental continue bien évidemment à distribuer le FSL. Et effectivement, l'expérience montre qu'il faut sans cesse communiquer pour que les ménages en difficulté s'en saisissent. En pratique, seuls EDF et Engie abondent le FSL du Gard, mais nous aidons pour autant les ménages qui en ont besoin quels que soient leurs fournisseurs d'énergie. Par ailleurs, notre FSL est articulé au Slime avec un objectif de prévention de la précarité énergétique, et ce dispositif fonctionne plutôt bien. Quant au règlement du FSL du Gard, il est en cours de révision, notamment pour pouvoir proposer le FSL à des personnes dont les revenus sont légèrement plus élevés que les plafonds actuellement retenus.

Enfin, le cas des personnes précaires vivant dans le parc social reste à ce jour impossible à régler : bien que leurs charges d'énergie commencent à augmenter de façon très forte, elles ne sont toujours pas couvertes par le bouclier tarifaire.

Danyel DUBREUIL remercie pour cette intervention, qui montre notamment comment les Slime et les FSL peuvent être chaînés et mettre en relation les différents acteurs de la lutte contre la précarité énergétique au niveau local. En ce qui concerne les locataires des HLM, Emmanuelle Cosse, Présidente de l'USH, a défendu le principe de la prise en charge d'une partie de la hausse des charges d'énergie par les bailleurs sociaux, mais il n'est pas certain que cette idée soit appliquée systématiquement compte de tenu de l'état de leurs finances.

Claire BALLY, CLER, ajoute qu'en parallèle, Action Logement mettra en œuvre à compter du 12 décembre 2022 une aide destinée aux locataires du parc social. Cette aide sera versée aux bailleurs sociaux, et il faudra sans doute se rapprocher localement d'Action Logement pour savoir selon quels critères ceux-ci la reverseront à leurs locataires.

Par ailleurs, l'enquête longitudinale de l'ONPE² a bien montré qu'il fallait pour lutter efficacement contre la précarité énergétique assainir la situation financière des ménages concernés, ceci alors que les aides au logement ont beaucoup baissé ces dernières années et qu'elles permettaient entre autres de contribuer au remboursement d'emprunts souscrits pour financer des travaux de rénovation. À mon sens, cet axe de revendication ne doit pas être oublié.

Mélissa SAÏDI, Ville de Metz, évoque qu'un certain nombre de moyens curatifs existent face à la précarité énergétique, mais il semble que l'essentiel consiste à penser à sa prévention, donc à déployer des outils d'accompagnement à la maîtrise de l'énergie. Il faudrait donc conditionner les aides telles que le chèque Énergie ou le FSL à ce type de dispositifs. De façon plus générale, il existe un besoin massif d'accompagnement des publics, comme le montre notre programme PACTE-15. Par ailleurs, pourquoi ne pas évoquer le rôle que peuvent jouer les énergies renouvelables dans la lutte contre la précarité énergétique ?

Danyel DUBREUIL indique que la moindre des mesures à prendre consisterait à accompagner le chèque Energie d'une invitation pour les ménages bénéficiaires à prendre contact avec les structures locales de maîtrise de l'énergie et de rénovation énergétique – mais il faudrait en parallèle que ces structures disposent des moyens nécessaires pour répondre à la demande que cela susciterait.

Par ailleurs, l'initiative *Rénovons !* n'insiste pas sur le rôle que peuvent jouer les énergies renouvelables dans le traitement de la précarité énergétique, parce que l'attention est généralement trop braquée sur la production de l'énergie, ceci alors que nous souhaitons prioriser la production d'économies d'énergie.

Nabil ZENASRI, Agence parisienne du climat, témoigne qu'à Paris, comme sans doute ailleurs, la question de la conciliation entre rénovation et protection du patrimoine urbain se pose. L'Agence accompagne très souvent des projets collectifs auprès de copropriétés pendant des années avant qu'ils ne soient bloqués totalement ou en partie par les services d'urbanisme ou les ABF, parfois pour des raisons très discutables. Il en résulte très couramment un abandon des projets de travaux. L'initiative *Rénovons !* porte-t-elle des

² [« Enquête longitudinale - Les leviers et les freins à la sortie de la précarité énergétique »](#), ONPE 2022.

revendications sur ce point ?

Danyel DUBREUIL répond que l'Initiative *Rénovons !* ne travaille pas sur ce sujet, mais que celui-ci est brillamment porté par l'association Effinergie.

Sarah DHERBOMEZ remercie l'ensemble des participants pour leurs interventions et leurs questions qui ont permis d'alimenter le débat.