

WORKING PAPER

Série Développement durable

Qu'est-ce que la
précarité
énergétique ?

Mai 2009

par CHARLOTTE CREISER

**Solidarité**
Think Tank européen
Pour la Solidarité]

www.pourlasolidarite.be

Le Think tank européen *Pour la Solidarité* (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, *Pour la Solidarité* initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

Thomas Bouvier, *Construire des villes durables*, Série Développement durable et ville, n°16 et 17, 2009.

Europe, énergie et économie sociale, Série Développement durable et ville, n°15, 2008.

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Introduction

Qu'est-ce que la précarité énergétique ? Il semble que plusieurs conceptions coexistent pour une même désignation. En effet, à part la Grande Bretagne qui a très strictement défini ce concept, dans la plupart des Etats-membres de l'Union Européenne, la précarité énergétique ou pauvreté énergétique ou encore « fuel poverty », est rarement circonscrite de façon précise et scientifique. De même au niveau européen, il n'existe pas de définition commune officielle, même si l'UE en raison de son rôle de législateur en matière d'énergie, a une influence directe sur le prix et ainsi sur l'un des facteurs prépondérants de la précarité énergétique. Malgré cette carence définitionnelle, un certain nombre de caractéristiques communes se détachent. La précarité énergétique se fonde en effet généralement sur la reconnaissance de l'accès à l'énergie comme « un besoin élémentaire »¹, et par conséquent un droit relevant des « obligations de service public et universel »². La précarité énergétique est communément définie comme la difficulté pour un foyer à payer ses factures en énergie – principalement en chauffage – pour son logement et à satisfaire ainsi un de ses besoins élémentaires.

Par ailleurs, le terme « précarité » n'est pas choisi au hasard et se distingue du concept de « pauvreté ». La précarité implique en effet des dimensions d'incertitude et de vulnérabilité qui peuvent faire basculer au gré des circonstances une personne ou un foyer dans une situation détériorée. La pauvreté, quant à elle, se concrétise par un état de manque de ressources financières par rapport à la norme. Dans l'étude présente, la pauvreté énergétique est donc comprise comme l'aspect économique et matériel de la précarité énergétique, à savoir l'absence d'accès à l'énergie. Cependant, nous avons fait ici le choix de traiter non seulement de l'une des conséquences de la précarité énergétique qui peut être la pauvreté énergétique, mais également du risque en tant que tel de tomber dans la pauvreté énergétique, et des conséquences de cette situation de « limite » où l'aléatoire domine, affectant de façon matérielle, sociale, physique et psychologique la vie des personnes touchées par ce phénomène.

La précarité est un concept qui s'avère donc peut-être plus complexe mais aussi plus subjectif que celui de pauvreté, dans la mesure où il repose sur la frontière entre ce qui est soutenable et ce qui ne l'est pas, entre la maîtrise possible des événements extérieurs et la domination de la fatalité. Il comprend en effet la notion de perception, à savoir le sentiment de sa position par rapport aux autres. Est-ce que cette situation est acceptable ? Puis-je encore m'en sortir ? Le présent working paper se propose de mettre en évidence ce sentiment de précarisation par rapport à l'accès à l'énergie, sentiment doublé parfois d'une pauvreté objective. Les publics les plus touchés sont en général les plus vulnérables, tels que les chômeurs, les foyers à faibles revenus, les jeunes, les familles avec enfants, les familles monoparentales, les personnes âgées, les personnes malades ou handicapées. Les causes diffèrent en revanche plus sensiblement selon le contexte national, même si les orientations prises par l'Union européenne tendent à créer un creuset commun : l'augmentation du prix du pétrole et du gaz, la hausse continue de la demande en énergie, la raréfaction des énergies non renouvelables, les revenus du foyer, l'impact de la libéralisation du marché de l'énergie, les conditions culturelles, politiques, économiques, sociales, climatiques du pays, etc.

Face à ce constat, on tentera de montrer cependant de façon plus systématique les déterminants de la précarité énergétique afin de mieux comprendre où il est nécessaire d'agir. Les conséquences sur les personnes qui en sont victimes montreront l'ampleur des dégâts causés par ce fléau, et l'on verra que malgré ce fait, la prise en compte au niveau communautaire du phénomène est très récente, mais qu'elle appelle à un rattrapage qui implique la responsabilité des Etats et un respect accru des droits en matière d'énergie.

¹ Déclaration écrite sur la lutte contre la pauvreté énergétique dans l'Union européenne, 7 juillet 2008, 0063/2008

² Idem

I. L'apparition du concept et ses multiples causes

A. Apparition du concept

La précarité énergétique est une idée récente, mais ses manifestations sont présentes depuis bien plus longtemps que sa théorisation. En effet, au cours de l'Histoire, l'accès aux ressources énergétiques, comme le bois, le charbon, puis le pétrole et le gaz, a souvent été compromis voire hors de portée pour certaines couches de la population. Leur besoin basique en chauffage, c'est-à-dire nécessaire à leur survie, n'était pas toujours satisfait au regard des conditions relatives à leur époque.

On le voit d'emblée, la notion de relativité est importante : relativité historique, relativité sociétale, relativité économique. En effet, le paysan du Moyen-âge qui ne pouvait avoir accès au bois dévolu dans la forêt du seigneur pour se chauffer, n'était pas nécessairement plus malheureux que le pauvre du 21^{ème} siècle qui peut trouver certainement plus facilement du bois, mais qui ne lui est d'aucune utilité par rapport au mode de chauffage des logements actuels ou du moins des logements à sa portée. Ou l'incapacité à maintenir sa maison au chaud l'hiver pour un Anglais sera perçue comme un moindre mal pour un Espagnol qui estime plus nécessaire l'accès à la climatisation de son habitat l'été, au regard des conditions climatiques.

C'est cependant à partir du moment où la nature et l'ampleur intolérable du phénomène sont apparues aux yeux des hommes politiques britanniques que le concept de pauvreté énergétique a été enfin théorisé, dans le document « UK Fuel Poverty Strategy » paru en novembre 2001, qui affirmait la volonté de lutter de façon ciblée contre ce phénomène. Même si dans les faits, le nombre de foyers touchés tendait à diminuer (1,5 millions en moins de foyers touchés entre 1996 et 2000 en Grande-Bretagne), les membres du gouvernement britannique ont estimé nécessaire à cette époque de donner une définition appropriée de la pauvreté énergétique, comme suit: « Un foyer pauvre en énergie est celui qui ne peut pas se permettre de se chauffer de façon adéquate à un coût raisonnable. La définition acceptée le plus communément pour décrire un foyer pauvre énergétiquement désigne un foyer qui a besoin de dépenser plus de 10% de ses revenus pour se procurer l'ensemble des combustibles utiles et pour chauffer sa maison à une chaleur standard adéquate. Celle-ci est en général fixée à 21°C dans la pièce principale et à 18°C dans les autres pièces occupées – températures recommandées par l'Organisation mondiale de la santé ». ³ Sur base de ces critères, près d'un quart de la population britannique serait actuellement « énergétiquement pauvre » dans la mesure où la facture énergétique pour l'année 2009 des personnes touchées excéderait 10% de leurs revenus. Cette augmentation correspondrait à plus de 100% par rapport au niveau de 2005. ⁴ La définition était donc loin d'être superflue. Au contraire, les critères scientifiques – pourcentage du revenu concerné et chaleur standard– aux fondements

³ UK Fuel Poverty Strategy November 2001 (<http://www.berr.gov.uk/files/file16495.pdf>)

⁴ “Energy Prices and Debt report”, IPA Energy et Water Economics, étude réalisée à la demande de National Housing Federation, septembre 2008 (<http://www.housing.org.uk/Uploads/File/PolicyBriefings/Energy%20Prices%20and%20Debt%20Final%20Report%2005-09-08.pdf>)

de la définition anglaise de la pauvreté énergétique ou « fuel poverty », ont le mérite de donner un contour objectif de la pauvreté énergétique, qui permet en définissant de façon ciblée le problème de mieux le prendre en compte.

Au niveau européen communautaire, il n'a pas été souhaité pour le moment donner une définition plus précise, si ce n'est une relativement similaire à celle anglaise, mais il importe avant tout pour les institutions européennes, et notamment le Parlement européen, que les Etats membres donnent des définitions ad hoc au niveau national⁵. La nécessité de légiférer s'est donc manifestée pour l'Union européenne (UE) beaucoup plus récemment que pour l'Angleterre ou d'autres Etats-membres, et se situe essentiellement sur les aspects sur lesquels l'UE a les moyens d'agir, aspects qui ne couvrent pas cependant l'ensemble des facteurs liés à la précarité énergétique.

Il importe donc de mieux cibler ces facteurs, afin de comprendre où se situent les potentialités d'action, tant pour l'Union européenne que pour les Etats membres.

B. Les causes

Bien sûr, il n'est pas possible d'être exhaustif, tant le phénomène est lié aux questions de l'économie et de l'énergie, et à des choix politiques et stratégiques qui dépassent le cadre de notre étude. Cependant, un faisceau de facteurs se dégage de façon transversale dans les pays européens, notamment en raison de la même subordination de ces pays à un certain nombre de décisions communautaires en matière d'énergie et d'orientation économique. Il est donc clair que l'UE joue un rôle non négligeable dans les causes profondes de la précarité énergétique. Pourtant, alors que les conséquences se manifestent essentiellement sur le plan social, là s'arrêtent souvent les compétences de l'UE, laissant les Etats membres face à une situation dont ils ne maîtrisent pas tous les tenants et aboutissants. Cependant les Etats sont également en partie responsables des causes, dans la façon dont ils modulent les lignes économiques, sociales et énergétiques définies à des échelons supérieurs.

Il peut être utile de distinguer les causes structurelles des causes conjoncturelles. Les causes structurelles désignent ici le résultat de grandes orientations devenues des données avec lesquelles Etats et peuples européens doivent s'accommoder. Elles appellent par conséquent des réponses elles-mêmes structurelles qui peuvent permettre d'anticiper ou de corriger de façon durable les penchants négatifs des options prises au niveau institutionnel. Les causes conjoncturelles en revanche sont liées aux événements et à des éléments qui ne sont que peu ou pas maîtrisés par ceux qu'elles affectent et par les acteurs en général. Elles laissent une marge de manœuvre plus restreinte pour les traiter car elles appellent davantage de réactivité. Elles constituent la source principale de la situation de précarité, du fait du risque de déstabilisation qu'elles contiennent. Elles exigent donc des réponses *réparatrices*, mais ce sont les réponses données par les mesures structurelles qui permettront d'atténuer au mieux

⁵ Projet de recommandation pour la deuxième lecture sur la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (14539/2/2008 – C6-0024/2009 – 2007/0195(COD))

leurs effets, dans la mesure où il faut tenter de les anticiper et de les corriger une fois produites.

Ces causes, qu'elles soient de nature définitive ou temporaire, se regroupent en général en trois grands domaines : la situation économique et sociale, le logement et l'énergie.

1) Les causes structurelles

- la libéralisation des marchés de l'énergie

La Commission européenne et plusieurs autres acteurs soutiennent la nécessité de la libéralisation du marché de l'énergie depuis un certain temps déjà, puisque la première directive à ce sujet date de 1996. En introduisant la concurrence au sein du marché de fourniture de l'énergie, le but recherché est de permettre au consommateur de choisir son fournisseur de gaz et d'électricité, qu'il soit le fournisseur historique ou un nouveau venu. Cela oblige les entreprises nationales qui détenaient avant l'ensemble des activités liées à l'énergie (de la production à la distribution) à renoncer à leur monopole. En conséquence, elles sont contraintes d'ouvrir à la concurrence certaines de leurs activités, à l'image de la fourniture de l'énergie, et à partager leurs réseaux de transport et de distribution (lignes électriques, conduites de gaz) avec les nouveaux fournisseurs. Cependant, les entreprises historiques restent propriétaires de leurs réseaux et font payer leur accès aux nouveaux venus, ce qui inéluctablement se répercute sur les factures des consommateurs et fausse ainsi les conditions concurrentielles. Si le troisième paquet de mesures pour la libéralisation des marchés de l'énergie, présenté en septembre 2007, devait tenter de régler notamment cette question, les petites entreprises se plaignent toujours de ne pas avoir un accès équitable au réseau des grandes, en raison d'une législation encore insuffisante⁶. Par ailleurs, l'achèvement du marché de la libéralisation conditionne l'insertion dans le réseau européen de l'électricité issue de sources d'énergie renouvelable et ainsi à parvenir à augmenter leur part de 20% dans la consommation d'énergie globale d'ici à 2020⁷.

Ce choix d'une politique qui devait aider le consommateur en lui offrant une information plus claire et une offre plus large et libre, s'est donc retourné contre lui-même, en raison d'une législation incomplète, encore trop faible, qui a chamboulé le rapport du consommateur au fournisseur d'énergie, sans que celui-ci puisse facilement y trouver son intérêt, et en étant même pénalisé par l'absence d'égalité des fournisseurs face à l'accès aux réseaux. En effet, depuis juillet 2007, date butoir de la mise en œuvre de la directive réglant la libéralisation du marché de l'énergie, la baisse des prix attendue n'a pas eu lieu, mais au contraire les prix ont stagné, voire augmenté.

⁶ Euractiv, « Libéralisation du marché de l'énergie : l'UE se rapproche de la ligne d'arrivée », 23 avril 2009 (<http://www.euractiv.com/fr/energie/liberalisation-march-nergie-ue-rapproche-ligne-arrive/article-181547>)

⁷ Idem

De surcroît, à l'incohérence législative européenne originelle s'ajoute le manque de transparence de certains fournisseurs contribuant à une mauvaise information des consommateurs. En effet, des fournisseurs peu scrupuleux pratiquent des tarifs abusifs et des techniques de ventes agressives qui désespèrent les ménages les plus vulnérables, qui ont tendance alors à souscrire à des offres dont ils ne comprennent pas les conséquences. Celles-ci, souvent négatives, se traduisent ensuite sur le montant final de la facture énergétique. Lors de la réception de cette facture se manifeste une autre conséquence liée à l'absence de transparence, à savoir des factures peu lisibles et non standardisées. Si le consommateur veut contester ou comprendre, il doit appeler, dans de nombreux pays européens, un numéro surtaxé. Ce système a même vu dans certains cas des foyers se retrouver avec deux fournisseurs et donc une double facture.

Le Parlement européen a largement souligné cet aspect dans son projet de recommandation en vue de l'adoption du troisième paquet concernant la libéralisation du marché de l'énergie : « Un aspect essentiel de la fourniture d'énergie aux clients réside dans l'accès à des données de consommation objectives et transparentes, les consommateurs devant avoir accès à leurs données de consommation et connaître les prix correspondants et les coûts des services pour pouvoir inviter les concurrents à leur faire une offre sur cette base. Il convient également de garantir aux consommateurs le droit d'être dûment informés de leur consommation d'énergie et les forfaits demandés doivent être appropriés et refléter la consommation réelle d'électricité. »⁸

Si les conséquences négatives de la libéralisation _ augmentation des prix dans certains cas et information confuse_ peuvent toucher l'ensemble de la population, elles aggravent souvent davantage la situation des foyers les plus précaires, plus vulnérables aux duperies commerciales, ou plus attirés par des économies sur leur facture en énergie, trop élevée par rapport à leurs revenus.

En effet, l'eurodéputée Eluned Morgan, rapporteure sur le projet de recommandation mentionné précédemment, souligne que le problème de la précarité énergétique est croissant en Europe et met en évidence son lien avec la libéralisation du marché de l'énergie, au cours de laquelle les grandes compagnies ont profité des consommateurs les plus vulnérables, en abusant de leur situation dominante⁹.

L'adoption du troisième paquet sur la libéralisation du marché de l'énergie devrait mieux prendre en compte ces problèmes, mais ne pourra pas résoudre à lui seul la précarité énergétique. En effet, dans le même paquet, il est prôné la nécessité d'améliorer également une autre cause structurelle de la précarité énergétique, à savoir les conditions sociales et économiques : « *En tout état de cause, les États membres devraient garantir la fourniture d'énergie nécessaire aux clients vulnérables. Pour ce faire, ils pourraient avoir recours à une*

⁸ Projet de recommandation pour la deuxième lecture sur la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (14539/2/2008 – C6-0024/2009 – 2007/0195(COD))

⁹ Déclaration d'Eluned Morgan du 22, site internet PSE (<http://www.socialistgroup.eu/gpes/newsdetail.do?lg=en&id=129128&href=home>)

approche intégrée, par exemple dans le cadre de la politique sociale¹⁰ ». Un peu plus loin, dans les « règles générales de l'organisation du secteur », il est indiqué : « Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que (...) des prestations au titre des régimes de sécurité sociale, pour assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en électricité (...), afin de lutter contre la pauvreté énergétique là où elle se présente, y compris dans le contexte plus large de la pauvreté en général. » Il convient donc de montrer dans quelle mesure les conditions socio-économiques des ménages jouent sur l'exposition des foyers à la précarité énergétique.

- La situation de pauvreté des ménages et ses contraintes

La précarité énergétique est fondée sur un cercle vicieux, qui renforce les maux entre eux. Les plus pauvres souffrent le plus de la précarité énergétique, et la précarité énergétique rend elle-même les personnes qu'elle touche plus vulnérables. Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité, du fait du manque de ressources financières suffisantes ou d'une situation instable, sont les plus à même à souffrir du phénomène.

On peut distinguer deux types de publics vulnérables : d'une part, ceux qui n'ont pas de revenus suffisants, telles que les personnes touchant les minima sociaux ou des bas salaires, les chômeurs, les retraités, les jeunes; d'autre part, ceux vivant dans l'inquiétude du lendemain et économisant sur l'essentiel, à l'image des personnes endettées, des travailleurs précaires (CDD, temps partiels), des personnes malades ou handicapées, et même des ménages à un seul revenu ou des familles monoparentales. Cette liste n'est pas exhaustive et parfois les problèmes se cumulent au sein d'un même foyer. Les catégories dépendent aussi largement des contextes nationaux, car certains de ces critères ne signifient pas la même chose selon les pays : les minima sociaux, par exemple, sont acceptables dans certains Etats, moins dans d'autres. Le seuil de pauvreté est d'ailleurs calculé de façon différente selon les pays, mais il a été clairement montré la corrélation entre les personnes vivant sous ce seuil et les personnes en situation de précarité énergétique¹¹. Le Parlement européen a lui-même corrélé budget du ménage et satisfaction des besoins en énergie, en proposant de déclarer la pauvreté énergétique atteinte « si la part des dépenses d'énergie dans les dépenses totales du ménage dépasse le double des dépenses d'énergie moyennes nationales»¹². Cette définition est intéressante, à condition qu'elle prenne en compte non seulement la dépense d'énergie réelle mais également celle potentielle. En effet, les ménages qui sont précaires peuvent préférer ne pas consommer l'énergie pourtant nécessaire pour se chauffer correctement, et ainsi afficher des factures basses mais qui ne correspondent à leurs besoins réels. La pauvreté dans ce cas est bien liée à la constatation chiffrée établissant la disproportion des

¹⁰ Position du Parlement européen arrêtée en deuxième lecture le 22 avril 2009 en vue de l'adoption de la directive 2009/.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (A6-0216/2009)

¹¹ *Diagnostic des causes et conséquences en Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni*, WP2-D5, projet EPEE, programme Energie Intelligente Europe

¹² Projet d'avis sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (COM(2007)0529 – C6-0317/2007 – 2007/0196(COD))

dépenses énergétiques par rapport aux dépenses globales, alors que la précarité peut ne pas être visible économiquement mais être présente.

Cette dernière, comme on l'a dit, est également liée à un sentiment d'insécurité, vérifié par un certain nombre de critères sociaux-économiques, dont les emplois précaires notamment. La précarité se fonde sur la crainte de sombrer dans une situation détériorée, et se traduit en général par la privation, évidemment moins visible sur la facture finale. Cependant, il est possible de voir que la quantité de chauffage ne correspond pas aux besoins standards du logement, alors que paradoxalement les personnes les plus pauvres sont en général habituées à se restreindre et consomment moins¹³.

En résumé, pauvreté ou précarité économique participent toutes deux à la précarité énergétique, soit du fait du manque de moyen pour se chauffer, qui aboutit à l'endettement, aux solutions inadéquates (utilisation d'un chauffage d'appoint, par exemple) ou à la restriction dépassant l'« acceptable », soit du sentiment d'être en danger qui se traduit par les mêmes effets.

Par ailleurs, ces deux états économiques contraignent le choix du logement et de la qualité thermique attenante, ce qui contribue à amplifier la difficulté ou l'incapacité à subvenir à ses besoins en énergie.

- ***La mauvaise qualité du logement***

Sous le terme de qualité, la mauvaise efficacité énergétique des logements est principalement en cause. Celle-ci est déterminante, car elle renforce la précarité énergétique. Un foyer aux ressources limitées est d'autant moins en mesure d'assumer ses dépenses, s'il habite dans un logement « passoire ». Cela signifie qu'avec les mêmes revenus, un foyer peu aisé pourrait payer la facture énergétique d'un logement bien isolé, en contrôlant et en mesurant ses dépenses en énergie, et pourrait même la réduire à zéro, en utilisant des sources d'énergies renouvelables. Or souvent, les logements des personnes les plus pauvres sont vétustes et datent d'avant les réglementations thermiques nationales et européennes. Pour illustration, la directive européenne de 2001 sur la performance énergétique des bâtiments¹⁴ et le renforcement des réglementations thermiques dans dix pays européens depuis 2000 ont permis d'établir ce constat : « les logements construits dans l'UE-15 en 2005 consommaient en moyenne 1/3 d'énergie en moins que ceux construits en 1990 (ou encore 60% de moins que les logements construits avant le premier choc pétrolier de 1973/1974). »¹⁵

¹³ DEVALIERE Isolde, *Comment prévenir la précarité énergétique ? Situation actuelle et risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie*, Les annales de la recherche urbaine, septembre 2007, n°103 (<http://www.cstb.fr/actualites/webzine/editions/decembre-2007/des-travaux-pour-lutter-contre-la-precarite-energetique.html>)

¹⁴ Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments

¹⁵ Résumé des rapports sur l'évaluation de l'efficacité énergétique en Europe : ADEME / IEEA, Bosseboeuf D., Lapillonne B., Eichhammer W. (2007): "Evaluation of Energy Efficiency in EU New member countries and in the EU-25: indicators and policies, ADEME / IEEA, Paris » ADEME / IEEA Paris, ADEME / IEEA, Bosseboeuf

Le manque de logements disponibles sur le marché est également en cause, car il a permis que des « marchands de sommeil » ou des propriétaires peu scrupuleux remettent sur le marché des logements insalubres, comme en France. Dans les pays de l'Est, où les préoccupations environnementales ont été longtemps inexistantes, la plupart des logements ne sont pas aux normes requises par l'Union européenne.

D'un point de vue technique, les logements les plus énergivores sont ceux qui combinent à une isolation inexistante ou insuffisante, de l'humidité et un chauffage inadapté. La part des comportements peut avoir un rôle, mais l'attitude de restriction déjà évoquée précédemment des foyers les plus précaires excluent en partie ce facteur, qui reste toutefois déterminant pour l'ensemble de la population et la consommation énergétique des ménages en particulier. La précarité énergétique est intimement liée à la quantité de chauffage nécessaire. En effet, la part du chauffage continue à représenter plus de la moitié de la consommation d'énergie des ménages (68% en 2004)¹⁶. L'eau chaude et l'utilisation d'électricité (pour les appareils électroménagers et l'éclairage) constituent les deux autres sources principales de leur consommation. Or les systèmes de chauffage sont souvent peu adaptés ou inutiles face aux défauts de l'isolation des logements en général réservé aux plus pauvres. Les aides à la rénovation énergétique sont réservées aux classes moyennes et supérieures, car elles ne sont en général remboursées qu'après un investissement initial que les classes les plus pauvres ne peuvent pas se permettre. Le développement des prêts verts sociaux peut être une solution, mais ils exigent de franchir un pas que les ménages précaires ne sont pas toujours prêts à faire, en raison du sentiment d'insécurité lié à l'avenir. Il faut constater également que les plus pauvres sont locataires et non propriétaires, et que les investissements qu'ils feraient, seraient à fonds perdus s'ils n'occupaient pas le logement suffisamment longtemps.

Les bailleurs de logements sociaux et les propriétaires sont donc aussi en cause. Alors que les mesures européennes et nationales se multiplient pour améliorer leur efficacité énergétique, il existe encore des appels d'offres pour des travaux dans des logements sociaux, qui ne tiennent pas compte des normes d'isolation en vigueur¹⁷. Par ailleurs, les propriétaires rechignent souvent à effectuer des travaux de rénovation qui exigent un investissement conséquent, surtout dans le cas de logements collectifs, sans qu'eux-mêmes en bénéficient directement. Dans le meilleur des cas, le financement est conjoint entre propriétaire et locataire, et le propriétaire peut baisser le loyer si le locataire participe à la rénovation, mais bien souvent, le prix se répercute sur le loyer et annule l'économie réalisée sur l'énergie pour le locataire, et peut même le pousser à quitter le logement.

D., Lapillonne B., Eichhammer W., Boonekamp P.,(2007) : "Evaluation of Energy Efficiency in the EU-15: indicators and policies, ADEME /IEEA, Paris ».

¹⁶ Idem

¹⁷ Bimensuel AlterEchos, « Energie : Chauffe qui peut ! », Dossier spécial-février 2008, n°246-247

Il est également mis en évidence en général à cette occasion une autre cause qui serait responsable de 5 à 15% de la consommation énergétique, à savoir **les comportements**.¹⁸ En effet, l'absence de sensibilisation et d'éducation en matière d'habitudes à prendre dans son logement joue directement sur la consommation énergétique. Il est souvent pointé la méconnaissance, la négligence ou la recherche du confort,¹⁹ causes qui ne concernent pas directement les classe sociales habituées à se priver, si ce n'est au niveau de la méconnaissance de certaines règles et techniques permettant de garder la chaleur par exemple ou encore de s'éclairer à moindre coût.

2) Les causes conjoncturelles

Alors que les causes évoqués précédemment résultent de politiques structurelles et appellent des solutions durables, les causes conjoncturelles sont plus difficiles à maîtriser et leur traitement se fait en général a posteriori. Pourtant, la conjoncture pourrait avoir moins d'impact si des solutions durables étaient adoptées pour faire face aux causes structurelles. En effet, pour exemple, la flambée des prix de l'énergie est moins conséquente si le logement est bien isolé et utilise des sources d'énergies renouvelables.

– *Les variations des prix de l'énergie*

Les hausses des prix de l'électricité et du gaz dépendent largement de la libéralisation des marchés de ces énergies. Le gaz, ainsi que le pétrole, en tant qu'énergies fossiles, sont également soumis à d'autres facteurs, tels que la conjoncture internationale et les choix géostratégiques qui conditionnent l'approvisionnement et les réserves disponibles. Leur prix est donc par essence volatil, de même que leur disponibilité, l'histoire et les crises pétrolières et gazières l'ayant démontré. La forte corrélation entre la facture énergétique des logements et le prix de ces énergies souligne le caractère insoutenable de la situation à long terme, mais surtout à court terme pour les foyers les plus fragiles. En effet, cette forme de captivité soumet la stabilité de vies humaines à des événements sur lesquels les personnes impactées ne peuvent avoir prise. Pour preuve, en Belgique par exemple, les coupures de gaz et les systèmes de prépaiement pour l'électricité ne cessent d'augmenter au fur et à mesure que les prix de ces mêmes énergies continuent à augmenter, en fonction de facteurs imprévisibles comme la spéculation.²⁰

– *Les crises du logement*

Certains pays européens, comme la France en particulier, ou l'Italie et la Belgique, sont confrontés à une demande croissante alors qu'ils enregistrent un manque de logements sociaux ou classiques, même si dans d'autres pays, comme l'Allemagne, la situation est différente, certains logements souffrant au contraire de désaffectation. Cet accès problématique

¹⁸ DARBY Sarah, *The effectiveness of feedback on energy consumption, a review for defra of the literature on metering, billing and direct displays*, Avril 2006, Environmental Change Institute, University of Oxford (<http://www.eci.ox.ac.uk/research/energy/downloads/smart-metering-report.pdf>)

¹⁹ CREISER Charlotte, Working paper « Comment réduire sa facture énergétique ? Le contexte belge », 2008, Série Développement durable, Pour La Solidarité

²⁰ DE CHANGY Jordane, VAN HOOTEGEM Henk, *Energie : quand le social et l'écologie se rencontrent*, La Revue Nouvelle Mai-Juin 2008, n°5-6

au logement contribue de façon significative à la situation de précarité énergétique. En effet, la disproportion entre l'offre et la demande aboutit sur deux tendances : la hausse des loyers et la remise sur le marché de logements vétustes ou insalubres. En Belgique, les loyers auraient augmenté plus vite que l'indexation²¹, soit de 10,6% en moyenne de 1996 à 2001²², en France, de 6,2% en moyenne sur 20 ans, et en Italie, de 100% entre 1999 et 2005.²³ Cela contraint les locataires à économiser sur d'autres postes, comme la facture énergétique, ou à quitter leur logement pour des loyers plus bas, mais souvent plus défectueux sur le plan énergétique, notamment s'il s'agit des loyers anciens et insalubres mentionnés précédemment.

- **La perception du pouvoir d'achat**

Si le pouvoir d'achat paraît avoir diminué alors qu'il a en fait stagné, ceci serait dû principalement à « la hausse rapide des prix de l'immobilier résidentiel » qui a rendu « l'accès à la propriété beaucoup plus difficile, même si les ménages ont probablement été plus sensibles aux hausses des prix à la consommation pendant cette période qu'aux baisses de prix qui sont venues les compenser ». ²⁴ Cette « hausse exponentielle des prix de l'immobilier », doublée d'un « ralentissement de la croissance de la productivité » a donné aux ménages « une impression de régression ».

Ce phénomène joue donc à la fois sur la perception (sentiment de crainte lié à l'impression de régresser) et sur la réalité elle-même (immobilier trop cher). Pour les ménages déjà fragiles, ces deux effets ont eu pour conséquence de les fragiliser davantage, et sont également responsables de la précarité énergétique, en incitant à restreindre les dépenses en énergie pour assurer la hausse des prix de l'immobilier ou à compenser la régression ressentie au niveau de la consommation des biens courants.

Ces causes, structurelles et conjoncturelles, sont donc souvent intimement liées, et si elles peuvent affecter l'ensemble de la société, elles ont un effet négatif démultiplicateur sur les populations les plus fragiles.

II. Conséquences

Les conséquences de la précarité énergétique se traduisent de façon très dramatique dans certains cas : en se manifestant à la fois sur la situation matérielle, physique et psychologique, elles contribuent à renforcer le cercle vicieux des facteurs. Cet enchaînement fait de la précarité une situation permanente, qui se transforme progressivement en une exclusion stigmatisante.

²¹ *Loyers : Comment sortir de l'impasse ?* N. Bernard in Les échos du logement, 03/200, n°1

²² *Diagnostic des causes et conséquences en Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni*, WP2-D5, projet EPEE, programme Energie Intelligente Europe

²³ Idem

²⁴ Jean-François JAMET, Policy paper, *Le pouvoir d'achat dans la zone euro*, Fondation Robert Schuman,

A. Les conséquences économiques et matérielles

Lorsque plus de la moitié du budget des familles est consacrée au logement (loyer et énergie), et lorsqu'en France, par exemple, 15% des revenus en moyenne est consacré aux dépenses en énergie chez les ménages pauvres, contre 6% chez les ménages aisés²⁵, les autres besoins sont restreints au minimum. Dans les cas les plus extrêmes, le dilemme « se chauffer ou manger »²⁶ peut apparaître.

Les personnes pauvres qui continuent à se chauffer, alors que leurs revenus ne suivent plus, se retrouvent parfois dans des situations de dette, voire de surendettement. Ce problème contribue à aggraver leur situation précaire, où du jour au lendemain, leur situation peut basculer, avec la menace permanente de voir arriver les huissiers. Ces personnes peuvent également avoir recours à des chauffages d'appoint mal adaptés, dangereux pour leur santé. Le risque réside également dans la coupure de l'approvisionnement et l'exclusion définitive par le fournisseur d'énergie, qui plongent le foyer concerné dans une situation d'exclusion grave. La mise en place d'un système de prépaiement en vue d'imposer un montant de consommation d'énergie prédéfini par mois oblige le foyer à économiser sur des dépenses pourtant indispensables. Elles-mêmes peuvent avoir recours à l'auto-coupure ou au blocage du compteur électrique.²⁷

Par ailleurs, l'absence de chauffage contribue à dégrader les logements déjà mal isolés et humides. Cela peut conduire le propriétaire à s'en prendre en locataire, alors que la responsabilité des travaux initiaux lui revient.

B. Les conséquences sur la santé physique et morale

Pour l'eurodéputée Eluned Morgan, la personne pauvre en énergie est confrontée à de fortes situations de doute, de déconnection et à des problèmes physiques et mentaux²⁸. Le cercle vicieux est non seulement matériel, mais psychologique. Le logement symbolise le chez-soi, le refuge ultime pour les personnes déjà fragiles. La dégradation du logement et les conditions de vie « anormales », en n'utilisant que peu ou plus d'eau chaude, de chauffage, de lumière, d'appareils électriques, atteint la santé morale en altérant l'image de soi, et constitue « un frein à la fois à la vie sociale et à la vie personnelle ». ²⁹ Il a été montré le lien direct entre la précarité énergétique et la santé physique, notamment chez les enfants et les personnes âgées.³⁰ Les conséquences se manifestent par les allergies et les maladies liées aux poêles à pétrole, au froid et à l'humidité et peuvent même aller jusqu'au décès,

²⁵ Journée d'échanges, Fondation Abbé Pierre, 1^{er} avril 2009

²⁶ Commentaire d'un participant à la 7^{ème} rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté

²⁷ DEVALIERE Isolde, *Comment prévenir la précarité énergétique ? Situation actuelle et risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie*, Les annales de la recherche urbaine, septembre 2007, n°103

²⁸ Eluned MORGAN, MEP, Rapport *Energy poverty in the EU*, 2008

²⁹ *Diagnostic des causes et conséquences en Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni*, WP2-D5, projet EPEE, programme Energie Intelligente Europe

³⁰ Idem

particulièrement lors des pics de froid hivernaux. La détérioration de l'hygiène par manque de ressources nécessaires – eau chaude par exemple – est également responsable de maladies et de prolifération de bactéries.

C. Les conséquences sociales

Ces effets se répercutent inéluctablement sur la position sociale. La restriction permanente, l'absence des standards qui permettent de se maintenir dans la norme (l'eau chaude pour se laver, le chauffage pour avoir chaud et rester en bonne santé) et de conserver une vie décente aboutissent à un sentiment ou à une situation réelle d'exclusion sociale. La honte, le doute par rapport à soi-même empêchent la vie sociale. De la rupture avec ses proches à la peur de se présenter dans les lieux sociaux tels qu'une agence de l'emploi ou même un centre d'aide social, l'ensemble de ces mauvaises conditions psychologiques contribue à détériorer les conditions économiques et sociales du foyer concerné. La marginalisation et l'exclusion sont les conséquences ultimes de la précarité énergétique.

III. La prise en compte communautaire

« Personne, dans l'Union européenne, n'a pas été sans remarquer l'augmentation spectaculaire ces derniers mois des prix à l'énergie. Dans l'Europe entière, des gens doivent se battre pour payer leurs factures d'électricité. La question de la précarité énergétique doit être insérée dans le débat européen ». ³¹ Au niveau européen, il n'existait pas de définition à proprement parler, mais un ensemble de textes qui influent sur la précarité énergétique de façon plus ou moins directe. En matière d'énergie, plusieurs réglementations impactent directement la pauvreté énergétique, notamment d'une part celles régulant la libéralisation des marchés de l'énergie (directives concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité³² et les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel³³) et celles concernant l'efficacité énergétique (directives sur la performance énergétique des bâtiments³⁴ et sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et services énergétiques³⁵). En matière de protection et de droits des consommateurs, les principales directives sont à nouveau celles déjà mentionnées qui régulent la libéralisation du marché de l'énergie.³⁶

L'enjeu du troisième paquet de mesures sur l'énergie, révisant ou abrogeant ces directives, est donc déterminant, d'autant plus que celui-ci a enfin donné une définition en tant que telle de la précarité énergétique, jusque là absente des textes officiels communautaires.

³¹ Réaction de MORGAN Eluned après le vote avalisant son rapport sur les règles du marché intérieur de l'électricité, le 18 juin 2008 (<http://www.socialistgroup.org/gpes/newsdetail.do?lg=fr&id=89136&href=home>)

³² Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

³³ Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel

³⁴ Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments

³⁵ Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques

³⁶ Cf. notes 32 et 33

C'est d'ailleurs seulement depuis 2007 environ que s'est manifesté un intérêt pour ce problème, pourtant beaucoup plus ancien. La déclaration écrite sur la lutte contre la pauvreté énergétique dans l'Union européenne³⁷ déposée par cinq députés européens en 2007 a mis le doigt sur cette carence. Un des seuls documents traitant de cette matière était notamment la communication de la Commission du 5 juillet 2007 intitulée « Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie »³⁸. La charte a été adoptée finalement le 19 juin 2009 par le Parlement. Celle-ci « souligne le fait que l'approvisionnement énergétique est un élément clé pour la participation réussie des citoyens à la vie économique et sociale; rappelle que, bien qu'ils soient déjà protégés par la législation communautaire en vigueur, les droits des consommateurs sont souvent bafoués; souligne que le meilleur moyen de renforcer les mesures de protection des consommateurs passe par une mise en œuvre plus efficace de la législation existante; (...)souligne l'absolue nécessité de renforcer la protection du consommateur dans le domaine de l'énergie et d'utiliser cette charte comme un instrument d'orientation pour les autorités européennes et nationales, ainsi que les établissements privés, pour garantir et faire respecter effectivement les droits des consommateurs.»³⁹

Sur le plan pratique et aux niveaux régionaux ou locaux, la Commission, via ses nombreux programmes communautaires, à l'image de Concerto, Energie Intelligente Europe, ou ICT-PSP, encourage et finance la mise en œuvre de projets qui privilégie l'efficacité énergétique notamment dans les logements sociaux. Pour exemple, l'appel à propositions pour le programme ICT-PSP contenait une ligne sur les technologies de l'information et de la communication au service de l'efficacité énergétique dans les logements sociaux.⁴⁰

Cependant, au vu de l'état de l'art jugé insuffisant, la Déclaration estimait que « la Commission devrait présenter une communication en matière de lutte contre la pauvreté énergétique dans l'Union européenne »⁴¹. La Commission n'avait pas en effet encore clairement défini et circonscrit le problème de la précarité énergétique. En revanche, le Parlement s'est davantage emparé de la question, notamment l'eurodéputée britannique Eluned Morgane, auteure de nombreux textes sur la précarité énergétique en Europe, et du récent rapport sur les règles du marché intérieur de l'électricité, qui a connu diverses évolutions, dont la dernière date du 11 mars 2009⁴². Notamment sur base de ce rapport, le 22 avril 2009, le Parlement européen a adopté le troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie, avec la volonté de mettre en avant le droit des consommateurs et de reconnaître la « "pauvreté énergétique", comme la situation des membres d'un ménage qui ne peuvent pas se permettre de chauffer leur foyer de manière acceptable; cette situation s'évalue au regard des niveaux recommandés par l'Organisation mondiale de la santé »⁴³.

³⁷ Déclaration écrite sur la lutte contre la pauvreté énergétique dans l'Union européenne, 7 juillet 2008, 0063/2008

³⁸ COM(2007)0386

³⁹ Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie (P6_TA(2008)0306)

⁴⁰ "4.1: ICT for energy efficiency in social housing", ICT-PSP Work Programme 2009

(http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/ict_psp_wp2009.pdf)

⁴¹ Idem

⁴² Projet de recommandation pour la deuxième lecture sur la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (14539/2/2008 – C6-0024/2009 – 2007/0195(COD))

⁴³ Idem

La directive invite également les Etats-membres à donner une définition ad hoc de la précarité énergétique au niveau national et à prendre des mesures adéquates : « La pauvreté énergétique est un problème croissant dans l'Union européenne. Les États membres devraient donc élaborer des plans d'action nationaux pour lutter contre ce problème et garantir la fourniture d'énergie nécessaire aux clients vulnérables. Ce faisant, une approche intégrée est nécessaire et les actions devraient inclure des mesures sociales, des normes tarifaires et des améliorations des habitations en termes d'efficacité énergétique. À tout le moins, la présente directive devrait permettre des politiques nationales, en termes de modèles de tarification, en faveur des clients vulnérables »⁴⁴.

Concrètement, il s'agira de mieux défendre les intérêts des consommateurs, en améliorant la transparence et l'accès à l'information. Des compteurs intelligents » devraient être également installés dans les dix années à venir, partout en Europe afin d'améliorer l'efficacité énergétique. Il sera également mis en œuvre une réglementation plus transparente, réservant aux autorités de régulation nationale des compétences accrues et garantissant une réelle ouverture des marchés grâce à la coopération effective des autorités de la concurrence.

Pour les partisans de la lutte contre la précarité énergétique, cet essai de définition et surtout le train de mesures et de recommandations adopté, dimensionné à la nature et à la gravité du problème, sonne comme un début de victoire. Cependant, les Etats-membres doivent encore démontrer leur capacité à lutter contre ce fléau, en le ciblant de façon plus précise, en coordonnant mieux les différents moyens mis en place et en allant plus loin dans les mesures pouvant remédier aux problèmes structurels à l'origine de la précarité énergétique.

⁴⁴ Projet de recommandation pour la deuxième lecture sur la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (14539/2/2008 – C6-0024/2009 – 2007/0195(COD))

Conclusion

Ce working paper a tenté de définir de façon ordonnée les multiples causes et conséquences de la précarité énergétique, afin de donner aux acteurs, notamment de l'économie sociale, des clefs de compréhension sur ce problème multidimensionnel et les sensibiliser à la gravité de la situation. Ce problème est transversal, il touche notamment aux politiques du logement et de l'énergie, et devrait donc être davantage intégré dans le cadre de ces politiques. Le troisième paquet énergie européen a tracé des pistes de réflexion et d'approfondissement du traitement du problème. Ce sont maintenant les initiatives au niveau national venant des différents acteurs et une meilleure coordination entre les mesures prises, qui devront permettre de donner un contenu pratique significatif à cet ensemble législatif.