

# Rapport d'étude

## *16 propositions concrètes pour mettre fin à la précarité énergétique dans l'Union européenne*

*Un travail réalisé par dix étudiants du Master Études  
Européennes et Internationales de Sciences Po Strasbourg.*

**Janvier 2022**

**Remerciements :**

Nous tenons à remercier l'administration et l'équipe pédagogique de Sciences Po Strasbourg qui ont toujours été disponibles lorsque nous en avons besoin. Nous tenons également à remercier les encadrants de Confrontations Europe, Michel Derdevet, Pierre Fouquet et Thomas Dorget pour nous avoir accompagnés tout au long de ce rapport. Enfin, il n'aurait pas été possible de parvenir aux résultats que nous avons obtenus sans l'apport précieux de tous les professionnels qui ont participé à nos entretiens et que nous remercions chaleureusement.

Rapport réalisé en partenariat entre le Master Études Européennes et Internationales de Sciences Po Strasbourg et Confrontations Europe.

Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement les opinions officielles de Confrontations Europe.

**Auteurs :**

CAPRON Chloé, COGLITORE Vanesse, GENTHON Lisa, GIGLIO Giuseppe, GIUBILEI Théo, GUIZA Karim, KUENTZ Baptiste, LELOUP Lucas, PÉAGE Claire, ROUX-SAUVEGRAIN Capucine

## 16 propositions concrètes pour mettre fin à la précarité énergétique dans l'Union européenne

i. Introduction	3
i.1 Un problème d'harmonisation des définitions et des indicateurs	5
i.2 La nécessité d'une définition commune pour lutter efficacement contre la précarité énergétique	7
i.3 Des tentatives de définition inabouties de l'Union	9
1. Mettre fin à la précarité énergétique par la réduction du coût de l'énergie	11
1.1 Le mix énergétique vert comme variable d'ajustement du prix de l'énergie	11
1.2 Le choix des prélèvements, variable d'ajustement des prix pour les États membres	15
2. Mettre fin à la précarité énergétique par la rénovation thermique des bâtiments	18
2.1 L'action européenne pour accélérer les rénovations des «passoires thermiques»	19
2.2 L'accompagnement financier des ménages modestes dans les travaux de rénovation	22
2.3 Le défi du financement de la rénovation énergétique	24
2.4 La nécessité de simplifier l'accès aux aides à la rénovation	26
3. Mettre fin à la précarité énergétique à l'aide de mesures sociales efficaces	31
3.1 L'impact du marché carbone sur les ménages modestes	32
3.2 Le difficile accès à des aides sociales souvent insuffisantes	33
4. Mettre fin à la précarité énergétique dans sa dimension mobilité	37
4.1 En quoi la mobilité est-elle liée à la précarité énergétique?	38
4.2 Intégrer la dimension mobilité dans les politiques européennes de lutte contre la précarité énergétique	39
4.3 Favoriser les mobilités alternatives pour libérer les ménages de la voiture individuelle	41
5.1 Mettre fin à la précarité énergétique par un renforcement de la gouvernance multiniveaux	45
5.1 Le nécessaire renforcement de la coopération des différents niveaux de gouvernance	45
5.2 La Convention des Maires, levier important de mise en action des collectivités locales européenne	48
5.3 Rapprocher la gestion des fonds des citoyens pour améliorer la lutte contre la précarité énergétique	50
5.4 La disparité des situations selon les territoires	51
Résumé des propositions	54
Conclusion	59
Bibliographie	<b>62</b>

## i. Introduction

Du 20 au 22 janvier 2022, les ministres européens de l'Environnement se sont retrouvés à Amiens<sup>1</sup>. Ce fut l'occasion de discuter de la manière de rendre l'extension du marché carbone aux transports et au bâtiment proposé par la Commission européenne (CE) dans son paquet climat afin qu'elle soit supportable pour les ménages modestes. L'objectif était d'éviter une nouvelle crise sociale sur le modèle de celle des gilets jaunes qui avait touché la France en 2018 et 2019. Toutefois, cette réunion ministérielle n'a pas encore permis de déboucher sur des propositions concrètes.

L'enjeu de la précarité énergétique n'est pas nouveau. Le mercredi 13 octobre 2021, la Commission européenne, par la voix de la commissaire à l'Énergie Kadri Simson, présentait sa boîte à outils censée aider les États membres à faire face à un phénomène constaté dans toute l'Union européenne : la hausse vertigineuse et continue des marchés de l'énergie engendrée par la hausse du prix du gaz, mettant en difficulté un certain nombre de ménages et menaçant le continent d'une crise sociale de grande ampleur<sup>2</sup>. Mais cette proposition, sous forme d'un panel de mesures à disposition des États membres, est arrivée tardivement. En Espagne, le débat sur cette hausse des prix débuté dès l'été. Le gouvernement de Pedro Sanchez a adopté des mesures d'urgence et a plaidé pour une réforme du marché européen de l'énergie (rejoint notamment par la France sur ce point). Ce dernier est considéré, selon le gouvernement espagnol, comme responsable de cette situation et désavantageux pour une péninsule ibérique bien avancée dans le développement des énergies renouvelables. Le 30 septembre, le Premier ministre français, Jean Castex, annonçait sur le plateau de la première chaîne de télévision nationale l'instauration d'un « bouclier tarifaire » pour faire face à la flambée des prix de l'énergie. L'Allemagne, l'un des pays où le coût de l'énergie est le plus élevé, n'est pas également épargnée par le phénomène, entraînant la faillite de certains fournisseurs et le transfert de clients sur d'autres fournisseurs à des prix bien plus élevés, nourrissant ainsi un cycle inflationniste.

Cet envol des prix de l'énergie, qui a provoqué des réactions en ordre dispersé de la part des États et d'acteurs clés du secteur (EDF a par exemple annoncé arrêter les coupures de courant pour impayés en novembre 2021), a fait revenir sur le devant de la scène une problématique particulière qui n'était plus au cœur des débats politiques et médiatiques : celui de la précarité énergétique. Pour comprendre l'étendue du phénomène, mais

<sup>1</sup> Olivier Arthur, « PFUE : Programme chargé pour les ministres de l'Environnement et de l'Énergie, à Amiens », Touteleurope, 18 janvier 2022, (<https://www.touteleurope.eu/environnement/pfue-programme-charge-pour-les-ministres-de-lenvironnement-et-de-lenergie-a-amiens/>).

<sup>2</sup> Olivier Arthur, « Énergie : la Commission présente sa boîte à outils pour contrer la hausse des prix », Touteleurope, 13 octobre 2021 (<https://www.touteleurope.eu/environnement/energie-la-commission-europeenne-presente-sa-boite-a-outils-pour-contrer-la-hausse-des-prix/>).

aussi la difficulté éprouvée dans sa mesure, il n'est pas superflu de se pencher sur la situation de quelques États membres, en se fondant pour cela sur les chiffres de l'Observatoire européen de la précarité énergétique<sup>3</sup>.

<b>Pays</b>	<b>Incapacité à maintenir son logement chaud de manière adéquate</b>	<b>Part importante des revenus dans les dépenses énergétiques</b>	<b>Faible consommation Énergétique absolue</b>
<b>Bulgarie</b>	33,7 % (2018)	11,5 % (2015)	9,4 % (2015)
<b>Luxembourg</b>	2,1 % (2018)	11,3 % (2015)	8,9 % (2015)
<b>France</b>	5 % (2018)	15 % (2015)	19,5 % (2015)
<b>Danemark</b>	3 % (2018)	17,9 % (2010)	13 % (2010)
<b>UE</b>	<b>7,3 %</b>	<b>16,5 %</b>	<b>16 %</b>

Si le problème peut sembler simple à aborder au vu des quelques situations nationales que nous venons de présenter dans ce tableau, la diversité de conceptions de la précarité énergétique dans les différents États membres de l'Union européenne complexifie les comparaisons. Si l'approche de la précarité énergétique en Europe se fait souvent, non pas en termes d'accès à l'énergie au sens technique (manque d'infrastructures etc.), mais en termes socio-économiques, aucune définition harmonisée à l'échelle de l'Union n'existe. Les indicateurs utilisés par les différents gouvernements nationaux - quand ils reconnaissent l'existence de la précarité énergétique comme phénomène autonome nécessitant une prise en charge spécifique - ne sont pas harmonisés. L'Observatoire européen de la précarité énergétique retient deux indicateurs fondés sur les dépenses qui doivent déterminer quand la consommation d'énergie fait peser une charge disproportionnée sur les revenus du ménage. Toutefois, l'harmonisation au niveau européen de ces données prend du temps et n'est effectuée que tous les 5 ans par Eurostat, sans compter que la qualité et la couverture des données récupérées par les États membres est variable, tous ne disposant pas de la même expertise et des mêmes moyens de collecte.

<sup>3</sup> EU Energy Poverty Observatory, *Member States Report on Energy Poverty 2019*, mai 2020. (<https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2021-09/EPOV%20member%20states%20report%20on%20energy%20poverty%202019.pdf>)

## I.1 Un problème d'harmonisation des définitions et des indicateurs

Certains États, minoritaires, disposent d'une définition officielle de la précarité énergétique. C'est le cas notamment de l'Espagne (*pobreza energética*) ou de la France. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) a ainsi défini la précarité énergétique de la manière suivante : « *est 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 de ses conditions d'habitat* ». Trois grandes causes de la précarité énergétique sont mises en évidence : mauvais état du bâti, coûts de l'énergie et faibles revenus, sans toutefois qu'aucun élément ne permette d'établir une hiérarchie entre ces causes. Ainsi, d'après le Médiateur national de l'énergie, en octobre 2021, la précarité énergétique touchait un nombre croissant de ménages selon plusieurs indicateurs : 20 % des foyers ont souffert du froid dans leurs habitations, principalement pour des raisons de mauvaise isolation du domicile et de limitation pour raison financière. Aussi, 79 % déclarent que l'énergie pèse de manière importante sur leur budget : un niveau subjectif inégalé depuis 2007 et 60 % disent avoir réduit le chauffage pour réduire la facture. Pour finir, 25 % ont eu du mal à payer ces factures : la classe d'âge la plus touchée étant les 18-34 ans, 46 % ayant eu du mal à payer, en hausse de 14 points par rapport à 2020, et 74 % ayant restreint le chauffage pour limiter leurs dépenses. Selon Caritas France, la précarité énergétique touche 12 millions de personnes en France, soit 5,6 millions de ménages (1 ménage sur 5). En Europe centrale et orientale, la Slovaquie a également établi une définition de la précarité énergétique en 2012, à la suite de la transposition dans le droit national du troisième paquet énergétique européen, sur lequel nous reviendrons plus tard : « *la précarité énergétique (...) est un état dans lequel les dépenses moyennes d'un ménage relatives à la consommation d'électricité, de gaz, de chauffage et d'eau chaude représentent une part substantielle des revenus moyens mensuels du ménage.* »<sup>4</sup>

En revanche, les autres États membres ne disposent pas de définitions officielles, reflet d'un clivage persistant 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. En Allemagne par exemple, la précarité énergétique (*Energiearmut*, littéralement « *pauvreté énergétique* ») n'est pas prise en compte en tant que telle. Elle est étant considérée comme un aspect de la précarité au sens large, une conséquence de la hausse des inégalités (en particulier par les acteurs sociaux) notamment due à l'écart croissant entre les revenus et la hausse des prix de l'énergie. Cette conception s'illustre remarquablement dans la réponse lapidaire donnée en 2019 par le gouvernement fédéral à une question du groupe parlementaire Bündnis 90/Die Grünen (Alliance

<sup>4</sup> Strakova Dagmae, « *Energy Poverty in Slovakia* », in: *SSRN Electronic Journal*, avril 2015.

90/Les Verts) sur la précarité énergétique : *« Pour le terme « précarité énergétique », il n'existe pas de définition générale valable. De ce fait, le gouvernement n'utilise pas ce terme et considère une définition comme non nécessaire »*<sup>5</sup>. Florian Munder de la Verbraucherzentrale, référent de la fédération allemande de consommateurs, confirme qu'*« il n'y a pas de politiques qui se réfèrent spécifiquement à la pauvreté énergétique en Allemagne. Au contraire, cette question est traitée dans le cadre de la politique sociale générale »*. Les estimations de la précarité énergétique en Allemagne sont alors assez variées. Si l'on prend uniquement comme indicateur les coupures de courant par le fournisseur d'énergie, autour de 300 000 à 350 000 foyers seraient concernés en Allemagne sur environ 40 millions (312 000 en 2011, 352 000 en 2014). Si l'on prend comme indicateur les ménages dépensant plus de 10 % de leurs revenus dans l'énergie, alors on trouve des chiffres allant de 13 % à 30 % selon les méthodes de calcul, soit une part bien plus importante de la population allemande. Le phénomène est donc difficile à mesurer par manque d'indicateurs et définitions claires.

En 2020, la précarité énergétique n'avait toujours pas de définition en Pologne, en Hongrie, en Italie, en République tchèque, en Slovaquie, en Croatie<sup>6</sup> ou encore en Autriche. Selon une étude réalisée par Statistik Austria et E-Control, l'autorité de régulation des normes du marché libéralisé de l'électricité et du gaz, indépendante politiquement et financièrement, est considérée comme en situation de précarité énergétique *« tout ménage qui dispose d'un revenu inférieur au seuil de danger de pauvreté, mais qui dans le même temps fait face à des coûts de l'énergie supérieurs à la moyenne »*. Ainsi, 115 000 ménages auraient une consommation bien supérieure aux autres (23 170 kWh par an en moyenne contre 17 440 kWh pour la population autrichienne dans sa globalité) et les dépenses d'énergie représentent en moyenne 20 % du budget total contre 4,3 % en moyenne pour la population autrichienne.

Les pays d'Europe du Nord se rangent également dans cette catégorie d'États membres réfractaires à toute définition de la précarité énergétique et particulièrement à l'existence d'une définition européenne harmonisée, notamment pour des questions de respect du principe de subsidiarité inscrit dans les traités. Jérémie Zeitoun, qui travaille sur les questions énergétiques à la représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union européenne, abonde en ce sens : *« Les pays scandinaves, le Danemark, les Pays-Bas, etc. sont hostiles au concept même de précarité énergétique. Ils parlent de pauvreté générale, mais pas de pauvreté énergétique, comme on ne parlerait pas de pauvreté alimentaire, technologique ; donc pourquoi séparer la pauvreté énergétique ? (...) Cela est dû à une question de fond, mais aussi de compétence. Pour ces États membres, il s'agit de pauvreté générale, on est donc dans le champ de la politique sociale – et pas de la*

<sup>5</sup> Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Sven Lehmann, Dr. Julia Verlinden, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weitere Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 19/8383, *Ausmaß und Auswirkungen der Energiearmut*, 2 avril 2019 (<https://dservet.bundestag.de/btd/19/088/1908879.pdf>)

<sup>6</sup> Climatico, *« La précarité énergétique, un raté de la transition européenne »*, Fondation Heinrich Böll, 4 décembre 2020, (<https://fr.boell.org/fr/2020/12/04/la-precarite-energetique-un-rate-de-la-transition-europeenne>).

*politique de l'énergie. La politique sociale est essentiellement une politique nationale. Par conséquent, une définition européenne serait pour eux un premier pas vers une européanisation indirecte de la politique sociale, ce qui est inenvisageable pour ces pays. » Une réticence probablement accrue par le fait que l'État social de ces pays est très protecteur (la Försäkringskassan, l'assistance sociale, aidant par exemple les citoyens à payer leurs factures d'énergie en Suède), comme nous l'ont indiqué en entretien Johanna Cludius et Viktoria Noka, chercheuses à l'Ökoinstitut : « la pauvreté énergétique y est considérée comme faisant partie de la politique sociale et de la pauvreté en général, c'est pourquoi ils ne veulent pas de cette pauvreté énergétique séparée, car ils sont relativement bien protégés par leurs systèmes sociaux. » Ainsi, en 2020, en Suède, à peine 0,7 % de la population serait dans l'incapacité de maintenir son logement suffisamment chaud, plaçant les pays nordiques sur le podium des pays où la précarité énergétique est la plus faible.*

Ce passage en revue permet de faire apparaître l'absence de consensus européen sur la notion de précarité énergétique. A cet égard, peu d'États membres ont une définition officielle. Ils sont d'autant moins à avoir développé leurs propres indicateurs pour la mesurer -, comme le réclament pourtant la directive électricité de 2019 et la directive gouvernance de la régulation de 2018 du *Clean Energy Package*.<sup>7</sup>

---

## **i.2 La nécessité d'une définition commune pour lutter efficacement contre la précarité énergétique**

---

Dans sa directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel de 2009, l'Union demande à chaque État membre de définir le concept de « *consommateurs vulnérables en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique* » (Parlement européen et Conseil de l'UE 2009 : art. 3). Toutefois, le concept même de la précarité énergétique n'a pas réellement été défini. Les chercheuses Johanna Cludius et Viktoria Noka rappellent que « *l'UE a un peu peur d'établir une définition européenne et de la lier à des indicateurs. Cela vient surtout du fait que les États membres veulent avoir la liberté de définir eux-mêmes et d'évaluer eux-mêmes quels indicateurs sont les plus pertinents pour eux* ».

---

<sup>7</sup> Thema Johannes, Vondung Florin, « *Expenditure-Based Indicators of Energy Poverty - An Analysis of Income and Expenditure Elasticities* », in : *Energies*, 2021.



Pourtant, la définition donnée est importante car elle oriente les indicateurs retenus pour l'opérationnaliser dans le cadre de politiques publiques. Selon Johannes Thema et Florin Vondung, quatre types d'approches sont identifiées par la littérature pour appréhender la précarité énergétique :

- **Une approche basée sur les dépenses en énergie du ménage en comparaison de son revenu disponible**, avec laquelle un seuil est fixé au-dessus duquel un ménage est considéré comme étant en situation de précarité énergétique - ce qui ne dit toutefois rien des causes de cette dépense élevée. Cet indicateur présente en outre une faille majeure qui est que les ménages précaires rationnent leur consommation d'énergie pour faire face à d'autres besoins (nourriture, vêtements, transports) ou éviter les dettes. Ceci explique pourquoi la consommation énergétique peut augmenter une fois un logement rénové et malgré un gain notable de performance énergétique. Pour éviter l'intégration de ménages aux revenus conséquents, mais qui consomment beaucoup d'énergie, cet indicateur devrait être cantonné à un certain seuil de revenus.
- **Une approche basée sur une évaluation par le ménage (*self-reported*)**, avec habituellement des questions portant sur la capacité à garder le logement suffisamment chaud/froid ou encore la salubrité du logement (humidité, moisissure).
- **Une approche mesurant le niveau de services énergétiques dans le ménage en comparaison de standards.**
- **Une approche basée sur les conséquences<sup>8</sup> de la précarité énergétique (arriérés de paiement, morts de froid)**

La difficulté d'appréhension de la précarité énergétique et la diversité des réactions des ménages qui y sont confrontés rend nécessaire le développement de plusieurs indicateurs afin d'éviter les angles morts : « *il y a différentes situations, des ménages qui économisent sur l'énergie ou d'autres qui économisent ailleurs et dépensent de l'argent pour l'énergie ; c'est une autre mesure. Les ménages peuvent gérer la situation différemment (...) ont des capacités d'action différentes pour faire face aux mêmes problèmes* », explique Florian Pichler, de l'agence autrichienne E-Control.

L'utilisation d'un « indicateur de renoncement » ou « indicateur d'auto-privation » en complément des indicateurs retenus est évoquée comme pertinente par plusieurs acteurs (Florian Pichler par exemple, mais aussi Caritas France), c'est-à-dire une comparaison entre la consommation d'énergie déclarée et la consommation d'énergie théorique. Il nous semble de ce fait nécessaire de l'ajouter, notamment pour corriger certains biais induits par d'autres indicateurs.

<sup>8</sup> Guyon Thibaut, Besançon Emmanuelle, Celle Sylvain, Chochoy Nicolas, Fontaine Geneviève, Martell Yannick, Saniossian Jennifer, « *Jouer des frontières : l'accès des publics précaires au dispositif de rénovation énergétique en France. Le cas du réseau Éco-habitat* », Institut Godin, 2020.

### I.3 Des tentatives de définition inabouties de l'Union

Qu'en est-il au niveau de l'Union européenne ? La Commission définit la précarité énergétique comme un état dans lequel un ménage souffre d'un manque de services énergétiques domestiques adéquat pour ses besoins matériels et sociaux (cuisine, éclairage, chauffage, refroidissement)<sup>9</sup>. L'apparition du terme « précarité énergétique » dans les textes européens se fait en 2009 avec le troisième paquet énergie, qui demande aux États membres d'entreprendre une action contre ce phénomène<sup>10</sup>. Dans la proposition de refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique dans le cadre du *Fit for 55*<sup>11</sup>, ce paquet climat que nous aborderons plus bas, l'institution communautaire propose à l'article 2, point 49 une définition ainsi rédigée : « *pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels au maintien d'un niveau décent de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale existante et d'autres politiques pertinentes* ». La Commission a donc le mérite de proposer une définition au niveau de l'UE, mais celle-ci, comme nous le verrons plus loin, manque d'ambition dans son approche multidimensionnelle.

Sans prétendre créer une nouvelle définition de toute pièce de la précarité énergétique, il nous paraît néanmoins important de revoir l'existante pour en combler les manques. En ce sens, nous préconisons que soit reprise comme base la définition proposée par la Commission européenne dans le cadre du Citizen Energy Forum en 2016, réutilisée ensuite par la Convention des Maires pour le climat et l'énergie et ainsi rédigée : « *la situation dans laquelle un ménage ou un individu n'a pas les moyens de se procurer les services énergétiques de base (chauffage, refroidissement, éclairage, mobilité et électricité) qui garantissent un niveau de vie décent, en raison d'une combinaison de faibles revenus, de dépenses énergétiques élevées et de la faible efficacité énergétique de son logement* ». Plus complète que la définition inscrite actuellement dans le *Fit for 55*, il nous apparaît toutefois que la dimension mobilité de la précarité énergétique n'est pas suffisamment distinguée de la dimension logement, celle-ci étant réduite à un mot entre parenthèses alors qu'elle constitue tout un pan, souvent ignoré, du problème et qu'il nous semble de ce fait essentiel de l'inclure pleinement dans les causes citées par la définition. Malgré les réticences prévisibles à l'intégration d'un tel

<sup>9</sup> Thema Johannes, Vondung Florin, « *Expenditure-Based Indicators of Energy Poverty - An Analysis of Income and Expenditure Elasticities* », in : *Energies*, 2021.

<sup>10</sup> Strünck Christophe, « *Energiearmut bekämpfen - Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa* », Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

<sup>11</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique (refonte), COM/2021/558 final.

élément, nous préconisons donc d'ajouter « *et de la captivité à la voiture individuelle comme mode de transport pour les activités essentielles.* »

C'est justement le *Fit for 55*, ensemble de directives et règlements touchant de nombreux domaines (énergie, fiscalité, transports) présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021 pour ajuster les législations existantes au nouvel objectif contraignant de l'Union de réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990 afin de respecter les engagements pris dans l'accord de Paris de 2015, qui offre selon nous l'opportunité de saisir à bras le corps la précarité énergétique européenne. Car s'il est vrai que le paquet comprend une tentative de définition commune de la précarité énergétique et une série d'actions visant à améliorer les conditions de logement des Européens, il est tout aussi vrai qu'elles ne peuvent être suffisantes pour répondre à un problème de cette ampleur. Néanmoins, l'étendue des secteurs concernés permet l'intégration au cours du processus législatif de mesures s'attaquant aux diverses dimensions de la précarité énergétique. Cette dernière ne peut en aucun cas être réduite à l'incapacité de se chauffer efficacement et nécessite une approche multidimensionnelle. Nous avons donc choisi de profiter de l'opportunité de ce paquet législatif pour réaliser nos propositions de mesures, qui pourraient être intégrées lors des discussions sur les différents textes au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. Ce débat commencera rapidement mais devrait durer tant les désaccords risquent d'être nombreux.

Partant de la définition proposée ci-dessus et de l'opportunité du *Fit for 55* comme véhicule politique et législatif permettant à la fois de mettre en lumière le phénomène et de le combattre efficacement dans toutes ses dimensions, **comment faire concrètement pour mettre fin à la précarité énergétique dans l'Union européenne à l'horizon 2030 ?**

Nous proposons ici d'aborder la précarité énergétique sous différents aspects. Chacune de ces dimensions sera traitée une à une en énumérant des propositions pour juguler les causes du problème, tout en évitant de raisonner en silo et en veillant à la complémentarité des mesures. Cinq dimensions nous semblent essentielles : le coût de l'énergie (1), le logement (2), la dimension sociale (3), la mobilité (4) et la gouvernance multiniveaux (5).

---

## 1. Mettre fin à la précarité énergétique

### Par la réduction du coût de l'énergie

---

Dès 1951, aux origines de la construction européenne, les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) font part de leur volonté de coopérer en matière de production, de fournitures et d'investissements dans le secteur de l'énergie. L'Union européenne a développé des compétences importantes en matière énergétique reposant sur quatre objectifs désormais définis dans l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle doit à la fois répondre aux enjeux de transition énergétique et environnementale, assurer la sécurité de l'approvisionnement, promouvoir l'interconnexion des réseaux, garantir le fonctionnement du marché de l'énergie, tout en favorisant le maintien d'un coût supportable pour les ménages et les entreprises. En cette période de hausse des prix, l'Union est sommée d'agir, en particulier sur la réduction du coût de l'énergie. Dès lors, il faut rappeler que le prix de l'énergie (électricité et gaz) dépend de trois facteurs : le coût de la matière première, celui de la distribution et enfin, du montant des taxes, divisés approximativement de manière équivalente. L'UE et, a fortiori, les États membres pourraient influencer dans deux de ces domaines : sur le prix de gros des matières premières et sur certaines taxes.

---

#### 1.1 Le mix énergétique vert comme variable d'ajustement du prix de l'énergie

---

Le prix de l'énergie est déterminé par les mécanismes du marché intérieur de l'énergie. Si l'énergie a pendant longtemps été liée à la souveraineté des États membres et échappait totalement à la logique du marché intérieur, les années 1990 marquent un tournant. Des mesures sont adoptées pour permettre l'harmonisation et la libéralisation des marchés nationaux de l'électricité (1996), du gaz naturel (1998), et posent les bases du marché intérieur de l'énergie. Ces mesures concernent notamment l'accès au marché, sa transparence, sa réglementation et la protection des consommateurs. L'objectif majeur prôné par ces mesures est de garantir un niveau adéquat d'approvisionnement et d'interconnexion de l'énergie entre les États membres. Dès lors, l'achèvement du marché intérieur de l'énergie suppose la suppression des entraves au commerce, le rapprochement des politiques fiscales et tarifaires, des mesures normatives, ainsi que des réglementations en matière d'environnement et de sécurité.

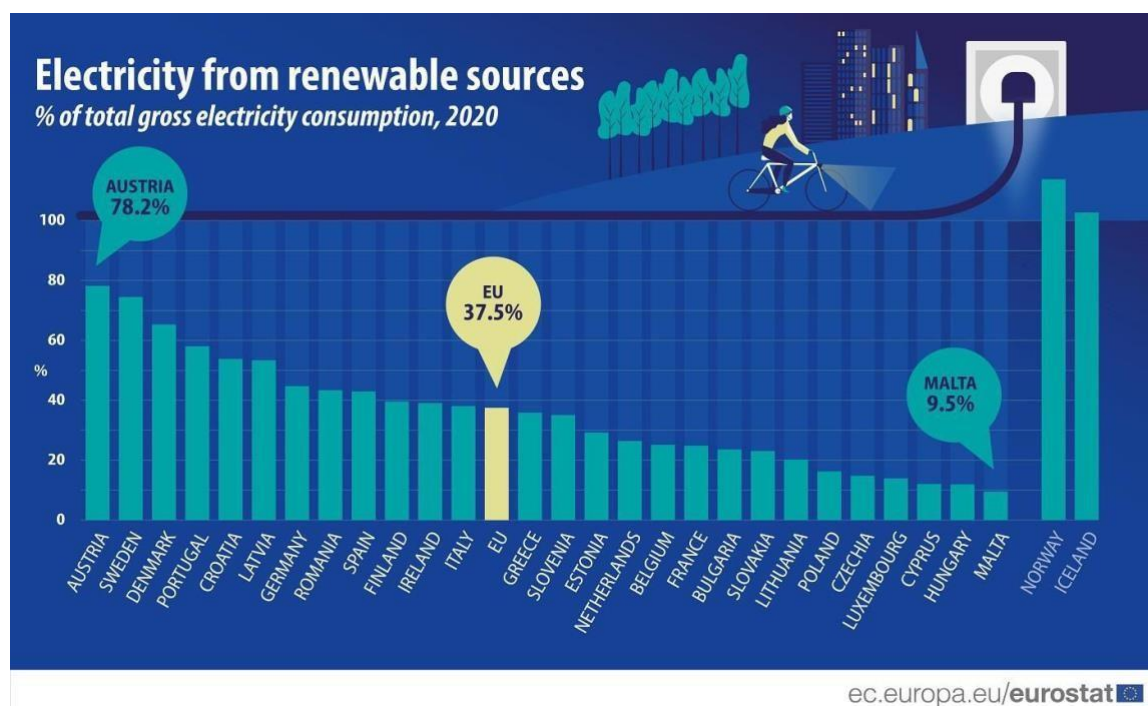
Le marché intérieur de l'énergie devient pleinement européen lorsque l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) voit le jour en 2011. Basée à Ljubljana, cette agence permet alors une gestion européenne des questions énergétiques. En effet, elle est « chargée de promouvoir la coopération entre les autorités de régulation nationales au niveau régional et européen et de suivre l'évolution du réseau et des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz. Elle est également compétente pour enquêter sur les cas d'abus de marché et coordonner l'application de sanctions appropriées avec les États membres<sup>12</sup> ». Le marché intérieur de l'énergie a donc engendré d'une part, un couplage physique du réseau (hardware), c'est-à-dire une interconnexion des gazoducs et des câbles électriques impliquant des investissements très lourds, et d'autre part, un couplage des algorithmes d'échanges transfrontaliers « software », détaillé dans l'encadré ci-dessous pour l'électricité.

## Encadré

1

### Comment fonctionne le marché européen de l'électricité ?

Dans l'UE, 37,5% de l'électricité est produite par des énergies renouvelables, mais les disparités entre États membres sont criantes et ont un impact sur le marché intérieur de l'électricité.

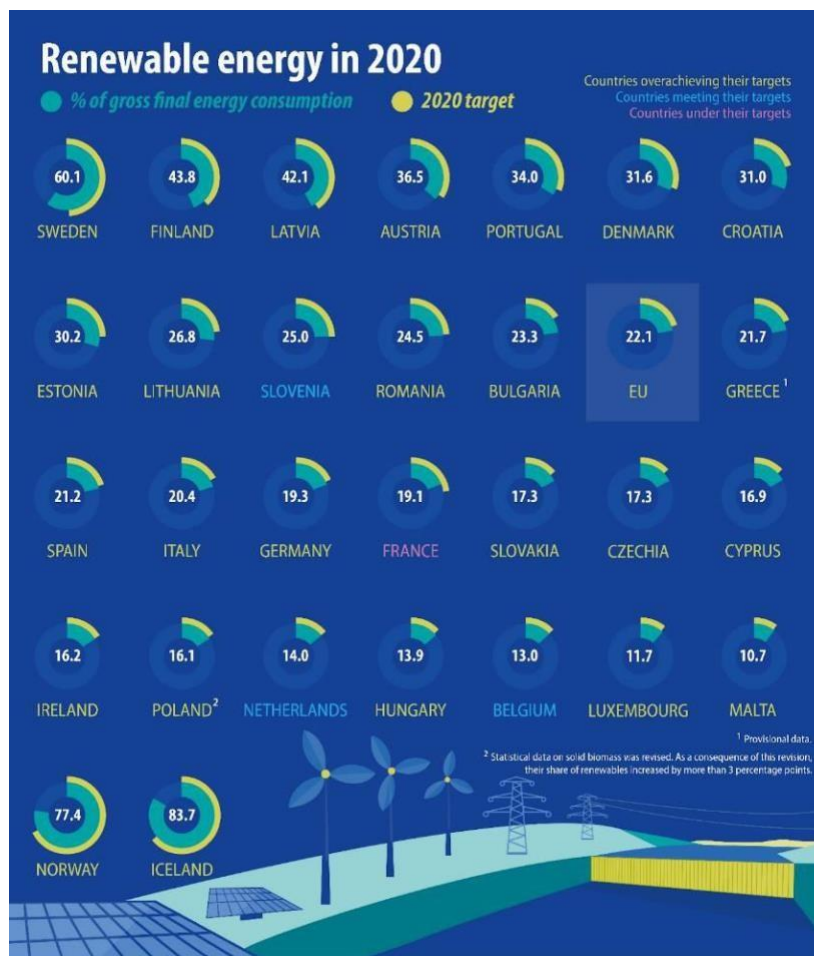


<sup>12</sup> Ciucci Matteo, Parlement européen, Marché intérieur de l'énergie, *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, 2021. (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/45/marche-interieur-de-l-energie>).

Avant d'être vendue aux particuliers et aux entreprises sur le marché de détails, l'électricité est vendue et achetée sur le marché de gros. Ce marché est dédié aux producteurs d'électricité et aux fournisseurs qui s'approvisionnent afin de la vendre aux particuliers et aux entreprises. On distingue, d'une part, le **marché à terme** sur lequel les produits sont achetés à prix stables des semaines, mois ou années en avance grâce aux prévisions de consommation, et d'autre part, le **marché spot** ayant une échéance journalière ou infrajournalière sur lequel les prix sont très volatils. Ce système de fixation des prix sur le spot fait actuellement l'objet de nombreux débats. Il fonctionne selon le principe de *merit order* : sur ce marché, les moyens de production sont classés par ordre croissant selon leur coût variable de production et les offres sont retenues jusqu'à ce que la demande en électricité soit servie. Bien que soumis aux aléas du marché, le classement général est le suivant : les énergies renouvelables produites à un coût marginal nul sont classées en premières, puis vient le nucléaire, et enfin la production provenant d'énergies fossiles (gaz puis charbon). Le prix de la dernière centrale appelée fixe celui de l'ensemble du marché (*Pay-as-Clear*). Le coût de l'électricité en Europe est donc largement déterminé par le coût de production d'une centrale gaz.

Ce mode de fixation des prix ne concerne pas l'ensemble des marchés, mais uniquement 20% du total d'électricité vendue, alors que 80% des produits proviennent de contrats à long terme<sup>1</sup>. Cette faible part du marché s'explique par son rôle principal : ajuster les erreurs de prévision. Cela peut alors sembler inadéquat, mais la Commission défend ce consensus en affirmant qu'il s'agit du modèle le plus efficace, car « *les producteurs ont intérêt à ne pas soumettre d'offre plus élevée que leurs coûts d'exploitation réels.*<sup>1</sup> » En effet, rémunérer tous les producteurs sans prendre en compte le produit énergétique à hauteur du coût de production réel (*Pay-as-Bid*) pourrait les encourager à gonfler leur déclaration. Dès lors, le fait que le marché soit basé sur le coût marginal est inhérent à sa fonction primaire, il semble compliqué d'amender le marché spot pour infléchir ses coûts, les entreprises étant les cibles principales de ces marchés, et non les particuliers.

En l'état actuel, les États européens ne sont pas indépendants énergétiquement et l'UE ne peut pas se reposer sur ses ressources propres pour satisfaire ses besoins en matière fossile. Pour Teva Meyer, « le gaz va être amené à prendre une place beaucoup plus importante dans le mix énergétique dans une situation de transition énergétique. » Cela se confirme avec les annonces de la Commission européenne de prise en compte du nucléaire, mais aussi du gaz comme énergie de transition dans la taxonomie. Le gaz est alors au cœur des débats et, sa provenance également. Face à la dépendance européenne vis-à-vis du gaz russe, la majorité des États émettent des réserves. Cependant, certains pays comme l'Allemagne entretiennent des liens d'interdépendance forts avec la Russie. Dès lors, un réel manque de priorité sémantique demeure au sein de l'Union puisque l'Allemagne évoque l'interconnexion quand d'autres tels que la France souhaitent l'indépendance énergétique. En ce sens, il faut sortir des prismes nationaux afin de trouver de réelles solutions qui permettront à la fois de sécuriser l'approvisionnement et de stabiliser les prix. Cela peut se faire en favorisant dans un premier temps la coopération européenne afin de réduire cette dépendance sans rompre totalement les liens de l'UE avec la Russie. Réduire cette dépendance permettra notamment de limiter la volatilité des prix et donc permettre au citoyen européen de profiter d'un prix plus stable, fortement bénéfique pour les foyers en situation de précarité énergétique. Au-delà de constituer des sources d'énergie verte, le développement des EnR permettrait de se défaire de l'influence russe dans les mix énergétiques européens.



ec.europa.eu/eurostat

Dans ce sens, la Commission européenne a revu son objectif d'élargissement de la part du renouvelable dans le mix énergétique européen de 32%, établi en 2018, à 40% d'ici 2030 dans le *Fit for 55* présenté en juillet 2020, un réel défi pour certains pays européens.

**Proposition 1 : Accélérer radicalement l'installation de capacités renouvelables sur le territoire européen pour être moins dépendants du gaz et ainsi faire baisser le prix de gros de l'énergie.**

## 1.2 Le choix des prélèvements, variable d'ajustement des prix pour les États membres

L'Europe doit encore se saisir de la question de son mix énergétique dans son droit fondamental si elle veut créer une véritable « Union de l'énergie », car le traité sur le fonctionnement de l'UE ne dispose que d'un article sur l'énergie, permettant une compétence partagée en matière de mix énergétique. La possibilité de choisir ses sources d'énergie reste entre les mains de chaque État membre, qui pourra « *déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique*<sup>13</sup> ». L'énergie reste un secteur stratégique des États membres, ce qui a ralenti son harmonisation. En effet, la majorité des activités humaines dépendent de l'énergie. Ainsi, son impact sur l'environnement, mais aussi sur les villes, la santé et l'organisation sociale en font un secteur économique stratégique et fortement pourvoyeur d'emploi. Dès lors, chaque État membre a gardé ses spécificités sur la question de l'énergie, le voyant comme un moyen d'expression de sa souveraineté nationale.

Face à l'urgence climatique et à la baisse du coût des EnR, de nombreux États membres ont accru la part d'EnR dans leur mix énergétique. Dans l'ensemble de l'Union, cela se traduit par une augmentation de 10% du solaire et de l'éolien de 2019 à 2020<sup>14</sup>. Cependant, le prix de la facture d'énergie n'a pas pour autant diminué pour les ménages. Afin de favoriser leur développement, les États membres peuvent utiliser des leviers fiscaux, notamment d'une flexibilité dans la taxation des énergies. La construction européenne a édicté que des seuils minimaux de taxation à respecter par source d'énergie<sup>15</sup>. Si le choix de mix

<sup>13</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 194, §2.

<sup>14</sup> Agora energiewende & Embe, *The european power sector in 2020*, janvier 2021.

<sup>15</sup> Directive 2003/CE/96 du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.



énergétique peut permettre une production vertueuse, il peut également être à la source d'une fiscalité oppressante pour les ménages les moins favorisés. Par exemple au Danemark, le passage à un mix énergétique composé d'une majorité d'EnR a été financé par des taxes sur l'énergie. La part des taxes payées par le consommateur est la plus élevée d'Europe, représentant près de 70% du prix de détail. La situation est similaire en Allemagne où le prix de l'électricité a doublé entre 2000 et 2013 pour se stabiliser autour de 0,30 €/kWh selon l'Observatoire européen de la Précarité énergétique (OEPE). Cette augmentation est en particulier due à un accroissement de la part des taxes, atteignant plus de la moitié du coût. En effet, des taxes sur l'énergie servant à financer la transition énergétique ont été introduites : la surtaxe *Erneuerbare Energie Gesetz* (EEG) et une taxe sur l'électricité représentaient à elles deux environ ¼ du prix de l'électricité payé par les ménages en 2013. Ce coût élevé de l'électricité accroît le risque de précarité énergétique, il est donc primordial de ne pas faire peser la transition énergétique par des taxes applicables aux ménages les plus vulnérables.

Pourtant, la fiscalité peut permettre de mieux répartir l'investissement nécessaire à la transition. C'est en effet un levier qui a été actionné en réponse à la récente hausse des prix de l'énergie par certains États membres afin de contourner les lenteurs dans la réponse européenne. Par exemple, la République tchèque a supprimé la TVA sur l'énergie. La TVA est l'une des taxes les plus visibles à la charge de tous les ménages, dont ceux en situation de précarité énergétique. Le taux de TVA appliqué dans les États membres est d'environ 20%<sup>16</sup> - avec de fortes disparités selon les pays (8% pour le Luxembourg contre 27% pour la Hongrie) - son principe universel se trouve alors questionné. Le Parti du Travail de Belgique (PTB) a mené une campagne en ce sens lors de la hausse des prix de l'énergie à la suite des politiques de relance post-Covid. En effet, les députés belges du parti ont déposé une proposition de loi visant à taxer l'énergie à hauteur de 6% le 30 septembre 2019 - elle est actuellement taxée à 21%. À travers cette proposition, ils font écho à une mesure entreprise en 2014, année durant laquelle l'énergie fut taxée à 6% pendant six mois ; mais ayant pris fin à la suite d'un changement de majorité. Depuis, le PTB milite pour cette mesure fiscale afin de réduire de manière visible et à long terme la facture énergétique des citoyens belges. D'autres États membres appliquent des taux de TVA réduits, notamment l'Espagne ou Malte, qui détient le record de la TVA stabilisée la plus faible, à 5%. L'Italie, quant à elle, s'est alignée à ce niveau de manière temporaire. Il semble donc intéressant d'appliquer un taux de TVA réduit pour les populations les plus défavorisées à l'échelle de l'UE.

En outre, une harmonisation de la fiscalité énergétique au niveau européen est nécessaire, car l'ensemble des États membres intensifient leurs efforts vers des énergies renouvelables. Pour les inciter malgré l'absence de compétence propre de l'UE en matière de fiscalité, le Conseil statuant à l'unanimité doit agir en la matière<sup>17</sup>. Cette idée est résumée clairement par Jacques Percebois, directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (CREDEN) de Montpellier « *l'objectif de la transition énergétique est de choisir une énergie*

<sup>16</sup> Commission européenne « VAT rates applied in the Member States of the European Union », janvier 2021 [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2021-06/vat\\_rates\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-06/vat_rates_en.pdf)

<sup>17</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 113.

*qui préserve l'environnement tout en assurant une sécurité énergétique. Cette transition énergétique nous conduira vers une énergie toujours plus chère, car il faut investir dans la production, le transport et la distribution. » Il revient alors à l'Union de trouver des moyens de faire en sorte que ces coûts soient mieux partagés entre les différents ménages.*

**Proposition 2 : Réduire le prix de l'énergie à la charge des ménages les plus précaires en introduisant de la progressivité dans les taxations au niveau européen, ainsi qu'en diminuant les taxes issues du renouvelable.**

## 2. Mettre fin à la précarité énergétique

### Par la rénovation thermique des bâtiments

Selon la Commission européenne, les bâtiments sont actuellement responsables de 40 % de la consommation finale d'énergie, et de 36 % des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union. La rénovation des bâtiments existants pourrait réduire la consommation totale d'énergie de l'UE de 5 à 6 % et diminuer les émissions de dioxyde de carbone d'environ 5 %<sup>18</sup>. Plus de 40 % du parc immobilier européen a été construit avant les années 1960, alors que les exigences en matière d'efficacité énergétique étaient soit très faibles, soit inexistantes<sup>19</sup>. Seulement une petite fraction a aujourd'hui fait l'objet de rénovations énergétiques majeures, signifiant une mauvaise isolation d'une bonne partie du parc européen<sup>20</sup>. Or, une mauvaise isolation et l'incapacité à chauffer ou refroidir son logement demeurent une des premières causes d'une situation de précarité énergétique d'une personne ou d'un ménage.

L'énergie étant une compétence partagée entre les États membres et l'Union, conformément à l'article 4 alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la politique de l'Union en matière de performance énergétique des bâtiments est justifiée au travers des dispositions de l'article 194 dudit traité. Cette politique vise entre autres « à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables » (article 194-1 point c du TFUE)<sup>21</sup>. Dans un principe de subsidiarité<sup>22</sup>, l'action coordonnée à l'échelle de l'Union est dès lors nécessaire afin de garantir la contribution collective des États membres à la réalisation des objectifs d'augmentation de l'efficacité énergétique au niveau de l'Union. L'action européenne en matière de performance énergétique des bâtiments et en matière d'efficacité énergétique est aujourd'hui respectivement basée sur les directives 2010/31/UE et 2012/27/UE. Ces directives ont été modifiées à maintes reprises, appelant aujourd'hui à leur refonte selon les nouveaux objectifs plus ambitieux de l'Union. Dans cette logique, la Commission a présenté un certain nombre de mesures qui devraient permettre d'engager les États dans une grande vague de rénovation des

<sup>18</sup> COM/2020/562 final, Commission européenne, « *Stepping up Europe's 2030 climate ambition* », 2020.

<sup>19</sup> Economidou Marina, « *Europe's buildings under the microscope : A country-by-country review of the energy performance of the buildings* », Buildings Performance Institute Europe, octobre 2011, p.49.

<sup>20</sup> Economidou Marina, « *Europe's buildings under the microscope : A country-by-country review of the energy performance of the buildings* », Buildings Performance Institute Europe, octobre 2011, p.49.

<sup>21</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 194-1c

<sup>22</sup> Pavy Eeva, « Le principe de subsidiarité », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, Parlement européen, octobre 2021. (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/7/le-principe-de-subsidiarite>)

bâtiments, d'atteindre les objectifs de 32,5 % de réduction de l'efficacité énergétique d'ici 2030 et d'atteindre ainsi les objectifs climatiques de l'UE tout en enravant la problématique de la précarité énergétique en Europe. En effet, l'action en matière d'efficacité énergétique et notamment de rénovation énergétique des bâtiments, est considérée comme la plus efficace afin de lutter contre la précarité énergétique selon l'UE. Dès lors, son action se concentre principalement sur ces domaines, comme cela a été réaffirmé à l'occasion des propositions de refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique<sup>23</sup> présentée dans le *Fit for 55* et de la directive relative à la performance énergétique des bâtiments<sup>24</sup>. La Commission souligne ainsi que « *les mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique devraient être mises en œuvre en priorité pour améliorer la situation de ces personnes et de ces ménages ou réduire la précarité énergétique* »<sup>25</sup>. Elle met également en avant que les « *bâtiments inefficaces sont souvent liés à la précarité énergétique et à des problèmes sociaux* » et qu'en réduisant les factures d'énergie excessive, *la rénovation énergétique des bâtiments peut sortir les personnes de la précarité énergétique, tout en prévenant celle-ci.* »<sup>26</sup>

## 2.1 L'action européenne pour accélérer les rénovations des « passoires thermiques »

C'est surtout au travers de la proposition relative à la performance énergétique des bâtiments du 15 décembre 2021 que la Commission présente les mesures les plus fortes afin de réduire drastiquement la part des passoires thermiques dans l'UE et, par conséquent, de réduire la part de précaires énergétiques. Les États membres devraient mettre en place des plans de rénovation comprenant une feuille de route afin « *de garantir que le parc immobilier national soit décarboné et à haute efficacité énergétique et de transformer les bâtiments existants en bâtiments à émissions zéro d'ici à 2050* »<sup>27</sup>. Pour cela, à partir de 2027 tout bâtiment neuf occupé ou appartenant aux autorités publiques et à partir de 2030 tous les bâtiments neufs doivent être à émission nulle<sup>28</sup>. Les performances énergétiques standards minimum européennes devront être calculées et harmonisées selon une méthodologie qui sera adoptée dans un acte délégué (acte juridiquement contraignant permettant à la Commission servant notamment à détailler des mesures des actes législatifs de l'UE). Le Contrat de performance énergétique (CPE) harmonisé sera classé de A à G (des bâtiments à zéro émission jusqu'aux 15 % des bâtiments les moins performants du parc immobilier national). Ainsi, à partir du 1er janvier 2030, les logements individuels et collectifs devraient passer à la classe F minimum et à partir du 1er

<sup>23</sup> COM (2021) 558 final.

<sup>24</sup> COM (2021) 802 final.

<sup>25</sup> COM (2021) 558 final, considérant n° 17.

<sup>26</sup> COM (2021) 802 final, considérant n° 48.

<sup>27</sup> COM (2021) 802 final, article 3, paragraphe 1, point b).

<sup>28</sup> COM (2021) 802 final, article 7, paragraphe 1.

janvier 2033, à la classe E minimum. Ces mesures, harmonisées sur un CPE commun et déclinées nationalement, devraient rendre impossible la location de logements collectifs et individuels ne respectant pas les normes européennes, permettant de réduire *de facto* la part de la précarité énergétique liée à un logement considéré comme une « passoire thermique ». En 2015, trois Européens sur dix étaient locataires et tous les propriétaires ne souhaitent pas mener à bien des travaux de rénovation. L'imposition de standards minimums pour permettre la location des biens a déjà été introduite au Royaume-Uni à partir de 2018 grâce au *Provision under Energy Act* de 2011, interdisant la location de biens ne respectant pas un certain standard d'efficacité énergétique. Cette mesure a également été impulsée en France grâce à la loi Climat et Résilience de 2021<sup>29</sup>, interdisant progressivement l'augmentation du loyer, la location, la vente de « passoires thermiques », et informant davantage les locataires de la performance énergétique du bien loué.

Néanmoins, le Rat für Nachhaltige Entwicklung, un organe mandaté par le gouvernement allemand pour fournir des conseils en matière de développement durable, rappelle que la rénovation thermique des logements ne doit pas engendrer une hausse des loyers supérieure aux économies d'énergies réalisées et insoutenables pour les locataires. Face à cette éventualité, Katja Schumacher de l'Ökoinstitut propose d'intégrer une composante climatique dans l'aide au logement (*Wohngeld* en Allemagne)<sup>30</sup>. Son augmentation permettrait de couvrir l'éventuelle hausse de loyer qui ne reposerait donc pas sur le locataire. La mise en œuvre d'une telle mesure et sa transposition dans les États membres pourraient être une option. À Berlin, le *Klimazuschuss* (littéralement « supplément climat ») a déjà cette fonction auprès des ménages les plus précaires.

Cette initiative est la bienvenue pour les ménages locataires en situation de précarité énergétique. Néanmoins, l'exclusion progressive de la location et de la vente des biens classés G, F, E, D à l'échelle européenne devrait être mise en œuvre selon un calendrier précis et différencié selon les États membres - car l'état du bâti et la disponibilité de main-d'œuvre n'est pas identique dans tous les États membres ; la France et la Bulgarie peuvent difficilement s'adapter à la même vitesse et donc être soumises aux mêmes obligations.

### **Proposition 3 : Soutenir l'introduction de standards minimum d'efficacité énergétique ambitieux et interdire les passoires thermiques (classes F et G) à la location et à la vente.**

<sup>29</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>30</sup> Weihe Christiane, « *Genug Geld für Strom und Heizung. Umweltpolitik und bezahlbares Wohnen* », Öko-Institut, septembre 2021. (<https://www.oeko.de/e-paper/oekologisch-gemeinsam-und-gerecht-transformation-sozial-gestalten/artikel/genug-geld-fuer-strom-und-heizung>)

## L'importance d'établir un état des lieux pour agir sur la consommation d'énergie

La lutte contre la précarité énergétique passe également par le suivi des usages. Le déploiement du compteur intelligent, encouragé par l'Union européenne, devrait pouvoir participer à en permettant de mieux comprendre la consommation d'énergie, de repérer les fuites, de réduire la consommation et la facture énergétique des foyers.

En 2018, alors que la Suède, la Finlande et l'Italie avaient déjà atteint les objectifs de déploiement fixés par l'UE, la France faisait face à des réticences des consommateurs face à l'installation des compteurs *Linky*. Loïc Defontaubert, directeur des investissements chez ENGIE, explique la nécessité du consentement du consommateur : « *Il faut savoir que les Français sont assez frileux par rapport à ça : sur 5 millions de consommateurs en électricité, on a le consentement de 200 000 clients, et ce n'est pas forcément les clients en précarité énergétique* ». Il souligne le besoin d'avoir accès aux données de consommation pour déceler et cibler les situations de précarité. Pour le fournisseur de gaz et d'électricité, les compteurs intelligents facilitent cette tâche et permettent d'adapter l'offre au client, mais aussi de le mettre en relation, par le biais d'un portail dématérialisé, avec les services sociaux et des associations partenaires susceptibles de l'accompagner.

Au Royaume-Uni, afin d'améliorer le dispositif, des écrans ont été mis à disposition des consommateurs afin qu'ils puissent suivre leur consommation en temps réel : 82 % des Britanniques disposant du dispositif déclarent le consulter régulièrement et prendre des mesures pour réduire leur consommation. Échanger les bonnes pratiques entre les pays européens pourrait faciliter son déploiement. En effet, le compteur intelligent n'est bénéfique que si le consommateur s'en empare réellement afin de suivre sa consommation.

## 2.2 L'accompagnement financier des ménages modestes dans les travaux de rénovation

Au travers de la législation existante, les États membres agissent déjà largement dans ces domaines en mettant en place un nombre significatif d'aides à la rénovation et de plans de rénovation. D'après la Fondation Friedrich Ebert, les mesures de soutien à l'efficacité énergétique représentent 30 % des mesures mises en place par les États membres et le deuxième angle d'attaque pour la réduction de la précarité énergétique<sup>31</sup>. Toutefois, la rénovation thermique est caractérisée par son coût pharaonique. En France, l'Observatoire des Bâtiments Basse Consommation (BBC) estime le coût d'une rénovation complète et performante d'une maison individuelle en France est de 366€ HT/m<sup>2</sup><sup>32</sup>, soit 40 000 euros environ. Un tel investissement pour un ménage en situation de précarité énergétique s'avère donc complexe. Face à ce coût, une diversité d'aides nationales, basées sur des subventions publiques, des mesures fiscales ou en partenariat avec des acteurs privés se sont développées. Cependant, une critique persiste : ces subventions se révèlent insuffisantes face à l'ampleur des travaux de rénovation. Les aides sont proposées pour des petits travaux ou installations (une chaudière, une fenêtre, etc.) et manquent d'une vision de rénovation globale réellement efficace.

Par ailleurs, les aides ne prennent pas toujours en compte les ressources des ménages. En Autriche, il existe des aides du gouvernement destinées à la rénovation énergétique depuis 2018, d'un montant maximal de 6 000€ et, depuis 2019, au remplacement des chauffages à gaz (jusqu'à 5 000€), qui ne prennent pas en compte la situation du ménage, mais de l'efficacité énergétique du système installé, et s'avèrent insuffisantes pour couvrir le coût total. Pourtant, selon Jérémie Zeitoun, la conditionnalité de ressources et la dégressivité dans la prise en charge des travaux de rénovation sont primordiales pour une transition juste.

Certains États membres ont choisi de développer des outils fiscaux, c'est-à-dire la déduction d'impôts pour aider les ménages réalisant des travaux de rénovation, participant à la réduction des passoires thermiques. En Italie, suite à la pandémie Covid-19, afin d'investir l'épargne de certains ménages, un décret-loi a introduit le *Superbonus*<sup>33</sup>, une déduction fiscale de 110 % des dépenses engagées et supportées par les contribuables pour les interventions d'efficacité énergétique. Selon une analyse de décembre 2020, quelques mois seulement après le lancement du mécanisme, un peu plus de 1 600 opérations avaient débuté pour un total d'environ 190 millions d'euros d'investissements éligibles ; en septembre 2021, plus de 40 000 travaux pour 6 milliards

<sup>31</sup> Strünck Christophe, « *Energiearmut bekämpfen - Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa* », Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p.15.

<sup>32</sup> Observatoire des bâtiments basse consommation, « Les maisons rénovées à basse consommation », avril 2021.

<sup>33</sup> Décret-loi Relance n° 34/2020, converti en loi n° 77 du 17 juillet 2020.

d'euros d'investissements éligibles ont été entamés, dont 4,3 milliards d'euros déjà concrétisés. Les données du rapport de l'Agence nationale pour l'énergie et l'environnement (Ente Nazionale Energia e Ambiente - ENEA) ont montré des effets positifs du *Superbonus* sur les réductions énergétiques accumulées<sup>34</sup> : à la fin de l'année 2020, elles sont égales à environ 0,002 Mtep/an (mégatonne équivalent pétrole) alors qu'elles s'élèvent à 0,11 Mtep/an en septembre 2021. Les bénéfices obtenus grâce aux nouvelles interventions encouragées en 2020 par le *Superbonus* et le *Conto Termico* - un système de subventions limité à 5 000€ pour la rénovation et l'accès aux énergies renouvelables mis en œuvre en 2013 - ont permis l'activation de plus de 610 millions d'euros d'investissements, et l'intervention de plus de 8 000 employés équivalents temps plein. Néanmoins, l'outil fiscal n'est pas jugé le plus adapté pour aider les ménages modestes<sup>35</sup>, notamment car ils ne paient souvent pas d'impôt. Quand bien même il existe une différence notable entre un crédit d'impôt, profitant aux foyers ne payant pas d'impôt, contrairement à une réduction d'impôt, l'outil fiscal reste complexe sur le plan administratif et nécessite un investissement préalable du foyer : la restitution de la somme par l'administration fiscale n'aura lieu que l'année suivant la déclaration. Afin de faciliter les aides à la rénovation en France, le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) existant entre 2005 et 2020 dédié à couvrir une partie voire l'intégralité des dépenses des travaux de rénovation énergétique, a été remplacé par *MaPrime Renov'*, un montant forfaitaire calculé en fonction du type de travaux effectués, de la composition du ménage, des revenus du foyer et limité à 20 000€ tous les 5 ans.

Par ailleurs, les prêts destinés à la rénovation thermique proposés par des banques, bien qu'offrant des taux très avantageux, ne sont pas toujours une solution idéale pour les ménages précaires. En France, l'éco-prêt (éco-PTZ) à taux d'intérêt nul pour le financement des travaux d'économie d'énergie du logement est limité à 30 000€ remboursables en quinze ans, ne permettant pas à certains ménages précaires d'effectuer une rénovation complète. En Allemagne, les prêts peuvent atteindre 120 000€ remboursables en 30 ans grâce à la banque publique d'investissement *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW - équivalent de la Caisse des dépôts et consignation française) qui, en accédant aux marchés financiers internationaux dans des conditions extrêmement favorables, prête 50 % de ses fonds aux banques commerciales allemandes pour des projets en faveur de la transition énergétique. Ces dernières peuvent donc accorder des crédits aux particuliers et être garanties à 100 % par l'État fédéral si leur projet respecte les conditions d'efficacité énergétique déterminées par la KfW<sup>36</sup>. Cette solution permet d'obtenir une somme conséquente pour effectuer d'importants travaux. Cependant, les banques commerciales peuvent choisir de ne pas octroyer le prêt à un ménage précaire, d'autant

<sup>34</sup> ENEA, « *Analisi e risultati delle policy di efficienza energetica del nostro paese* », 2021.

(<https://www.energiaenergetica.enea.it/component/jdownloads/?task=download.send&id=511&catid=40&Itemid=101> )

Bennis Sonia, Mettetal Lucile, *La précarité énergétique en Europe. Des approches et des dispositifs variés*, Institut d'aménagement et d'urbanisme, mars 2019.

<sup>36</sup> ADEME, *Lettre stratégie*, n° 49, juin 2016.

([https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/ademe\\_lalettre\\_strategie\\_49\\_v1.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/ademe_lalettre_strategie_49_v1.pdf))



plus qu'il peut rencontrer davantage de difficultés à se projeter sur le long terme et disposer des ressources suffisantes pour le remboursement.

Au regard de ces aides existantes, le problème principal soulevé est le reste à charge pour les foyers les plus modestes ; comme le souligne la Fondation Abbé Pierre, il est nécessaire de le faire disparaître. Les outils fiscaux et prêts bancaires, impliquant un engagement à long terme, ne sont pas adaptés aux ménages les plus précaires. Il faudrait donc prévoir des dispositifs permettant de couvrir l'intégralité de ces coûts gigantesques, d'autant que les bénéfices sont rapidement perceptibles pour les ménages une fois les travaux réalisés.

#### **Proposition 4 : Mettre en place des dispositifs de prise en charge intégrale des coûts des travaux de rénovation énergétique globale pour les ménages modestes.**

### **2.3 Le défi du financement de la rénovation énergétique**

Afin de financer ces subventions, diverses mesures peuvent être envisagées. Les députés socialistes français avaient proposé dans une proposition de loi<sup>37</sup> de 2019 la mise en place d'un dispositif de prêt de très long terme (prime pour le climat) avec paiement direct par l'État à l'entreprise des travaux de rénovation et remboursement sur la cession du bien ou lors de l'héritage de la partie non subventionnée. Néanmoins, la valeur du bien dépend aussi de la valeur du marché de l'immobilier, et il reste donc un risque pour l'État, qui n'obtiendrait aucun retour sur investissement, ce qui engendrerait un poids sur les dépenses publiques.

Un emprunt commun au niveau européen permettrait de lever les sommes nécessaires pour permettre accorder des subventions publiques supplémentaires et pourrait être une option envisageable, avec une gestion des fonds au plus proche du terrain. Il est toutefois peu probable qu'il soit accepté pour l'instant, et ce malgré la modification des équilibres politiques en Allemagne et aux Pays-Bas, dont les ministres des Finances demeurent rétifs à de telles évolutions - tout comme la Finlande, actuellement très opposée à la pérennisation d'un tel mécanisme.

Par ailleurs, la réforme des règles budgétaires européennes semble aujourd'hui inévitable. Les règles de Maastricht sont obsolètes : le chiffre limitant l'endettement public à 60 % était simplement basé sur le ratio dette/PIB moyen dans la zone euro ; celui des 3 % était le déficit public compatible avec le maintien de ce

<sup>37</sup> Proposition de loi n° 2352 portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique, octobre 2019. ([https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2352\\_proposition-loi.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2352_proposition-loi.pdf))

ratio d'endettement stable à 60 %, jugé raisonnable compte tenu des taux d'intérêt et de croissance en 1992. Mais les taux d'intérêt sont aujourd'hui très bas pour un bon nombre d'États membres, n'exigeant donc pas aux projets d'être rentables. Basées sur ces seuls objectifs d'équilibre et de convergence, ces règles ne permettent pas les investissements suffisants pour atteindre les objectifs de la transition écologique. Il n'existe pas de chiffre univoque, mais un consensus autour de 2 % du PIB nécessaire à la transition. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime qu'une transition globale vers une neutralité carbone d'ici 2050 impliquerait d'augmenter les investissements mondiaux dans l'énergie à au moins 2 % du PIB en 2030<sup>38</sup>. D'autre part, une analyse d'impact de la Commission européenne du plan climat 2030 prévoit une augmentation du ratio investissement/PIB (y compris le transport) de 1,5 à 1,8 % en 2021-2030 par rapport à 2011-2020<sup>39</sup>. Certains proposent donc d'exclure les dépenses publiques nécessaires aux investissements dans la transition écologique du calcul de déficit public européen, au vu du coût de l'inaction pour les dépenses publiques<sup>40</sup>.

### **Proposition 5 : Réformer les règles budgétaires pour permettre aux États membres de consacrer 2 % de leur PIB aux investissements dans la transition écologique.**

Une autre piste de réflexion viserait à intégrer le secteur privé. Si le projet de rénovation s'avère rentable après un certain nombre d'années, des acteurs privés pourraient être intéressés par le financement des travaux, permettant aux particuliers de disposer d'un investissement conséquent.

Dès lors, le tiers-financement consiste à faire financer les travaux par une société tiers qui gère l'opération par la conception des travaux, la recherche de subvention, le contrôle de la réalisation et le financement du reste à charge pour certains ménages. La société avance la totalité des frais et sera remboursée par le ménage selon une mensualité à hauteur des économies d'énergie réalisées, sur une durée généralement comprise entre 15 et 20 ans. Ce système est d'ores et déjà utilisé dans plusieurs pays européens. Au Danemark, en 2017, le fonds de pension Pensionskassernes Administration (PKA) a créé le fonds de rénovation énergétique « Sustain Solutions ». Ce mécanisme présente encore quelques failles, mais son déploiement pourrait être encouragé par le biais de financements européens voire d'un cadre légal européen afin de maîtriser leur développement. Pour Pelle Pedersen, cheffe des investissements responsables à PKA, cela pourrait justement leur permettre d'étendre leurs investissements à d'autres pays européens<sup>41</sup>. Par ailleurs, l'UE peut impulser ces partenariats,

<sup>38</sup> Agence internationale de l'énergie, « *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* », Paris, 2021.

<sup>39</sup> Commission européenne. 2020. Évaluation de l'impact du plan d'objectifs climatiques 2030, SWD (2020) 176 final. Bruxelles. p. 69. ([https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)176&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)176&lang=en))

<sup>40</sup> Collectif d'économistes et de personnalités, *Appel : un pacte de résilience et de solidarité pour remplacer le pacte de stabilité et de croissance, Alternatives économiques*, 24 septembre 2021.

<sup>41</sup> Frédéric Simon, « *Pension fund: EU should promote 'one-stop shop' for housing renovation* », Euractiv, 9 mai 2017. (<https://www.euractiv.com/section/energy/interview/pension-fund-eu-should-promote-one-stop-shop-for-housing-renovation/>)

notamment grâce à la Banque européenne d'investissement et encourager l'investissement par les régions. À titre d'illustration, la France a bénéficié des financements de la BEI pour la création de sociétés de tiers financement qui se déploient petit à petit dans plusieurs régions.

Par ailleurs, les investissements publics auprès d'entreprises privées peuvent également participer à développer des solutions luttant contre la précarité énergétique tels des réseaux de chaleur urbains. Grâce à une mutualisation des achats, des coûts d'installation et bénéficiant d'un prix stable, d'une TVA à 5,5 % si au moins 50 % des énergies qui l'alimentent sont de nature renouvelable, il permettrait de faire diminuer la facture énergétique des foyers. Cependant, cet investissement colossal requiert souvent l'engagement de nombreux acteurs. À titre d'illustration, le projet transnational « l'Alliance chaleur Kehl-Strasbourg », qui permettra d'alimenter 4 500 ménages strasbourgeois grâce aux émissions de chaleur produites par une aciérie située outre-Rhin, implique des investissements d'environ 37 millions d'euros financés par des aides françaises, allemandes et européennes, dont un peu plus d'un million d'euros par le Fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>42</sup>.

**Proposition 6 : Encourager les partenariats avec le secteur privé par des investissements publics et fonds européens (type FEDER, BEI) et les réglementer.**

## 2.4 La nécessité de simplifier l'accès aux aides à la rénovation

Enfin, l'un des problèmes majeurs demeure l'accès aux aides, souvent caractérisé par de lourdes démarches administratives, mais surtout, une succession de guichets. De nombreux programmes de conseil et d'accompagnement ayant pour objectif d'aider les ménages en difficulté à réduire leur consommation d'énergie, à connaître leurs droits en matière d'aide à la consommation et à la rénovation existent, mais ne sont pas suffisamment lisibles pour le public, notamment les plus précaires. Les organismes d'accompagnement, publics, privés ou associatifs requièrent souvent des consommateurs d'être proactifs. Selon la Fondation Friedrich Ebert, les consommateurs se tournent très tardivement vers ces conseils, quand ils sont déjà dans une situation de grande difficulté. Ainsi, les mécanismes d'aide bénéficieraient principalement à des individus moins vulnérables.

<sup>42</sup> « Projet : Alliance chaleur Kehl-Strasbourg », Plateforme énergétique franco-allemande, 1er août 2020. (<https://www.d-f-plattform.de/fr/unsere-projekte/alliance-chaleur-kehl-strasbourg/#:~:text=L%27ordre%20de%20grandeur%20est,euros%20seront%20investis%20au%20total>)

En France, une étude de l'Observatoire des non-recours aux droits réalisée dans l'agglomération roannaise datant d'avril 2021 montre que les aides disponibles sont souvent méconnues, mal comprises ou malutilisées<sup>43</sup>. Ainsi, 78 % des enquêtés ne connaissent pas les aides financières en matière de rénovation thermique. En France, les particuliers pouvaient être accompagnés par les conseillers des Points rénovation information service (Pris) de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et ceux du réseau FAIRE (acronyme de « Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique ») créé en 2018 par la loi de transition énergétique de 2015. Cependant, la Fondation Abbé Pierre a dénoncé son inefficacité : 40 % des appels ne reçoivent pas de réponse et 36 % ne fournissent aucun conseil, sans compter qu'un tiers des conseils donnés sont erronés<sup>44</sup> ; une conséquence du trop faible nombre de conseillers. En effet, les moyens financiers et humains restent insuffisants. Caroline Keller, cheffe de service au Médiateur national de l'énergie, souligne également le manque de formation des travailleurs sociaux sur les questions de précarité énergétique. Face à cette situation, la Caisse des dépôts et la Banque des territoires ont conjointement proposé à l'État français la création « d'Accompagnateurs Rénov' ». Cette proposition a été positivement accueillie et ce service s'inscrit, depuis janvier 2022, dans le programme France Rénov', une plateforme regroupant toutes les aides disponibles, les conseils et les accompagnateurs à la rénovation énergétique dans un guichet unique et gratuit.

**Proposition 7 : Améliorer l'accompagnement des ménages vulnérables en créant des guichets uniques, dotés de davantage de moyens humains et financiers.**

---

<sup>43</sup> Rode Antoine, El Fahli Raja, Revil Hélène, « Observer la précarité énergétique. Retour sur une démarche de « baromètre précarité énergétique » croisant santé et non-recours », Odenore, avril 2021. ([https://odenore.msh-alpes.fr/sites/odenore/files/Mediatheque/Documents\\_pdf/barometre\\_precaire\\_energie\\_tique\\_odenore\\_hope\\_2021.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/sites/odenore/files/Mediatheque/Documents_pdf/barometre_precaire_energie_tique_odenore_hope_2021.pdf))

<sup>44</sup> Fondation Abbé Pierre, Enquête « « Faire » : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique », novembre 2021. ([https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/dossier\\_faire\\_def.pdf](https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/dossier_faire_def.pdf))

## Les répercussions de la précarité énergétique sur la santé:

Alors que nous avons tenté de démontrer le caractère multidimensionnel de la précarité énergétique et l'importance d'élargir le champ d'action de l'Union européenne, des États membres et des collectivités locales, un indicateur lourd reste délaissé : celui des conséquences de la précarité énergétique sur la santé des personnes.

Pour Johanna Cludius et Viktoria Noka, chercheuses à l'Ökoinstitut, ce manque de prise en compte dans les indicateurs et définitions de la précarité énergétique concerne quasiment toute l'Union européenne : *« c'est effectivement un gros problème. Les exceptions sont, je crois, la Grande-Bretagne et l'Irlande - là, on en discute assez largement, aussi sous l'aspect Health et Respiratory Health. Mais cela ne s'est pas consolidé au niveau de l'UE, et je pense que c'est dû au fait que la pauvreté énergétique a été introduite dans la discussion par le biais de l'efficacité énergétique et du bâtiment, et que toute la discussion sur la pauvreté énergétique au niveau de l'UE se concentre donc sur le secteur du bâtiment. Cela limite les indicateurs qui deviennent particulièrement pertinents ou qui font l'objet de discussions. »* Au sein de l'UE, à l'exception du cas irlandais, la santé n'apparaît pas comme une priorité dans les discussions sur la précarité énergétique.

Pourtant, le lien entre précarité énergétique et impacts négatifs sur la santé physique et mentale est aujourd'hui clairement établi, notamment grâce aux travaux initiés par la Fondation Abbé Pierre. Plusieurs études démontrent en effet un lien entre situation de précarité énergétique (notamment au travers de la mauvaise performance énergétique des bâtiments) et aggravation des problèmes de santé des personnes concernées : pathologies chroniques, pathologies aiguës comme les angines ou les gripes, des symptômes tels que des crises d'asthme ou des sifflements respiratoires plus fréquents, anxiété et dépression ou surmortalité hivernale. Les personnes concernées renoncent en outre plus souvent aux soins pour raisons financières que les personnes non exposées à la précarité énergétique.

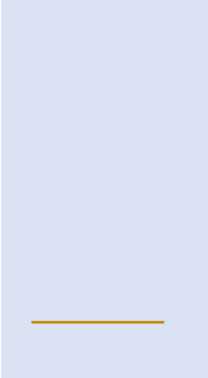
Les impacts sur la santé représentent alors inévitablement des coûts pour les systèmes de santé des États, coûts qui pourraient être contrebalancés notamment par une meilleure rénovation des bâtiments. C'est ce que démontre une étude du Service des études médicales d'EDF parue en 2018.

Celle-ci établit un lien clair entre rénovation énergétique des bâtiments les moins performants et réduction des coûts de santé. Les coûts médicaux évités chaque année sont du même ordre que les coûts de rénovation annuels pour les ménages modestes et, pour les ménages sous le seuil de pauvreté, les rénovations sont rentables par rapport aux dépenses de santé. L'étude conclut par la nécessité d'investir dans un programme ambitieux et adapté de rénovation énergétique afin de répondre à des enjeux de santé publique et à des questions de rentabilité. Les auteurs ajoutent que la rénovation devrait cibler en priorité les logements occupés par des ménages vulnérables en y associant des aides financières.

Une autre étude menée par Eurofound (*European foundation for the improvement of living and working conditions*) fait le même constat au niveau de l'Union européenne dans sa globalité. D'après le rapport, publié en 2016, les logements « inadaptés » auraient un coût total de près de 194 milliards d'euros par an pour les économies de l'Union européenne. De même, si les investissements nécessaires étaient tous effectués simultanément, le coût pour les économies européennes serait remboursé en 18 mois. La nécessité et la justification d'une action plus importante des pouvoirs publics apparaissent alors comme doubles : protéger la santé des citoyens et réaliser des économies sur les dépenses de santé.

Dès lors, l'action européenne pourrait s'inspirer de l'action irlandaise en la matière. En effet, en Irlande, le *Warmth and Wellbeing Scheme* est un projet pilote qui vise à améliorer les conditions de vie des personnes de moins de 12 ans ou de plus de 55 ans avec des problèmes respiratoires en menant des actions de rénovation gratuitement dans leur logement. Une manière de renforcer « l'Europe de la santé » tant réclamée tout en luttant contre la précarité énergétique serait de généraliser de tels plans dans tous les États membres, c'est-à-dire de prioriser des publics cibles plus exposés à d'éventuels problèmes de santé.

Alors que l'accès à un logement décent est un droit fondamental, mentionné par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) comme une condition de base pour mener une vie saine et représente un déterminant de santé majeur, une action coordonnée au sein de l'UE est nécessaire. Elle représenterait un levier important pour améliorer l'état de santé des citoyens, comprenant aussi bien des aspects physiques, sociaux, que mentaux. La rénovation énergétique des logements, ciblant en priorité les logements des ménages aux revenus les plus modestes, aurait également des conséquences économiques positives, en particulier sur les systèmes de santé nationaux et plus globalement au niveau de l'Union européenne.



Ainsi, nous pensons que l'aspect sanitaire devrait être pleinement pris en compte dans les négociations sur la directive concernant l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments afin de mieux prioriser et d'améliorer l'action publique des États membres.

---

### 3. Mettre fin à la précarité énergétique

#### À l'aide de mesures sociales efficaces

Si la précarité énergétique n'est pas strictement corrélée aux revenus, elle affecte principalement les ménages disposant de faibles ressources. Résidant plus fréquemment dans des logements peu performants, les dépenses énergétiques de ces ménages augmentent, comprimant leur budget et, ainsi, leur capacité d'investissement. Le questionnement lié à la définition de la précarité énergétique refait surface : nous l'avons vu, plusieurs pays (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie, Suède) considèrent la précarité énergétique comme une composante de la pauvreté en général et celle-ci relève donc de la politique sociale. *A fortiori*, cela justifierait l'absence de compétence de l'UE en la matière : cette compétence étant partagée<sup>45</sup>, son action s'en trouve limitée par le principe de subsidiarité et relève en premier lieu des États membres.

À l'instar de nombreuses politiques de l'Union, la politique sociale européenne s'inscrit dans le marché commun et s'est longtemps cantonnée aux droits des consommateurs et aux droits sociaux des travailleurs. En matière d'énergie, la directive de 1996, concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité<sup>46</sup>, donne la possibilité aux États membres d'imposer des obligations de service public aux entreprises. En 2003, la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité<sup>47</sup> souligne l'importance pour les États membres de protéger les « consommateurs vulnérables » et les encourage à adopter « *des mesures spécifiques concernant le paiement des factures d'électricité ou des mesures plus générales prises dans le cadre du système de sécurité sociale* ». L'appel de la Commission est d'autant plus clair depuis la mise en place du marché de l'énergie, notamment dans les directives de 2009 sur le marché intérieur de l'électricité<sup>48</sup> et du gaz<sup>49</sup>, énonçant que « *les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finaux et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables. [...] ils pourraient avoir recours à une approche intégrée, par exemple dans le cadre de la politique sociale* ». Dans le respect du principe de subsidiarité, la Commission européenne tente « d'entrer par la petite porte » afin d'inclure un aspect social à la politique européenne de l'énergie. Renforcée

<sup>45</sup> Art.4 TFUE et Troisième partie, Titre X TFUE.

<sup>46</sup> Directive 1996/92/CE.

<sup>47</sup> Directive 2003/54/CE.

<sup>48</sup> Directive 2009/72/CE.

<sup>49</sup> Directive 2009/73/CE.



dans le paquet *Fit for 55*, elle ambitionne de compenser les potentiels impacts pour les consommateurs et entreprises, notamment avec l'inclusion du concept de « transition juste » dans toutes les politiques du paquet législatif. À titre d'exemple, dans la révision de la directive sur la taxation de l'énergie<sup>50</sup> (DTE) corrigeant les taux minimaux de taxation harmonisés sur les produits énergétiques, la Commission européenne prévoit des possibilités d'exonérations et des réductions du niveau de taxation dans son article 17 pour les ménages dits « vulnérables », défini pour ce paragraphe comme « *les ménages fortement touchés par les effets de la présente directive [...] qu'ils se situent sous le seuil de «risque de pauvreté», qui correspond à 60 % du revenu disponible équivalent médian national* ». Elle introduit également une période transitoire de dix ans et la possibilité pour les États membres d'accorder des réductions supérieures aux taux minimaux établis dans la DTE à tous les ménages. Ici encore, il s'agit de recommandations et non d'une obligation.

---

### 3.1 L'impact du marché carbone sur les ménages modestes

---

Pour aider davantage les citoyens les plus vulnérables, la Commission européenne propose de créer un Fonds social pour le climat (FSC). Selon la proposition de l'exécutif européen, actuellement en cours de négociation au Parlement et au Conseil, le FSC serait alimenté par 25 % des revenus du marché carbone (Système d'échange de quotas d'émission ou SEQE), représentant 72,2 milliards d'euros entre 2025 et 2032. Ce montant serait complété par les contributions nationales des États membres à hauteur également de 72,2 milliards d'euros, atteignant ainsi un budget total de 144 milliards d'euros. Ce fonds a l'ambition d'allouer des financements aux États membres pour qu'ils soutiennent, d'une part, les secteurs du bâtiment et des transports routiers dans la réduction de leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles et, d'autre part, les ménages les plus précaires et les microentreprises. Cependant, les contours du FSC, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2024, ne sont pas encore clairement définis et font l'objet de nombreux débats. En effet, le FSC est conditionné à la proposition de révision du SEQE, qui prévoit son élargissement aux secteurs du bâtiment et du transport routier. Les responsables de ces secteurs ont déjà annoncé qu'ils répercuteront l'augmentation des prix sur les consommateurs. Le SEQE2 entraînera ainsi une hausse des factures et impactera particulièrement les plus précaires.

L'entrée en vigueur du FSC n'est prévue qu'un an avant le lancement du SEQE2, ne laissant pas le temps aux investissements verts - essentiels à une transition juste - de se développer, pénalisant de fait les citoyens européens qui n'ont pas les moyens d'accéder à des technologies moins énergivores et à des infrastructures publiques efficaces. En outre, la somme prévue par le FSC est bien en deçà des besoins. Le prix de nombreux

---

<sup>50</sup> Directive 2003/96/CE.

autres produits sera affecté et représentera donc une perte de pouvoir d'achat générale pour les ménages, ce que soulève la Croix-Rouge de Belgique dans son avis<sup>51</sup>. L'association regrette que le FSC adopte une approche unidimensionnelle sur la manière de soutenir les groupes vulnérables : « *Au lieu de se concentrer uniquement sur les coûts supplémentaires liés à l'utilisation des transports et au prix de l'énergie, il convient de prendre en compte les coûts secondaires causés par le nouveau système d'échange de quotas d'émission. En outre, il convient de prévoir davantage d'incitations à l'utilisation de sources d'énergie renouvelable et à l'amélioration de l'efficacité énergétique* ».

Certains États membres émettent des réserves quant à la proposition de la Commission, à l'instar des Pays-Bas, estimant que les outils européens sont déjà suffisamment développés. À l'inverse, certains États dont la Roumanie ont fait part de leur soutien au FSC, mais relèvent des points de tensions. Des visions s'opposent sur les ressources propres que le Paquet Fit for 55 pourrait amener. La France ne soutient pas l'extension du SEQE, auquel la mise en place du fonds est conditionnée.

Les négociations au Conseil s'annoncent donc complexes et la proposition du FSC laisse de nombreuses incertitudes sur d'une part la manière d'identifier et d'atteindre les groupes vulnérables et d'autre part sur la façon dont ils bénéficieront des ressources allouées. Allier la transition environnementale, passant notamment par la décarbonation, avec une transition juste pour toutes et tous est donc un objectif complexe.

**Proposition 8 : Repousser l'entrée en vigueur du SEQE2 et augmenter le montant du Fonds social pour le Climat en le finançant grâce au SEQE1, afin de favoriser une transition juste.**

---

## 3.2 Le difficile accès à des aides sociales souvent insuffisantes

---

De nombreux États membres n'ont pas attendu les tentatives d'intervention de l'Union européenne pour agir. D'après la Fondation Friedrich Ebert, une fondation politique proche du parti social-démocrate allemand (SPD), les mesures sociales représentent 60 % des politiques de lutte contre la précarité énergétique

---

<sup>51</sup> Avis de Red Cross Belgium sur l'initiative « *Fonds social pour le climat — soutenir la transition de l'UE vers une économie entièrement verte* », référence F2752711.

mises en place par les États membres<sup>52</sup> et demeurent leur principal angle d'attaque. Dans un objectif de justice sociale, ces mesures palliatives ciblent les ménages à faible revenus pour leur permettre de payer leurs factures d'énergie. Les conditions, modes d'attribution et types de soutien de ces aides divergent nationalement voire localement. Ces paramètres ont une incidence sur leur efficacité, il semble donc intéressant d'étudier les avantages et inconvénients de ces aides sociales afin d'aiguiller les États européens vers les mesures à privilégier pour lutter contre la précarité énergétique.

Afin de cibler les individus en situation de précarité énergétique, les États se basent sur les administrations fiscales et de sécurité sociale, en prenant en compte différents paramètres. Par exemple en Allemagne, le *Regelbedarf*, un paiement forfaitaire mensuel destiné à payer entre autres les factures d'électricité, est réservé aux ménages en droit de recevoir des prestations sociales et pondéré en fonction de la situation familiale des bénéficiaires. Par ailleurs, en France, le revenu fiscal de référence est la base des aides sociales. L'octroi et la somme du chèque énergie<sup>53</sup>, définie dans la loi de transition énergétique d'août 2015<sup>54</sup> et mise en œuvre en 2017, varie de 48 à 277 euros en fonction de ce dernier et est attribué automatiquement à environ six millions de ménages modestes chaque année. En outre, certaines aides prennent également en compte des paramètres météorologiques, tel est le cas au Royaume-Uni avec les *Cold Weather Payments* destinés aux individus non-employés bénéficiant d'une aide sociale – l'*Universal Credit* - en cas de période de froid extrême. D'autres publics considérés comme fragiles peuvent être ciblés : c'est le cas des retraités au Royaume-Uni, bénéficiant d'une aide de 350€ par an - le *Winter Fuel Payment* - qui n'est absolument pas corrélée au montant de la retraite. Ces modalités prennent donc en compte la situation de pauvreté générale et non la spécificité de la précarité énergétique. L'expert autrichien de l'autorité de régulation des marchés d'électricité et de gaz Florian Pichler résume cette situation dans un entretien « *l'État-providence est étroitement lié au revenu, et peut-être même uniquement au revenu ; donc si on vit dans un mauvais logement, ce n'est pas un critère supplémentaire pour les prestations sociales* ». Dès lors, elles excluent souvent une partie de la population, entre autres les jeunes affiliés au foyer fiscal familial et ne bénéficiant souvent pas d'aides sociales malgré un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 27,8 % chez les jeunes entre 18 et 24 ans<sup>55</sup>.

Aussi, l'accès à l'information aux droits est inégal, et les non-recours<sup>56</sup> sont fréquents : si l'allocation de ces aides n'est pas automatique, elles seront parfois - et trop souvent - non réclamées par leurs ayants droit. Le chèque énergie français présente la qualité d'être octroyé sans démarche administrative, ce qui n'est pas le cas

<sup>52</sup> Strünck Christophe, « *Energiearmut bekämpfen - Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa* », Friedrich Ebert Stiftung, 2017 p.17.

<sup>53</sup> Ministère de la transition écologique. (<https://www.chèqueenergie.gouv.fr>)

<sup>54</sup> LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>55</sup> Agathe Peigney, « Pauvreté : 72 millions d'Européens touchés », *Toute l'Europe*, 23/11/2020 <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/pauvrete-72-millions-d-europeens-touchees/>

<sup>56</sup> Selon l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), le non-recours « renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre. »

des aides au Royaume-Uni. Aussi, les tarifs sociaux proposés par les fournisseurs d'énergie dans certains États, requièrent souvent de lourdes démarches administratives : c'est un des points noirs du tarif social (*bonosocial*) à Barcelone ou des tarifs sociaux français (Tarif de première nécessité - TPN - pour l'électricité et Tarif spécial de solidarité - TSS - pour le gaz) autrefois appliqués. Au Portugal, l'instauration pour le tarif social de l'énergie (TSE) est une illustration marquante de l'efficacité de l'automatisme. Instauré par étapes à partir de 2011, le TSE vise à garantir un accès universel aux énergies de base. Toutefois, ce n'est vraiment qu'à partir de 2016, lors de son automatisation, que le TSE a démontré toute son efficacité. En effet, la mesure d'accompagnement social instaure une remise des prix automatique par les fournisseurs sur la base d'un mécanisme de reconnaissance des bénéficiaires : la Direction générale de l'énergie et de la géologie regroupe les données du client et vérifie les conditions d'éligibilité auprès de l'Administration fiscale et douanière et de la Sécurité sociale puis informe les fournisseurs qui appliquent obligatoirement la remise des prix<sup>57</sup>. Ainsi, ce mécanisme permet premièrement d'accroître significativement le nombre de bénéficiaires : leur nombre a augmenté de 283 % entre le deuxième trimestre de 2016 et le troisième trimestre de la même année, passant respectivement de 162 000 à 691 860. Un nombre qui continue de croître pour atteindre 801 511 en mars 2017<sup>58</sup>. Deuxièmement, la réduction de la facture annuelle, estimée à 134€<sup>59</sup> en 2019, n'est pas négligeable pour les clients bénéficiaires. Ce mécanisme de remise permet donc à la fois d'accompagner les citoyens les plus vulnérables et, par son automatisme, de répondre à la problématique du non-recours aux droits et de fracture numérique.

**Proposition 9 : Automatiser les aides de type tarifs sociaux et chèques aux ménages vulnérables afin de simplifier le parcours usager.**

L'idée de lier transition écologique et justice sociale a infusé les discours politiques, comme le montre cette citation issue de l'entretien mené avec Günther Sidl, eurodéputé autrichien social-démocrate : « *Pour moi, il faut une politique climatique avec une conscience sociale en Europe. Cela veut dire que d'une part les consommateurs finaux aux faibles revenus doivent être protégés de la précarité énergétique et d'autre part qu'il faut investir dans les énergies renouvelables pour que l'UE puisse à l'avenir s'approvisionner de manière durable, faible en carbone et bon marché.* » Néanmoins, ces mots consensuels peinent à être traduits en actes. En effet, des aides financières ont le mérite d'exister, mais ne sont pas toujours proportionnelles aux besoins réels. La fondation allemande Friedrich Ebert pointe, quant à elle, le manque de dégressivité des tarifs sociaux, créant ainsi une frontière assez dure entre les bénéficiaires et les personnes proches du seuil pour en

<sup>57</sup> Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), « *Como é atribuída a tarifa social ?* ». (<https://tarifasocial.dgeg.gov.pt/tarifa-social.aspx?v=b0c6b8df-e083-427b-985f-c0a6fea87918>)

<sup>58</sup> Carthéry Yannick, « *Portugal : réduire les inégalités par l'automatisation* », IGPDE, juin 2020.

<sup>59</sup> ERSE, « *Estudo sobre o modelo de financiamento da tarifa social de electricidade* », avril 2019, p.22.

bénéficiaire<sup>60</sup>. « *Les TSE et les chèques énergies manquent d'actualisation et ne prennent que rarement en compte l'évolution du prix de l'énergie et du pouvoir d'achat des ménages* » résume Jacques Percebois, directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (CREDEN) de Montpellier. Le caractère palliatif, par définition de court terme, des politiques sociales pour lutter contre la précarité énergétique, demeure leur principal défaut. Néanmoins, des mesures sociales additionnelles permettent des changements positifs à long terme, comme des aides pour la rénovation énergétique des logements - étudiées en détail dans la partie précédente -, des aides financières pour l'acquisition de biens moins énergivores, tels des appareils électroniques grâce au *Stromspar-Check* allemand (« chèque économie de courant ») financé par le ministère fédéral de l'Environnement et mis en œuvre par divers organismes régionaux allemands, ou des services publics de conseils et d'accompagnement pour réduire la consommation d'énergie.

**Proposition 10 : Indexer annuellement le montant des aides de paiement des factures à l'inflation.**

---

<sup>60</sup> Strünck, Christophe, « *Energiearmut bekämpfen - Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa* », Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p.32.

## 4. Mettre fin à la précarité énergétique

### Dans sa dimension mobilité

La mobilité est l'une des dimensions de la précarité énergétique souvent laissée de côté dans les politiques publiques, les définitions et les indicateurs proposés. Si quelques réflexions ont émergé sur le sujet, elles peinent encore à s'imposer dans le débat public. Or, il nous semble essentiel de couvrir cette facette de la précarité énergétique pour ne pas passer à côté de l'une de ses causes. Comme nous l'avons vu, la précarité énergétique est abordée au niveau européen sous l'angle de l'efficacité énergétique et principalement du logement.

Pourtant, en vertu de l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les transports constituent un champ de compétences partagé entre l'Union et les États membres, laissant aux institutions une marge de manœuvre pour traiter de cette dimension de la précarité énergétique. Ainsi, « *la politique européenne des transports est régie par les articles 90 à 100 du TFUE* »<sup>61</sup>. Elle y est avant tout pensée au regard de la libre circulation des personnes et des marchandises au sein du marché commun, avec par exemple l'introduction dans le Traité de Maastricht en 1992 du réseau transeuropéen de transport, qui a pour objectif de faciliter les échanges commerciaux intra-UE. Toutefois, la Commission européenne témoigne d'un intérêt croissant pour la politique environnementale, comme le démontre la stratégie pour une mobilité durable et intelligente dévoilée en 2020 - une stratégie qui se penche peu sur les mobilités quotidiennes, celles qui nous intéressent au premier chef. Cette orientation pour l'enjeu écologique se comprend aisément puisque les transports représentent le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre dans l'Union (25,8 %) <sup>62</sup>. La Commission n'hésite pas ainsi à financer directement les mobilités urbaines, comme le paquet « mobilité urbaine » de 13 milliards décidé en 2013 et mis en place pour la période 2014-2020, même si les États et leurs

<sup>61</sup> Tobelem Boran, « *La politique européenne des transports* », Touteleurope, 5 octobre 2021. (<https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/la-politique-europeenne-des-transports/>)

<sup>62</sup> « *Climate change - driving forces* », Eurostat. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Climate\\_change\\_-\\_driving\\_forces&oldid=540367#General\\_overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Climate_change_-_driving_forces&oldid=540367#General_overview))

collectivités restent en charge de la mobilité dans leurs villes et quand bien même il n'existe ni règlement ni directive en la matière<sup>63</sup>.

L'intégration de la dimension mobilité dans le traitement de la précarité énergétique donne parfois lieu à l'appellation « précarité énergétique combinée » ou « double précarité énergétique », désignant ainsi la prise en compte des dimensions logement et mobilité ensemble. La chercheuse et membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC) Yamina Saheb<sup>64</sup> explique que pendant longtemps les politiques de logement ont été pensées sans lien avec les politiques d'aménagement du territoire, et la réflexion autour de cette double dimension de la précarité énergétique pourrait être une opportunité pour remédier à cette lacune.

#### 4.1 En quoi la mobilité est-elle liée à la précarité énergétique ?

La vulnérabilité énergétique, définie comme une « *situation de tension qui peut aboutir à une situation de précarité* »<sup>65</sup>, et la précarité énergétique sont plus fortes pour les ménages habitant dans des espaces périurbains. En effet, ils parcourent de grandes distances quotidiennes et sont donc plus dépendants de l'énergie utilisée (l'essence principalement), et conséquemment impactés par la hausse de son prix. Le réseau de transports publics y étant moins dense, le recours à la voiture individuelle est plus répandu que dans les centres urbains, d'autant que l'éloignement entre domicile et lieu de travail est souvent plus grand. « *Les logements se dispersent, alors que dans le même temps les emplois et les services restent fortement concentrés dans les centres urbains* », souligne Mathieu Saujot, chercheur à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) travaillant notamment sur la transition des modes de vie. Ce phénomène de périurbanisation croissante accroît les situations de vulnérabilité et de précarité énergétiques puisqu'il engendre pour les ménages une accumulation de facteurs défavorables qui pèsent sur leur budget. Il semblerait donc qu'un aménagement du territoire privilégiant les logements collectifs/partagés (les pavillons individuels périurbains étant de fait plus difficiles à chauffer et donc plus propices à des situations de précarité énergétique) et une densification soit à favoriser. Cela nécessite une action résolue sur les prix des loyers, constituant souvent un frein à l'installation dans les centres urbains des ménages les plus modestes et l'une des causes de l'éloignement périurbain - mais pas la seule, l'imaginaire du pavillon, dont la critique par les

<sup>63</sup> Rapport spécial. *Mobilité urbaine dans l'UE : pas d'avancée réelle sans l'engagement des États membres*, Cour des comptes européenne, 5 octobre 2021.

([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_06/SR\\_Sustainable\\_Urban\\_Mobility\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_FR.pdf))

<sup>64</sup> « *Marjolaine Meynier-Millefert reçoit Yamina Saheb* », *Le bâti-moment avec Marjolaine Meynier-Millefert*, Bâti-radio, numéro 2, 20 octobre 2021. (<https://www.batiradio.com/podcasts/megatrends/metiers/marjolaine-meynier-millefert-recoit-yamina-saheb/>)

<sup>65</sup> Saujot Mathieu, « *La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique* », in: *Fabrique urbaine*, N° 5/12, mars 2012.

écologistes a animé un vif débat en Allemagne, jouant également un grand rôle. Ainsi, la prise en compte de la mobilité pour lutter contre la précarité énergétique devrait amener à repenser nos territoires afin d'éviter un étalement urbain trop important et de trop fortes migrations pendulaires. Certains chercheurs, comme Teva Meyer, préconisent de densifier les zones urbaines... mais cela dépasse les compétences de l'Union.

Il existe donc une relation dynamique entre la précarité énergétique dans sa dimension logement et dans sa dimension mobilité. Comme le résume bien Mathieu Saujot, « *les restrictions et privations de chauffage, qui sont l'un des effets de la précarité énergétique, auront tendance à être aggravées par la hausse des prix du carburant, la mobilité étant plus difficilement remise en cause que la consommation d'énergie dans l'habitat, qui pourra alors servir de soupape d'ajustement.* »

## 4.2 Intégrer la dimension mobilité dans les politiques européennes de lutte contre la précarité énergétique

Si jusqu'ici la mobilité ne faisait pas partie des préoccupations de l'Union quant à la précarité énergétique, le *Fit for 55* marque une évolution intéressante, qu'il convient néanmoins de consolider. En effet, comme le relève Yamina Saheb<sup>66</sup>, c'est la première fois que les deux dimensions (logement et mobilité) combinées de la précarité énergétique sont mentionnées explicitement. Toutefois, l'universitaire constate également que la seule mesure consacrée à la précarité énergétique dans le paquet climat est le Fonds social pour le climat, dont l'objectif n'est pas de l'éradiquer dans ses différentes dimensions, mais simplement de contrecarrer les effets attendus de l'extension du SEQE aux secteurs du bâtiment et des transports. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, la proposition pour l'établissement de ce fonds énonce en effet dans son premier article que « *les mesures et les investissements soutenus par le Fonds bénéficient aux ménages, aux microentreprises et aux usagers des transports qui sont vulnérables* ». Aucun instrument européen ne s'attaque donc de front à la dimension mobilité de la précarité énergétique. En outre, le paquet *Fit for 55* ignore complètement la dimension mobilité dans la définition proposée de la précarité énergétique, et, comme nous l'avons souligné, il y a là un véritable enjeu à modifier les propositions législatives de la Commission pour remédier à ce manque.

Outre la consécration plus franche de la dimension mobilité dans la définition européenne que nous avons proposé, un premier pas important, il apparaît nécessaire de concevoir un indicateur spécifique, par exemple

<sup>66</sup> Webinaire Leonardo Energy, *Energy and mobility poverty: Will the social climate fund be enough to deliver on basic services?*, 29 novembre 2021. (<https://www.youtube.com/watch?v=i1Jdd3H05t0&t=1s>)



la part des dépenses en carburant dans les revenus. Dans son article « *Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport* »<sup>67</sup>, Audrey Berry et ses collègues analysent l’incapacité d’un ménage à subvenir à ses besoins de mobilité sous le prisme de l’énergie, en particulier pour la « mobilité contrainte régulière » concernant l’accès aux lieux d’étude ou de travail. Pour ce faire, l’universitaire reprend des indicateurs de l’approche précarité énergétique logement pour les adapter au transport, à savoir le taux d’effort énergétique (TEE) et l’indicateur bas revenus dépenses élevées (BRDE). Appliqués tous deux aux carburants en France en 2015, ils donnent les résultats suivants :

- TEE : 10,5 % des ménages dépensent plus de 3,9 % (le double de la médiane) de leurs revenus en carburant (ce qui par ailleurs n’inclut pas les coûts fixes liés à l’entretien de la voiture, qui font augmenter les dépenses consacrées au véhicule).
- BRDE : 3,3 % des ménages dépensent plus de 32€/mois pour le carburant en ayant des revenus restants inférieurs au seuil de pauvreté.

Insatisfaite par les résultats de cette transposition, (ce qui est le cas d’autres chercheurs aussi, qui estiment par exemple que « *le taux d’effort est simple à utiliser, mais rend mal compte des différences de situation selon le niveau de revenu* »<sup>68</sup>), Audrey Berry propose un indicateur « composite » permettant de rendre compte de la multiplicité de facteurs poussant un ménage en situation de précarité énergétique transport. Ce faisant, elle identifie de fait 19 % des ménages français comme à risque de précarité énergétique mobilité et 7,1 % déjà en situation de précarité énergétique dans cette dimension. « *Ainsi, la dépense en carburant engendre des difficultés de mobilité qui se situent au croisement de trois causes : un prix élevé du carburant, des ressources financières limitées et l’inadéquation de ses conditions de mobilité.* »

Tableau 2						
Combinaisons de facteurs selon le niveau d’exposition au prix des carburants						
Combinaison de facteurs (cumule au moins)						
Ressources financières	Dépenses en énergie		Conditions de mobilité			
Bas revenu	Dépense élevée	Restriction	Distance élevée	Pas d’alternative	Véhicule peu efficace	
x	x					Précarité carburant
x		x				
x			x	x		Vulnérabilité mobilité
x				x	x	
x			x		x	Dépendance voiture
	x		x	x		

Indicateur composite développé par Audrey Berry et al. (2015)

<sup>67</sup> Berry Audrey, Guivarch Céline, Jouffe Yves, Coulombel Nicolas, « *Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport* », in : *Revue de l’énergie*, n° 625, mai-juin 2015, pp.203-209.

<sup>68</sup> Verry Damien, Dy Kuscha, Nicolas Jean-Pierre, « *Vulnérabilité énergétique et mobilité quotidienne : quelle mesure ?* », *Les ménages et la consommation énergétique*, 2017, pp.18-25.

Cependant, si cet indicateur est probablement plus précis, le risque est, au regard de sa grande complexité, de le rendre difficile à mettre en place dans les politiques publiques. Nous sommes ainsi d'avis, sans prétendre créer de nouveaux indicateurs de toute pièce, que reprendre le taux d'effort énergétique et le BRDE appliqués aux carburants permette d'identifier des situations de précarité énergétique passées sous les radars ou de pointer la cause d'une précarité énergétique déjà identifiée.

**Proposition 11 : Intégrer un indicateur pour mesurer la précarité énergétique dans sa dimension mobilité en transposant le taux d'effort énergétique et le BRDE aux carburants.**

---

### 4-3 Favoriser les mobilités alternatives pour libérer les ménages de la voiture individuelle

---

Ces indicateurs intégrés, il convient maintenant de se pencher sur les moyens de réduire la précarité énergétique dans sa dimension mobilité. Selon Audrey Berry, la marche, le vélo et les transports en commun protègent les ménages des hausses des prix des carburants et ainsi en partie de la précarité énergétique dans son aspect mobilité. S'il existe évidemment des différences entre milieux urbains et ruraux, cette analyse les réflexions de Damien Verry<sup>69</sup>, qui insiste sur une dimension à prendre en compte et souvent laissée de côté dans la mesure de la précarité énergétique transport, à savoir la résilience. Il s'agit de la capacité d'adaptation du ménage à une hausse des prix à laquelle il est confronté, généralement mesurée par des indicateurs d'accès aux modes de transport alternatifs à la voiture. Pour les ménages, des obstacles peuvent rendre ces alternatives à la voiture individuelle moins pertinentes : allongement considérable du temps de trajet, difficultés d'accès pour les personnes porteuses de handicaps, changements, lignes surchargées... Afin de lutter efficacement contre cette dimension de la précarité énergétique, c'est donc probablement sur ce point de l'accès aux mobilités alternatives que la majeure partie des mesures doivent se concentrer.

Comment alors renforcer l'attractivité des transports publics pour orienter les ménages vers d'autres mobilités que la voiture individuelle et ainsi les soustraire à la précarité énergétique ? Une option intéressante nous vient

---

<sup>69</sup> Verry Damien, Dy Kuscha, Nicolas Jean-Pierre, « *Vulnérabilité énergétique et mobilité quotidienne : quelle mesure ?* », *Les ménages et la consommation énergétique*, 2017, pp.18-25.

d’Autriche. Le 26 octobre 2021 a été introduit dans le pays alpin le « ticket climat » (KlimaTicket Ö<sup>70</sup>) par la coalition turquoise-verte regroupant les conservateurs de l’ÖVP et les écologistes : il permet d’avoir accès à tous les transports publics (et privés sur rails) collectifs du pays sur un seul ticket pour un tarif annuel normal de 1095€ - soit 3€/jour - et un tarif jeune/senior/spécial de 821€. 70 000 avaient déjà été vendus avant son entrée en vigueur et des tickets climats régionaux sont également en cours de déploiement. Au regard de cet exemple intéressant, il nous semble que la généralisation d’un tel dispositif dans tous les États membres par le biais d’une directive pourrait être envisagée, quand bien même les États sont confrontés à des différences géographiques et de situation. Outre qu’il permettrait la réduction du poste de dépense énergétique liée au carburant, la généralisation des tickets climats en Europe présenterait aussi l’avantage de réduire théoriquement les émissions de gaz à effet de serre en incitant notamment les « pendulaires » à abandonner la voiture - une étude commandée par le ministère autrichien du Climat est en cours pour évaluer si tel est bien le cas.

Toutefois, il serait nécessaire d’exiger la mise en place de tarifs sociaux ou d’un prix plafond. Même si de tels tickets existent en Allemagne ou encore, hors UE, en Suisse, leur prix vertigineux rend finalement incertaine leur acquisition par les ménages en situation de précarité énergétique. La BahnCard 100 allemande, qui concerne principalement le train et la longue distance, coûte ainsi 4000€ par an en deuxième classe<sup>71</sup>. Côté helvétique, l’abonnement général (aussi appelé AG), qui permet de voyager sur presque tous les transports publics du pays alpin et du Liechtenstein (bateau, train, bus, tramway), coûte 3860 CHF<sup>72</sup>. Il est ainsi difficile d’imaginer lutter contre la précarité énergétique de cette manière, notamment si l’offre de transports publics est faible. L’innovation autrichienne, au regard de ses tarifs incomparables, a relancé les débats en Allemagne<sup>73</sup> et incité des associations à mettre en place un lobbying dans d’autres États membres. C’est le cas par exemple de The Mobility Heroes<sup>74</sup>, qui défend son introduction en France. Ces débats indiquent que la proposition pourrait trouver un certain appui.

Néanmoins, la mise en place de tickets climat nationaux ne résoudrait qu’une partie du problème puisqu’elle serait cantonnée à l’intérieur d’un État. Un tiers de la population de l’Union vivant dans une zone frontalière<sup>75</sup>, il nous apparaît opportun de doubler les tickets climats nationaux par la mise en place d’un ticket climat européen. Ce dispositif pourrait notamment rendre plus simple l’abandon de la voiture pour les travailleurs

<sup>70</sup> Site autrichien du KlimaTicket (<https://www.klimaticket.at/>)

<sup>71</sup> Site de la Deutsche Bahn (<https://www.bahn.de/angebot/bahncard/bahncard-vergleichen/bahncard100>)

<sup>72</sup> Site de Mobilis (<https://www.mobilis-vaud.ch/fr/produits/abonnement-general/>)

<sup>73</sup> Kamann Matthias, « Ein Ticket für ganz Deutschland - warum eigentlich nicht? », *Die Welt*, 13 octobre 2021.

(<https://www.welt.de/politik/deutschland/article234376082/Bahn-Ein-Ticket-fuer-ganz-Deutschland-warum-eigentlich-nicht.html>)

Site de The Mobility Heroes (<https://ticketclimat.fr/>)

<sup>75</sup> Commission européenne, « La coopération transfrontalière dans l’Union européenne : une chance à saisir pour les régions frontalières de l’Europe », 15 septembre 2015. ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/newsroom/news/2015/09/cross-border-cooperation-in-the-european-union-an-opportunity-for-europe-s-border-regions](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/news/2015/09/cross-border-cooperation-in-the-european-union-an-opportunity-for-europe-s-border-regions))

transfrontaliers et relève de manière plus intuitive des compétences de l'Union, touchant au transport transnational.

Parfois également évoquée comme une solution, régulièrement mise sur le tapis dans le débat public, la gratuité des transports publics peut s'avérer intéressante pour les ménages en situation de précarité énergétique. Toutefois, sa mise en œuvre est évidemment liée à l'offre de transports existante. La généralisation de la gratuité dans des espaces urbains aux lignes saturées, qui de fait ne pourraient pas absorber de demande supplémentaire, ne semble pas réaliste. Cette question a d'ailleurs agité la campagne des élections régionales en Ile-de-France en 2021, dont les métros sont déjà surchargés. Si elle est possible dans certains États (Luxembourg) ou dans certaines villes pour certains publics (Dunkerque, Strasbourg pour les moins de 18 ans), l'Union européenne n'est pas en mesure de légiférer sur ce point du secteur transport, relevant de la compétence des États voire de leurs collectivités territoriales. C'est pour cette raison que nous l'excluons de nos propositions.

### **Proposition 12 : Mettre en place un ticket climat européen et imposer la mise en place d'un ticket climat national comprenant un tarif social en 2028 au plus tard.**

Nous l'avons soulevé en évoquant la gratuité : en cas de généralisation de ces modes de transports à l'ensemble de la population, l'offre de transports publics ne serait pas en mesure de répondre à la demande. La mise en place d'un ticket climat national ou d'un ticket climat européen ne résout pas non plus la problématique de l'accès aux transports publics. En effet, si l'offre est insuffisante ou inadaptée pour les ménages en situation de précarité énergétique, ils s'orienteront encore vers la voiture, qu'elle soit individuelle ou partagée. Selon Eurostat, 20 % des Européens rencontrent une difficulté d'accès aux transports en commun en 2012, soit pas moins de 90 millions de personnes, allant même jusqu'à 30 % pour certains pays comme la Croatie, l'Italie ou la Finlande<sup>76</sup>. Pour cette raison, des efforts considérables doivent se porter sur le développement d'une infrastructure adaptée, correspondant, par ailleurs, à l'ambition fixée par la Commission de déplacer la majeure partie des passagers sur de moyennes distances via le rail en 2050<sup>77</sup>.

La Banque européenne d'investissement (BEI) finance déjà des projets de transports en zone urbaine visant à économiser de l'énergie et à réduire les gaz à effet de serre, pour des montants généralement supérieurs à

<sup>76</sup> *Difficulty in accessing public transport by level of difficulty, by country, 2012 (% of population)*, Eurostat. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Difficulty\\_in\\_accessing\\_public\\_transport\\_by\\_level\\_of\\_difficulty,\\_by\\_country,\\_2012\\_\(%25\\_of\\_population\).png&oldid=402380](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Difficulty_in_accessing_public_transport_by_level_of_difficulty,_by_country,_2012_(%25_of_population).png&oldid=402380))

<sup>77</sup> Pernice Davide, « Transport ferroviaire », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, Parlement européen, décembre 2021. (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/130/transport-ferroviaire>)

30 millions d'euros<sup>78</sup>, via l'ELENA (Mécanisme européen d'assistance technique pour les projets d'efficacité énergétique locaux). Selon la Cour des comptes européenne, la BEI aurait déjà accordé plus de 48 milliards d'euros à des projets relatifs aux transports entre 2014 et 2020. Ainsi, il conviendrait d'ajouter un troisième objectif à l'ELENA : lutter contre la précarité énergétique dans sa dimension mobilité. Ces financements resteraient des soutiens ponctuels à des projets isolés, certes bienvenus et utiles, mais dont l'ampleur ne suffira pas à mettre fin à la précarité énergétique. Surtout, ce sont le FEDER et le Fonds de cohésion qui financent majoritairement les mobilités dans l'Union (16,3 milliards pour 2014-2020) selon la Cour des comptes européenne<sup>79</sup>. Plutôt que de créer un nouveau fonds européen, il nous semble intéressant de passer par l'existant et d'augmenter le montant du FEDER pour permettre d'allouer 50 milliards par an jusqu'en 2030 au développement des mobilités quotidiennes alternatives. Si le chiffre paraît considérable à première vue, il n'est en réalité pas si faramineux lorsqu'on sait que l'Allemagne a investi 12,7 milliards d'euros dans le rail pour la seule année 2021 ; et les coûts de maintenance s'avèrent également élevés, ce qui signifie que ces sommes risquent de devoir être engagées sur le long terme. Nous recommandons également d'établir une clé de répartition fondée en partie sur le niveau de difficulté d'accès aux transports publics, qui devrait être actualisé pour être le plus pertinent possible, et sur le niveau de précarité énergétique mobilité mesuré par les indicateurs TEE et BRDE en ciblant le plus finement possible les zones géographiques où elle est la plus haute.

**Proposition 13 : Augmenter le montant du FEDER et en consacrer 50 milliards par an au développement des mobilités alternatives à la voiture jusqu'en 2030, en ciblant les zones géographiques les plus sujettes à la précarité énergétique dans sa dimension mobilité.**

---

<sup>78</sup> Site de la Banque européenne d'investissement (<https://www.eib.org/fr/products/advising/elena/index.htm>)

<sup>79</sup> Cour des comptes européenne, *Rapport spécial. Mobilité urbaine dans l'UE : pas d'avancée réelle sans l'engagement des États membres*, 5 octobre 2021.

([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_06/SR\\_Sustainable\\_Urban\\_Mobility\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_FR.pdf))

## 5. Mettre fin à la précarité énergétique

### Par un renforcement de la gouvernance multiniveaux

#### 5.1 Le nécessaire renforcement de la coopération des différents niveaux de gouvernance

La lutte contre la précarité énergétique ne peut être efficace qu'au travers de l'action directe des autorités locales et régionales. En effet, elles connaissent généralement mieux les besoins et difficultés des citoyens que les autorités nationales. Dès lors, l'action de l'Union européenne ne peut se limiter à soutenir les politiques nationales, mais doit également impulser des politiques publiques incluant plus globalement les autorités décentralisées afin de participer à une démocratisation de l'énergie plus globale. Le partage des compétences au sein des États membres rend difficile une action efficace et harmonisée. En effet, une municipalité italienne et une municipalité portugaise ne disposent pas du même champ de compétence, à l'instar d'une région française et d'un Land allemand. Afin de lutter plus efficacement contre la précarité énergétique, une coopération renforcée entre les collectivités locales européennes et les gouvernements centraux semble nécessaire.

Dans son avis de novembre 2019 intitulé « La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique », le Comité des Régions souligne l'importance du niveau local et régional dans la mise en œuvre de l'approche globale européenne sur la précarité énergétique. Par ailleurs, il décrit les avantages pour les collectivités locales et régionales des politiques de gestion de la précarité énergétique puisqu'elles permettent de favoriser « *l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration de la santé des citoyens, l'inclusion sociale et la protection sociale et donc la qualité de vie des citoyens dans des conditions durables.* »<sup>80</sup> Une telle action des autorités locales et régionales peut être améliorée d'une façon globale au travers de deux grands canaux : l'accès à l'information et l'accès aux financements.

<sup>80</sup> Avis du Comité européen des régions, *La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique*, COR 2018/05877.

Au sein même des États membres, il existe une grande disparité entre régions, territoires et municipalités. Les politiques publiques sont ainsi propres à chaque territoire. La coopération entre acteurs de la société civile et collectivités territoriales, disposant d'une bonne connaissance des problématiques locales, permet de mettre en place rapidement des projets et actions efficaces en faveur de la lutte contre la précarité énergétique.

En Catalogne, les coupures d'électricité sont nombreuses dans l'aire métropolitaine de Barcelone et plus largement en Espagne dans les années 2000. Pour y faire face, l'APE (Alianza contra la Pobreza Energética), mouvement social pour lutter contre la précarité énergétique est créé en 2014. L'objectif de cette alliance est de faire pression sur l'administration et les grandes entreprises de l'énergie afin de considérer le droit à l'énergie au même titre que le droit au logement, c'est-à-dire comme un droit fondamental. Dès lors, l'action conjointe de l'APE et du PAH (Plateforme des victimes du crédit hypothécaire) a permis de faire adopter par le Parlement catalan le 29 juillet 2015 la loi 24/2015 de « mesures urgentes sur le logement et la précarité énergétique » interdisant la coupure d'approvisionnement en électricité des clients vulnérables. En 2017, des « points conseil en énergie » ont été mis en place par le conseil municipal dans onze quartiers de Barcelone afin d'aider les habitants dans la défense de leurs droits. Ils servent notamment à aider à éviter les coupures pour les familles vulnérables en leur fournissant un conseil éclairé : évaluer les rappels pour non-paiement de factures, changer de distributeur, demander des tarifs sociaux ou encore la possibilité de produire de l'énergie solaire à domicile<sup>81</sup>. L'institutionnalisation de l'accompagnement promulgué par l'APE démontre la volonté et capacité d'agir de la ville de Barcelone.

De nombreuses actions similaires se retrouvent dans d'autres collectivités européennes, prenant différentes formes. Les villes, métropoles ou régions peuvent notamment agir sur la rénovation énergétique, comme c'est le cas de la métropole de Rennes. Concernant la rénovation énergétique des bâtiments en France, d'après Arnaud Laurans, de la direction santé publique et handicap de la ville de Rennes, il est important de prendre en compte l'articulation des compétences entre villes et métropole : les métropoles « *sont notamment compétentes en matière d'habitat avec le plan local de l'habitat et plus généralement en matière d'urbanisme avec les PLUI.* »

Dans le cadre de l'approche environnementale de la politique de santé de la ville de Rennes, deux volets touchent en particulier les logements et l'habitat. Le premier, un « plan qualité de l'air intérieur » adopté à l'automne 2021 et concernant tous les établissements municipaux recevant du public, le patrimoine municipal. Le deuxième est lié à la question de l'habitat indigne et insalubre. Concrètement, des visites sont réalisées dans certains logements, qui permettent de faire des constatations et des recommandations en termes de

---

<sup>81</sup> Giovannini Sara, « *Les villes agissent contre la précarité énergétique* », EnergyCities, 11 octobre 2021. (<https://energy-cities.eu/fr/les-villes-agissent-contre-la-precarite-energetique/>)

pratiques du quotidien et de travaux sur l'infrastructure. Enfin, le dernier volet concerne le centre ancien de la ville de Rennes : *« nous avons une opération programmée d'amélioration de l'habitat c'est l'OPH centre ancien, qui permet d'avoir des moyens financiers particuliers avec un opérateur spécifique pour pouvoir, dans le centre ancien, venir en soutien des propriétaires, pouvoir intervenir sur le bâti de certains immeubles de manière à ce que d'un point de vue sécurité d'abord, et de l'aménagement qualité de l'habitat ensuite, il y ait des logements et du bâti qui soient vraiment de bonne qualité. »* D'autre part, Rennes métropole a mis en place « EcoTravo »<sup>82</sup>, un service gratuit de conseil en rénovation énergétique à disposition des propriétaires d'appartements et de maisons individuelles. Dans ce cadre, des conseillers aident les usagers à construire un plan de financement dans le but de réaliser des travaux de rénovation énergétique et identifier les aides financières dont ils peuvent bénéficier. Cette action s'inscrit dans le plan climat air énergie (PCAT) qui a comme objectif la rénovation de 6000 logements par an dans la métropole d'ici à 2024, tout en atteignant le niveau bâtiment basse consommation (BBC) rénovation.

De plus petites villes agissent également et disposent de leviers conséquents, comme nous le rapporte en entretien Damien Carême, eurodéputé et maire jusqu'en 2019 de Grande-Synthe, commune de 22 500 habitants dans les Hauts-de-France : *« personnellement, je suis allé faire un tour de l'Europe des éco-quartiers pour m'en inspirer. Et les maires ont un pouvoir énorme : ils octroient les permis de construire et peuvent donc fixer certaines règles. Par exemple, j'ai mis en place la règle BBC (bâtiment basse consommation) dans toutes les opérations immobilières dès 2008 alors qu'elle ne s'imposait pas. L'UE peut-être un facilitateur. Si elle impose un certain nombre de contraintes, ça évite au maire de devoir se confronter aux bailleurs, aux promoteurs. »*

Dès lors, on comprend l'idée de la nécessité de renforcer les outils financiers et juridiques des collectivités territoriales, afin de permettre leur mise en action et, le cas échéant, de l'approfondir. Les villes comme Barcelone, Rennes ou Grande-Synthe font toutes trois partie d'un large réseau de villes et métropoles européennes : la Convention des Maires, puissant levier pour mettre en action les collectivités décentralisées et agir contre la précarité énergétique.

---

<sup>82</sup> Rennes métropole, Ecotravo. (<http://ecotravo.rennesmetropole.fr/>)



## 5.2 La Convention des Maires, levier important de mise en action des collectivités locales européennes

Créée en 2008 par la Commission européenne, la Convention des Maires est un réseau de 9 867 villes dans l'UE, représentant environ 223 millions de citoyens européens. L'objectif de la Convention est de lutter contre le changement climatique et de mettre en œuvre des politiques énergétiques durables. Les villes signataires s'engagent à élaborer un plan d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC) dans un délai de deux ans après la signature. Ces plans d'action font l'objet de rapports de mise en œuvre délivrés par les signataires tous les deux ans après l'adoption du plan par le conseil municipal. Les plans contiennent généralement des objectifs de réduction des émissions de GES et des mesures pour les atteindre. À titre d'exemple, la ville de Groningen aux Pays-Bas, ayant soumis son PAEDC en 2017, a pour objectif de devenir neutre sur le plan énergétique d'ici à 2035 et agit sur la mise en place de réseaux intelligents, l'installation de systèmes de production d'énergies renouvelables et sur l'efficacité énergétique. La création du « Energy Desk » permet d'accompagner les propriétaires (conseil, informations, suivi) au sujet de la rénovation des bâtiments afin de diminuer leur consommation<sup>83</sup>. Ces plans mettent donc directement en action les villes sur des projets à teneur locale.

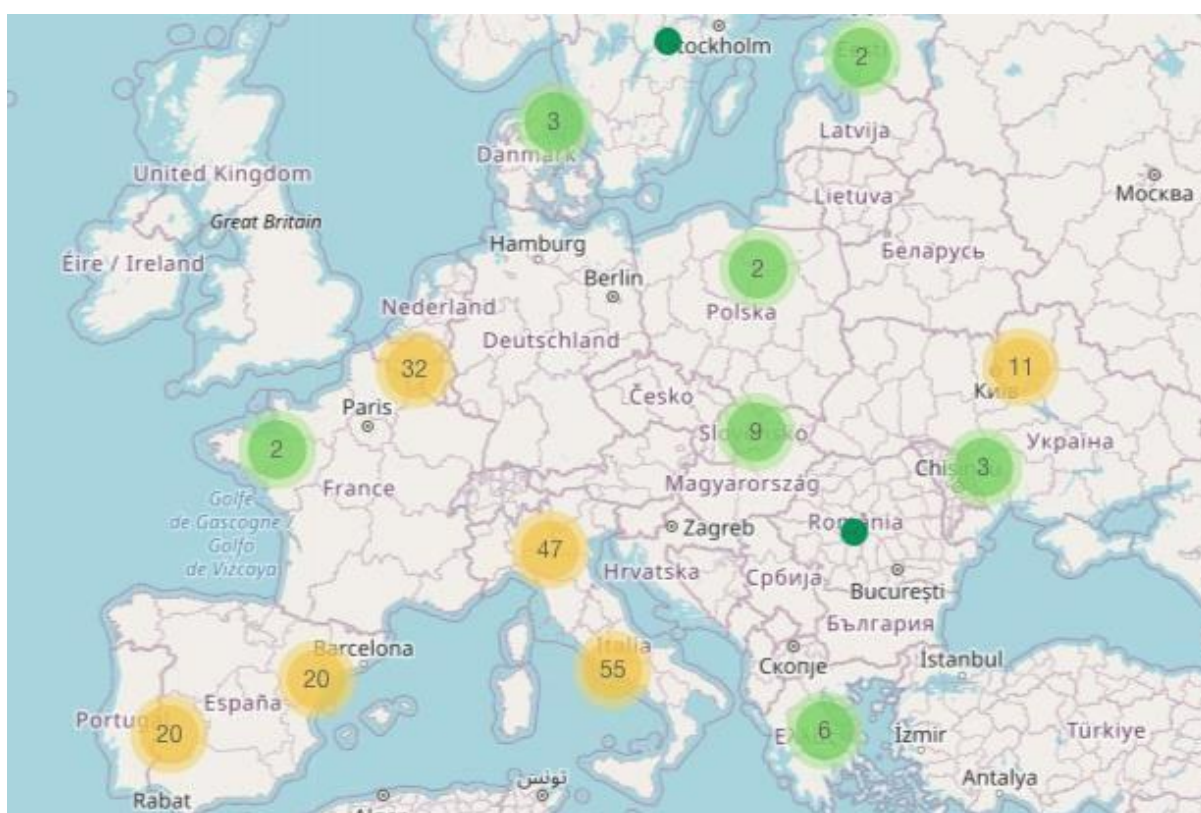
En plus des plans d'action soumis par les villes et dans le cadre des objectifs de la Convention des Maires pour l'horizon 2030, les signataires s'engagent à prendre des mesures pour réduire la précarité énergétique afin d'assurer « à tous un accès à une énergie sûre, durable, et abordable<sup>84</sup>. » Au travers du partage de bonnes pratiques sur des projets locaux de lutte contre la précarité énergétique, que les collectivités puissent s'inspirer de projets d'investissement, de rénovation ou d'informations ayant déjà été mis en place. Cela représente donc une ressource très importante pour les villes permettant de multiplier les projets ayant démontré leur efficacité. Dans la rubrique de la Convention à ce sujet, on peut trouver différents projets déployés à travers l'Europe agissant sur la précarité énergétique : sur l'implication des citoyens, le financement des projets, les documents de politiques générales et les outils à disposition des collectivités et sur les outils de contrôle de l'énergie à destination des ménages et entreprises<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Groningen, « Groningen Energizes », programme 2015-2018, p.22.

<sup>84</sup> Convention des Maires, « La Précarité énergétique ». (<https://www.conventiondesmaires.eu/assistance/la-pr%C3%A9carit%C3%A9-%C3%A9nerg%C3%A9tique.html>)

<sup>85</sup> Convention des Maires, « *Alleviating energy poverty - useful resources* ». (<https://www.conventiondesmaires.eu/component/attachments/?task=download&id=806>)

L'appartenance à des réseaux, tels que la Convention des Maires, mais également EnergyCities ou encore Eurocities, permet de développer l'échange d'expériences et la coordination de l'action des collectivités locales. Afin d'améliorer l'action de ces collectivités, il apparaît nécessaire, comme le souligne le Comité des régions, de « renforcer de manière adéquate les instruments juridiques et financiers des collectivités locales et régionales<sup>86</sup>. » Dans le cadre de la Convention des Maires, il existe toujours un trop grand manque de coordinateurs dans certains États. Ces derniers peuvent être des provinces, régions, ministères, agences nationales de l'énergie, zones métropolitaines ou regroupements de collectivités locales et fournissent des orientations stratégiques, des appuis techniques et financiers aux municipalités ayant signé la Convention. En Espagne il y a trente-cinq coordinateurs, démontrant le fort ancrage de la Convention des Maires dans le pays, tandis qu'en Pologne seulement trois coordinateurs sont présents.



*Coordinateurs de la Convention des Maires, [conventiondesmaires.eu](http://conventiondesmaires.eu)*

Afin d'élargir le champ d'action sur la précarité énergétique des collectivités locales en Europe, il apparaît nécessaire de renforcer la présence de bureaux locaux de la Convention dans les États en disposant le moins. Cette impulsion pourrait s'inscrire dans le cadre du *Fit for 55* en appuyant le rôle de la Convention et plus largement des collectivités locales dans la lutte contre la précarité énergétique.

<sup>86</sup> Avis du Comité européen des régions, *La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique* COR 2018/05877, 29 novembre 2019, point 40.

**Proposition 14 : Multiplier le nombre de coordinateurs de la Convention des Maires, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale afin d'améliorer l'accès aux informations et aux financements et de faciliter l'échange des bonnes pratiques entre collectivités locales européennes.**

---

### 5.3 Rapprocher la gestion des fonds des citoyens pour améliorer la lutte contre la précarité énergétique

---

Au niveau européen, les partenariats entre gouvernements nationaux et locaux doivent être renforcés, comme le défend en entretien Katta Tütto, membre du Conseil Général de Budapest et membre du Comité européen des régions : *« les gouvernements nationaux doivent plus inclure les gouvernements locaux dans leurs plans de rénovation et de mobilité. La Commission pourrait inciter à cela, également avoir tant et tant de fonds pour les plans de relance qui vont aux collectivités, affirmer qu'on ne peut pas les laisser de côté, comme c'est le cas en Hongrie »*. Ces partenariats pourraient notamment être renforcés dans le cadre du Fonds social pour le climat (FSC). Alors qu'il vise à amoindrir les conséquences sociales pour les ménages vulnérables, les microentreprises et les usagers des transports de la hausse des prix de l'énergie, le FSC devrait être largement repensé dans son modèle de mise en place. C'est ce que défend Jérémie Zeitoun, attaché à l'énergie à la représentation permanente du Luxembourg à Bruxelles : *« sur la gouvernance du Fonds social pour le climat, on fait totalement fausse route : tel qu'il est conçu, c'est un copié-collé du plan de relance, les États membres font des plans d'action au niveau macro et reçoivent en échange des financements. En réalité, au vu de l'aspect local de l'enjeu social, il faudrait plutôt aller vers une gouvernance décentralisée avec des plans d'action régionaux, qui associent la commune/l'intercommunalité etc., donc que ce ne soit pas des plans nationaux, mais des plans locaux. Il faudrait plutôt avoir comme modèle le fonds de transition juste, très bien fait au niveau local/régional, ce sont les régions qui reçoivent les financements »*. Par conséquent, non seulement un dialogue obligatoire entre gouvernements centraux et locaux devrait avoir lieu tout au long de l'établissement des Fonds sociaux pour le climat nationaux, mais le modèle même de ceux-ci devraient être repensés afin d'impulser la création de fonds sociaux locaux et/ou régionaux pour le climat.

**Proposition 15 : Repenser le modèle du Fonds social pour le climat en reprenant par exemple le modèle du Fonds pour une transition juste, réfléchi sur l'idée d'un accompagnement direct des territoires.**

## 5.4 La disparité des situations selon les territoires

À l'instar des plans d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC) des villes signataires de la Convention des Maires, les collectivités locales devraient être incitées à développer des plans locaux intégrant des mesures de lutte contre la précarité énergétique. Étant donné que les actions concrètes sont souvent menées au niveau local (audit, conseils, soutien à la rénovation), il apparaît indispensable d'impulser une mobilisation plus large des collectivités locales. Dans la lutte contre la précarité énergétique, les collectivités peuvent plus facilement répondre à un défi majeur persistant : l'identification précise des ménages en situation de précarité énergétique, notamment avec la coopération d'acteurs locaux déjà engagés avec les personnes les plus à risque.

Dans ce sens, Jérémie Zeitoun souligne en effet que la décentralisation est aussi importante dans l'affinage des informations sur les zones à forte intensité de précarité énergétique : *« il est très important d'avoir une désagrégation géographique la plus fine possible et de ne pas se contenter d'une moyenne nationale comme le fait la définition européenne. En réalité, cela ne prend pas en compte la finesse des bassins de logements et des bassins d'occupation du territoire, car on peut avoir des zones concentrées avec des parts bien plus fortes de personnes affectées par la précarité énergétique ; donc on va avoir un effet loupe : on pourrait avoir des moyennes nationales basses (par exemple 8 %) avec des zones géographiques où le taux pourrait monter à 30 %, 40 %. La granularité géographique devrait se trouver dans les indicateurs ».*

Une restructuration du ciblage ainsi que de la mise en œuvre des programmes d'efficacité énergétique et de lutte contre la précarité énergétique pourrait mettre en exergue les disparités au sein des États membres pour être plus efficace. En effet, une approche de rénovation des bâtiments par zones où se concentrent les foyers en situation de pauvreté sociale semble mieux fonctionner que le ciblage des ménages et permettrait de faire des économies d'échelle<sup>87</sup>. La mise en place de ce ciblage doit alors se faire à l'échelle locale, au contact de zones de risques élevés connus.

---

<sup>87</sup> Preston Ian, White Vicki, Blacklaw Katharine, Hirsh Donald, « *Fuel and poverty: A Rapid Evidence Assessment for the Joseph Rowntree Foundation* », Centre for Sustainable Energy, Juin 2014, p.63

En somme, par le développement des plans locaux d'action et par l'intégration de cette approche de ciblage par zone géographique, l'efficacité des rénovations se verrait renforcée.

**Proposition 16 : Mettre en œuvre des politiques publiques de soutien aux collectivités dans la mise en place de plans locaux et de développement de méthodes de ciblage de la précarité énergétique correspondant plus justement à la situation des territoires.**

## Conclusion

Au regard des différences persistantes entre les États membres dans l'appréhension de la précarité énergétique et dans les approches choisies pour la combattre, il nous semble opportun de proposer la définition européenne multidimensionnelle de la précarité énergétique suivante :

*« La situation dans laquelle un ménage ou un individu n'a pas les moyens de se procurer les services énergétiques de base (chauffage, refroidissement, éclairage, mobilité et électricité) qui garantissent un niveau de vie décent, en raison d'une combinaison de faibles revenus, de dépenses énergétiques élevées et de la faible efficacité énergétique de son logement et de la captivité à la voiture individuelle comme mode de transport pour les activités essentielles. »*

Cette définition doit permettre, une fois opérationnalisée par la Commission, de dresser un état des lieux complet dans chaque État membre de l'Union et, au sein de ces États, d'affiner l'analyse pour identifier les zones les plus touchées et concentrer les efforts sur celles-ci en priorité.

Les causes de la précarité énergétique sont multiples, et nous sommes convaincus qu'une approche fondée sur une seule des dimensions identifiées dans ce rapport ne peut suffire à éradiquer le phénomène. La lutte contre la précarité énergétique doit ainsi être reconnue comme une problématique multidimensionnelle, qui ne peut être menée sans une meilleure inclusion de tous les niveaux de gouvernance.

Nous pensons que le *Fit for 55* représente un levier important afin de renforcer et coordonner l'action locale en matière de précarité énergétique au niveau européen. Une diversité d'instruments de politique publique doit être mise en œuvre, en intégrant de manière complémentaire les différentes facettes du problème et sans se concentrer seulement sur la dimension sociale ou sur la dimension logement, qui sont le plus souvent retenues par les gouvernements nationaux et les institutions européennes.

Ainsi, il nous semble essentiel de reprendre chacune des mesures que nous avons énumérées au long de ces pages. Ces solutions ne sont pas exhaustives. Elles méritent sans doute d'être complétées et approfondies, ce qui ne manquera pas d'être fait lors des débats au Parlement européen et au Conseil si elles y sont reprises. Généralisées à l'échelle de l'Union européenne, elles contribueraient grandement à mettre fin à la précarité énergétique sur notre continent d'ici 2030, et offriraient une palette de mesures pour d'autres régions du monde.

## Résumé des propositions

**Proposition 1** : Accélérer radicalement l'installation de capacités renouvelables sur le territoire européen pour être moins dépendants des marchés mondiaux en accélérant la sortie du gaz et ainsi faire baisser le prix de l'énergie.

**Proposition 2** : Baisser le prix de l'énergie à la charge des ménages les plus précaires en introduisant de la progressivité dans les taxations au niveau européen, ainsi qu'en baissant les taxes issues du renouvelable.

**Proposition 3** : Soutenir l'introduction de standards minimum d'efficacité énergétique ambitieux et interdire les passoires thermiques (classes F et G) à la location et à la vente.

**Proposition 4** : Mettre en place des dispositifs de prise en charge intégrale des coûts des travaux de rénovation énergétique globale pour les ménages modestes.

**Proposition 5** : Réformer les règles budgétaires pour permettre aux États membres de consacrer 2 % de leur PIB aux investissements dans la transition écologique.

**Proposition 6** : Encourager les partenariats avec le secteur privé par des investissements publics et fonds européens (type FEDER, BEI) et les réglementer.

**Proposition 7** : Améliorer l'accompagnement des ménages vulnérables en créant des guichets uniques, dotés de davantage de moyens humains et financiers.

**Proposition 8** : Repousser l'entrée en vigueur du SEQE2 et augmenter le montant du Fonds social pour le Climat en le finançant grâce au SEQE1.

**Proposition 9** : Automatiser les aides du type tarifs sociaux et chèques aux ménages vulnérables afin de simplifier le parcours usager.

**Proposition 10** : Indexer annuellement le montant des aides de paiement des factures à l'inflation.

**Proposition 11 :** Intégrer un indicateur pour mesurer la précarité énergétique dans sa dimension mobilité en transposant le taux d'effort énergétique et le BRDE aux carburants.

**Proposition 12 :** Mettre en place un ticket climat européen et imposer la mise en place d'un ticket climat national comprenant un tarif social en 2028 au plus tard.

**Proposition 13 :** Augmenter le montant du FEDER et en consacrer 50 milliards par an au développement des mobilités alternatives à la voiture jusqu'en 2030, en ciblant les zones géographiques les plus sujettes à la précarité énergétique dans sa dimension mobilité.

**Proposition 14 :** Multiplier le nombre de coordinateurs de la Convention des Maires, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale afin d'améliorer l'accès aux informations et aux financements et de faciliter l'échange des bonnes pratiques entre collectivités locales européennes.

**Proposition 15 :** Repenser le modèle du Fonds social pour le climat en reprenant par exemple le modèle du Fonds pour une transition juste, réfléchi sur l'idée d'un accompagnement direct des territoires.

**Proposition 16 :** Mettre en œuvre des politiques publiques de soutien aux collectivités dans la mise en place de plans locaux et de développement de méthodes de ciblage de la précarité énergétique correspondant plus justement à la situation des territoires.



## Bibliographie

### • *Articles scientifiques*

- Ahrendt Daphne, Dubois Hans, Jungblut Jean-Marie, Roys Mike, Nicol Simon, Ormandy David, Ezratty Véronique, Fox Tim, Sennett James, Pittini Alice « *Inadequate housing in Europe : Costs and consequences* », Eurofound, août 2016.
- Bennis Sonia, Mettetal Lucile, *La précarité énergétique en Europe. Des approches et des dispositifs variés*, Institut d'aménagement et d'urbanisme, mars 2019.
- Berry Audrey, Guivarch Céline, Jouffe Yves, Coulombel Nicolas, « *Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport* », in : *Revue de l'énergie*, n° 625, mai-juin 2015, pp.203-209.
- Carthéry Yannick, « *Portugal : réduire les inégalités par l'automatisation* », IGPDE, juin 2020.
- Ciucci Matteo, « *La politique de l'énergie : principes généraux* », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, Parlement européen, 2021.
- Ciucci Matteo, « *Marché intérieur de l'énergie* », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, Parlement européen, 2021.
- Cludius Johanna, Hünecke Katja, Noka Viktoria, Schumacher Katja, Förster Hannah, Kunert Denise, Fries Tilman, « *Working Paper. Policy instrument and measures to alleviate energy poverty in Germany - learning from good practices in other European countries* », Öko-Institut e.V., Working paper 4/2018, juin 2018.
- Economidou Marina, « *Europe's buildings under the microscope: A country-by-country review of the energy performance of the buildings* », Buildings Performance Institute Europe, octobre 2011.
- ERSE, « *Estudo sobre o modelo de financiamento da tarifa social de electricidade* », avril 2019.
- Frédéric Simon, « *Pension fund: EU should promote 'one-stop shop' for housing renovation* », Euractiv, 9 mai 2017.
- Géry Yves, « *Le logement, déterminant majeur de la santé des populations* », La Santé en action, n° 457, septembre 2021.
- Giovannini Sara, « *Les villes agissent contre la précarité énergétique* », EnergyCities, 11 octobre 2021.

- Guyon Thibaut, Besançon Emmanuelle, Celle Sylvain, Chochoy Nicolas, Fontaine Geneviève, Martell Yannick, Sanioissian Jennifer, « *Jouer des frontières : l'accès des publics précaires au dispositif de rénovation énergétique en France. Le cas du réseau Éco-habitat* », Institut Godin, 2020.
- Ilyas Hanine, « *Prix de l'électricité : à bon payeur, bon marché* », 13 octobre 2021.
- Ledesert Bernard, « *Liens entre précarité énergétique et santé : analyse conjointe des enquêtes réalisées dans l'Hérault et le Douaisis* », CREA-ORS Languedoc-Roussillon, novembre 2013.
- Magdalinski Émilie, Delair Marie, Pellerin-Carlin Thomas, « *L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique* », Institut Jacques Delors, Policy paper n° 259, février 2021.
- Preston Ian, White Vicki, Blacklaw Katharine, Hirsh Donald, « *Fuel and poverty: A Rapid Evidence Assessment for the Joseph Rowntree Foundation* », Centre for Sustainable Energy, juin 2014.
- Rode Antoine, El Fahli Rania, Revil Héléna, « *Observer la précarité énergétique. Retour sur une démarche de « baromètre précarité énergétique » croisant santé et non-recours* », Odenore, avril 2021.
- Saujot Mathieu, « *La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique* », in: *Fabrique urbaine*, N° 5/12, mars 2012.
- Strakova Dagmae, « *Energy Poverty in Slovakia* », in: *SSRN Electronic Journal*, avril 2015.
- Strünck, Christophe, « *Energiearmut bekämpfen - Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa* », Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- Thema Johannes, Vondung Florin, « *Expenditure-Based Indicators of Energy Poverty - An Analysis of Income and Expenditure Elasticities* », in : *Energies*, 2021.
- Verry Damien, Dy Kuscha, Nicolas Jean-Pierre, « *Vulnérabilité énergétique et mobilité quotidienne : quelle mesure ?* », *Les ménages et la consommation énergétique*, 2017, pp.18-25.
- Watson Dorothy, Maitre Bertrand, « *Is Fuel Poverty in Ireland a Distinct Type of Deprivation?* », in : *The Economic and Social Review*, Vol. 46, n°2, Summer, 2015, pp.267-291.
- Weihe Christiane, « *Genug Geld für Strom und Heizung. Umweltpolitik und bezahlbares Wohnen* », Öko-Institut, septembre 2021.

• **Documents institutionnels**

- ADEME, *Lettre stratégie*, n° 49, juin 2016.
- Agence internationale de l'énergie, « *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* », Paris, 2021.
- Avis du Comité européen des régions, *La gouvernance à plusieurs niveaux et la coopération transsectorielle pour lutter contre la précarité énergétique*, COR 2018/05877.

- Avis de Red Cross Belgium sur l'initiative « *Fonds social pour le climat — soutenir la transition de l'UE vers une économie entièrement verte* », référence F2752711.
- Commission européenne. 2020. Évaluation de l'impact du plan d'objectifs climatiques 2030, SWD (2020) 176 final. Bruxelles.
- COM/2020/562 final, Commission européenne, « *Stepping up Europe's 2030 climate ambition* », 2020.
- Cour des comptes européenne, *Rapport spécial. Mobilité urbaine dans l'UE : pas d'avancée réelle sans l'engagement des États membres*, 5 octobre 2021.
- Décret-loi Relance n° 34/2020, converti en loi n° 77 du 17 juillet 2020.
- Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), « *Como é atribuída a tarifa social ?* »
- Directive 1996/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.
- 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 et abrogeant la directive 1996/92/CE.
- Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.
- Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.
- Directive 2003/CE/96 du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.
- ENEA, « *Analisi e risultati delle policy di efficienza energetica del nostro paese* », 2021.
- EU Energy Poverty Observatory, *Member States Report on Energy Poverty 2019*, mai 2020.
- Fondation Abbé Pierre, Enquête « *« Faire » : les carences du guichet unique de la rénovation énergétique* », novembre 2021.
- LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.
- LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- Observatoire des bâtiments basse consommation, « *Les maisons rénovées à basse consommation* », avril 2021.
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique (refonte), COM/2021/558 final.

- Proposition de loi n° 2352 portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique, octobre 2019.
- Questions et réponses : Communication de la Commission sur les prix de l'énergie, 13 octobre 2021, Bruxelles.
- Service des études médicales d'EDF « *Evaluation des coûts et bénéfices pour la santé de la rénovation énergétique en France* », volume 17, n° 4, juillet-août 2018.

## Glossaire :

ACER : l'Agence européenne de Coopération des Régulateurs de l'Énergie  
 AIE : Agence International de l'Énergie  
 APE : Alianza contra la Probenza Energetica  
 BBC : Observatoire des Bâtiments Basse Consommation  
 BEI : Banque européenne d'Investissement  
 BRDE : indicateur bas Revenus et Dépenses Elevées  
 CE : Commission européenne  
 CESE : Comité économique et social européen  
 CITE : Crédit d'Impôt Transition Énergétique  
 CPE : Contrat de Performance Énergétique  
 DEA : Diplôme d'Études Approfondies  
 DTE : Directive sur la Taxation de l'Énergie  
 EDF : Électricité de France  
 EEG : Erneuerbare Energie Gesetz  
 EEI : Master Études européennes et internationales  
 ENEA : Ente Nazionale Energia e Ambiente  
 FAIRE : Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Energétique  
 FEDER : Fonds européen de développement régional  
 FSC : Fonds social pour le climat  
 GIEC : Groupe d'Expert Intergouvernemental sur le Climat  
 GER : Politiques européennes et franco-Germaniques  
 OMS : Organisation Mondiale de la Santé  
 PAH : Plateforme des Victimes du Crédit Hypothécaire  
 PEAP : Politiques européennes et Affaires publiques  
 PIB : Produit Intérieur Brut  
 PKA : Pensionskassernes Administration  
 PTB : Parti Travailleliste Belge  
 RTE : Réseau de Transport d'Électricité  
 SEQE : Système d'Echange et Quotas d'Emission  
 SPD : Parti Socio-Démocrate allemand  
 SESI : Sécurité de l'Europe et Stabilité Internationale  
 TEE : Taux d'Effort Energétique  
 TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne  
 TSE : Tarif Social de l'Énergie  
 TSS : Tarif Social de Solidarité  
 TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée  
 UE : Union Européenne  
 MIEE : Marché Intérieur Européen de l'Énergie

© Copyright janvier 2022