

## La précarité énergétique en Europe : approche comparative

par Rachel Guyet

Rendre compte de la réalité de la précarité énergétique en Europe est une tâche délicate dans la mesure où il n'existe pas de définition commune au niveau européen, la responsabilité en étant laissée aux États membres. La précarité énergétique est un concept complexe à appréhender, en raison, d'une part, de son caractère multidimensionnel, et d'autre part, de sa faible institutionnalisation dans le champ de l'action publique. À ces difficultés s'ajoutent les insuffisances des appareils statistiques nationaux et l'inadaptation d'outils de repérage et de ciblage qui conduisent à un manque d'identification du groupe des précaires énergétiques. Qui sont-ils ? Pourquoi sont-ils invisibles ?

Un collectif de chercheurs s'est employé à analyser ce phénomène (1) : leur étude montre comment les politiques de libéralisation des marchés européens de l'énergie ont modifié le fonctionnement du système sans toutefois toucher aux rapports de force existants. L'État continue à réguler et à contrôler les politiques énergétiques tandis que les acteurs privés sont chargés d'assurer la sécurité énergétique au meilleur prix. Mais qu'en est-il du consommateur dans ce contexte ? Il n'a en fait tiré aucun bénéfice à long terme de l'ouverture des marchés en matière de prix de l'énergie. Au contraire.

Nombreux sont ceux qui ont des difficultés à honorer leurs factures et constituent un groupe social de plus en plus souvent qualifié de « précaires énergétiques » dont l'invisibilité, ainsi que l'illustrent plusieurs études de cas-pays, constitue un trait spécifique.

### Une absence de définition commune

Cette invisibilité relève d'abord d'un manque de définition commune. Si l'Union européenne (UE) a demandé aux États membres de définir et de développer des programmes à destination des « consommateurs vulnérables », elle n'a pas abordé la question sous l'angle de la précarité énergétique. Le Groupe de recherche « European Fuel Poverty and Energy Efficiency » dont les travaux s'inscrivent dans un projet co-financé par l'UE dans le cadre du programme « Intelligent Energy »(2) estime qu'entre 50 et 125 millions de citoyens européens souffrent de précarité énergétique(3). Récemment, le Comité des régions de l'Union a fait état de ses inquiétudes concernant l'augmentation du nombre de citoyens européens touchés par cette difficulté. Dans l'avis qu'il a publié au Journal officiel de l'UE, il demande la mise en œuvre de programmes efficaces pour « endiguer et atténuer ce phénomène »(4). Encore faut-il définir de quel phénomène il est question.

### Précarité énergétique et pauvreté

La définition de la précarité énergétique fait l'objet d'une controverse car elle tend à assimiler le concept de précarité énergétique à celui, plus large, de pauvreté. C'est ce que semble suggérer le Comité des régions au paragraphe 5 de son avis. Or c'est là tout l'enjeu de l'invisibilité du phénomène. Si l'on s'attache à la définition initiale de la chercheuse britannique Brenda Boardman, est en précarité énergétique tout individu dépensant plus de 10 % de son revenu disponible pour obtenir un niveau de confort thermique adéquat dans son logement. Cette définition a souvent été reprise pour intégrer les éléments d'éclairage, de cuisson et de froid. Mais, surtout, B. Boardman a également précisé qu'il s'agissait là

d'une situation dynamique : un individu peut entrer « en précarité énergétique » mais également en sortir grâce à une amélioration de sa situation socio-économique, à une baisse des prix de l'électricité, ou à l'accès à un logement de meilleure qualité.

La première conclusion que l'on peut tirer de cette définition est que, si les plus pauvres sont directement touchés par ce problème de l'accès à l'énergie, les précaires énergétiques ne se limitent néanmoins pas à cette seule catégorie. Sans minimiser le problème pour les plus fragiles, les données collectées en France et en Grande-Bretagne montrent en effet qu'une partie des précaires énergétiques relèvent de catégories plus larges, y compris des propriétaires occupants. D'autres exemples tendent à montrer que les accidents de la vie peuvent avoir pour conséquence des difficultés plus ou moins ponctuelles de paiement de factures. Ce n'est qu'en croisant plusieurs types de données que l'identification des précaires énergétiques peut être affinée. Ces croisements requièrent d'intégrer des informations sur les revenus, les prix de l'énergie, le type et la qualité du logement, le type d'occupation du logement, le nombre d'occupants, leur situation sociale, etc. En ce sens, réduire la précarité énergétique aux seuls ménages démunis ne rend pas compte de la réalité plus complexe du phénomène.

### **Les déficits statistiques**

On constate à travers cette définition multidimensionnelle que l'invisibilité de la précarité énergétique provient également des outils statistiques eux-mêmes. Si les bénéficiaires de prestations sociales sont aisément identifiables grâce aux modes d'enregistrement auprès des organismes sociaux des différents pays, il est beaucoup moins aisé de connaître les précaires énergétiques qui ne relèvent pas de cette catégorie. Soit parce qu'ils se cachent, par méconnaissance ou par honte, et ne recourent pas aux aides auxquelles ils pourraient pourtant prétendre ; soit parce qu'ils restreignent leur consommation d'énergie pour éviter d'être repérés par les fournisseurs, quitte à se priver de confort ; soit enfin parce que certains groupes sociaux, tels que les travailleurs pauvres, sont exclus des systèmes d'aides. Il en résulte un profil et une évaluation statistiques tronqués du précaire énergétique.

### **Une reconnaissance institutionnelle variable**

Un troisième élément explicatif de l'invisibilité du phénomène tient au niveau de reconnaissance que les autorités publiques lui accordent. La Grande-Bretagne a été pionnière en la matière en institutionnalisant la définition dans la loi Warm Homes and Conservation Act de 2000 et en lui attachant un objectif légal d'éradication d'ici à 2016. Pourtant, son exemple a peu été suivi(5).

En France, le rapport Pelletier de 2009 qualifie la précarité énergétique et en fait un champ officiel de l'action publique. Selon ce rapport « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi 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 »(6) Mais, sur cinq pays examinés, la Grande-Bretagne et la France sont les deux seuls à avoir entériné une définition officielle. De leur côté, les autorités fédérales allemandes se refusent à intégrer la précarité énergétique dans leur agenda politique. Aucune définition, aucune statistique ne sont fournies à ce sujet. Le gouvernement allemand part du principe que le risque de précarité énergétique est anticipé par le système social actuel puisqu'il accorde aux bénéficiaires de l'aide sociale un forfait électricité et la prise en charge des frais de chauffage. Ce refus d'aborder l'émergence du phénomène de précarité énergétique est fortement critiqué par les ONG qui sont confrontées à des demandes croissantes de la part de la population. Certes, la question de la hausse des factures est abordée par le gouvernement à travers la volonté de maîtriser les coûts de la transition énergétique. Mais celle de la précarité énergétique est oblitérée par le consensus allemand reposant sur l'efficacité du système social et l'objectif ultime de réussir la transition énergétique.

Quant à la Pologne et la Hongrie, ni définition, ni statistique ne sont non plus disponibles. Si la Pologne a entériné en 2013 une définition du « consommateur vulnérable », comme l'exigeait la transposition

de la directive européenne 2009/72 sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, elle n'est pas allée jusqu'à reconnaître la précarité énergétique en tant que phénomène distinct de la pauvreté(7). La Hongrie, pour sa part, tend également à assimiler le problème de l'accès à l'énergie à la pauvreté qui touche certains groupes sociaux tels que les personnes handicapées ou les individus socialement défavorisés (en particulier les Roms). La Hongrie se distingue de la Pologne en ce qu'elle rend les privatisations et le contrôle du marché de l'énergie par les grandes firmes étrangères responsables de l'augmentation du phénomène des arriérés de paiement de factures.

### Des politiques inefficaces

Faute de consensus sur la notion de précarité énergétique et sur la réalité qu'elle recouvre, les politiques ne peuvent être efficaces et risquent de laisser pour compte les « véritables » précaires énergétiques.

L'exemple de la Grande-Bretagne en est une illustration. Depuis la loi de 2000, le gouvernement britannique a mis en œuvre toute une batterie de mesures de redistribution et de prévention. Il s'agit pour le premier volet, d'aides financières pour faciliter le paiement des factures à court terme. Dans le cas du second, le gouvernement promeut une politique à plus long terme de rénovation thermique des logements, seule à même de protéger durablement les ménages contre la hausse des prix de l'énergie. Malgré un investissement conséquent dans la lutte contre la précarité(8), le nombre de précaires énergétiques ne diminue pas. Une des explications de cet échec renvoie aux modalités de ciblage. Les politiques redistributives et préventives s'adressent avant tout aux catégories sociales déjà enregistrées auprès du ministère du Travail et des Retraites. C'est ainsi que les personnes âgées de plus de 70 ans, retraitées, percevant une faible pension, sont systématiquement ciblées pour les aides financières et les mesures de rénovation thermique. Or B. Boardman(9) a montré que ce groupe social ne représente que 19 % des personnes en situation de précarité énergétique. Les exemples de ce type se multiplient et pointent l'inadaptation du ciblage des politiques publiques qui, finalement, laissent de côté ceux qu'elles sont censées aider. Pire encore, le financement des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique a graduellement été transféré du budget du Trésor vers un système de taxes prélevées sur les factures de tous les consommateurs. Ce système aggrave le risque de précarité énergétique. En effet, cette taxe s'appliquant sur les consommations, les précaires énergétiques qui souffrent en général de logements mal isolés, tendent à consommer davantage et donc à contribuer de manière disproportionnée au budget des politiques de lutte contre la précarité énergétique qui leur sont adressées. Or, faute de ciblage adapté, ils ne sont pas certains d'en bénéficier. Ils subissent ainsi une forme de « double peine ». Par conséquent, la manière dont les programmes sont financés et mis en œuvre contribue également à l'invisibilité des « vrais » précaires qui dépassent les seules représentations stéréotypées du pauvre énergétique.

Les pays d'Europe centrale qui assimilent précarité énergétique à pauvreté aggravent ce déficit d'identification. Les mécanismes de soutien reposent principalement sur l'aide sociale classique et sur le versement de suppléments énergétiques aux populations les plus fragiles. La classe moyenne qui, en Hongrie par exemple, souffre pourtant d'arriérés croissants faute d'adaptation entre le niveau des salaires et celui des prix de l'énergie, se retrouve donc exclue de ces aides.

### Le poids des trajectoires

Le traitement actuel de la précarité énergétique, qu'elle soit reconnue en tant que phénomène à part entière ou assimilée à la pauvreté, s'inscrit dans les trajectoires historiques des États et dans les consensus sociaux existants. Malgré les processus de libéralisation, l'État reste central dans la régulation des marchés énergétiques et dans la définition des dispositifs de redistribution et de prévention,

qu'il s'agisse de mécanismes dédiés ou de mesures relevant de l'État-providence traditionnel. Quelle que soit la configuration institutionnelle (centralisée ou décentralisée, fédérale ou unitaire) des pays, les politiques de décentralisation conduisent l'État central à déléguer une part croissante de responsabilité aux autorités locales et à des organisations caritatives. Ces dernières assument la prise en charge des précaires énergétiques, soit pour accompagner les dispositifs centraux, soit pour compenser les déficits de ces derniers. Pourtant, la délégation de compétences se traduit rarement par des transferts financiers adéquats. Le Localism Agenda (10) de la coalition conservatrice-libérale démocrate en Grande-Bretagne en est une illustration. Plus aucune obligation n'est imposée au niveau local en termes de mesures de lutte contre la précarité énergétique. Les autorités locales sont libres de définir leur propre politique et de lever, ou non, les fonds nécessaires. Autant dire que l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire n'est plus garantie. Ceci étant, grâce à l'action collective locale, des innovations sociales ont pu voir le jour, telles que le programme « Maisons Saines » (Healthy Homes) de Liverpool qui aborde la précarité énergétique à travers les risques liés à l'habitation. Finalement, l'action collective et la capacité d'innovation des acteurs locaux confortent les consensus existants. In fine, c'est aussi le poids des trajectoires historiques des États qui empêche l'émergence d'une définition commune de la précarité énergétique au niveau européen et son maintien dans l'invisibilité au regard de nombreux décideurs.

#### SYNTHÈSE DU TRAITEMENT DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE PAR PAYS

	Définition	Statistiques	Aides redistributives	Aides préventives
<b>Grande-Bretagne</b>	Oui	4,5 millions de ménages britanniques en 2013 (sur 26 millions)	Spécifiques	Spécifiques
<b>France</b>	Oui	3,9 millions de ménages sur 28 millions en 2009	Spécifiques	Spécifiques
<b>Allemagne</b>	Non	--	Liées à l'aide sociale	Programme d'économie d'énergie pour les bénéficiaires d'aides sociales
<b>Hongrie</b>	Non	--	Liées à l'aide sociale	Non spécifiques
<b>Pologne</b>	Non	--	Liées à l'aide sociale	Non spécifiques

Source : établi par l'auteur.

**Publié le 2 juillet 2014 par Rachel Guyet**

Docteure en science politique, chercheure invitée, CERI-Sciences Po, co-animatrice du réseau européen d'études et de recherches sur la cohésion et les territoires (CoesioNet).

### Notes

- (1) Cet article s'appuie sur les études présentées dans l'ouvrage dirigé par François Bafoil, Dominique Le Roux, Ferenc Fodor, L'accès à l'énergie en Europe – Les précaires invisibles, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, 388 pages.
- (2) European fuel Poverty and Energy Efficiency.
- (3) EFPEE, Lutter contre la précarité énergétique en Europe. Guide de recommandations à l'attention des décideurs politiques, 2009, p. 8
- (4) Avis du Comité des régions, 07.06.14, Une énergie abordable pour tous. (PDF, 1,03 Mo)
- (5) Bien que la Grande-Bretagne ait été pionnière dans la lutte contre la précarité énergétique, ce sujet tend à devenir secondaire dans l'agenda politique depuis 2012. Une révision des critères de définition a été actée par la nouvelle loi sur l'énergie qui, en outre, est désormais muette sur l'objectif d'éradiquer la précarité énergétique d'ici à 2016.
- (6) Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement, « La précarité énergétique ».
- (7) Se reporter aux chapitres 5 et 10 de l'ouvrage précité (note 1) rédigés par Amélie Bonnet.
- (8) Le budget accordé à la lutte contre la précarité énergétique qui s'élevait en 2009 à 367 millions de livres a été ramené à 209 millions en 2013, Association for the Conservation of Energy, conférence de Manchester, mai 2013.
- (9) Brenda Boardman, « Liberalisation and fuel poverty » in Ian Rutledge, Philip Wright, UK Energy Policy and the End of Market Fundamentalism, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2010, pp. 255-280.
- (10) Local Government Association, « Localism Act ».

### Pour citer cet article

Rachel Guyet, « La précarité énergétique en Europe : approche comparative », *P@ges Europe*, 2 juillet 2014 – La Documentation française © DILA