



## ESPAGNE

### CONTEXTE ET GOUVERNANCE

#### CONTEXTE

La précarité énergétique a reçu une grande attention en Espagne à la fin des années 2000, avec les impacts conjoints de la crise économique et de l'augmentation des prix de l'électricité. Elle a d'abord été abordée par le **tarif social de l'électricité** introduit en **2009** ([décret-loi royal 6/2009](#)), et transformé en **prime sociale** en **2017** par le [décret royal 897/2017](#) qui a complété la protection des consommateurs.

La lutte contre la précarité énergétique est explicitement mentionnée comme l'un des objectifs de la [loi 8/2013](#) sur la **rénovation des bâtiments** et la réhabilitation urbaine. Suite à plusieurs rapports sur la précarité énergétique en Espagne, le [décret-loi royal 15/2018](#) (octobre 2018) a imposé au gouvernement de préparer la [stratégie nationale contre la précarité énergétique \(ENPE\)](#). Celle-ci a été approuvée en avril 2019, et inclut les définitions officielles suivantes :

« **La précarité énergétique** est la situation où un ménage ne peut pas satisfaire ses besoins énergétiques de base, en raison d'un revenu insuffisant, et qui, le cas échéant, peut être aggravée par le fait d'avoir un logement énergivore. (...)  
Un **consommateur vulnérable** est un consommateur d'électricité ou d'énergie thermique qui se trouve en situation de précarité énergétique et qui peut bénéficier de mesures de soutien établies par les administrations. »

L'ENPE a adopté comme **indicateurs officiels** les quatre indicateurs principaux de l'EPOV (Observatoire européen de la précarité énergétique) (voir page suivante). Sur cette base, entre 3,5 (7,4%) et 8,1 (17,3%) millions de personnes étaient en précarité énergétique en 2017. L'ENPE a fixé l'**objectif** de réduire chaque indicateur d'au moins 25% d'ici 2025, avec l'ambition supplémentaire d'une réduction de 50%, par rapport aux niveaux de 2017 dans les deux cas.

Le décret-loi royal 15/2018 a également introduit une [prime sociale pour l'énergie thermique](#), en complément de la [prime sociale pour l'électricité](#). L'ENPE a prévu d'étudier la manière de les améliorer (par exemple, en fusionnant les deux primes et en rendant leur versement automatique).

De plus en plus, les **programmes de rénovation des bâtiments** incluent des critères sociaux. Le dispositif actuel ([PREE](#)) offre un taux de subvention plus élevé pour les rénovations de copropriétés pour les ménages vulnérables éligibles aux primes sociales. Il peut aussi être utilisé pour les actions des [communautés d'énergie](#). La [stratégie long terme de rénovation 2020](#) a examiné deux scénarios de rénovation ciblant les ménages en précarité énergétique, avec différents ensembles d'actions et équilibres entre le nombre de ménages soutenus et le niveau d'économies d'énergie atteint.

#### ACTEURS ET DISPOSITIFS

Le [MITERD](#) est le décideur central, qui définit la stratégie (ENPE) et les principales politiques (primes sociales, programmes de rénovation), en coordination avec le [MINECO](#) (Ministère de l'économie) et le [MITMA](#) (Ministère des transports, de la mobilité et de l'agenda urbain, qui mène la stratégie long terme de rénovation). L'[IDAE](#) coordonne les programmes nationaux de rénovation des bâtiments et d'ENR en autoconsommation, et assure le suivi des indicateurs de précarité énergétique. Les **Régions (Communautés Autonomes)** ont un rôle majeur dans les domaines de l'accès à l'énergie (par ex., mise en œuvre du bonus social énergie thermique), de l'efficacité énergétique (par ex., pour le PREE) ou des communautés d'énergie. Les **municipalités** et leurs services sociaux sont des acteurs clés pour identifier et conseiller les ménages en précarité énergétique, et développer des dispositifs complémentaires aux programmes nationaux et régionaux (par ex., en proposant des actions à faible coût), souvent en partenariat avec des **ONG**. La communauté des **chercheurs** est aussi très active.

#### La Stratégie Nationale contre la Précarité Énergétique (ENPE, 2019-2024) et son suivi

Le **MITERD** (Ministère de la transition écologique et du défi démographique) a piloté un groupe interministériel pour préparer l'ENPE avec une **consultation** incluant les différents niveaux d'institutions (État, Régions, provinces et municipalités), des experts et des entités des services sociaux et de la société civile (par ex., ONG, universités).

L'ENPE fait partie de la [Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2019-2023](#) de mars 2019.

L'ENPE a spécifié **19 mesures** structurées en **quatre axes principaux**, formant une **approche intégrée** qui couvre le court et le moyen-long terme :

- 1) **améliorer les connaissances** sur la précarité énergétique (par ex., avec un suivi annuel) ;
- 2) **améliorer la réponse à court terme** (par ex., améliorer l'efficacité des primes sociales) ;
- 3) **créer un changement structurel pour réduire la précarité énergétique à moyen-long terme** (par ex., efficacité énergétique et ENR en autoconsommation) ;
- 4) **mesures de protection des consommateurs et de sensibilisation** (par ex., mesures pour identifier les ménages en précarité énergétique).

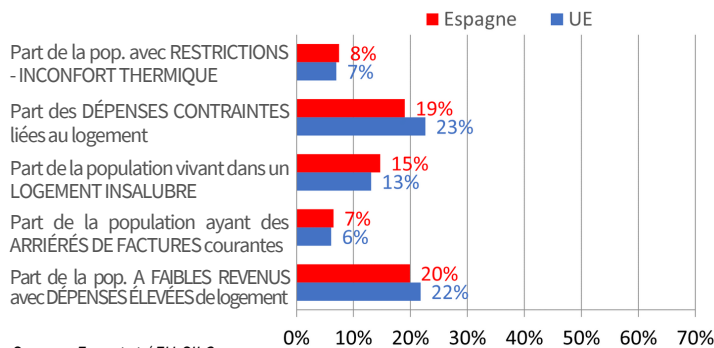
L'**IDAE** (Institut pour la diversification et l'économie d'énergie), rattaché au MITERD, est chargé du suivi et de la mise à jour des indicateurs de précarité énergétique. L'**IDAE** publie un [rapport de suivi annuel](#) qui met à jour les quatre indicateurs officiels (en utilisant les données de l'Institut national de la statistique, INE), analyse les tendances et établit une comparaison avec les États-membres de l'UE.

# STATISTIQUES



- Population: **46,9 millions** (2019)
- Revenu équivalent médian : **15 015€ / an** (en prix courants, 2019)
- Nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté : **9,7 millions** (20.7%) (2019)
- Climat : **6 zones « hiver » et 4 zones « été »** (de méditerranéen à montagnoux)
- Dépense annuelle moyenne en « **électricité, gaz et autres combustibles** » par habitant (consommations liées au logement) : **530€ / an** (en prix courants, 2019)

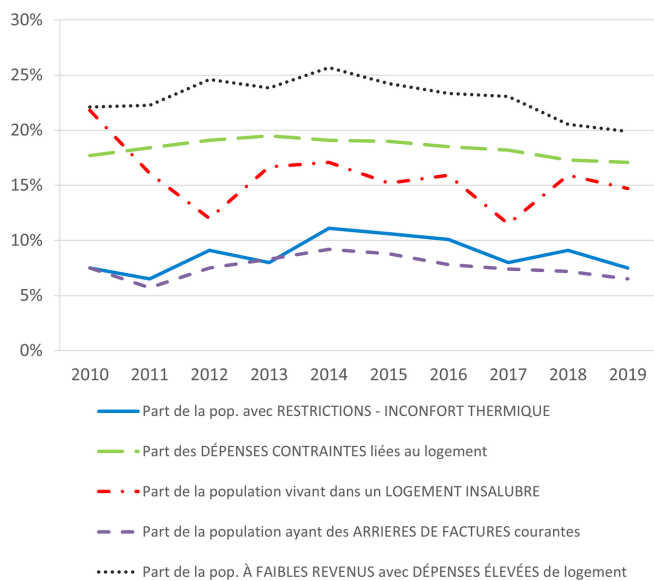
## COMPARAISON À LA MOYENNE EUROPÉENNE EN 2019



Source : Eurostat / EU-SILC

Malgré un taux de risque de pauvreté parmi les plus élevés de l'UE, les valeurs pour l'Espagne des indicateurs liés à la précarité énergétique sont proches de la moyenne européenne, avec des résultats mitigés. Les indicateurs liés au logement (incapacité à chauffer le logement, logement insalubre) sont moins bons en Espagne que la moyenne européenne. Les prix de l'énergie sont parmi les plus élevés de l'UE (20 % au-dessus de la moyenne européenne pour l'électricité et le gaz en 2019). Le climat doux rend la consommation par logement de chauffage et d'eau chaude sanitaire et la consommation totale d'énergie par m<sup>2</sup> parmi les plus faibles de l'UE. Les besoins en énergie varient fortement d'une région à l'autre en fonction des 6 zones climatiques: par ex., les degrés-jours de chauffage vont de moins de 1000 (îles Baléares, Ceuta et Melilla) à près de 2500 (région de Castille et Léon) ([Insight-E project](#)).

## TENDANCES ESPAGNE 2010-2019



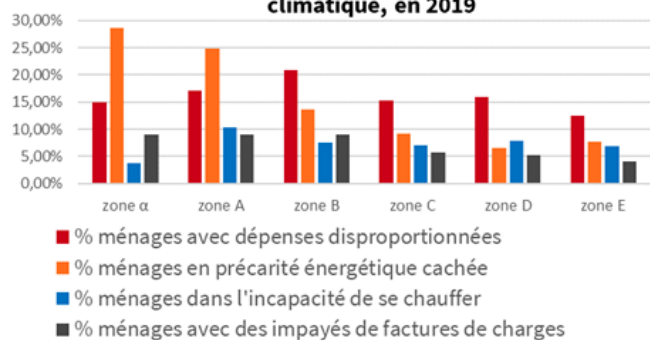
Source : Eurostat / EU-SILC

La plupart des indicateurs (à l'exception de l'insalubrité des logements) se sont détériorés de 2010 à 2014 en raison de la crise économique de 2009 (cf. augmentation du nombre de chômeurs de 1,8 million en 2006 à 6,1 millions en 2013). La reprise à partir de 2014 a permis d'inverser les tendances jusqu'en 2019.

Selon l'[ENPE](#), le taux le plus élevé de précarité énergétique se trouve dans le secteur locatif privé et dans les zones rurales. Le risque est aussi plus élevé pour les personnes seules, les ménages à faibles revenus et les ménages dont les membres sont au chômage ou âgés de 65 ans ou plus. La précarité énergétique est aussi rencontrée dans les zones au climat plus doux du fait de la mauvaise isolation des logements, car les besoins en énergie y ont été souvent sous estimés. 79% des logements sont occupés par leur propriétaire, 12% sont dans le locatif privé et 9% sont des logements sociaux. 72% sont des appartements, 28% des maisons individuelles. Dans l'ensemble, 46% des logements font partie de copropriétés, où les décisions de rénovation sont plus difficiles à prendre.

## DONNÉES NATIONALES

### Indicateurs de précarité énergétique, par zone climatique, en 2019



zone α = Degrés.Jours les plus élevés (les plus bas pour la zone E)

Source : à partir des données de ([MITERD, 2020](#))

Les 4 principaux indicateurs suivis dans les rapports annuels espagnols sont :

- 1) Dépenses disproportionnées : % de ménages dont le ratio [dépenses d'énergie / revenus] est plus du double de la moyenne nationale;
- 2) Précarité énergétique cachée : % de ménages dont les dépenses d'énergie équivalent à moins de la moitié de la moyenne nationale;
- 3) % de ménages dans l'incapacité de se chauffer de manière adéquate;
- 4) % de ménages avec des impayés de factures de charges.

Ces indicateurs sont analysés selon différentes variables (zone climatique, taille du ménage, revenus, etc.). Les résultats confirment la complexité du sujet : les écarts selon une variable montrent des tendances différentes selon les 4 indicateurs. Chaque indicateur reflète une facette de la précarité.

# POLITIQUES NATIONALES

## POLITIQUES D'AIDES À L'ÉNERGIE, D'AIDES À LA PIERRE ET AUX ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

	DISPOSITIF	CIBLE (RÉSULTATS)	Autres informations
Aides à l'énergie	<b>Prime sociale pour l'électricité</b> (depuis 2009) (aide directe pour les factures d'électricité).	Remise de 25% (ou 40%) sur les factures d'électricité pour les ménages (très) vulnérables (principalement en fonction de critères de revenus et de taille du ménage) jusqu'à un seuil de consommation (2 à 4 MWh/an selon la taille du ménage). 1,3 million de ménages en ont bénéficié en 2019. Les chômeurs ont été éligibles à la réduction de 25% dans le cadre des mesures COVID.	Financée par les fournisseurs d'électricité qui reçoivent les demandes d'aide.
	<b>Prime sociale pour l'énergie thermique</b> (depuis 2018) (aide pour chauffage, eau chaude sanitaire et cuisson).	Versement annuel en une fois (entre 25 et 124 € en 2019, selon le revenu, la taille du foyer et la zone climatique) aux ménages éligibles à la prime sociale pour l'électricité. 1,3 million de ménages l'ont reçu en 2020 (+16% par rapport à 2019), pour un budget de 88 millions d'euros.	Financée par le budget de l'Etat. Gérée et payée par les Régions.
Aides à la pierre & économies d'énergie	<b>Programme pour la rénovation énergétique des bâtiments (PREE)</b> (depuis 2020 ; révision de programmes précédents en place depuis 2013).	Subventions avec un taux de base de 15% à 35% (selon le type d'action et de logement) pour des travaux gagnant au moins une classe énergétique (20% d'économies d'énergie), avec des taux de bonus de 5 à 20% si économies d'énergie plus élevées, de 10 à 20% si actions combinées (isolation et chauffage), et de 15% pour les ménages éligibles à la prime sociale. Budget initial au lancement en 2020 : 300 millions d'euros (complété par 102 millions d'euros en 2021).	Coordonné par l'IDAE et mis en œuvre par les Régions. Actions éligibles : isolation, systèmes de chauffage et eau chaude sanitaire (incluant les systèmes ENR), éclairage.
	<b>Programme pour l'amélioration de l'efficacité énergétique et la durabilité du logement</b> (2018-2021).	Subvention de 40% ou 75% pour les ménages à faibles revenus (moins de 22 500 €/an) jusqu'à 12 000 € (ou 18 à 24 000 € pour les personnes handicapées), pour des rénovations permettant de réaliser au moins 20 à 35% d'économies d'énergie (selon la zone climatique). Mis en œuvre par les Régions.	Fait partie du Plan Habitat (Ministère des transports, de la mobilité et de l'agenda urbain).

Certaines Régions ont créé des fonds pour aider les ménages en risque d'exclusion sociale à payer leurs factures de charges. Parmi les [mesures liées à la crise du COVID](#), il a été interdit de déconnecter les ménages vulnérables (tels que définis dans le [décret royal 897/2017](#)). L'une des mesures envisagées dans l'ENPE était d'interdire la déconnexion des ménages vulnérables en cas de situations météorologiques extrêmes.

Le [Plan Habitat 2018-2021](#) comprend aussi des programmes spécifiques à la régénération urbaine et rurale, ou dédiés aux jeunes adultes ou aux retraités, qui peuvent contribuer à la lutte contre la précarité énergétique.

## INITIATIVES COMPLÉMENTAIRES

TYPE D'INITIATIVE	EXEMPLE(S)
Protection contre les déconnexions en Catalogne ( <a href="#">Loi 24/2015</a> )	<i>Les fournisseurs (électricité, gaz et eau) doivent d'abord vérifier auprès des services sociaux si le client en retard de paiement est vulnérable. Si tel est le cas, ils ne peuvent pas le déconnecter.</i>
Programmes menés par les municipalités pour lutter contre la précarité énergétique	<i>Programmes de conseils énergie ciblés, actions à faible coût ou rénovations de logements (souvent dans le cadre de programmes sociaux, parfois en lien avec la régénération urbaine ou rurale).</i>
Guide pour les professionnels des services sociaux	<a href="#">Programme de Barcelone</a> pour aider les travailleurs sociaux à détecter et aider les ménages en précarité énergétique.
ONG actives dans le domaine de la précarité énergétique	<a href="#">Association des Sciences Environnementales</a> ; <a href="#">Alliance contre la précarité énergétique</a> ; <a href="#">Ecodes</a> ; <a href="#">Ecoserveis</a> ; <a href="#">Energie Juste</a> ; <a href="#">Alliance pour la rénovation sans laissés pour compte</a> .

### ZOOM sur le Programme pour la rénovation énergétique des bâtiments (PREE)



Le PREE comprend un taux de bonus lié à des critères sociaux pour les ménages éligibles à la prime sociale pour l'électricité, pour les projets dans les zones de régénération urbaine ou rurale, ou pour les logements sociaux. Le bonus est de 15% pour les actions d'isolation et de 10% pour les systèmes ENR de chauffage.

L'IDAE a aussi développé un [protocole de collaboration avec les institutions financières](#) pour que les porteurs de projets puissent accéder à des offres de prêts. Ils peuvent ainsi trouver sur une page gérée par l'IDAE la liste des institutions financières proposant des prêts, avec des liens vers ces offres.

Les porteurs peuvent être des ménages, des syndicats de copropriétés, des sociétés de services énergétiques ou des communautés d'énergie.

Le PREE est financé par le Fonds national d'efficacité énergétique, alimenté par l'Etat, des fonds européens et les fournisseurs d'énergie via le dispositif d'obligation d'efficacité énergétique.



# OPÉRATIONS EXEMPLAIRES

## Points Conseil Énergie (PAE) de Barcelone (depuis 2017)

Service développé par la municipalité de Barcelone.



**Objectif** : Garantir le droit à l'énergie, détecter et aider les ménages avec des impayés de charges.

**Approche** : 11 Points Conseil Energie dans la ville et des ateliers de quartier pour informer et aider les ménages vulnérables (par ex., optimisation tarifaire, actions à faible coût) ; détecter les ménages en précarité énergétique ; gérer les contacts avec les fournisseurs et les services sociaux ; former des chômeurs à devenir conseillers énergie (20 postes renouvelés tous les 12 mois ; les 40 autres conseillers sont permanents, surtout issus des services sociaux municipaux).

**Résultats** : Budget de 2.25 millions d'euros/an. Sur 2017-2020, 100 000 personnes aidées (38 000 ménages), évitant 85 000 déconnexions (électricité, eau ou gaz). Négociations avec les fournisseurs pour annuler les dettes de ménages vulnérables.

## Renovem els barris (rénovations lourdes; 2013-2018)

Projet de la municipalité de Santa Coloma de Gramenet (province de Barcelone).



**Objectif** : Rénovation lourde de logements collectifs privés dans une zone où se trouvent des ménages vulnérables et des bâtiments anciens, avec financement flexible.

**Approche** : La municipalité a déclaré une "zone de conservation et réhabilitation", payé les études techniques, convenu des travaux avec les associations de propriétaires, géré les demandes de subvention, proposé trois options de financement aux propriétaires, sélectionné les entreprises par un appel d'offres commun et supervisé les travaux. Deux des options de financement étaient destinées aux ménages à faibles revenus (prêt sur 5 ans avec un taux d'intérêt de 0 %, ou dette inscrite au registre foncier et récupérée lors de la vente du logement ou d'héritage).

**Résultats** : Rénovation de 32 bâtiments dont 360 logements construits entre 1968 et 1974 (avant réglementation thermique). Sélectionné dans la [Banque de bonnes pratiques](#) (tous domaines d'action) de la Fédération des municipalités de Catalogne.

## Fonds de Solidarité de Naturgy (since 2018)

Programme national de la Fondation Naturgy en partenariat avec des ONG.



**Objectif** : Collecte de fonds auprès des employés, des clients, des fournisseurs et de la société en général pour des rénovations à faible coût pour les ménages vulnérables (Naturgy ajoute 1 euro pour chaque euro donné).

**Approche** : Étude répertoriant 77 actions à faible coût ; les ONG partenaires identifient les ménages le plus dans le besoin, qui bénéficient d'actions à faible coût ne nécessitant pas d'autorisation et souvent réalisées par des entreprises d'insertion professionnelle.

**Résultats** : 1745 ménages aidés depuis fin 2018 (aide moyenne de 2000 € par logement, jusqu'à 5000 €). Actions les plus fréquentes : LED (29%), réparation ou remplacement de chaudière (23%), installations électriques ou gaz (16%), menuiserie/vitrage (15%).

## Pas un foyer sans énergie (mix d'actions; depuis 2013)

Programme national d'[ECODES](#), en partenariat avec les services sociaux et d'autres ONG, et le soutien d'entreprises et de fondations.



**Objectif** : Détecter et aider les ménages en précarité énergétique.

**Approche** : Points conseil, visites à domicile, portail et outil en ligne ([Energoc](#)) pour des conseils sur mesure (tarifs de l'énergie, comportements et actions à faible coût, accès aux aides) ; atelier de formation pour les travailleurs sociaux ; programmes de bénévoles.

**Résultats** : > 10 000 ménages aidés depuis 2013 dans 50 provinces, avec des économies de 150 €/an en moyenne par ménage (équivalent à 26% de la facture d'électricité). RSI (Rendement Social sur les Investissements) [évalué en 2017](#) à 3 € pour 1 € investi, venant de la réduction des émissions de GES, des améliorations de confort, bien-être et santé, des économies de factures et d'aides municipales pour les impayés, et des emplois.

## CAFacció (communautés locales de solidarité; 2016-2018)

Coordonné par l'ACAF (Association des communautés autofinancées) et l'ONG Ecoserveis, et financé par la Région de Catalogne (Département du travail, des affaires sociales et de la famille).



**Objectif** : Améliorer l'efficacité énergétique pour les personnes en risque d'exclusion sociale tout en minimisant la dépendance à l'égard des aides de l'administration et des organismes sociaux.

**Approche** : Développer des communautés autofinancées, avec le soutien d'un conseiller énergie et de travailleurs sociaux, pour fournir un réseau d'entraide (en particulier pour les migrants), une éducation financière et un microcrédit pour répondre aux besoins quotidiens de manière autosuffisante, avec partage d'expériences au sein de la communauté et mise en commun des économies pour des actions ultérieures.

**Résultats** : Communautés créées dans 6 municipalités catalanes, 570 participants dont 148 personnes qui ont bénéficié d'une intervention (budget de moins de 75 € par ménage, et actions plus importantes jusqu'à 600 € dans 6 logements).

## Observatoire de la précarité énergétique de Gipuzkoa (since 2017)

Créé en 2017 par le département de l'environnement et des eaux de la province de Gipuzkoa, après deux études réalisées avec SiiS (Centre de documentation et d'études de la Fondation Eguía Careaga), et dans le cadre de la stratégie de Gipuzkoa contre la précarité énergétique.



**Objectif** : Fournir des informations actualisées sur la précarité énergétique et les mesures visant à la combattre à Gipuzkoa.

**Approche** : Définir et mettre à jour des indicateurs ; fournir aux institutions et les agents locaux des ressources pour planifier des actions ; sensibiliser et informer les citoyens sur la précarité énergétique.

**Résultats** : Informations en ligne sur une série d'indicateurs relatifs à la précarité énergétique, à l'efficacité énergétique des logements, aux dépenses et équipements des ménages et aux prix de l'énergie.

### Sources d'information (voir aussi l'annexe documentation)

- [MITERD](#) (Ministère de la transition écologique)
- [IDAE](#) (Institut pour la diversification et les économies d'énergie)
- [Stratégie nationale contre la précarité énergétique](#)
- [Carte ECODES](#) des initiatives nationales, régionales et locales
- [Alliance contre la précarité énergétique](#) ; [Énergie Juste](#)
- [Stratégie Long Terme de Rénovation 2020](#)