

Caractériser le phénomène et le mesurer

Les limites de la définition officielle française de la précarité énergétique

Le Comité économique et social européen (CESE, 2010) a signalé que de nombreux États de l'Union européenne ne répondent pas au défi de la précarité énergétique, faute d'avoir introduit des obligations légales en la matière. Le CESE milite pour que des méthodes de mesures cohérentes soient adoptées pour que « **l'évaluation la plus rigoureuse possible puisse être faite de la situation de pauvreté énergétique en Europe** ».

La définition juridique adoptée dans la loi du 12 juillet 2010 (voir ci-dessus) a l'avantage d'une grande généralité. En contrepartie, elle appelle, pour être opérationnelle, la définition d'indicateurs ciblant les publics concernés et les circonstances à l'origine de leur précarité. Assortis de seuils conventionnels, de tels indicateurs pourraient guider les politiques curatives et préventives et inciter à plus de coopération entre les différents acteurs de la lutte contre la précarité énergétique.

En dépit des travaux du projet EPEE (Étude sur la Précarité Énergétique en Europe - European Fuel Poverty and Energy Efficiency), co-financé par le programme IEE (Intelligent Energy Europe) de la DG Transport et Énergie, de 2006 à 2009, **l'Union européenne n'a pas encore adopté ni de définition commune, ni d'indicateurs de précarité énergétique lui correspondant.** Le Royaume-Uni est le seul pays à disposer d'un critère officiel, de type financier (plus de 10 % du revenu disponible consacré aux dépenses énergétiques). En France, le critère britannique (TEE > 10 %) a été repris par tous les acteurs concernés, et projeté sur les données de l'Enquête Nationale Logement 2006, traitées par l'INSEE et l'Anah notamment.

Les évaluations quantitatives issues de l'enquête nationale logement de 2006 ont ainsi identifié 3,8 millions de ménages qui ont un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % et 3,5 millions de ménages qui déclarent souffrir du froid dans leur logement.

Conformément aux missions définies lors de sa constitution, l'ONPE propose plusieurs indicateurs de précarité énergétique susceptibles de servir de références à tous les acteurs, en fonction de différentes finalités poursuivies dans la lutte contre la précarité énergétique.

Trois approches pour bâtir des indicateurs de la PE : l'effort financier, le comportement de restriction et le ressenti de l'inconfort

Les travaux accumulés à ce jour à partir des données d'enquête existantes permettent d'orienter la construction d'indicateurs de la précarité énergétique selon trois approches scientifiques :

1. **l'effort financier via un indicateur monétaire** (poids dans le budget du ménage des factures d'énergie du logement et de la facture de carburants, à travers les factures recueillies dans l'enquête budget des familles de l'INSEE dont la dernière date de 2006) ;
2. **le comportement de restriction via la différence entre dépense réelle et dépense théorique** (différence entre facture réelle d'énergie pour le logement et estimation théorique de la dépense pour chauffer **normalement** le logement), information qui sera disponible dès fin 2013 grâce notamment à l'enquête Phébus – Performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie – actuellement menée par le MEDDE ;
3. **le ressenti de l'inconfort via un indicateur subjectif** (par exemple l'indicateur « avoir froid dans son logement en hiver » pris en compte par l'INSEE dans l'Enquête Nationale Logement dont la dernière remonte à 2006, indicateur également présent dans l'enquête Phébus).

Ces trois approches sont d'ores et déjà formalisables pour la précarité énergétique dans le logement et la première des approches (indicateur monétaire) est transposable au registre de la mobilité, thème également couvert par l'enquête Phébus.

L'ONPE privilégie à ce stade :

- ***Une pluralité d'indicateurs, compte tenu des limites de chacun d'entre eux ;***
- ***Deux approches distinctes pour mesurer respectivement la « PE logement » et la « PE mobilité », permettant une complémentarité des deux dimensions plutôt que leur fusion dans un indicateur global.***

Les limites techniques de l'indicateur « TEE > 10 % »

L'indicateur utilisé en France le plus fréquemment se rapporte à l'ensemble des ménages. Il retient qu'un ménage est en précarité énergétique (PE) :

$$\text{Si TEE} = \frac{\text{Dépenses d'énergie du ménage (DE)}}{\text{Revenu total du ménage (R)}} > 10\%, \text{ alors PE}$$

Le ratio de 10 % a été retenu empiriquement par les Britanniques et **correspond au double de la médiane du TEE domestique des ménages, qui se situait aux alentours de 5 % en 1988 dans ce pays.**

À noter que le taux d'effort moyen pour l'énergie domestique était pour les ménages français de 4,8 % en 1986 et de 4,3 % en 2006, soit avant la première poussée de fièvre des prix des matières premières de 2008.

Le critère du TEE > 10 %, qui a le mérite de la simplicité, présente cependant plusieurs limites :

- Il n'a pas été étudié en relation avec d'autres concepts qui mesurent la précarité en général dans le contexte français : reste à vivre, part des dépenses pré engagées ;
- Il n'est pas satisfaisant dans la perspective d'une comparaison européenne (un seuil uniforme à 10 % projeté sur les différents contextes climatiques de l'Europe n'a pas de sens)
- Il ne prend en compte ni la surface du logement, ni la taille du foyer, ni la qualité du bâtiment ;
- Il prend en compte, en revanche, l'ensemble des ménages quel que soit leur niveau de revenu, ce qui peut conduire à retenir comme étant en PE des ménages à hauts revenus ;
- Il peut ignorer la situation de ménages se trouvant en dessous du seuil au prix de restrictions de chauffage ;
- La formule est sensible aux valeurs extrêmes qui peuvent être aberrantes (montants des factures d'énergie et des revenus).

La question se pose de compléter l'indicateur TEE par d'autres indicateurs plus satisfaisants.

Avancées de la recherche britannique en matière d'indicateur monétaire

Des chercheurs britanniques (Hills et Moore, rapports 2012) ont proposé récemment des approches nouvelles de la mesure de la précarité énergétique prenant en compte :

- Les dépenses théoriques de chauffage par unité de consommation (UC) ou m², compte tenu des caractéristiques de l'habitation, de normes de confort (température de chauffage) et du mode d'occupation du logement ;
- Le revenu disponible des ménages (revenu total y compris prestations sociales – (impôts + charges de logement)) ;
- Une référence au seuil de pauvreté défini en termes de niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) (Hills) ou à un standard de niveau de vie décent (Moore).

Prenant en compte ces travaux, et notamment ceux de Hills, l'ONPE a élaboré un **nouvel indicateur BRDE, pour Bas Revenus, Dépenses Élevées.**

Selon cet indicateur BRDE, les ménages sont considérés en PE à une double condition : leurs revenus sont faibles et leurs dépenses énergétiques sont élevées.

Deux seuils sont utilisés (ils sont présentés ici à titre indicatif, leurs paramètres, notamment en ce qui concerne le revenu, pouvant encore être ajustés) :

$$\text{BRDE : Bas Revenus Dépenses Élevées}$$
$$\text{Si Dépenses d'énergie du ménage (DE)} > \text{Médiane nationale (pondérée par m}^2\text{)} \\ \text{et}$$



Notons par ailleurs que s'agissant de la norme de chauffage, un rapport du Comité économique et social européen (CESE) de l'Union européenne recommande d'adopter la **définition de l'OMS du « chauffage adéquat »** (21 °C dans la salle de séjour et 18 °C dans les autres pièces), là où la France situe la norme à 19 °C de manière uniforme pour l'ensemble des pièces du logement.

Approche par les restrictions

L'ONPE devrait disposer en 2014 d'une base de données qui permettra de calculer des dépenses théoriques d'énergie dans les logements (base recensement) et de les comparer aux dépenses réelles.

Cet outil présente plusieurs intérêts décisifs pour faire progresser la production de chiffres actualisables sur la PE en France :

- il permet de faire fonctionner les indicateurs à partir des dépenses théoriques et pas uniquement les dépenses constatées, prenant donc en compte les situations de précarité dans lesquelles les ménages se restreignent ;

- il facilitera l'actualisation des données, au-delà de l'année 2006 (dernière année disponible pour l'Enquête Nationale Logement et l'enquête Budget des Familles).

Les nouvelles enquêtes ENL (Enquête nationale logement de l'INSEE), BDF (Enquête budget de famille de l'INSEE) ne seront pas disponibles avant fin 2014. L'enquête Phébus, qui couple une enquête avec un diagnostic de performance énergétique, permettra fin 2014 d'éclairer également cette problématique.

L'ONPE souligne l'importance de se référer à des mesures théoriques de consommation d'énergie, en fonction des normes d'usage et de confort adoptées par les réglementations thermiques françaises, et pas seulement sur les données constatées de consommation.

Approche du ressenti de l'inconfort (froid)

L'indicateur du froid (pris en compte par l'ENL de l'INSEE et traité par le CSTB et l'INSEE et par l'enquête Phébus en cours) est un complément indispensable à prendre en compte pour élargir la vision strictement monétaire, d'autant que l'expression de l'inconfort thermique est étayée par des données relatives à la mauvaise qualité du bâtiment. L'Irlande, par exemple, a préféré conserver un indicateur subjectif de type déclaratif (appréciation de l'inconfort par les ménages), plutôt que recourir à l'indicateur monétaire.

Analyse comparée des différents indicateurs

L'analyse montre que les différents indicateurs ciblent des catégories de ménages relativement différenciées : de façon caricaturale, les ménages qui ont un taux d'effort énergétique élevé sont davantage des propriétaires de maisons individuelles en milieu rural, alors ceux qui souffrent du froid sont plutôt des locataires surreprésentés dans le parc social.

L'analyse confirme ainsi **l'intérêt de retenir un panier d'indicateurs** plutôt qu'un seul indicateur pour rendre compte des multiples manifestations et de la complexité du phénomène de précarité énergétique.

À ce stade, des recommandations peuvent toutefois être faites pour sélectionner les indicateurs ou au moins les paramètres à privilégier :

- introduire systématiquement un seuil de revenu pour tous les indicateurs.** Ainsi, les indicateurs TEE et Froid restreints aux 3 premiers déciles de revenus sont à préférer aux indicateurs bruts. Sans cela, les indicateurs ciblent également des ménages qui ne sont pas en situation de précarité et faussent la perception de l'intensité du phénomène. Cette recommandation rejoint l'analyse de J. Hills qui conduit à introduire un seuil systématique sur le revenu ;

- privilégier les seuils de revenu par unité de consommation.** Ils permettent de tenir compte de la composition du ménage et de pondérer ses ressources au regard de ses besoins. Soustraire du revenu la dépense de logement, selon les recommandations de J. Hills, est une manière simplifiée d'approcher le reste à vivre. Cela permet également de prendre en compte la différence de patrimoine économique entre un ménage propriétaire et un ménage locataire. Cela semble donc une recommandation tout à fait pertinente pour les indicateurs de l'ONPE, qui pourra être corroborée par les travaux en cours à l'ONPES

sur la notion de « reste à vivre » ;

en revanche, sur les **dépenses d'énergie à privilégier**, il paraît difficile de conclure à ce stade. En première analyse, prendre la dépense d'énergie réelle plutôt qu'une dépense standardisée semble avoir un impact sensible sur les ménages ciblés. La critique, déjà ancienne, pointait que les dépenses réelles masquaient les **situations de restriction** ; l'analyse plus détaillée des comparaisons entre les dépenses par m² ou par unité de consommation pose d'autres questions sur les références à prendre en compte. Dans le premier cas, le BRDE/m² cible des familles vivant en appartement et ayant une « forte intensité énergétique par unité de surface » ; dans le deuxième cas, le BRDE/UC cible des ménages à faible revenu d'une à deux personnes dans des logements relativement grands. Par ailleurs, l'étude sur la base de DPE simplifiés va plus loin et illustre qu'il peut y avoir une déconnexion sensible (et pas seulement pour les ménages précaires) entre les dépenses réelles et les consommations théoriques (étiquette DPE).

Par ailleurs, on peut tirer un certain nombre d'enseignements (ou de confirmations) :

les caractéristiques socio-économiques des ménages ont nettement plus d'impact sur le risque d'être en précarité énergétique que les caractéristiques du bâtiment. Cela renvoie aux déterminants de la dépense énergétique des ménages ; la facture de chauffage ne représente finalement que la moitié de la facture totale et celle-ci est plus nettement influencée par la surface du logement et l'énergie de chauffage que par l'année de construction ou la qualité du vitrage ;

les indicateurs de type Hills présentent, par rapport au taux d'effort énergétique, l'avantage d'être moins sensibles aux prix de l'énergie ; ils reflètent mieux, de ce point de vue, que la précarité énergétique tient à des causes structurelles et non seulement à des évolutions conjoncturelles, mais en même temps, ils gommant l'effet évolution du coût de l'énergie ;

entre 2 périodes d'enquêtes nationales (de type ENL) et sur la base du suivi de l'évolution des revenus des ménages et des prix de l'énergie, il semble possible d'actualiser régulièrement l'évolution des indicateurs économiques. Cette actualisation, à défaut d'être extrêmement précise, permet d'obtenir les ordres de grandeur des évolutions des indicateurs de suivi.

L'étude approfondie des enquêtes à venir (ENL 2013, PHEBUS) permettra à la fois d'actualiser les résultats du panier d'indicateurs et d'approfondir ces résultats. En particulier, PHEBUS offrira un cadre adapté pour une analyse plus fine des dépenses d'énergie et de l'impact des caractéristiques du bâtiment. Ces questions sont très importantes pour éclairer les politiques de lutte contre la précarité et sélectionner les cibles à privilégier.

Entre 4,5 et 7,2 millions de personnes touchées suivant les indicateurs

Graphique 1 : Personnes touchées par la précarité énergétique en fonction des indicateurs

	% de ménages concernés	Nombre de ménages concernés	Nombre d'individus concernés⁽¹⁾	Nombre d'individus moyen
Indicateur TEE général⁽⁴⁾	14,4 %	3 800 000	6 700 000	1,7
Indicateur TEE réduit aux 3 premiers déciles de revenus⁽⁴⁾	11,0 %	2 900 000	4 600 000	1,6
Indicateur BRDE	11,3 %	3 000 000	7 200 000	2,4
Indicateur FROID général^{(2) (4)}	14,8 %	3 500 000	8 100 000	2,3
Indicateur FROID réduit à 3 motifs^{(3) (4)}	10,2 %	2 400 000	5 400 000	2,2

(1) Le nombre moyen de personnes dans le foyer varie en fonction des caractéristiques des ménages en PE pour chaque indicateur.

(2) Tous motifs confondus. Calculé sur la base des Français ayant passé au moins un hiver dans leur logement.

(3) Réduit aux ménages déclarant souffrir du froid pour les raisons suivantes : système de chauffage insuffisant, mauvaise isolation, contraintes financières

(4) Valeur 2006

