

Définir et délimiter la précarité énergétique, un exercice complexe

Émergence de la précarité énergétique

Définir une population cible est nécessaire pour mettre en place une politique publique et pouvoir ainsi observer et apprécier l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte. Une préoccupation statistique essentielle est celle des **périmètres**. Où la précarité énergétique commence-t-elle ? Où s'arrête-t-elle ? Le choix est nécessaire pour toute observation de portée générale.

La terminologie de la « *fuel poverty* » est née au Royaume-Uni dans les années 1970 sous la houlette d'associations militantes et de personnalités qui ont alerté les pouvoirs publics d'un risque croissant de mortalité hivernale consécutive à la hausse des prix de l'énergie.

La première définition parue en France en 2007 retient que la précarité énergétique fait référence à **trois notions imbriquées** : la situation sociale et économique d'un ménage (conjoncturelle ou structurelle), l'état de son logement et de sa qualité thermique, et sa fourniture d'énergie (accès, coût, qualité), dans un contexte de crise du logement. Est concerné celui qui connaît une vulnérabilité sociale, économique et environnementale qui l'empêche de se chauffer convenablement et/ou de payer ses factures d'énergie.

La précarité énergétique est ainsi l'absence de confort thermique pour un ménage qui occupe un logement de qualité thermique insuffisante et n'a pas les ressources nécessaires pour supporter les dépenses d'énergie associées. Les termes « insuffisante » ou « nécessaires » font référence à des appréciations fondées sur des seuils normalisés. Pour la qualité thermique, on peut se référer à la température de référence (19° C) pris en compte par le Code de la construction et de l'habitation ou aux recommandations de l'OMS (21°C dans le salon et 18°C dans les autres pièces occupées). Pour les ressources, il s'agit en général du seuil de pauvreté défini en France comme étant 60 % de la médiane des revenus (INSEE).

Derrière ces référentiels, il y a des situations contraintes qui posent la question de la **frontière** ténue avec d'autres formes de pauvreté ou de vulnérabilité. La précarité énergétique renverrait-elle à **un groupe spécifique** à qui la société reconnaîtrait un statut social comme celui des « disqualifiés » ou des « assistés » ? Serait-elle une **construction institutionnelle** qui permettrait de désigner une population par une entrée sur le bâti, en visant l'amélioration du parc existant ou sur l'énergie par les gains potentiellement escomptés ? Serait-elle enfin un **artefact** pour éviter de traiter la question de fond de la pauvreté ? En quoi se distingue-t-elle de la précarité économique et sociale et du mal logement ?

La première définition officielle en France en 2010

Face à ces questionnements et aux préoccupations environnementales, les pouvoirs publics ont mis en place en 2009, dans le cadre du Plan Bâtiment Durable, un groupe de travail qui a rendu ses conclusions en janvier 2010. C'est également sur la base de ces travaux que les pouvoirs publics ont décidé la mise en œuvre d'un *Engagement national de lutte contre la précarité énergétique*, qui comporte notamment la décision de définir officiellement la précarité énergétique, de mettre en œuvre un programme aujourd'hui appelé « Habiter Mieux », de mettre en place un Observatoire national de la précarité énergétique.

Le législateur a ainsi défini, dans la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2), la précarité énergétique comme suit :

« 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. »

Cette définition donnée en 2010 est restrictive à la seule relation entre le ménage et son habitat, et laisse à l'appréciation d'un tiers les sources de l'inconfort thermique qu'elles soient d'ordre économique, technique ou de performance énergétique globale. Elle évite également la question des usages ou des pratiques domestiques qui peuvent ne pas être conformes ou vertueuses, en référence aux économies possibles.

Elle met enfin de côté la notion de vulnérabilité liée à la mobilité et à son coût. Selon des chercheurs de l'IDDRI, « la précarité énergétique est une situation de faible revenu disponible, combinée à des dépenses énergie et transport élevées, dues à un certain nombre de contraintes techniques, territoriales ou infrastructurelles ». La précarité énergétique résulte également du cumul de la

mauvaise qualité thermique de l'habitat et de l'éloignement des espaces de services, commerces et services publics de base, accroissant le coût de la mobilité résidentielle.

Approches scientifiques et définitions

Conscient de la **diversité des situations et des enjeux politiques** soulevés par le choix des indicateurs statistiques, l'ONPE propose de caractériser des populations en situation de précarité énergétique à partir de **trois approches** :

1. **L'approche par l'économie de la consommation**, qui consiste à identifier des ménages qui consacrent une part importante de leur revenu dans les dépenses d'énergie ;
2. **L'approche par le ressenti des ménages** de leur niveau de confort dans leur habitat, qui identifie les ménages déclarant souffrir du froid dans leur logement ;
3. **L'approche par la privation** qui identifie les ménages ayant des dépenses d'énergie significativement inférieures aux dépenses théoriques pour accéder à un confort standard.

En ce qui concerne la première approche, l'indicateur traditionnellement utilisé et simple à calculer est le **taux d'effort énergétique** (TEE, rapport entre dépenses d'énergie et revenus du ménage). Il est fondé sur des seuils obsolètes (1988) et est actuellement très imparfait pour prendre en compte les revenus disponibles.

C'est pourquoi l'ONPE propose d'explorer une méthode plus globale qui s'appuie sur les récents travaux des scientifiques britanniques : John Hills, professeur à la *London School of Economics* et Richard Moore, consultant indépendant. Il s'agit d'étudier la **population pauvre et modeste** qui, pour atteindre un **niveau de confort convenable**, doit avoir des dépenses d'énergie qui la font **basculer sous le seuil de pauvreté** (60 % du revenu médian).

L'originalité de la démarche tient à l'identification de **deux seuils**, en termes de **revenus résiduels disponibles** et de **dépenses d'énergie**, pour caractériser les ménages en précarité énergétique. Ces seuils devraient rendre opérationnels les outils économiques et réglementaires de lutte contre la précarité énergétique.

Le phénomène qui concerne aussi bien des consommations excessives contraintes que des situations de restriction, requiert ainsi le suivi d'un **panier de plusieurs indicateurs**. En réalité, chaque indicateur met l'accent sur une facette du phénomène, fait émerger des profils-types de ménages en précarité et recouvre des **enjeux politiques spécifiques**.

Selon les approches précédemment évoquées, les ménages en précarité énergétique sont en majorité des propriétaires âgés en milieu rural (approche 1), des locataires âgés de moins de 50 ans en milieu urbain (approches 2 et 3).

Approches opérationnelles par les seuils économiques

Sur le plan opérationnel, les collectivités territoriales utilisent **d'autres indicateurs** pour définir et caractériser les ménages éligibles aux dispositifs locaux d'aide à la personne ou d'aide à la pierre. Très rarement, un travail singulier visant la caractérisation et l'identification des ménages « en précarité énergétique », au sens des travaux actuels de l'observatoire, est réalisé. Les ménages en précarité énergétique sont les éligibles aux aides existantes.

Des **seuils économiques** permettent de classer ceux qui sont considérés comme **ayants droit** d'une aide de la collectivité. Ils sont calculés à partir des ressources des ménages et de la composition familiale. Les ménages dont les ressources sont inférieures à ces plafonds ont accès à différentes aides :

Les aides nationales :

- les tarifs sociaux de l'énergie (Tarif de première nécessité pour l'électricité, Tarif spécial de solidarité pour le gaz naturel) qui sont des déductions forfaitaires faites sur les factures d'énergie. Concernant l'éligibilité aux tarifs sociaux de l'énergie, les seuils sont calqués sur des politiques de solidarité préexistantes (bénéficiaires de la CMU-C et depuis le 27 décembre 2012 de l'ACS) ;
- Les subventions pour la rénovation thermique des logements proposées par l'Anah et les primes d'État pour la rénovation thermique venant compléter ces aides dans le cadre du programme « Habiter Mieux » (plafonds de ressources des ménages éligibles fixés par arrêté du 24 mai 2013) ;

Les aides départementales : les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) délivrés par les Conseils généraux pour le règlement de factures impayées (loyer, énergie, eau, télécommunications). Les seuils comme les critères d'attribution sont fonction des orientations politiques inscrites dans le cadre des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et varient selon les règlements intérieurs des départements ;

Les aides locales distribuées par les CCAS des communes et certaines associations caritatives

(Croix rouge française, Secours catholique) qui fixent leurs propres conditions d'éligibilité.

Ainsi, les **indicateurs locaux ne tiennent pas compte ou rarement des caractéristiques du logement**. Il existe aujourd'hui une certaine **dichotomie entre les indicateurs nationaux de caractérisation macro du phénomène et les outils locaux de repérage des ménages précaires**. À terme, les outils d'observation statistique devraient évoluer afin de permettre une meilleure prise en compte et analyse du phénomène de la précarité énergétique sur les territoires.

L'observation et le suivi des publics concernés par la précarité énergétique doivent impulser de nouvelles politiques volontaristes susceptibles de soutenir à la fois des dynamiques économiques, des trajectoires résidentielles, d'améliorer la qualité du parc de logements et enfin de répondre à des enjeux d'équité sociale.

Une question à plusieurs dimensions

Plusieurs dimensions permettent de décrire le phénomène de la précarité énergétique : accroissement des dépenses d'énergie dans le logement ainsi que pour la mobilité, précarisation des ménages à faibles ressources, santé et sécurité.

La question de la précarité énergétique est plus vaste que ne le laisse entendre la définition officielle (voir ci-dessus) et la focalisation sur les ménages ayant des revenus faibles résidant dans des habitations à faible efficacité thermique.

L'acuité que prend actuellement cette question est liée :

- à l'alourdissement des **charges contraintes des ménages**, liées au logement et à la mobilité domicile-travail, charges qui restreignent le **revenu disponible** ;
- au **coût des travaux de rénovation** susceptibles d'améliorer suffisamment l'efficacité énergétique des logements, et d'apporter un retour rapide sur investissement ;
- à l'étalement périurbain qui accroît la **dépendance des ménages à la voiture individuelle** pour les déplacements domicile-travail (multi-équipement, allongement des kilomètres parcourus) ;
- au **renchérissement prévisible des prix de l'énergie**, électricité, gaz, fioul et carburants, qui fait de la « dépendance énergétique » des ménages un risque de vulnérabilité croissant.

L'ensemble de ces dimensions inscrit la précarité énergétique dans une perspective plus vaste, qui pose la question des inégalités sociales liées au type d'habitat et à sa localisation compte tenu des ressources des ménages.

Du fait de l'alourdissement prévisible des charges d'habitat induit par le renchérissement de l'énergie, **l'ONPE contribue au débat prospectif** sur deux axes : les risques de **vulnérabilité énergétique globale** qui touchent désormais les classes moyennes et le creusement des **inégalités résidentielles**.

D'autres questions non encore investies en France méritent l'attention. **L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande de s'intéresser au lien entre précarité énergétique, morbidité et mortalité**, lien qui a été établi par des études britanniques et une étude réalisée en 2012 en région Languedoc-Roussillon.