



BULGARIE

CONTEXTE ET GOUVERNANCE

CONTEXTE

La Bulgarie a les **valeurs les plus élevées d'Europe pour la plupart des indicateurs de précarité énergétique**. Elle a l'un des parc de logements les plus énergivores d'Europe, ainsi que des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalités.

La **précarité énergétique** n'est **pas encore définie** dans la législation bulgare, même si des ONG et le Conseil économique et social ont fait campagne pour une action plus forte dans ce domaine.

Dans la [loi sur l'énergie](#) (SG 54/2012, article 66c, en vigueur depuis le 17.07.2012), la précarité énergétique est abordée indirectement via la définition des clients vulnérables :

« Les « **clients vulnérables** » sont des clients domestiques, qui reçoivent une aide ciblée pour l'électricité, l'énergie thermique ou le gaz naturel en vertu de la loi sur l'aide sociale et de ses textes d'application ».

Le groupe identifié comme « clients vulnérables » comprend les personnes et les familles qui sont : bénéficiaires d'une **aide ciblée pour le chauffage** par le biais du [programme de la prime hivernale](#) défini dans la [loi sur l'aide sociale](#) (environ 256 000 ménages) ; personnes

âgées de plus de 70 ans qui vivent seules et ne perçoivent qu'un revenu de pension ; en dessous du seuil de pauvreté ; personnes handicapées bénéficiant d'une aide extérieure ; et familles avec enfants handicapés.

L'achèvement de la libéralisation des prix de l'électricité pour les ménages est repoussé jusqu'à ce qu'un **mécanisme de protection des clients vulnérables** soit mis en place. Selon le [Plan National Energie Climat \(PNEC\)](#), ce mécanisme devrait viser à garantir une quantité minimale d'électricité pour les besoins autres que le chauffage (en complément de la prime hivernale ciblée sur le chauffage). Les autorités nationales ont identifié près de 500 000 ménages (1,1 million de personnes), soit environ 14 % de la population, dans le groupe des « clients vulnérables » éligibles à la protection sociale en matière d'électricité. Historiquement, le gouvernement a subventionné les prix de l'électricité. Les fortes protestations en 2013 contre l'augmentation des prix de l'énergie montrent à quel point cette question est sensible en Bulgarie.

La [loi sur l'énergie](#) est le principal pilier de la politique énergétique bulgare. Elle a été complétée par la [loi sur l'efficacité énergétique \(ZEE\)](#) pour renforcer le cadre législatif pour l'efficacité énergétique et **se conformer aux exigences de l'adhésion à l'UE**. Un [Plan d'Action National pour l'Efficacité Énergétique 2014-2020 \(NPDEE\)](#) a été élaboré pour mettre en œuvre et suivre les programmes d'efficacité énergétique municipaux, régionaux et sectoriels. Dans le secteur résidentiel, le NPDEE est surtout ciblé sur les logements collectifs. Des normes minimales de performance énergétique ont été définies, complétées par des incitations économiques et des instruments de financement. Le NPDEE mentionne la nécessité de **fournir des mesures d'économie d'énergie aux ménages pauvres**. La précarité énergétique n'est pas mentionnée dans d'autres documents stratégiques. Par exemple, la [Stratégie nationale contre la pauvreté et pour la promotion de l'inclusion sociale 2020](#), rédigée en 2013, ne mentionne qu'une "aide ciblée sur le chauffage".

ACTEURS ET DISPOSITIFS

Le [Ministère du travail et de la politique sociale](#) gère les **aides à l'énergie**, dont le [programme de prime hivernale](#) (aide aux ménages vulnérables pendant la saison de chauffage). Il est aussi chargé des questions de protection sociale au sens large, dont les stratégies de lutte contre la pauvreté. La [Commission de régulation de l'énergie et de l'eau](#) veille à la **protection des clients vulnérables**. La Compagnie nationale d'électricité (NEK) s'occupe des ménages ayant des problèmes d'impayés.

A plus long terme, des mesures visant à améliorer la **performance des logements** des ménages en précarité énergétique afin de réduire leurs dépenses d'énergie et d'améliorer leur confort sont mises en œuvre par le [Ministère de l'énergie](#) et la [SEDA](#) (Agence de développement de l'énergie durable, rattachée au ministère de l'Énergie). Le [Ministère du développement régional](#) est responsable du logement (par ex., [programme national pour l'efficacité énergétique des logements collectifs](#)). Les autorités locales, les acteurs privés et les ONG développent des initiatives complémentaires.

ACTEURS DU DOMAINE DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

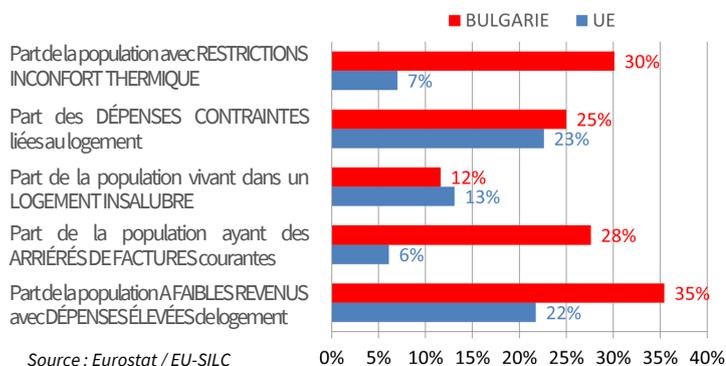
- **Pas d'observatoire national dédié** à la précarité énergétique, ni d'organisme en charge du sujet, du fait de l'absence de définition et d'objectif spécifique.
- **Débat public actif**, avec par ex., le forum national de discussion « Précarité Énergétique en Bulgarie » organisé fin 2016 par le Forum bulgare Énergie – Mines, l'Institut d'économie de marché et l'Association des agences énergétiques bulgares.
- **Plusieurs études et recherches** récentes (voir par ex., [Hajdinjak and Asenova 2019](#); [Jeliazkova et al. 2021](#); [Kulinska 2017](#)).
- **SEDA** (Agence de développement de l'énergie durable) a aussi fait des études sur le sujet, ainsi qu' **EnEffect** (Centre pour l'Efficacité Énergétique), avec notamment des recommandations concernant les impacts sociaux des politiques pour la rénovation des bâtiments.

STATISTIQUES



- Population : **7,0 million** (2019)
- Revenu équivalent médian : **4 225€ / an** (en prix courants, 2019)
- Nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté : **1,6 million** (23%) (2019)
- Climat : principalement **continental** (9 zones, de méditerranéen à continental)
- Dépense annuelle moyenne en « électricité, gaz et autres combustibles » par habitant (consommations liées au logement) : **300€ / an** (en prix courants, 2019)

COMPARAISON À LA MOYENNE EUROPÉENNE EN 2019

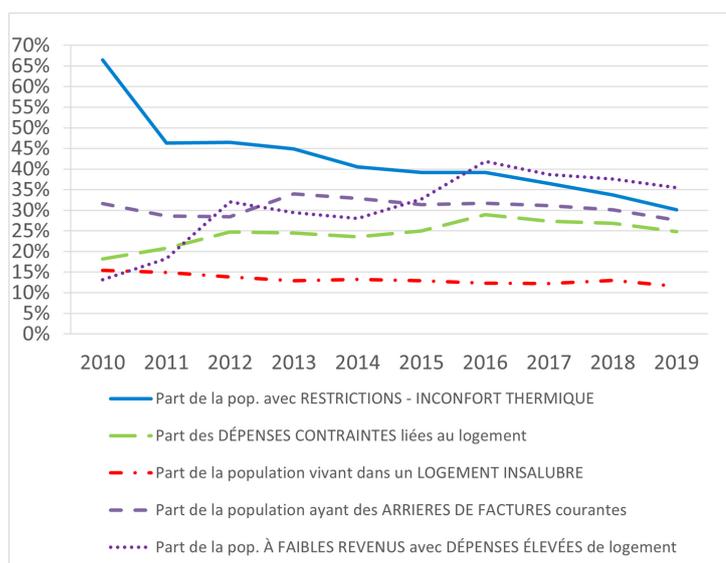


Les valeurs de la Bulgarie pour la plupart des indicateurs liés à la précarité énergétique sont **les plus élevées de l'UE**. Les **raisons historiques et structurelles** incluent : un parc de logements de mauvaise qualité, des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalités, et des températures hivernales basses.

Les prix de l'électricité sont bas par rapport aux autres pays européens, mais élevés par rapport au pouvoir d'achat bulgare.

De plus, les modalités de la privatisation des logements après l'ère communiste a créé une propriété fragmentée des immeubles collectifs, ce qui rend leur rénovation complexe.

TENDANCES BULGARIE 2010-2019



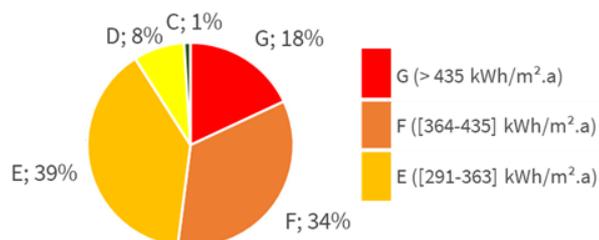
La baisse globale de la part de ménages dans l'incapacité de se chauffer correctement n'est pas nécessairement liée à une réduction globale de la précarité énergétique : cette baisse peut être liée à des raisons climatiques (hivers plus doux). De fait, les autres indicateurs sont restés stagnants, voire ont augmenté.

Le taux de rénovation des logements est encore faible, même si sur la période 2016-2020, plus de 1900 bâtiments collectifs (représentant près de 130 000 logements) ont été rénovés pour atteindre au moins à une classe énergétique C (données [MURE](#)).

Un soutien limité est disponible pour améliorer l'efficacité énergétique des maisons individuelles (principalement dans les zones urbaines ou rurales périphériques et les petites villes) ainsi que pour les logements informels, où se concentrent les minorités ethniques. C'est dans ces derniers que l'on trouve certaines des plus grandes vulnérabilités - un problème spécifique à la Bulgarie, qui mêle la précarité énergétique à des formes plus larges d'exclusion sociale et de marginalisation. Les problèmes de non-paiement atteignent également des taux records dans les zones d'habitats informels.

DONNÉES NATIONALES

Distribution des bâtiments résidentiels d'avant 2010 et non-rénovés, par classe énergétique



Source : [Stratégie long terme de rénovation 2020](#)

La stratégie long terme de rénovation ([SLTR](#)) de 2020 souligne que **91%** des logements non rénovés ont une classe énergétique comprise **entre G et E** (consommation conventionnelle d'énergie primaire supérieure à 291 kWh/m².an).

La SLTR a aussi analysé que la valeur de la **consommation de chauffage mesurée** est **environ deux fois inférieure à la consommation conventionnelle** nécessaire pour atteindre la température intérieure normative. Les principales raisons sont la présence de logements inhabités dans les immeubles (plus de 20% des logements dans les bâtiments habités), les parties communes non chauffées des logements collectifs et les comportements de restriction (température intérieure inférieure à la norme dans les pièces chauffées).

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	Programme de Prime Hivernale (depuis 2008): aide directe pour les dépenses de chauffage.	Seul dispositif national existant d'aide à l'énergie pour les ménages vulnérables. Aide financière directe pouvant être utilisée pour le chauffage urbain, l'électricité, le charbon ou le bois. Le programme opère uniquement pendant la saison de chauffe (novembre-mars). L'éligibilité est basée sur de multiples critères : revenu, type de logement, statut marital, âge, emploi, santé, etc. Ce qui définit 17 groupes avec des niveaux différents d'aides . En pratique, tous les ménages gagnant moins que le revenu minimum garanti pendant 6 mois sont éligibles, et certaines familles au-dessus de ce seuil (environ 256 000 ménages au total). Les ménages font une demande démontrant leur éligibilité. L'aide est versée à environ 220 000 ménages (soit 7.5% des ménages bulgares), en avance pour toute la saison de chauffe (environ 500 BGN, soit 255 euros pour l'hiver 2020/2021).	Etabli par la loi sur l'aide sociale et géré par le Ministère du travail et de la politique sociale. Montant équivalent à 500 kWh d'électricité par mois, en fonction du prix de l'électricité au début de la saison de chauffe.
	Tarif social pour l'électricité (en projet, mise en oeuvre retardée).	Tarif prévu pour couvrir jusqu'à 100 kWh d'électricité par mois pour les ménages sans chauffe-eau électrique, et jusqu'à 150 kWh par mois pour les ménages ayant un chauffe-eau électrique. Environ 70% du prix de l'électricité (soit 33% du coût final pour les clients vulnérables, incluant les charges de réseau et la TVA).	Une part significative des clients vulnérables seront en-dessous du seuil proposé de 150 kWh par mois.
Aides à la pierre & économies d'énergie	Programme national pour l'efficacité énergétique des logements collectifs (depuis 2015).	Aide financière (subvention jusqu'à 100% des coûts éligibles) pour les travaux d'efficacité énergétique, de structure, la préparation technique du projet et sa supervision, et les coûts administratifs d'autorisation. Cela couvre aussi les coûts d'étude technique incluant un audit énergétique et le passeport technique du bâtiment. Pas de critères sociaux pour l'éligibilité, seulement des critères liés au bâtiment et l'exigence d' atteindre au moins la classe énergie C après rénovation. Les occupants des vieux logements collectifs incluent le plus souvent des ménages pauvres et vulnérables. 1921 bâtiments collectifs (128 439 logements) rénovés sur 2016-2020, pour un investissement total de 1932 millions de BGN (988 millions d'euros) et des économies d'énergie estimées à 922 GWh/an (MURE).	Les ménages font la demande d'aide. Les municipalités sont responsables de la gestion du programme sur leur territoire. Défis importants de mise en oeuvre.

INITIATIVES COMPLÉMENTAIRES

TYPE D'INITIATIVE	EXEMPLE(S)
POWERPOOR : dispositif de soutien pour encourager les ménages en précarité énergétique à utiliser des financements alternatifs (exemple de projet européen mis en oeuvre en Bulgarie).	Conception, développement et mise en oeuvre d'un dispositif pilote mené par un réseau de communautés et conseillers énergie certifiés.
Projet conjoint de l'Agence de l'énergie de Plovdiv et Schneider Electric, proposant un conseil personnalisé et des petits équipements d'économies d'énergie.	Sensibilisation des ménages vulnérables aux dépenses et économies d'énergie.

ZOOM sur:

Réseau municipal d'efficacité énergétique (EcoEnergy) (depuis 1997)



EcoEnergy a été initié par 23 maires et rassemble maintenant 51 des 256 municipalités bulgares, pour un soutien mutuel et des activités liées aux politiques locales d'énergie durable. Il s'agit d'une structure de soutien de la Convention des maires qui met en oeuvre plusieurs projets liés à l'énergie financés par des programmes européens.

L'une de leurs principales activités est la réduction des coûts énergétiques et le soutien à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les municipalités. Ces activités n'incluent pas explicitement d'action contre la précarité énergétique. Ce réseau est mentionné comme un bon exemple d'initiative ciblant les ménages et leurs questions d'énergie et d'économies d'énergie.

OPÉRATIONS EXEMPLAIRES

ACHIEVE (Action d'efficacité énergétique auprès de ménages modestes via des visites et diagnostics énergie) (programme Intelligent Energy Europe ; 2011-2014)

Projet mis en œuvre en Bulgarie, France, Allemagne, Slovaquie et Royaume-Uni.



Objectifs : Développer des **solutions structurelles** de lutte contre la précarité énergétique, identifiant des **mesures simples et efficaces**.

Approche : Des chômeurs de longue durée, des bénévoles et des étudiants ont été formés pour développer un service de conseil énergie à grande échelle, avec des **visites à domicile et des actions à faible coût** offertes gratuitement à des ménages modestes rencontrant des difficultés avec leurs factures d'énergie. Soutien aux acteurs locaux pour développer des plans d'action pour des solutions de long terme.

Résultats : 301 ménages visités dans le projet pilote bulgare (à Plovdiv), avec des économies moyennes d'environ 600 kWh/an (54€/an) grâce à des équipements d'un coût moyen de 30€ par ménage. Développement d'un réseau local d'acteurs combattant la précarité énergétique.

REACH (Réduire l'utilisation de l'énergie et changer les habitudes) (programme Intelligent Energy Europe ; 2014-2017)

Projet mis en œuvre en Bulgarie, Croatie, Macédoine et Slovaquie.



Objectifs : Permettre aux **ménages en précarité énergétique** d'agir et d'économiser l'énergie ; faire de la précarité énergétique un sujet qui exige des solutions structurelles aux niveaux local, national et européen.

Approche : **Etude de la précarité énergétique** (voir [rapport sur la Bulgarie](#)) ; implication des politiques et préparation de **recommandations** ; **formation** d'acteurs locaux à apporter de l'aide aux ménages en précarité énergétique.

Résultats : 400 ménages aidés par le projet pilote de Plovdiv en Bulgarie, avec des économies d'énergie moyennes de 570 kWh/an (42€/an) pour un coût moyen d'équipements de 29€ par ménage.

Campagne de la municipalité de Sofia pour remplacer les poêles à combustibles solides (financement complet ; depuis 2014)

Projet d'abord co-financé par un [projet européen LIFE](#), puis par le [Programme Opérationnel Environnement](#) (financé à 85% par le Fonds européen de Cohésion et 15% par l'Etat bulgare).



Objectifs : Réduire la **pollution de l'air** causée par des poêles inefficients alimentés en combustibles solides.

Approche : **Remplacement gratuit des poêles à combustibles solides** (surtout utilisés par les ménages modestes) par des « éco-chauffages » (gaz naturel, électricité, pellets ou réseau de chaleur). Campagnes menées par les municipalités qui font les demandes de financement.

Résultats : Poêles remplacés pour plus de 5000 ménages. Programme depuis étendu à six autres villes avec un budget d'environ 57 millions d'euros sur 2019-2023, dans le cadre des mesures pour l'amélioration de la qualité de l'air des villes.

FIESTA (Famille intelligente et action d'économies d'énergie) (programme Intelligent Energy Europe ; 2014-2017)

Projet mis en œuvre en Bulgarie, Croatie, Chypre, Italie et Espagne.



Objectif : Aider les **familles avec enfants**, et surtout les ménages vulnérables, à économiser l'énergie, en agissant sur les comportements de consommation et les décisions d'achat pour les systèmes de chauffage et climatisation.

Approche : **Services d'assistance « énergie »** dans 14 villes proposant des **audits énergétiques gratuits** et des mesures de soutien spécifiques, dont des **ateliers** pour les écoles, les résidents de logements sociaux, les détaillants et installateurs de systèmes de climatisation ; des loteries pour l'efficacité énergétique des logements ; des groupes d'achat de consommateurs.

Résultats : 3 villes partenaires en Bulgarie, 515 audits, 62 ateliers, et des investissements d'efficacité énergétique d'un total de 387 000€ économisant 488 MWh/an.

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

- Site du [Ministère de l'énergie](#)
- Site de l'agence [SEDA](#)
- Dragomir Tzanev, (2020). [Energy Poverty in Bulgaria Analysis and Policy Recommendations](#).
- Jeliaskova, M. & Minev, D. (2020). [Bulgaria: Poverty Watch 2020](#).
- Kulinska, E. (2017). [Defining Energy Poverty in Implementing Energy Efficiency Policy in Bulgaria](#).
- Lenz, N. V., & Grgurev, I. (2017). [Assessment of energy poverty in new European Union member states: The case of Bulgaria, Croatia and Romania](#).