

POLOGNE

CONTEXTE ET GOUVERNANCE

CONTEXTE

La précarité énergétique est importante en Pologne, en partie en raison de l'historique des réglementations et du développement du parc de logements et de l'énergie. La **forte dépendance des ménages modestes aux combustibles solides** pour se chauffer entraîne des problèmes de pollution de l'air. Des progrès importants ont été réalisés dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, mais des problèmes subsistent, notamment concernant les systèmes de chauffage.

Débatte depuis les **années 2000**, la notion de précarité énergétique est citée officiellement en **2009** dans un [rapport](#) de l'Office de régulation de l'énergie. L'amendement de 2013 de la [loi sur l'énergie](#) a introduit les termes cruciaux de « **clients vulnérables** » d'électricité et de gaz.

« Un **client vulnérable** d'électricité est une personne éligible à l'allocation logement (aide au revenu) parce que le niveau de ses revenus est inférieur à un seuil donné. »

Le concept actuel de clients vulnérables est donc lié à la pauvreté. En outre, l'allocation logement n'est accessible qu'aux personnes vivant dans des logements collectifs. Une définition officielle de la précarité énergétique est en cours d'élaboration, et n'a pas encore été adoptée. La réduction de la précarité énergétique devrait ainsi être abordée en intégrant les questions sociales dans les politiques d'efficacité énergétique pour les logements et dans les programmes d'aides à la rénovation.

Le principal document stratégique faisant référence à la précarité énergétique est la [Politique énergétique de la Pologne horizon 2040](#) (encore en projet). Elle mentionne la réduction de la précarité énergétique par la rénovation thermique des logements comme l'une de ses priorités. Auparavant, la [Stratégie pour la sécurité énergétique et l'environnement](#) (2014) précisait que d'ici 2020, la précarité énergétique devait être évaluée et qu'un programme pour y remédier devait être élaboré. L'un des objectifs du Plan National Energie Climat ([PNEC](#), 2020) est ainsi la réduction de la précarité énergétique, et la protection des clients vulnérables. La loi anti-smog a été mise en œuvre en 2015. Elle permet aux autorités régionales d'adopter des lois locales limitant l'utilisation du charbon par les ménages (par ex., interdiction totale du charbon pour le chauffage à Cracovie), mais elle n'incluait pas directement d'aides spécifiques pour les ménages modestes.

PRINCIPAUX ACTEURS DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

La responsabilité en matière de précarité énergétique a été transférée du Ministère de l'énergie au [Ministère du climat et de l'environnement](#). Le [Ministère de la famille et de la politique sociale](#), le [Ministère du développement économique](#) et l'[Office de régulation de l'énergie](#) ont également des compétences dans ce domaine.

Une [équipe interministérielle](#) coordonnée par le Ministère du climat et de l'environnement a été créée en 2017 et a fonctionné jusqu'en 2020. Son objectif était de créer une définition de la précarité énergétique, mais aucun résultat n'a été publié à ce jour.

Le [Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau](#) (NFOSiGW) est l'agence gouvernementale en charge des principaux programmes d'efficacité énergétique (cf. dispositifs ci-dessous).

Les **autorités régionales** et locales jouent aussi un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la précarité énergétique. Un exemple de politique locale ayant un impact national est l'alerte au smog de Skawina, liée au mouvement national d'alerte au smog. Un laboratoire national de lutte contre la précarité énergétique a ainsi été mis en place en lien avec le programme Stop Smog. Cette action a été l'une des premières à reconnaître la nécessité d'inclure les groupes vulnérables dans les actions de sensibilisation au niveau local.

Les ONG sont aussi très actives sur le sujet.

ACTEURS ET DISPOSITIFS

La précarité énergétique est principalement abordée dans le cadre de l'**aide sociale**, gérée par le Ministère de la famille et de la politique sociale. Les [allocations énergie](#) sont fournies par les municipalités et leurs centres d'aide sociale.

Les **conseillers régionaux énergie** du Fonds national pour la protection de l'environnement (NFOSiGW) jouent aussi un rôle important. Le NFOSiGW met en œuvre le programme [Stop Smog](#), qui cible les ménages en précarité énergétique vivant dans des maisons individuelles. Il fait partie du [programme pour un air propre](#) - central en matière de précarité énergétique - coordonné par le Premier ministre (cf. p.3). Les autres programmes de rénovation des bâtiments ou d'efficacité énergétique (par ex., les certificats blancs) ne comportent pas actuellement de critères sociaux ou ne sont pas ciblés sur la précarité énergétique.

L'extension et la modernisation des réseaux de chaleur, souvent co-financées avec des fonds européens, peuvent aussi contribuer à réduire la précarité énergétique grâce à des systèmes de fourniture de chaleur plus efficaces, permettant une baisse des coûts de chauffage pour les ménages.

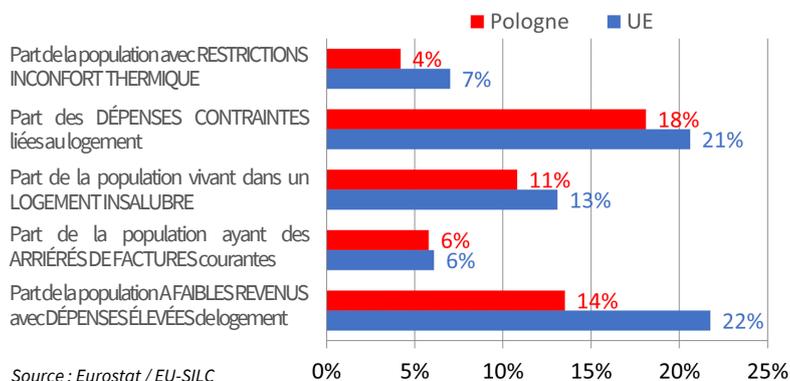
Un nombre croissant d'études sur la précarité énergétique en Pologne ont été publiées depuis 2015.

STATISTIQUES



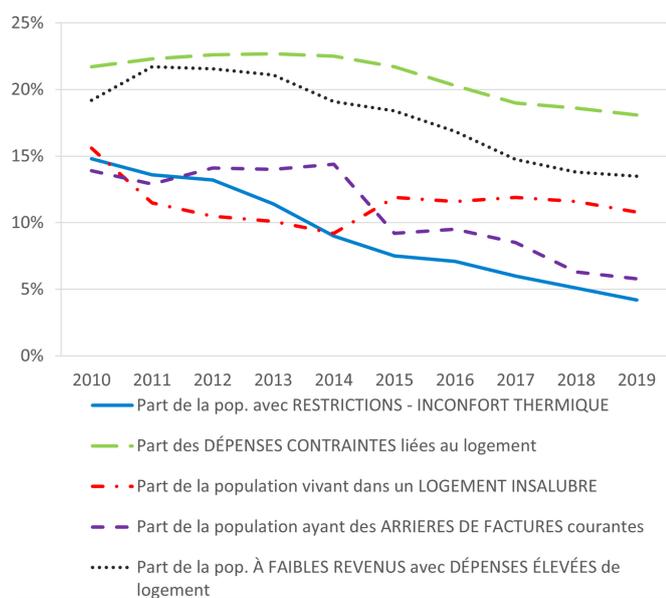
- Population: **38 million** (2019)
- Revenu équivalent médian : **7 142 € / an** (en prix courants, 2019)
- Nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté : **5,9 millions** (15.5%) (2019)
- Climat : **continental**
- Dépense annuelle moyenne en « électricité, gaz et autres combustibles » par habitant (consommations liées au logement) : **600 € / an** (en prix courants, 2019)

COMPARAISON À LA MOYENNE EUROPÉENNE EN 2019



La Pologne a en 2019 une meilleure performance que la moyenne de l'UE pour les indicateurs de précarité énergétique. En particulier, la part des ménages à faibles revenus ayant des dépenses élevées de logement est beaucoup plus faible en Pologne (14 %) que la moyenne de l'UE (22 %). Le secteur résidentiel en Pologne dépend toujours du charbon (29% de la consommation d'énergie, suivi par le gaz et les réseaux de chaleur, 20% chacun (Enerdata)), car il est moins cher que les autres énergies. Les prix du gaz et de la chaleur restent 30% inférieurs à la moyenne de l'UE. Ces prix abordables peuvent expliquer les performances des indicateurs liés aux dépenses.

TENDANCES 2010-2019



Tous les indicateurs de précarité énergétique s'améliorent depuis 2010. La part de la population vivant dans des logements insalubres montre cependant un rebond en 2014 pour se stabiliser autour de 11-12% depuis 2015.

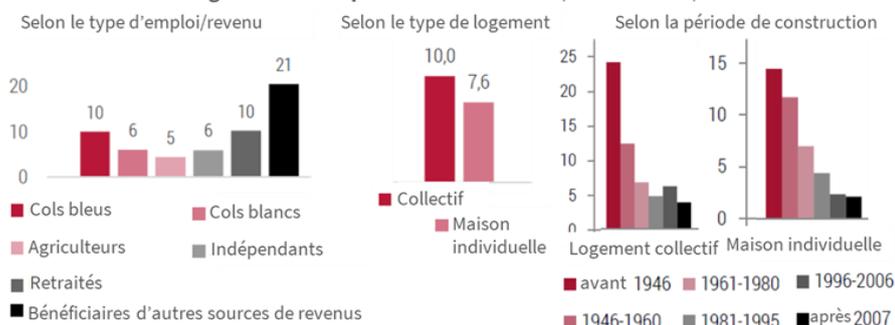
Des programmes de rénovation énergétique des bâtiments collectifs ont été mis en œuvre ces dernières années, ce qui pourrait expliquer certains progrès, notamment la diminution du nombre de personnes dans l'incapacité de se chauffer, malgré une tendance à la hausse des prix de l'énergie depuis 2010 (Enerdata). Mais la majorité des ménages vivent dans des maisons individuelles et dans des zones rurales, qui n'ont pas été ciblées par ces programmes, alors qu'elles sont plus exposées à la précarité énergétique (EPOV, 2020). Au niveau national, la consommation d'énergie spécifique des logements est donc restée inchangée. Cela montre le besoin d'élargir la cible des programmes de rénovation aux logements individuels notamment, comme avec le programme pour un air propre (cf. p.3).

Depuis 2015, le nombre de Polonais en risque de pauvreté est en baisse (malgré une augmentation du taux de pauvreté, en %, depuis 2017) : en 2019, 5,9 millions de personnes étaient en risque de pauvreté.

La crise du COVID19 a aggravé la situation de la précarité énergétique, dans une mesure encore difficile à évaluer (Nagaj and Korpysa, 2020).

DONNÉES NATIONALES

% des ménages dans l'incapacité de se chauffer (données 2017)



Source : adaptée de Sokolowski et al. 2019

Une étude de 2019 a analysé des indicateurs de précarité énergétique et les facteurs connexes, en fonction de divers paramètres (catégories socio-professionnelles, type de logement, zones rurales/urbaines) pour fournir une image détaillée de la précarité énergétique en Pologne. Cela a mis en évidence des variations régionales.

Les ménages vivant dans des bâtiments d'avant 1946, dans les zones rurales, ou dépendant de prestations sociales ont un risque élevé de précarité énergétique.

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	Allocation logement (depuis 2014).	Aide versée aux ménages les plus pauvres, pour leur permettre de couvrir leurs dépenses mensuelles de logement, incluant le chauffage et l'eau. Mais les factures de gaz et d'électricité ne sont pas incluses. En pratique, l'allocation couvre principalement les dépenses de loyer. L'allocation ne peut couvrir plus de 70 % des coûts liés à la surface standard d'un logement. Sa quantification est complexe : elle est fonction d'une série de critères spécifiques en matière de revenus et de logement.	Si le logement n'est pas raccordé à un réseau de chaleur ou de gaz, le ménage peut recevoir une somme forfaitaire pour l'achat de combustible.
	Allocation énergie (depuis 2014).	Aide spécifique pour payer les factures d'électricité, pour les personnes éligibles à l'allocation logement. Allocation strictement réglementée en termes de zones éligibles. En pratique, elle est limitée aux petits appartements. Faible montant, équivalent à 2,50-4,40 EUR par mois (par ménage). Demande gérée et aide payée par les municipalités.	Dans leur demande, les ménages doivent inclure une copie de leur contrat avec leur fournisseur d'électricité.
Aides à la pierre & économies d'énergie	Programme pour un air propre (2018 - 2029).	Programme pour la rénovation des bâtiments et l'amélioration des systèmes thermiques (budget d'environ 24 milliards d'euros sur 12 ans). Aides principalement sous la forme de subventions, mais des aides partiellement remboursables associées à des prêts bancaires sont prévues à l'avenir. Le programme inclut deux éléments : un niveau de financement de base et un niveau complémentaire. Seuls les ménages vivant dans des maisons individuelles sont éligibles. Pour le niveau supplémentaire, leur revenu mensuel doit être inférieur à 310 euros pour un ménage de plusieurs personnes, et 440 euros pour une personne seule. Le taux d'aide peut atteindre 90 % pour les ménages aux revenus les plus faibles. Le programme peut couvrir l'audit énergétique, le raccordement et l'installation de systèmes de chauffage, l'amélioration de l'efficacité énergétique des murs, des fenêtres et des portes.	Il existe des plafonds d'aide spécifiques pour certains types d'action et de bâtiments. En février 2021, 1000 municipalités avaient signé un accord pour une mise en œuvre locale du programme, suite à des améliorations des procédures.

INITIATIVES COMPLÉMENTAIRES

TYPE D'INITIATIVE	Détails
Bonus de thermo-modernisation	<i>Aides à la rénovation de logements (sans critères sociaux), surtout utilisées par les coopératives de logements et associations de copropriétaires (460 800 logements rénovés sur 2009-2019).</i>
Déduction fiscale pour les améliorations d'efficacité énergétique	<i>Un propriétaire ou copropriétaire d'une maison individuelle peut déduire de sa déclaration de revenus les dépenses d'amélioration d'efficacité énergétique de sa maison.</i>
Compteurs en prépaiement	<i>Les clients vulnérables peuvent se faire installer ce type de compteur sans frais supplémentaire.</i>

ZOOM sur le Programme Stop Smog



'Stop Smog' est un volet spécial du programme pour un air propre, et est **destiné aux ménages en précarité énergétique**. Il prévoit des aides pour le remplacement du type de chauffage (y compris vers des systèmes d'ENR), la rénovation thermique et le raccordement au réseau de chaleur ou de gaz, pour les **maisons individuelles**.

Le montant d'aide varie en fonction des revenus du ménage, jusqu'à 11 600 € par maison. **70 %** de l'aide vient du **budget de l'État** (du Fonds pour la thermo-modernisation et la rénovation), les **30 %** restants sont financés par les **budgets locaux** (y compris les apports éventuels des résidents).

Les candidats au programme sont les **autorités locales**. Les **programmes municipaux** sélectionnés sont établis pour 3 ou 4 ans. Les municipalités sont à même de cibler les ménages dans le besoin, car elles gèrent les allocations logement et énergie. Le résident signe un accord avec la municipalité et offre l'accès à son domicile pour les travaux.

7 communes ont signé une convention suite au premier appel d'offres, avec 8,2 millions d'euros de l'État et 3,7 millions d'euros des communes pour agir dans 1 100 logements. Le dispositif a été **révisé début 2021** pour faciliter les demandes des communes, et permettre des demandes de groupements de communes. L'État a prévu 31 millions d'euros pour l'appel de 2021, en espérant sélectionner 70 municipalités. 113 millions d'euros sont prévus pour les appels de 2022-2024.

OPÉRATIONS EXEMPLAIRES

Projet Précarité énergétique de l'IBS (recherche; 2015, 2018)

Projet de recherche de l'IBS (Institut polonaise pour la recherche structurelle), financé par la Fondation Européenne pour le Climat (2015-2017), puis par le Ministère polonais de l'entrepreneuriat et la technologie et le Forum Energie (2018).



Objectif : Développer les connaissances et l'évaluation de la précarité énergétique en Pologne.

Approche : Revue des **méthodologies d'évaluation de la précarité énergétique** en Europe, et développement et adaptation d'indicateurs de précarité énergétique pour la Pologne. Analyse du **ciblage** et de l'**efficacité des politiques** de lutte contre la précarité énergétique en utilisant un modèle de micro-simulation.

Analyse de l'influence de la précarité énergétique sur la **pollution de l'air**.

Résultats : Plusieurs publications en polonais et en anglais (par ex., [Sokołowski et al. 2019](#)).

Résultats et **recommandations** discutés dans de multiples forums politiques et scientifiques.

ASSIST (Réseau d'aide pour les économies d'énergie des ménages) (Horizon 2020 ; 2017-2020)

Coordonné par AISFOR SRL (Italie), avec deux partenaires polonais (la Fédération des associations de consommateurs et l'Agence pour les économies d'énergie).

Objectif : Réduire la précarité énergétique grâce à un soutien personnalisé pour les ménages vulnérables.

Approche : Développement de dispositifs de formation et d'un **réseau de conseillers énergie** (les HEAs), avec des connaissances sur les **aspects sociaux, techniques et de communication**. Une plateforme en ligne permet aux HEAs de partager leur expérience et d'accéder à des informations et de la formation continue. Des **actions de sensibilisation** ont été organisées pour les citoyens sur la précarité énergétique et les conseils en énergie.

Résultats : **304 HEAs** (dont 53 en Pologne) ont aidé **5 242 ménages** (dont **1 875 en Pologne**). En Pologne, les HEAs ont informé les ménages sur les programmes pouvant les aider (par ex., Stop Smog). Les actions de sensibilisation ont inclus un **Bus énergie** pour atteindre les personnes qui n'iraient pas à un centre de conseil. Les rapports d'ASSIST incluent une revue de [bonnes pratiques](#) et comment les répliquer.

FINE Power Engineering - Civic ENERGY (coopératives locales d'énergie ; 2019)

Projet partie du programme d'innovation sociale pour lutter contre la précarité énergétique, lancé par la Fondation Schneider Electric et Ashoka dans des pays d'Europe centrale et de l'est.



Objectif : Fournir une **énergie renouvelable et abordable** aux personnes hors des grands centres urbains, en ciblant les résidents de maisons individuelles isolées, de fermes, ou de petits logements collectifs dans des **petits villages**.

Approche : **Modèle d'incubation** pour le développement de **coopératives** sociales d'énergie, proposant des services aux communautés, comme l'installation de panneaux solaires.

Résultats : Le projet visait à créer et tester un modèle et des outils pour le répliquer. Le développement des coopératives ou communautés d'énergie était limité en Pologne. Un premier cadre législatif a été adopté en 2015. Mais le développement est encore lent. Le mouvement "[Plus que de l'énergie](#)", qui rassemble des gouvernements locaux, des ONG et des citoyens, plaide pour de meilleures conditions pour les coopératives d'énergie.

EVALUATE (Vulnérabilité énergétique et transitions urbaines en Europe) (recherche; 2013-2018)

Financé par le Conseil européen de la recherche, en partie mis en œuvre en Pologne avec l'Université de Gdansk, et en étroite collaboration avec la ville de Gdansk et l'Institut métropolitain de recherche.



Objectif : Etudier comment les structures institutionnelles, l'environnement bâti et les pratiques quotidiennes façonnent la **vulnérabilité énergétique**.

Approche : **Enquête** auprès de plus de 700 ménages, praticiens, experts, décideurs et activistes à travers la Pologne, avec un focus sur le centre-ville de Gdansk. Le projet a documenté et quantifié la présence de la précarité énergétique aux niveaux local, régional et national. Des **ateliers et événements politiques** ont été organisés pour des groupes de réflexion polonais, des universitaires, des autorités régionales et locales, des ONG locales et des responsables de la protection de l'environnement.

Résultats : Un résultat spécifique a été la découverte d'une "**gentrification bas carbone**" à Gdansk, et la fourniture de conseils aux autorités compétentes dans la lutte contre la précarité énergétique.

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

- [Equipe interministérielle sur la précarité énergétique](#) coordonnée par le Ministère du climat et de l'environnement
- [Plan National Energie Climat de la Pologne](#)
- [Office de régulation de l'énergie \(URE\)](#)
- Karpinska and Śmiech (2021). [Breaking the cycle of energy poverty. Will Poland make it?](#)
- Sokołowski et al. (2020). [7\) Energy poverty between energy paradigms in Poland.](#)
- Sokołowski et al. (2019). [Measuring energy poverty in Poland with the multidimensional energy poverty index.](#)