



La Précarité Énergétique en France

« Comprendre pour agir »

*Gilles Pereyron, Vice-président et Valérie Gonçalves, Secrétaire à l'organisation
Membres du Bureau
Droit à l'Énergie SOS FUTUR - Décembre 2014*

Droit à l'Énergie SOS FUTUR est une Organisation Non Gouvernementale internationale de droit français composée uniquement de personnes morales (associations, ONG, organisations syndicales nationales et internationales). A ce jour, elle compte 401 organisations adhérentes provenant de 68 pays et regroupe plus de 70 millions de membres.

Notre association se fixe comme objectif de rassembler celles et ceux qui veulent agir en faveur de la reconnaissance du droit à l'énergie comme un droit fondamental de l'homme, partager l'énergie et protéger les équilibres de la planète et les intérêts écologiques des générations futures.

DROIT A L'ENERGIE SOS FUTUR a obtenu le statut consultatif spécial auprès du Conseil Economique et Social des Nations-Unies en 2004. Celui-ci a été renouvelé en 2014.

C'est pour combattre les inégalités d'accès à l'énergie dans le monde, en effet deux milliards d'êtres humains n'ont pas accès à l'énergie et en Europe on estime entre 75 à 125 millions d'êtres humains en pauvreté énergétique, que DAE SOS FUTUR propose aux Etats d'inscrire dans leur Constitution le droit à l'énergie et à l'eau comme un droit de l'Homme, en créant les conditions de l'accès aux énergies, en étant force de proposition en matière de tarification sociale réelle.

Faire du droit à l'énergie un droit fondamental

La précarité Energétique en France

Le contexte

Pauvreté en France (INSEE)

Selon la définition de l'INSEE, la **pauvreté en France** concerne toutes les personnes dont le revenu est inférieur à une fraction donnée (50 ou 60 %) du revenu français médian, soit 987 euros en 2012.

9 septembre 2014 - La France compte entre 5 et 8,6 millions de pauvres selon la définition adoptée. Depuis 2002, le nombre de personnes concernées a augmenté de 1,3 million.

Dans le premier cas, le taux de pauvreté est de 8,2 %, dans le second de 14 %. En 2012, le seuil de pauvreté situé à 60 % du revenu médian, pour une personne seule, est de 993 euros mensuels, celui à 50 % de 828 euros.

La définition de la précarité énergétique a été introduite par la Loi N°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Loi Grenelle 2) qui vient elle-même modifier la Loi N°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite Loi Besson). Ainsi, la précarité énergétique est définie 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 ».

On considère que la **précarité énergétique** commence quand le **taux d'effort des dépenses consacrées à l'énergie est supérieur à 10 %**. Pour l'ADEME (2008), "les ménages les plus pauvres consacrent 15 % de leur revenu aux dépenses énergétiques contre seulement 6 % pour les plus riches" (cf. ADEME & Vous, Stratégie et Études n° 3, 03/04/2008). **Le stade de la pauvreté énergétique peut être considéré comme atteint lorsque le taux d'effort est supérieur à 15 %**.

Actuellement (2010-2012) l'énergie représente en moyenne 7,7 % de la consommation des ménages français, soit un niveau important au regard de ce seuil de précarité énergétique, situé à 10 % des revenus. 9 millions de Français seraient donc touchés par la précarité énergétique. Selon d'autres sources, cette précarité touche environ 3,8 millions de ménages en 2012, pour 90 % dans le parc privé, et pour des propriétaires dans 62 % des cas, souvent ruraux, âgés et vivant dans un habitat *ancien* (avant 1975, date de la 1ère réglementation thermique).

La précarité énergétique: un symptôme de l'ampleur de la pauvreté

On estime à 4 millions de foyers touchés par la précarité énergétique en France, chiffre retenu lors des débats sur la loi transition énergétique.

Les causes de la précarité énergétiques

Tous les rapports et/ou études européennes ou françaises font apparaître 3 facteurs déterminant à la précarité énergétique :

1. La faiblesse des revenus du foyer
2. La qualité du logement dû à une mauvaise isolation thermique
3. Le coût de l'énergie

La première cause est la faiblesse des revenus des foyers

C'est la question de l'emploi, des salaires et des pensions. En fin de compte, c'est la lutte contre la pauvreté et une meilleure répartition des richesses dans les pays développés. Cette question n'est jamais abordée lors du traitement ou des rapports sur la précarité énergétique.

La troisième cause est le coût élevé de l'énergie

Là encore, cette question n'est que très rarement abordée. En Europe, la notion de précarité est apparue avec la mise en œuvre des directives sur la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz. A l'époque, la Commission Européenne affirmait que la concurrence dans l'électricité et le gaz ferait baisser les prix, la Commission s'est toujours refusée à un bilan sur la déréglementation du marché de l'énergie. Le seul bilan a été réalisé en 2006 par l'EPSU (Fédération Syndicale Européenne des Services Publics). La fin des tarifs régulés dans de nombreux pays européens a contribué à cette augmentation des coûts de l'énergie.

Ceci n'est pas le cas pour l'instant en France où le coût du kWh électrique est de 14,07 cts € TTC. En moyenne en Europe, il est de plus de 20 cts € et de 29.21 cts € en Allemagne. Mais le tarif de l'énergie est constitué par de nombreuses taxes (34 % pour l'électricité).

En 2014, le prix hors taxes du kWh électrique est de 9,09 cts €.

Le passage du prix Hors Taxes (HT) aux prix Toutes Taxes Comprises (TTC) se fait en ajoutant aux prix HT les taxes et contributions suivantes en vigueur au 1^{er} novembre 2014 :

- la Contribution au Service Public de l'Electricité (CSPE) égale à 1,65 cts euro HT par kWh
- Les TCFE : taxes municipale (0,633 cts € HT par kWh) et départementale (0,317 cts € HT par kWh).

La TVA de 20 % est appliquée aux tarifs HT+ la CSPE + TCFE.

Les dispositifs de gestion de la précarité énergétique

Le constat est aujourd'hui partagé et le traitement social est défini. En théorie un travail de fond est réalisé sur l'état du parc de logement, avec le plan «Habiter Mieux» de janvier 2010. D'autre part, les travailleurs sociaux sont sensibilisés et appelés à détecter les situations de

précarité énergétique, à les signaler pour qu'elles soient prises en charge. Au-delà de l'intervention institutionnelle, les associations caritatives interviennent et surtout identifient les difficultés à payer les factures relatives au chauffage.

Les dispositifs existants s'intéressent en général aux défauts de paiement et aux coupures de fournitures qui concernent l'électricité et le gaz en réseau. Les modes de chauffage individuels hors distribution en réseau ne sont pas traités, la livraison du combustible étant dans ce cas conditionnée à la capacité à payer.

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) et que l'on a étendus par le décret 2013-1031 du 15 novembre 2013. Sont ainsi éligibles les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 2 175 € par part.

Les familles bénéficiant de ces tarifs ne sont pas forcément en précarité énergétique et n'ont pas forcément un chauffage individuel au gaz ou à l'électricité, mais ils font bien partie des pauvres.

Le montant alloué est fonction de la puissance souscrite, plafonnée à 9 kVA et du nombre d'Unités de Consommations (nombre de personnes éventuellement différent du nombre de parts fiscales).

	Puissances souscrites		
	3KVA	6 KVA	9KVA
1 UC	71 €	87 €	94 €
1 < Nb UC < 2	88 €	109 €	117 €
2 UC et plus	106 €	131 €	140 €

Nombre d'UC (Unité de Consommation) : la 1ère personne du foyer compte pour 1 UC, la 2ème pour 0,5 UC, les 3ème et 4ème personnes comptent chacune pour 0,3 UC et chaque personne supplémentaire compte pour 0,4 UC.

Le ministre a reconnu lui-même lors de la remise du rapport de l'ADEME sur les tarifs sociaux de l'énergie (novembre 2013), que le montant de l'aide était notablement insuffisant. Le rapport évalue la facture moyenne d'électricité à 700 €, l'aide n'en couvrira donc qu'une faible part¹. Le « filet de sécurité » ne joue donc que faiblement son rôle. Aucun objectif en matière de réévaluation des aides n'a été fixé, ni en terme de délai, ni en terme de critères à retenir pour définir de nouveaux montants.

Le Tarif Première Nécessité (TPN) institué en 2005 touchait environ 1 million de ménages (bilan financier EDF 2012). Un nombre de 3 409 176 bénéficiaires est estimé par la CRE à fin 2014. Et pour le gaz (TSS), un nombre prévisionnel de bénéficiaires fin 2014 de 1 138 000 (+150% par rapport à 2012).

S'ils permettent de limiter la dépense, ils limitent également la consommation d'électricité, puisqu'ils ne s'appliquent que sur des contrats de petite puissance (100kwh/mois). L'automatisation de l'ouverture du droit a fait progresser le nombre de bénéficiaires.

¹ L'aide versée au ménage bénéficiant de ces tarifs sociaux était, fin 2012, en moyenne **de l'ordre de 90 € de remise annuelle pour les bénéficiaires du TPN, et d'environ 100 € pour le TSS.**

La loi transition énergétique sur la précarité énergétique

L'article L 100-2 du code de l'énergie est modifié. Il inscrit la reconnaissance d'un droit à l'énergie en garantissant aux plus démunis l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, ainsi qu'aux services énergétiques. Avec l'extension de la trêve hivernale à travers l'article 8 bis jusqu'au 31 mars à l'instar de celle au logement, nous pouvons saluer ces avancées.

D'autre part, l'article 60 traite également de la précarité énergétique en instaurant un chèque énergie élargi à toutes les énergies de chauffage. Pour DAE SOS FUTUR, cela va dans le bon sens, mais il reste beaucoup d'interrogations. Les critères d'attribution sont mal définis. Par exemple comment les familles en précarité avec un chauffage collectif vont-elles le toucher ? La question du financement reste très floue ainsi que le montant de ce chèque et aussi sa gestion et ses frais de gestion.

D'autre part, la loi avec l'introduction de ce chèque fait disparaître les tarifs de première nécessité. Pour DAE SOS Futur, c'est une remise en cause du Droit Fondamental de l'accès à l'énergie, notamment celui à l'électricité qui est un droit vital pour la vie. 3,4 millions de foyers perçoivent le TPN. Or ces familles ne sont pas forcément en précarité énergétique et ne sont pas forcément équipées de chauffage électrique. Le TPN est un tarif annualisé hors période d'hiver et de chauffage.

L'accès à l'électricité comme produit de première nécessité n'est pas circonscrit au chauffage mais à un besoin vital pendant toute l'année pour ces familles (cf l'étude réalisée par l'Institut Energie et Développement (IED). Un autre exemple européen le montre, celui de l'Allemagne. En effet, ce pays ne reconnaît pas la précarité énergétique comme tel, mais a mis en place un chèque énergie. A ce jour, on compte en moyenne plus de 500 000 coupures d'électricité et pourtant le chauffage électrique ne représente que 13% des modes de chauffage.

La deuxième CAUSE, la qualité du logement dû à une mauvaise isolation thermique

Chauffage et droit à un logement décent

Le «mal logement» s'accompagne toujours de «mal chauffage». Un habitat ancien, individuel et non rénové est systématiquement associé à un Taux d'Effort Energétique (TEE) supérieur à la moyenne. Les ménages vivant dans ces logements ont en général de faibles revenus et sont dans l'incapacité d'assumer les investissements nécessaires tant en matière d'isolation que de chauffage efficace.

Le mauvais chauffage a des répercussions sur la santé (la qualité du logement se dégrade). Une température insuffisante s'accompagne souvent d'un taux d'humidité trop important et conduit à des problèmes de santé. Par ailleurs, l'utilisation d'un chauffage d'appoint de mauvaise qualité et la mauvaise ventilation des logements nuisent à la qualité de l'air et sont également facteurs de dégradation de la santé des habitants.

Le chauffage électrique n'est pas un facteur clef de la précarité énergétique. L'étude de l'INSEE fait apparaître un taux de dépense de chauffage qui dépend beaucoup plus du mode d'habitat (collectif ou individuel) que du mode de chauffage.

Le fait de confondre l'aspect individuel du chauffage électrique avec l'aspect individuel de l'habitat introduit un biais important dans l'analyse. Il est intéressant de constater que le même problème se pose avec le bois qui est en général un mode de chauffage individuel associé à un habitat individuel. Il constitue, d'après ce tableau, un des types de chauffage réclamant la plus grosse part du budget des ménages qui l'utilisent.

Effort énergétique en fonction du type d'habitat (% revenu)

Type d'habitat	Chauffage	Transports	TOTAL
Collectif	2,9	2,8	5,7
Individuel	6,0	4,1	10,2

Effort énergétique en fonction du type de chauffage (%revenu)

Type de chauffage	Chauffage	Transports	TOTAL
Electrique	4,1	3,7	7,8
Fuel collectif	2,9	3,0	5,9
Gaz collectif	2,6	3,0	5,5
Fuel individuel	8,5	4,2	12,8
Gaz individuel	4,7	3,3	8,0
Bois	5,2	4,9	10,1
Autres	2,8	2,8	5,6

Etude IED sur le chauffage électrique 2014

La dernière enquête nationale Logement commence à être ancienne puisque menée en 2006.

La facture énergétique : 2 300 € en moyenne par ménage et par an

L'énergie est un poste important de consommation des ménages puisqu'elle représente en moyenne 8,4 % de leurs dépenses en 2006 : 4,8 % pour leur résidence et 3,6 % pour leur moyen de transport individuel. En 2006, chaque ménage débourse ainsi en moyenne 2 300 € par an pour payer l'énergie de son logement et le carburant. Dans le budget des ménages, l'énergie pèse autant que l'habillement ou que les loisirs et la culture.

Les dépenses de chauffage, d'électricité et de carburants varient fortement selon le lieu d'habitation. Ainsi, l'effort énergétique, part allouée aux coûts de l'énergie dans le budget d'un ménage, est près de deux fois plus faible dans l'agglomération parisienne (5,7 % en 2006) qu'en zone rurale (11,3 %). On peut noter que les logements sont plus grands en milieu rural : il s'agit le plus souvent de maisons individuelles, ce qui implique une plus grande consommation de chauffage. D'autre part, le domicile est plus éloigné du lieu de travail en milieu rural, ce qui engendre des dépenses de carburant plus élevées.

De plus, les ruraux se chauffent davantage au fioul que les urbains. Or le type de combustible utilisé est un facteur déterminant de la facture énergétique du logement. Ainsi, on estime qu'avec des caractéristiques de logements égales (type d'habitation, ancienneté de construction, localisation géographique, milieu d'habitation) et des caractéristiques de

ménage égales (niveau de revenu, âge de la personne de référence, composition, statut d'occupation du logement), un ménage dont le logement est chauffé au fioul (respectivement au gaz) dépensait en 2006 environ 28 % (respectivement 5 %) de plus au mètre carré qu'un même ménage ayant choisi l'électricité.

De même, l'âge est un facteur déterminant dans la facture énergétique : un ménage dont la personne de référence a plus de 70 ans consacre 3,5 points de plus de son budget à l'énergie qu'un ménage de moins de 30 ans. Cela est dû aux dépenses d'énergie pour l'habitat car les ménages âgés vivent dans des logements plus grands.

En revanche, les personnes âgées et les retraités dépensent moins en carburant que les actifs qui doivent faire face à des dépenses liées aux trajets domicile-travail. Toutes choses égales par ailleurs, la dépense annuelle de carburant augmente de 591 € par actif occupé supplémentaire dans le ménage.

Plus les revenus d'un ménage sont élevés, plus les dépenses d'énergie le sont aussi. En effet, les ménages aisés occupent des logements plus grands et plus équipés, et payent par conséquent une facture énergétique plus élevée. Malgré cela, le poids de ce poste dans l'ensemble de leurs dépenses (effort énergétique) reste inférieur à celui des plus modestes : les 20 % des ménages les plus pauvres consacrent 9,6 % de leur budget à l'énergie, contre seulement 7 % pour les 20 % des ménages les plus aisés.

En conclusion

Les conséquences humaines de la précarité énergétique sont multiples et ne concernent pas que l'électricité ou le gaz.

Non seulement la précarité énergétique est due aux caractéristiques du logement, mais est aussi présente dans l'emploi et dans le travail au quotidien de certaines catégories de salariés.

La question de la double précarité énergétique : la vulnérabilité énergétique (logement + domicile travail) a été abordée au sein de diverses études, mais elle reste difficile à circonscrire.

La problématique d'accès à l'énergie met en péril l'emploi tout entier et non seulement l'accès à son lieu de travail. Le coût des carburants agit, dans le cadre de certaines formes d'emplois particulièrement exposés, sur la capacité à faire son travail et exercer son métier.

L'accès à l'énergie et le travail sont des composantes très structurantes de la société. La vulnérabilité énergétique élargie (logement et transport) associée au travail pauvre crée des situations nouvelles d'enclavement.

Effectivement, outre les difficultés à se chauffer ou à se déplacer dans la sphère privée, la vulnérabilité énergétique rend également difficiles et coûteux les déplacements pour se rendre sur son lieu de travail (double fragilité, double peine).

Ces questions devraient aussi être traitées lorsque que l'on aborde la précarité énergétique.

Mais nous pouvons affirmer que si nous traitons seulement la deuxième cause, nous améliorerons bien évidemment la qualité des logements et nous répondrons aux enjeux d'économies d'énergie. Encore faut-il pour réussir que les moyens financiers correspondent aux besoins. Est ce que cela sera suffisant pour supprimer la précarité énergétique ? Non, si nous ne traitons pas la première et la troisième cause !

Pour Droit à l'énergie SOS Futur, nous proposons :

- 1. Une loi française, décrétant l'énergie comme un bien vital à la vie et le droit à l'accès à l'énergie comme un droit fondamental opposable.**
- 2. La suppression de la TVA à 20% sur l'électricité et le gaz, produit de première nécessité. La TVA devrait être de 5.5% maximum.**
- 3. Pour les gens en précarité énergétique, la suppression de la taxe CSPE sur l'électricité et de la CTSS sur le gaz.**
- 4. Le maintien des tarifs sociaux pour l'électricité et le gaz, avec une augmentation significative de leur montant pour répondre au droit à l'accès à l'énergie, droit fondamental pour la vie².**
- 5. Le financement du chèque énergie ne peut pas reposer sur l'électricité via la CSPE et sur le gaz via la CTSS. Il faut que l'ensemble des entreprises du secteur énergétique participe à la solidarité.**
- 6. Le montant du chèque énergie devrait être a minima de 250 euros.**
- 7. Réduire la mobilité contrainte (due notamment à l'étalement urbain) et développer les transports collectifs accessibles au plus grand nombre.**
- 8. Et surtout pour sortir de la précarité énergétique durablement, l'augmentation des revenus minimum (salaires, pensions et aides sociales) pour garantir à chaque Français leurs droits fondamentaux : logement, eau, électricité, chauffage et accès à la santé.**
- 9. Un plan gouvernemental à la hauteur des enjeux concernant la réhabilitation des logements privés et publics, collectifs et individuels.**

² Il convient de noter que les fournisseurs d'électricité qui proposent le TPN (EDF et les ELD seulement en pratique au 31/12/2013) bénéficient d'une compensation croissante de leur versement au FSL, qui a atteint 100 % en 2013. Et donc, leur disparition pourrait remettre en cause le versement aux FSL pour certains. Le Fonds de solidarité pour le logement accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement.