
L'ÉNERGIE ACCESSIBLE POUR TOUS, UN DÉFI MODERNE

par Michel DERDEVET

Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris (*)

Les notions de « pauvreté énergétique » et de « précarité énergétique » ont fait irruption dans le débat public européen et mondial. Cette question de la vulnérabilité énergétique des consommateurs s'impose désormais comme une priorité, non seulement aux États, mais aussi à l'Union européenne. Cet article présente ce concept qui regroupe des notions différentes selon les États et constate que si les causes sont diverses, les conséquences sont identiques. Après l'examen de la situation actuelle en France, l'auteur propose des pistes de réflexion pour lutter contre cette situation et arrive à la conclusion qu'un « plan Marshall » autour de la solidarité européenne permettrait à la fois d'améliorer cette situation et de renforcer le projet européen.

Depuis le milieu de la décennie passée, les notions de « pauvreté énergétique » et de « précarité énergétique » ont fait irruption dans le débat public européen, le « vieux continent » constatant alors, avec surprise, son incapacité à assurer le *welfare* énergétique minimum de tous ses citoyens. Mais ce sujet dépasse largement l'horizon des 27. À ce jour, 1,3 Md d'habitants de la planète n'ont toujours pas accès à l'électricité, et 2,4 Mds vivent sans condition de cuisson des aliments propre (1). À l'aube d'une année 2012 placée par l'ONU sous le sceau « Sustainable energy for all », les inégalités sont là: 20 M d'habitants de l'État de New York consomment annuellement l'équivalent énergétique de 800 M d'habitants de l'Afrique sub-saharienne! Et pourtant, les experts de l'AIE estiment qu'il suffirait de multiplier par 5,3 les programmes afférents (2) et de consacrer, d'ici 2030,

48 Mds\$/an à la pauvreté énergétique pour garantir à cet horizon un accès universel à l'énergie de tous les habitants de la planète. Soit un effort annuel mondial équivalent à l'achat de 128 Airbus A380!

Si l'on revient dans l'espace européen, dans un contexte de récession larvée de notre économie, la question de la vulnérabilité énergétique des consommateurs s'impose désormais comme une priorité, non seulement pour les États, mais aussi pour l'Union elle-même. La Commission européenne estimait l'an dernier que 65 M d'Européens étaient confrontés à cette précarité énergétique, qui frappe donc – au bas mot – un Européen sur huit. La difficulté majeure réside cependant dans l'hétérogénéité des définitions utilisées par les différents pays, et dans la grande confusion concernant l'usage des termes « précarité énergétique » et « pauvreté énergétique ». La « précarité énergétique » implique une dimension d'incertitude et de vulnérabilité pouvant entraîner, en fonction des circonstances, tel ou tel foyer dans une situation fragilisée, tandis que la « pauvreté

(*) Auteur notamment de *Les réseaux électriques au cœur de la civilisation industrielle*, *Timée*, 2007, avec Christophe BOUNEAU et Jacques PERCEBOIS et *L'Europe en panne d'énergie*, *Descartes*, 2009.

(1) AIE – *World Energy Outlook 2011*.

(2) L'accès à l'énergie mobilise aujourd'hui 9,1 Mds \$ dans le monde, essentiellement issus des organisations multilatérales (34%) et des aides bilatérales au développement (31%).

énergétique » se traduit, elle, par un manque de ressource avéré par rapport à un seuil défini. Les deux termes sont à l'évidence utilisés d'une façon trop indifférenciée et mériteraient un travail conceptuel plus approfondi. La précarité énergétique évoque une situation temporaire, face à laquelle on s'en remet à Dieu (3). La pauvreté énergétique renvoie, elle, à la condition sociale et fait intervenir des facteurs exogènes (évolution des prix, conjoncture économique) et des facteurs endogènes (choix de vie, de localisation, de logement, vieillissement, évolution des revenus).

I. — LA « PAUVRETÉ/PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE », UN CONCEPT EUROPÉEN DIFFUS

Si tous les pays européens ont engagé ces dernières années des programmes de lutte contre la pauvreté/précarité énergétique, force est de constater qu'ils mettent derrière ces notions des contenus différents.

Les Anglais, souvent caricaturés pour leur « libéralisme », ont paradoxalement été les premiers à réfléchir sur cette *fuel poverty*. Le Labour en fit, début 2000, l'un des objectifs majeurs de sa politique sociale visant, à l'horizon 2018, la disparition totale de la *fuel poverty* dans tous les pays du Royaume-Uni. Cette notion est définie chez eux, de manière « objective », comme la situation d'un foyer qui doit dépenser plus de 10% de ses revenus pour maintenir un niveau satisfaisant de chaleur dans son logement (21° C dans la pièce principale et 18° dans les autres pièces occupées). Pour ce faire, trois données sont agrégées: le *revenu du foyer* (*full income + basic income*), le *prix de l'énergie* (calculé par prix moyen par région, sur la base de quatre usages – chauffage, ECS, éclairage et appareils électroménagers, cuisson – et de plusieurs *fuel mix*) et la *consommation d'énergie*. Cette définition

limite certes le diagnostic de la pauvreté au seul chauffage, excluant ainsi d'autres besoins essentiels tels que la cuisson ou l'eau chaude, mais au moins, c'est un début d'approche générale, dont l'Europe pourrait s'inspirer.

Autre pays européen ayant lui aussi essayé de mieux cerner cette notion, la Belgique, qui, dès 2007, a défini au niveau fédéral le « client protégé », pouvant bénéficier des tarifs sociaux d'électricité et de gaz, comme celui recevant déjà des aides sociales prédéfinies ou des allocations via des organismes sociaux reconnus. Ce statut de « client protégé », qui peut être élargi au niveau régional (4), permet de bénéficier de dispositifs particuliers gratuits (compteur à budget, fourniture garantie en gaz et électricité du 1^{er} novembre au 15 mars,...).

En 2008, L'Italie et l'Espagne adoptaient elles aussi, au plan national, des dispositifs assez similaires de *bonus elettrico* ou de *bono social*. En Italie, sont concernés plus de 5 M de foyers pour l'électricité et 3,5 pour le gaz; l'Espagne, elle, estimait l'an dernier les bénéficiaires potentiels du *bono social* à 5 M d'Espagnols. Dans les deux cas, le tarif social n'est valable que pour la résidence principale, pour une puissance souscrite inférieure à 3kW, et n'est déclenché qu'en deçà de minima de revenus (7500 €/an en Italie) et/ou de situations spécifiques (retraites minimales, chômage, ...); et ce tarif est progressif selon le nombre de personnes dans le foyer. Par contre, le financement de cette tarification sociale diffère entre les deux pays; en Espagne, ce sont les producteurs qui financent le *bono social*, pour un montant annuel estimé entre 0,45 et 1 Md d'€; le *bono elettrico* italien est, lui, financé via la tarification par tous les consommateurs finals, à l'image de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) française.

Pour terminer ce rapide panorama européen par l'Allemagne, force est de constater l'absence de définition précise de la *Brennstoff-*

Armut dans ce pays. Il n'y a pas en Allemagne de tarif social fédéral, la structuration du secteur autour de 900 *Stadtwerke* (5) faisant d'elles les principales opératrices des politiques sociales de lutte contre la pauvreté énergétique. Ainsi n'existent outre-Rhin que des tarifs sociaux locaux, à l'initiative des Länder (6), portés par les entreprises énergétiques locales ou régionales.

Enfin, en France, un groupe de travail sur la précarité énergétique fut mis en place dans le cadre du Plan bâtiment du Grenelle de l'environnement et un rapport sur le sujet a été remis en janvier 2010. Suite à cette démarche, notre pays a défini la précarité énergétique dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement de la manière suivante: *Est en situation de précarité énergétique 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 conditions d'habitat* (7). Les collectivités locales sont invitées, dans le cadre du programme « habiter mieux » piloté par l'ANAH, à identifier les propriétaires occupants à revenus modestes pour leur proposer des aides en vue d'améliorer l'isolation thermique de leur résidence.

C'est un premier pas, qui va dans le bon sens, de même que le lancement, toujours en 2010, d'un « engagement national contre la précarité énergétique » et la mise en place, en 2011, d'un « Observatoire national de la précarité énergétique » qui travaille en partenariat avec l'ensemble des

(3) En latin, *precarius* signifie « obtenu par prière ».

(4) Ce qui est le cas en Wallonie.

(5) Compagnies municipales.

(6) Régions.

(7) Loi « Grenelle 2 », article 11, alinéa 4.

entités concernées (administrations, entreprises, ONG) et devrait permettre à la fois un recensement exhaustif des dispositifs de lutte déjà existants, une qualification plus précise de la précarité énergétique par croisement des sources de données existantes et une vision plus étendue de cette notion intégrant les transports et la mobilité. Il n'empêche que, comme beaucoup d'autres grands pays européens, nous donnons le sentiment de découvrir, sur l'obstacle, cette question structurelle, bercés que nous sommes – encore – par le mythe de « l'énergie la moins chère du monde » ...

II. — DES CAUSES MULTIPLES, AUX CONSÉQUENCES IDENTIQUES

La précarité énergétique est souvent issue, partout en Europe, d'un cercle vicieux, issu d'un cumul des handicaps: peu de ressources, reléguant les locataires dans des « passoires » thermiques, ne permettant pas de faire face à l'envolée des prix de l'énergie.

Au final, un constat, terrible, s'impose: la pauvreté énergétique est un facteur de dégradation de la santé des personnes qui la subissent. Les différentes études médicales ont montré sa très forte corrélation avec l'apparition de syndromes touchant principalement les enfants et les personnes âgées. L'Organisation mondiale de la Santé estime à 1,5 M les décès dus annuellement au manque d'énergie propre et aux fumées de combustion dans la cuisson des aliments. Même au Royaume-Uni, au pays de la City (!), on estime que la surmortalité hivernale causée par les mauvaises conditions de chauffage des logements oscille entre 25 000 et 40 000 décès supplémentaires! Le froid constant et l'humidité des logements favorisent en effet la multiplication de pathologies respiratoires (bronchite, asthme, ...), souvent mortelles. Les médecins estiment, généralement, qu'il y a risque

d'infections respiratoires en dessous de 16 °, danger cardiovasculaire en dessous de 12° et risque d'hypothermie au-delà de deux heures en dessous de 6°.

La faiblesse des ressources financières est bien sûr le premier facteur de paupérisation, car l'énergie reste pour les plus démunis un poste de dépense incompressible, répondant à des besoins essentiels, de plus en plus difficile à couvrir si l'on est en deçà des minima sociaux, si l'on est au chômage ou à temps partiel et si l'on est surendetté. En pleine crise des dettes souveraines, l'Europe comprend déjà de nombreux « pauvres », définis comme étant en dessous du seuil de 60% du revenu médian, c'est-à-dire par exemple disposant en France d'un revenu inférieur à 7740 €/an/personne. L'Italie et l'Espagne comptent ainsi 19% de leur population dans cette situation, contre 18% en Grande-Bretagne et 12% en France.

Il faut ajouter à ce phénomène la hausse discontinuée des loyers (+ 6,2%/an en moyenne en France depuis 20 ans; 100% de 2000 à aujourd'hui en Italie;...) qui pousse les locataires vers des logements moins chers, pas ou peu isolés, fortement « énergétivores ». Comme la Commission européenne l'observe justement (8), les réglementations thermiques datent toutes en Europe, pour l'essentiel, d'il y a vingt ou trente ans; les logements disponibles, surtout dans les parcs sociaux, sont donc fortement consommateurs d'énergie. 19 M de logements, plus de 60% du parc français, datent ainsi d'avant 1974 et sont caractérisés par une isolation défectueuse et des systèmes de chauffage inadaptés.

Enfin, ces dernières années, on a pu observer dans beaucoup de pays, dont la France, un recul des grandes politiques publiques de maîtrise de la demande qui furent pourtant, au lendemain du premier choc pétrolier, les meilleurs véhicules d'une sensibilisation de l'opinion au « moins consommer ». La grande période des années 70 de la « chasse au gaspi », des campagnes de communica-

tion vers le grand public visant à inciter les Français à diminuer leur consommation énergétique, semble lointaine. En 40 ans, la consommation d'énergie primaire française a augmenté de 70%, pour atteindre aujourd'hui 259 Mtep; elle est composée aujourd'hui pour l'essentiel d'électricité (40%) et de pétrole (30%). La réussite du programme nucléaire, déclinée à la fois sur le thème de l'indépendance nationale retrouvée, de la faiblesse comparée des prix finals et du développement du chauffage électrique individuel, a placé au second rang le coût réel de la facture énergétique (9) et la question de l'exclusion des plus modestes. Tout se passe comme si l'engagement collectif d'un pays autour d'un message simple de sobriété avait été « gommé » par d'autres enjeux. Et notamment, depuis 2007, celui de « mieux consommer », en limitant les émissions de CO₂ à l'échelle d'un continent, l'Europe, puis du Monde. L'opinion est pourtant prête à se mobiliser autour des sujets liés à la maîtrise/réduction de la consommation énergétique, via notamment des actions symboliques: « une minute – ou une heure – de répit pour la Planète », initiative heureuse de l'ONG WWF; mais dans le même temps, la consommation électrique individuelle augmente toujours, d'année en année, du fait des usages multiples et développés de l'électricité ... créant ainsi une fracture et une dépendance supplémentaires!

Les progrès réalisés en matière d'efficacité énergétique sont patents. Mais les nouvelles technologies ne sont pas, mécaniquement, génératrices de moindre consommation car elles induisent – souvent – une augmenta-

(8) EPEE Project – EIE/06/158/SI2.447367 – programme Intelligent Energy.

(9) La facture énergétique de la France s'est élevée en 2010 à 46,2 Mds€, soit 2,4% du PIB ou l'équivalent du déficit du commerce extérieur; elle comprenait 35,6 Mds€ d'achats de produits pétroliers et 9,4 Mds€ de gaz.

tion des usages. Cette apparente contradiction avait déjà été notée, il y a 150 ans, par William Stanley Jevons qui observait dans l'Angleterre du XIX^{ème} siècle, que la consommation de charbon augmentait rapidement depuis/malgré les améliorations de la machine à vapeur introduites par James Watts. L'augmentation de l'efficacité énergétique réduit relativement le coût de l'utilisation de l'énergie; mais elle induit également de la croissance économique dont le contenu énergétique reste fort, surtout en l'absence de politique de maîtrise de la demande.

À la croisée de ces différentes tensions, le Cambridge Energy Research Associates (IHS-CERA) prévoyait l'an dernier, au niveau européen, que les prix de gros de l'électricité pourraient augmenter de 56% entre 2010 et 2030 (10), prévision antérieure à Fukushima qui en fait donc une hypothèse basse. L'accident japonais et la décision allemande de sortir du nucléaire vont révéler des sources supplémentaires de hausse des coûts et des prix de l'électricité, qu'il s'agisse de coûts de prolongation ou de démantèlement des centrales existantes, de stockage des déchets, ou d'investissements dans les nouvelles filières renouvelables. Le « momentum » énergétique européen impactera donc, à l'évidence, à la hausse les marchés de gros de l'électricité, marchés auxquels la France est liée par le jeu des couplages de marchés (entre la France, le Benelux et l'Allemagne). Ainsi, de nombreux facteurs vont se conjuguer, demain, pour placer le prix de l'électricité sur une tendance haussière, hausse qui sera d'autant plus forte en France que les tarifs sont en retard par rapport à la réalité économique. Aujourd'hui, le tarif français est de 36€/MWh (part de l'énergie en base) ; mais il ignore les coûts de développement à long terme qui seront d'au moins 70€ pour le nucléaire, 90 à 100€ pour des cycles combinés au gaz et de 100 à 150€ pour les énergies renouvelables. La hausse inéluctable qui arrivera, un jour, élargira

encore le fossé entre les démunis et les bien-munis énergétiques !

III. — LA SITUATION EN FRANCE

Notre pays n'est pas à l'écart, loin s'en faut, du phénomène décrit ici. 8,1 M de Français sont en dessous du seuil de pauvreté; 6,5 M habitent dans des « logements passoires » et ont souffert du froid l'hiver 2010/2011; 2 M sont éligibles aux tarifs de première nécessité (TPN) et aux tarifs sociaux. La facture énergétique représente, en moyenne, un peu plus de 8% du budget des ménages, avec une répartition entre les dépenses concernant le logement (4,6%) et celles concernant le transport individuel (3,6%). Ces chiffres placent l'énergie au même niveau que les dépenses de loisir et de culture ou encore que celles de l'habillement. Et cette charge pourrait augmenter après les élections présidentielles, du fait des retards accumulés concernant les prix du gaz et de l'électricité.

En fait, derrière cette moyenne de 8%, se dissimulent de profondes inégalités. Les ménages les plus pauvres consacrent environ 15% de leur budget à l'énergie contre 6% pour les plus aisés; et ces ménages pauvres et modestes, qui représentent un ménage sur six, dépensent la moitié (47% précisément) de leurs revenus pour les dépenses liées à leur logement.

Un ménage français dépense en moyenne 2500 € par an pour s'éclairer, se chauffer, faire fonctionner les appareils électro-ménagers, se déplacer. Ces achats d'énergie permettent de satisfaire des besoins essentiels: éclairage, chauffage, cuisson, besoins d'électricité spécifiques, de force motrice, de mobilité. Entre 1979 et aujourd'hui, le poids de ces dépenses « contraintes » (logement, eau, électricité, assurances, ...) dans le budget des ménages pauvres a bondi de 24 à 48% ! Pour les hauts revenus, ces dépenses « contraintes »

ne sont passées – sur la même période – que de 20 à 27% (11).

Les inégalités de situations se sont donc aggravées entre les ménages modestes et les ménages riches, entre la ville et la campagne, entre centre-ville et banlieues mal desservies, entre les jeunes et les personnes âgées, en fonction du type d'habitat. L'Ademe a bien relevé ces inégalités: *la facture énergétique d'un Parisien est inférieure de 44% à celle d'un habitant d'une commune rurale* ou encore *la part des achats de combustibles fossiles dans le revenu des ménages peut être multipliée par six entre un riche citadin et un rural pauvre* (12).

Plus de 15% des ménages français, soit 4 M de ménages, sont donc considérés aujourd'hui comme étant en situation de précarité énergétique; ils sont obligés de consacrer au moins 10% de leurs revenus à l'achat d'énergie pour leur logement, afin de se chauffer correctement. Comme indiqué précédemment, ce phénomène résulte de la combinaison de trois facteurs principaux: la vulnérabilité des foyers à faibles revenus, la mauvaise qualité thermique des logements occupés et le coût croissant de l'énergie. Conjugués, ces éléments forment une spirale descendante: impayés, endettement progressif, coupures d'énergie, puis restriction et privation de chauffage.

Dans le système français, des tarifs sociaux et des aides diverses existent, dans le cadre notamment du service public de l'électricité et du gaz, mais leur fonctionnement actuel amène à s'interroger sur leur performance et leur pertinence. Toutes ces aides sont très complexes, peu connues et peu sollicitées

(10) IHS-CERA, *Electricity Poverty: A New Challenge for Suppliers and Policy Makers*, par Andrew CONWAY et Fabien ROQUES, 2010.

(11) Enquête Credoc, à partir de Maubeuge et Ruiz (2008) & des enquêtes Budget de l'INSEE.

(12) Ademe « *Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France* », Ademe & Vous, avril 2008.

par leurs bénéficiaires potentiels. Comment s'y retrouver, il est vrai, dans le « maquis » administratif d'aides telles que les fonds de solidarité pour le logement, le fonds d'aide à la rénovation thermique, le tarif de première nécessité électrique, le tarif spécial de solidarité pour le gaz, ... ? Tout cela ressemble à une addition de mesures ponctuelles, sans que le cadre général, lisible par tous, ait été pensé et surtout expliqué à nos concitoyens.

Conséquence: beaucoup de bénéficiaires potentiels sont éliminés *de facto*. Ainsi, les personnes susceptibles de bénéficier du tarif électrique première nécessité (TPN), car recevant la couverture maladie universelle complémentaire (CMU – C), sont estimées à deux millions de foyers, mais dans les faits, le médiateur de l'énergie a constaté que seules 650 000 ont bénéficié en 2010 de cette réduction moyenne de 95 €/an sur leur facture d'électricité, en recul par rapport aux 940 000 bénéficiaires de 2009. Même constat pour le tarif spécial de solidarité (TSS) qui donne droit à des réductions sur les factures de gaz: 300 000 foyers en ont bénéficié en 2010, alors que le nombre d'ayants droit est évalué à plus de 800 000 par les opérateurs.

Il y a donc un grand effort d'harmonisation, de simplification et d'information à faire sur ces dispositifs d'aide. Quelques exemples, parmi d'autres: le tarif social en gaz (TSS) est proposé par tous les fournisseurs (EDF, GDF/Suez, ...) alors que le TPN, lui, relève uniquement d'EDF; la réduction sur la facture apportée par ce dernier tarif porte sur les 100 premiers kilowattheures par mois, et couvre ainsi les besoins de base (éclairage, réfrigérateur, ...), mais les dépenses de chauffage, qui dépassent toujours ce plafond, ne bénéficient pas de ces mesures (13)! Il faut donc, à l'évidence, revoir de fond en comble les modalités mêmes de toutes ces aides et les placer peut-être sous un pilotage unique, public, déconnecté des opérateurs. Certains avancent en ce sens l'idée d'un fonds national de solidarité pour l'accès à l'énergie,

financé par une contribution prélevée sur toutes les ventes d'énergie, qui pourrait être placé sous la responsabilité de la Caisse des dépôts et consignations.

Plus globalement, en pleine crise des finances publiques, notre pays doit s'interroger sur l'importance de la solidarité qu'il souhaite consacrer à ce sujet politique majeur. Lors de l'adoption de la loi du 10 février 2000 organisant le secteur électrique, les missions de service public furent définies globalement, et une contribution spécifique pour les couvrir fut inventée, portée par l'opérateur historique, la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Cette CSPE agrège différents objectifs et est répartie sur la facture de tous les consommateurs. Force est de constater que la part consacrée à la pauvreté énergétique y est devenue, aujourd'hui, résiduelle. En 2011, à l'intérieur de la CSPE, les charges prévues pour le social (TPN, TSS, ...) ne s'élèveront qu'à 46,4 M€ (1,4% !) contre 2,414 (74,9%) pour les obligations d'achat (qui soutiennent les énergies renouvelables, la cogénération, ...) et 766 M€ (23,7%) au titre de la péréquation tarifaire (DOM & Corse). 1,4% alors que cette même CSPE payée par tous les consommateurs augmente pour 2011 de 66% en rythme annuel, cela relève plus du symbolique que de la priorité politique nationale! On est loin du débat parlementaire du printemps 46, préalable à l'adoption de la loi de nationalisation du 8 avril, au cours duquel un groupe parlementaire avait plaidé pour la gratuité de l'électricité, au même titre que l'eau, considérés comme des biens essentiels.

IV. — LES GRANDS CHANTIERS DE DEMAIN

À l'avenir, pour lutter contre la précarité énergétique, on pourrait envisager de combiner à la fois des actions à vocation sociale, par l'adoption d'un grand plan de solidarité national garantissant un accès de tous à

l'énergie, un volet bâti avec un programme de rénovation thermique d'ampleur, et enfin une refonte complète de la tarification énergétique, afin que celle-ci soit demain à la fois plus écologique et solidaire.

Sur le premier point, beaucoup d'associations (14) et de responsables politiques ont évoqué ces derniers mois la mise en place d'un « bouclier énergétique » global (15), qui se matérialiserait par un chèque énergie, valable pour toutes les énergies (électricité, gaz, chauffage urbain, carburants, ...). La Fondation Terra Nova estime à 5 M le nombre de ménages qui pourraient bénéficier de ce véritable dispositif global de solidarité et de cohésion sociale, qui serait financé via une transformation de l'actuelle CSPE en une taxe-chapeau générale, baptisée « Contribution au service public de l'énergie » (16). Le chèque énergie pourrait intervenir en « curatif », pour aider au règlement des factures d'électricité ou de gaz ou à l'achat de carburants en l'absence de transport collectif, ou en « préventif » en encourageant le choix d'équipements plus économes en énergie. Par une approche multi-énergies, il toucherait le plus grand nombre, et inclurait des domaines inexistantes à ce jour (aides au transport) ou disparus prématurément (prime à la cuve en 2008). Ce dispositif se substituerait aux nombreux dispositifs sociaux évoqués précédemment, et faciliterait la prise en charge des bénéficiaires par les associations caritatives et les

(13) 95 €/an, en moyenne, d'aide au titre du TPN, c'est à peine 10% de la facture d'un foyer équipé d'un chauffage électrique. Or, en France, l'utilisation répandue du chauffage électrique fait que chaque fois que la température baisse d'un degré celsius, nous consommons 2 300 Mégawatts en plus. Soit l'équivalent de deux fois la consommation de la Ville de Marseille.

(14) Fondation Abbé Pierre, ...

(15) Cf. « Plaidoyer pour un bouclier énergétique européen », cosigné par l'auteur avec Fabien ROQUES, in La Tribune, 1^{er} février 2011.

(16) Maîtriser l'énergie, un projet énergétique pour une société responsable et innovante, Terra nova, juillet 2011.

collectivités locales. Il faudra simplement, dans la mise en œuvre de ce dispositif, veiller à ne pas créer une catégorie spécifique, figée, de personnes assistées, disqualifiées définitivement au plan social. Le « bouclier énergétique » devra, en ce sens, répondre plus à une logique de besoins que de statut. La solidarité doit éviter la stigmatisation, l'intériorisation de la pauvreté, et renforcer au contraire l'envie de se battre!

Concernant le logement, il faudrait renforcer le programme « Habiter mieux », encourager la réhabilitation du parc privé, y compris locatif, reprendre l'effort en matière d'éco-prêt à taux zéro (PTZ) et de logement social. Certains évoquent par ailleurs la limitation, par étapes, de la possibilité de location des logements non performants au plan thermique, ce qui contraindrait les bailleurs à réaliser des travaux d'isolation. Parmi les orientations actuelles, il faut souligner les actions entreprises dans le cadre du Plan européen pour la Relance économique dont l'une des mesures concerne l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments. Le FEDER mène un programme d'envergure dans ce cadre. Au 31 mars 2011, 50 000 ménages à revenu modeste ont bénéficié d'un soutien pour la rénovation thermique du logement. La baisse des dépenses de chauffage pour les ménages bénéficiaires est estimée de l'ordre de 40%. Ce résultat montre que la lutte contre la précarité constitue une opportunité majeure d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce sens, notre pays pourrait s'inspirer du *Green Deal* qui est en train d'être développé au Royaume-Uni : la rénovation thermique des logements y est encouragée par un système *pay-as-you-save* ; le coût des mesures d'efficacité énergétique est remboursé via l'énergie non consommée.

La réflexion pourrait aussi porter sur la tarification énergétique, afin de la rendre plus juste et équitable. Le mouvement ATD Quart Monde demande ainsi que soient mis

en place des systèmes de tarification progressive permettant ainsi de limiter les coûts fixes pour les ménages aux revenus modestes et de distinguer la consommation de base et la consommation supplémentaire (17). En la matière, il y a un vrai paradoxe : les premiers kilowattheures consommés le sont aux heures de pointe, ce qui en fait au plan économique les plus coûteux ; ils devraient donc être vendus à un prix élevé. Or, on voit bien que les préoccupations sociales incitent plus à une tarification progressive, avec une première tranche peu coûteuse, puis une augmentation progressive des prix. Cette tarification progressive serait plus écologique, et pourrait intégrer le prix de l'abonnement dans le coût unitaire de l'électricité et du gaz, dont le niveau serait fixé selon la puissance souscrite (18). La facture serait progressive dès le premier kWh consommé, et les tarifs évolueraient en fonction d'objectifs environnementaux et de sécurité du système électrique. Ce dispositif pourrait ainsi inciter les Français à décaler/effacer leur consommation aux périodes les plus sensibles. Quelle que soit la formule retenue, l'outil tarifaire devra être repensé avec précaution, en se rappelant, par exemple, que la tarification à tranche bénéficie à tous les consommateurs (y compris les moins nécessiteux) alors que la tarification progressive, considérée comme plus juste, risque *in fine* de pénaliser ceux qui consomment beaucoup du fait d'une isolation défectueuse de leur foyer (19). Une chose est sûre : les tarifs de demain devront à la fois couvrir les coûts réels (prolongation, sécurisation et démantèlement du nucléaire, ...) et les priorités politiques (développement des renouvelables, effacements de consommation, précarité énergétique, ...).

Ces différents chantiers passent par une implication plus grande des collectivités locales. Dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, et de son programme « Habiter mieux », elles sont déjà en charge d'identifier les propriétaires occu-

pants à revenus modestes pour leur proposer des aides afin qu'ils améliorent le confort thermique de leurs maisons individuelles. Si un système de gestion efficace et unique voit le jour (cf. idée de « chèque énergie »), elles auront, via les CAF et les MSA, un rôle central à jouer, pour s'assurer notamment que les bénéficiaires sont bien ciblés et que l'effort de la collectivité arrive aux bons endroits. Tout dispositif de soutien ou d'aide ne fonctionne en effet que si, en permanence, il est observable et vérifiable ; l'Italie, de ce point de vue, fut le contre-exemple « parfait » puisque, jusqu'au début des années 2000, près de 22 M d'Italiens bénéficiaient de tarifs sociaux du fait d'un mauvais « ciblage »...

Enfin, la dernière dimension, incontournable, de la question de la précarité énergétique est la dimension européenne. Un consensus politique apparaît aujourd'hui, au sein des 27, pour s'attaquer à ce phénomène, qui ne peut que s'aggraver du fait des augmentations attendues des prix de l'énergie. 81% d'Européens souhaitent que la lutte contre la précarité énergétique soit inscrite parmi les priorités de l'Union (20). Mais chaque pays continue à raisonner en terme national, à l'abri de ses frontières. Ce sujet pourrait être inscrit, prioritairement, parmi ceux traités au niveau européen, car l'Europe, ce n'est pas qu'un marché, c'est aussi un espace solidaire, qui doit répondre aux attentes et aux préoccupations de ses habitants par des politiques communes.

(17) ATD Quart Monde, *Pacte de la solidarité et de l'écologie*, 26 janvier 2010.

(18) Le nouveau compteur Linky prévoit d'ores et déjà une tarification plus fine selon la puissance souscrite, avec un pas de 1 kVA contre un pas actuel de 3 à 6 kVA.

(19) Cf. notamment les propositions de Terra nova (rapport précité – pp. 122 à 124) de mise en place d'une « tarification au coût de développement », intégrant les tendances structurelles de la période (renchérissement de l'énergie, lutte contre le changement climatique).

(20) Enquête Parlement européen 2011.

Mais, paradoxe, l'Europe, au titre des services d'intérêt économique généraux (SIEG) n'exige que la fourniture ininterrompue d'électricité sur l'intégralité du territoire concédé, et les tarifs sociaux relèvent clairement, jusqu'ici, de choix et pratiques nationaux.

Face à cette très grande disparité d'approche, il est important que l'Europe se saisisse de ce sujet et remette les citoyens/consommateurs au cœur du jeu. Plusieurs axes de travail existent, débattus notamment ces derniers mois au Parlement européen, à l'initiative de la députée britannique Eluned Morgan qui fit de ce sujet son « cheval de bataille » lors de la discussion du 3^{ème} paquet Énergie. Plus d'informations et de transparence sur les factures énergétiques, afin de permettre aux consommateurs de s'orienter vers les fournisseurs les moins chers; la mise en œuvre de technologies innovantes autour des « compteurs intelligents ». Est aussi évoquée, opportunément, la mise en place d'un « bouclier énergétique européen », afin de garantir à tous les foyers en situation de pauvreté énergétique un accès minimum à l'énergie pour les usages essentiels.

L'Europe doit surtout rechercher une approche commune de la précarité énergétique, qui pourrait être définie comme affectant les foyers européens ne disposant

pas d'un revenu suffisant pour acheter l'énergie nécessaire aux usages essentiels. Cela obligerait à distinguer les usages essentiels de l'énergie tels que la cuisson, l'éclairage, le chauffage, ou certains types de transports, des usages dits de confort ou de loisir tels que les voyages ou les équipements électroniques. Il faudrait ensuite réfléchir au faisceau de mesures permettant de garantir pour tous les foyers un accès à l'énergie pour ces usages essentiels. Deux axes de travail nous semblent importants: la réflexion sur les tarifs sociaux, jusqu'ici nationaux, doublée de la mise en place d'un « bouclier énergétique européen », ainsi que de mesures structurantes permettant de traiter le problème à la source en améliorant par exemple l'isolation des logements, cela rejoignant bien sûr toutes les actions engagées au titre de l'efficacité énergétique et du projet de nouvelle directive actuellement en discussion.

Dans une période où l'Europe est traversée par la crise et le doute, on pourrait aussi esquisser un pacte européen fixant des objectifs nationaux de recul de la pauvreté énergétique (21), comme il y a aujourd'hui un pacte de stabilité et de croissance, avec des objectifs de réduction des déficits publics. Aux yeux de tous, un tel pacte consacrerait la dimension stratégique et vitale de l'énergie (accessibilité, tarifs et prix

abordables, régularité, fiabilité, ...), et incarnerait une Union à l'écoute des siens, traitant de sujets proches des citoyens.

L'Europe pourrait s'inspirer, utilement, de la volonté politique affichée ces derniers mois par le Président Obama; malgré la crise qui affecte les États-Unis, les aides aux plus démunis énergétiques ont été multipliées par 20 ces deux dernières années: de 230 M\$ en 2009 à 5 M\$ en 2010 (22)!

À l'évidence, une telle initiative européenne, un « plan Marshall » autour de la solidarité énergétique, concourrait à une plus forte harmonisation sociale, souhaitable pour renforcer et redonner du sens au projet européen. En pleine crise économique et financière, la réduction de la « fracture énergétique » pourrait constituer, demain, un vrai chantier commun et un signal fort envoyé par les décideurs vers les peuples européens ■

(21) « Pour un service public de l'énergie en Europe », point de vue de l'auteur et de Pervenche BERÈS, présidente de la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen, Les Échos, 15.09.2010.

(22) Le seul Low Income Energy Assistance Program a porté sur 4,71 Mds \$ en 2010, avec des aides pouvant atteindre 1500 \$ par ménage – in « Précarité énergétique – des instruments d'intervention contrastés » Aurélie GOIN et Hannah SCHWIND (École polytechnique) – Références économiques pour le développement durable n° 20 – 2011 – Conseil économique pour le développement durable.