



# **PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE & PRÉCARITÉ des MOBILITÉS**

*Etats des lieux en  
Europe et en France*

## Encadré I1 . Propositions de définitions de la double précarité, de la précarité énergétique et de la précarité des mobilités

**PRÉCARITÉ DOUBLE** : En l'absence de définition de la double précarité dans les instruments européens, nous considérons sur la base de la revue de la littérature « *qu'une personne est en situation de double précarité si elle souffre à la fois de la précarité énergétique et de la précarité des mobilités.* »

**PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE** : fait référence dans ce rapport au logement. Sur la base de la revue de la littérature et de l'analyse des éléments inclus dans la directive révisée relative aux règles communes concernant le marché intérieur de l'électricité (Directive 2019/944/CE), « *Une personne est en situation de précarité énergétique si i) les revenus du foyer sont faibles, ii) les dépenses énergétiques du foyer élevées par rapport au revenu disponible des ménages (connu sous le nom du taux d'effort énergétique (TEE) en France) et si iii) les logements occupés par ces personnes ont une faible efficacité énergétique. Par ailleurs, l'âge ainsi que les problèmes de santé qui nécessitent des équipements électriques supplémentaires, constituent des éléments aggravants de la précarité énergétique.* »

**PRÉCARITÉ DES MOBILITÉS** : En l'absence de définition de la précarité des mobilités dans les instruments contraignants européens et sur la base de la revue de la littérature et de l'analyse des éléments inclus dans la loi Française sur l'Orientation des Mobilités (LOM), on considère « *qu'une personne est en situation de précarité des mobilités si i) l'offre de mobilité à côté de son logement est réduite ou inexistante, en particulier pour les personnes handicapées, âgées ou malades, ii) l'offre de mobilité est de mauvaise qualité et ne garantit pas la sécurité des utilisateurs, iii) les revenus du foyer sont faibles, iv) les dépenses pour la mobilité du foyer élevées par rapport au revenu disponible des ménages, v) si les voitures utilisées par ces foyers ont une faible efficacité énergétique, et vi) si les possibilités d'être mobiles sans se déplacer physiquement sont faibles.* »

Source : Y. Saheb, Mobility and Energy Poverty, systematic review of the literature (forthcoming).

# Table des matières

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>2</b>
<b>LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS</b> .....	<b>3</b>
<b>PRÉFACE</b> .....	<b>4</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>10</b>
<b>LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LA DOUBLE PRÉCARITÉ</b> .....	<b>11</b>
PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE .....	11
PRÉCARITÉ DES MOBILITÉS .....	18
FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA DOUBLE PRÉCARITÉ .....	19
<b>LA POLITIQUE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LA DOUBLE PRÉCARITÉ</b> .....	<b>21</b>
PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE .....	23
PRÉCARITÉ DES MOBILITÉS .....	27
<b>ESTIMATION DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA LUTTE CONTRE LA DOUBLE PRÉCARITÉ</b> ....	<b>30</b>
PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE .....	30
PRÉCARITÉ DES MOBILITÉS .....	35
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>40</b>
<b>ANNEXE I : INSTRUMENTS POLITIQUES EUROPÉENS VISANT LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE</b> .....	<b>41</b>

# Liste des abréviations

ALUR	Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
BBC	Bâtiment Basse Consommation
BEPOS	Bâtiment à Energie Positive
CE	Commission Européenne
CEE	Certificat d'Economies d'Energie
CESE	Comité Européen Social et Economique
DEPAR	Diagnostics Energétiques pour Accompagner la Rénovation
DPE	Diagnostic de Performance Energétique
ECORCE	Economiser et Réduire ses Consommations d'Energie
EPOV	Observatoire Européen de la précarité énergétique
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FSC	Fonds Social pour le Climat
FSE	Fonds Social Européen
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GES	Gas à Effet de Serre
GEODIP	Géolocaliser et Diagnostiquer la Précarité Energétique
IEPE	Indice Européen de la Précarité Energétique
IEPM	Indice Européen de la Précarité des Mobilités
IEDP	Indice Européen de la Double Précarité
LTECV	Loi sur la Transition Energétique et la Croissance Verte
LOM	Loi sur l'Orientation des Mobilités
ODD	Objectif de Développement Durable
ONPE	Observatoire National de la Précarité Energétique
ONRE	Observatoire National de la Rénovation Energétique
PIB	Pouvoir Intérieur Brut
PPE	Programmation Pluriannuelle de l'Energie
PTZ	Prêt à Taux Zéro
RGE	Reconnu Garant de l'Environnement
SCCF	Secours Catholique Caritas France
SLIME	Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie
SNBC	Stratégie Nationale Bas-Carbone
SNTEDD	Stratégie Nationale de Transition Ecologique vers un Développement Durable
TEE	Taux d'Effort Energétique
UE	Union Européenne
UC	Unité de Consommation

# Liste des figures, tableaux et encadrés

- Figure R1. Classement 2021 des pays de l'UE en fonction de l'Indice Européen de la double précarité (1<sup>er</sup> décile de la population)
- Figure 1. Divergences d'approches dans la lutte contre la précarité énergétique entre les pays de l'UE
- Figure 2. Composition des prix de l'électricité dans les pays de l'UE pour les différentes tranches de consommation des clients résidentiels en 2020
- Figure 3. Composition des prix du gaz dans les pays de l'UE pour les différentes tranches de consommation des clients résidentiels en 2020
- Figure 4. Répartition des consommations d'énergie par source d'énergie et taux d'effort énergétique (TEE) des ménages du 1<sup>er</sup> décile dans les pays de l'UE en 2018
- Figure 5. Evolution de la part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant ressentir de l'inconfort thermique l'hiver en France sur la période 2005-2019
- Figure 6. Part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant avoir ressenti de l'inconfort thermique l'hiver en 2019 dans les pays de l'UE
- Figure 7. Part de la population, du 1<sup>er</sup> quintile, déclarant avoir ressenti de l'inconfort thermique l'été en 2012 dans les pays de l'UE
- Figure 8. Evolution de la part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant habiter des logements de mauvaise qualité en France sur la période 2005-2019
- Figure 9. Part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant habiter des logements de mauvaise qualité (i.e.fuites) en 2019 dans les pays de l'UE
- Figure 10. Classement 2021 des pays de l'UE en fonction de l'Indice Européen de la lutte contre la Précarité Énergétique (IEPE) (1<sup>er</sup> décile de la population)
- Figure 11. Taux d'effort énergétique des ménages du 1<sup>er</sup> décile dans les pays de l'UE en 2018
- Figure 12. Part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant ne pas se déplacer en raison de l'accessibilité, et/ou du coût et/ou de l'éloignement des transports publics en 2014 dans les pays de l'UE
- Figure 13. Classement 2021 des pays de l'UE en fonction de l'Indice Européen de la lutte contre la Précarité des Mobilités (IEPM) (1<sup>er</sup> décile de la population)
- Tableau R1. Exemples d'échappatoires identifiées dans les textes réglementaires Français
- Tableau 1. Aides publiques à la lutte contre la précarité énergétique en France en 2020
- Encadré 1. Propositions de définitions de la double précarité, de la précarité énergétique et de la précarité des mobilités
- Encadré 1. Témoignage du Secours Catholique Caritas France (SCCF)
- Encadré 2. ecov : Un service public innovant de lignes de covoiturage

# Préface

HOPE est une Chaire d'Excellence créée par la Fondation Grenoble INP et ses partenaires (Grenoble-Alpes Métropole, Solinergy, Fondation Rexel, Fondation Schneider Electric, InnoEnergy, La Banque des Territoires, Roannais Agglomération, EDF, GEG, Tenerrdis, CEA Tech – Liten, Banque Populaire AURA, Udimec). Les travaux de HOPE cherchent à mieux objectiver la relation entre « accès suffisant à l'énergie », « santé/bien-être » et à porter cette connaissance auprès de tous les acteurs de notre pays qui souhaitent s'engager pour chaque citoyen de façon durable.

Si le réflexe premier face à la précarité énergétique – faire se rencontrer fin de mois et fin du monde – est l'habitat et ses impacts sur la santé, il ne faut pas oublier la précarité des mobilités. La crise des Gilets Jaunes avait contribué à faire prendre conscience du poids économique des factures énergétiques dans le budget des ménages, en particulier pour les Français vivant en-dessous du seuil de pauvreté (déjà plus de 9 millions de personnes en 2018 d'après l'INSEE), que ce soit pour se chauffer, se soigner, ou se déplacer...

La mobilité représente l'accès au travail, aux soins, à la vie sociale, à l'éducation... Certains de nos concitoyens doivent faire l'arbitrage entre remplir le réservoir et avoir chaud. Les inégalités sont fortes à ce sujet. Et le coût résidentiel, incluant logement et mobilité, a beaucoup évolué avec le coût croissant de l'énergie et l'éloignement des services essentiels, notamment dans le rural et le périurbain. L'enjeu est la justice sociale et territoriale face à une France à plusieurs niveaux. A travers ce sujet de la précarité combinée il s'agit de mieux comprendre les mesures que la puissance publique pourrait mettre en œuvre pour lutter de façon structurelle contre ces vulnérabilités qui vont croissantes. Comment intégrer la **précarité énergétique des logements et la précarité des mobilités** dans les instruments politiques Européens et nationaux ?

L'étude fut lancée avant la publication par la Commission Européenne du paquet 'Fit for 55' qui fait référence, pour la première fois, à cette double précarité. Les conclusions de cette étude visent à alimenter le débat politique et la recherche scientifique et enrichir la proposition de la Commission relative à ces deux précarités.

En tant que Chaire d'excellence, HOPE continuera à soutenir les travaux de recherche et à faciliter les débats entre les différents acteurs visant à éradiquer ces précarités.



**Régis LARGILLIER**  
Titulaire de la chaire HOPE

# Remerciements

Cette étude a été réalisée par Yamina SAHEB en étroite collaboration avec Florin VONDUNG et Petre KOSTOV.

Daphné CHAMARD-TEIRLINCK et François BOULOT du Secours Catholique ainsi que Harald CONDE-PIQUER de la société ecov ont contribué avec deux encadrés sur les activités des deux organisations dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique des logements et/ou la précarité des mobilités.

L'étude a été financée par la Fondation Grenoble INP dans le cadre de son soutien aux travaux de la Chaire HOPE et la conception graphique a été réalisée par Bertrand SADIN.

OpenExp et la Chaire HOPE remercient les relecteurs listés ci-dessous pour leurs propositions constructives de révision du texte initial. Il est à noter que la version finale de ce rapport ainsi que ses conclusions n'engagent que ses auteurs.

- ✓ François BOULOT, Secours Catholique
- ✓ Daphné CHAMARD-TEIRLINCK, Secours Catholique
- ✓ Harald CONDE-PIQUER, ecov
- ✓ Marine CORNELIS, Next Energy Consumer
- ✓ Camille DEFARD, Institut Jacques DELORS
- ✓ Julien DIJOL, Housing Europe
- ✓ Gérard HERNJA, Laboratoire de la Mobilité Inclusive
- ✓ Marie GRACIA, Plan Bâtiment Durable
- ✓ Nicolas JEAN-PIERRE, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
- ✓ Régis LARGILLIER, Fondation Grenoble INP
- ✓ Florian MAGNANI, Ecole Centrale de Marseille
- ✓ Aude MINGAM, Fondation Grenoble INP
- ✓ Rachel GUYET, Centre International de Formation Européenne
- ✓ Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, Assemblée Nationale
- ✓ Andrea WAINER, Energy Cities

# Résumé

***Le Fonds Social pour le Climat (FSC), s'il est adopté, sera le premier instrument européen contraignant à avoir pour objectif de lutter à la fois contre la précarité énergétique et la précarité des mobilités.*** Toutefois, le FSC vise uniquement l'atténuation des conséquences sociales pour les ménages vulnérables qui résulteraient de l'extension du règlement européen sur les échanges des droits d'émission de gaz à effet de serre au secteur du bâtiment et du transport, autre proposition de la Commission Européenne dans le cadre du nouveau paquet énergie-climat dénommé "Fit For 55". Pourtant les données disponibles, bien qu'insuffisantes, montrent que la double précarité est déjà une réalité dans tous les pays de l'Union (Figure R1).

***Les Etats membres devraient se fixer un objectif d'éradication d'ici à 2030 de la double précarité comme prévu par les objectifs de développement durable (ODD) qu'ils ont ratifié en 2015.*** En effet, l'ODD1 prévoit la fin de toutes formes de pauvreté, y compris celles liées à la précarité énergétique et la précarité des mobilités, d'ici à 2030, alors que le FSC vise uniquement l'atténuation de la double précarité et les exigences dans les six instruments européens contraignants visant la précarité énergétique se limitent également à son atténuation et que les instruments européens contraignants brillent par leur silence pour ce qui est de la précarité des mobilités. Pourtant, le mouvement des « gilets jaunes » en France a bien mis en exergue la précarité des mobilités, en particulier celle des rurbains qui dépendent de la voiture individuelle pour les déplacements du quotidien.

***L'éradication de la double précarité nécessitera des définitions, des indicateurs et des mesures adéquates pour atteindre l'ODD1.*** Le FSC ne définit pas la double précarité, ni celle des mobilités, alors qu'une définition partielle de la précarité énergétique est proposée dans le cadre de la révision de la directive sur l'efficacité énergétique. Cette définition se concentre sur le manque d'accès aux services énergétiques, mais n'intègre pas les causes et les conséquences de la précarité énergétique, ce qui réduira son utilité si elle est adoptée. Les définitions de la double précarité, de

la précarité énergétique et de la précarité des mobilités devraient inclure toutes les dimensions de chacune de ces précarités ainsi que leurs causes et conséquences (Encadré I1). Des indicateurs, qui doivent être mis à jour de façon régulière, doivent être associés à chaque dimension identifiée de la double précarité et les mesures de lutte contre la précarité énergétique et la précarité des mobilités devraient être cohérentes avec l'objectif de les éradiquer d'ici à 2030.

***Les politiques d'aménagement du territoire, les politiques du logement et de son financement ainsi que les politiques énergétiques mises en place ces dernières années sont à l'origine de la double précarité.*** En effet, le mythe de devenir propriétaire d'une maison individuelle a été encouragé par l'étalement urbain et l'accès à des prêts immobiliers qui ne prennent pas en compte les dépenses énergétiques et les dépenses nécessaires pour la mobilité du foyer. L'absence d'une politique conjointe du logement et du transport a jeté en pâture aux promoteurs immobiliers et aux fournisseurs d'énergie des millions de foyers aux revenus modestes. La loi autorise les promoteurs immobiliers à proposer des logements énergivores situés dans des zones mal desservies en transports en commun et mal ou non équipés en services essentiels augmentant ainsi la dépendance à la voiture individuelle. La loi autorise également les fournisseurs d'énergie à faire payer plus ceux qui consomment le moins, ce qui est une aberration sur le plan social et environnemental. En effet le prix de l'unité de l'énergie dans la 1<sup>ère</sup> tranche de consommation est de loin supérieur au prix de l'unité de l'énergie dans la dernière tranche de consommation dans pratiquement tous les pays de l'Union.

***Les financements européens, y compris le FSC, devraient être regroupés avec les financements nationaux pour soutenir et accompagner les collectivités locales dans la mise en place de politiques d'éradication de la double précarité.*** Des projets de grande ampleur de rénovation des logements à un niveau de performance énergétique équivalent à celui des bâtiments à énergie positive (BEPOS) sont nécessaires pour

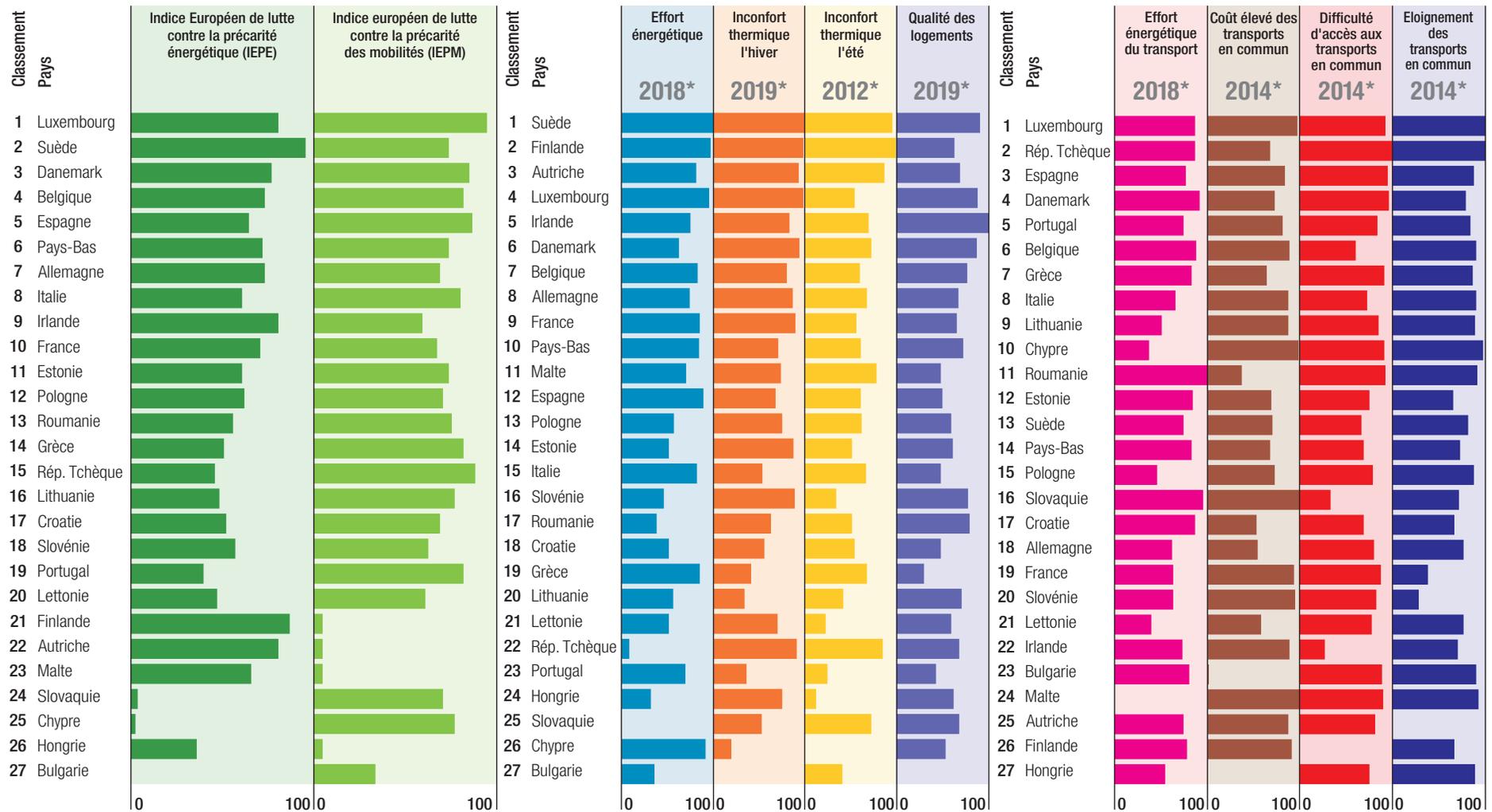
éradiquer la précarité énergétique et protéger les foyers modestes des fluctuations des prix de l'énergie et de la conception des prix de l'électricité et du gaz. Ces projets de rénovation de logement devraient être accompagnés de projets pour garantir la mobilité pour tous tout en limitant le recours à la voiture individuelle. (Re)mettre en place un service public du transport est nécessaire pour éradiquer la précarité des mobilités.

**La France est leader sur la mise en place de moyens de lutte contre la double précarité, mais avec des résultats peu probants.** La France est le seul pays de l'Union à se doter d'une agence nationale dédiée à la rénovation des logements occupés par des foyers modestes. La Loi sur l'Orientation des Mobilités (LOM), bien qu'elle ne reconnaisse pas de façon implicite la précarité des mobilités, est également une première en Europe. Toutefois la France est classée 10<sup>ème</sup> dans les progrès faits dans la lutte contre la double précarité, 9<sup>ème</sup> dans les progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique et 19<sup>ème</sup> dans les progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités (Figure R1). Le mauvais classement de la France s'explique par les échappatoires diverses et variées identifiées dans les textes réglementaires Français (Tableau R1).

**La Présidence Française du Conseil de l'Union est une opportunité pour éviter d'étendre le mouvement des « gilets jaunes » au reste de l'Europe.** L'extension du règlement européen sur les échanges des droits d'émission de gaz à effet de serre au secteur du bâtiment et du transport pourrait bien mettre le feu aux poudres comme ce fut le cas avec la révision de la taxe carbone en France. Sans un état des lieux précis de la double précarité, il est peu probable que le FSC puisse l'éradiquer. Une cartographie de la précarité énergétique et de celle des mobilités est nécessaire. L'outil de géolocalisation et de diagnostic de la double précarité (GEODIP) mis en place par l'Observatoire Nationale de la Précarité Énergétique (ONPE) pourrait permettre d'y identifier les ménages concernés en maillant l'ensemble des régions européennes. Toutefois, GEODIP devrait être mis à jour pour y inclure toutes les dimensions de la précarité énergétique et de la précarité des mobilités telles qu'identifiées dans les définitions proposées (Encadré I1).



**Figure R1.** Classement 2021 des pays de l'UE en fonction de l'Indice Européen de la Double Précarité (IEDP) (1<sup>er</sup> décile de la population)



\*Dernière année pour laquelle les données sont disponibles

a) Classement des pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique et la précarité des mobilités (IEDP)

b) Classement des pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique (IEPE)

c) Classement des pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités (IEPM)

**Tableau R1. Exemples d'échappatoires identifiées dans les textes réglementaires Français**

Mesures identifiées	Impact négatif sur la lutte contre la double précarité
Des objectifs multiples et incohérents	Des objectifs de lutte contre la précarité énergétique incohérents dans les différents textes de loi, documents stratégiques et engagements internationaux de la France et une multiplication des objectifs de rénovation de logements occupés par les foyers vulnérables rend l'action publique peu visible.
Des définitions multiples de la précarité énergétique	La définition utilisée par le gouvernement pour décider de la liste des bénéficiaires du chèque énergie diffère de celle utilisée par l'ONPE dans ses analyses des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique. A ces deux définitions s'ajoute celle utilisée par les SLIME, ce qui rend l'évaluation des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique quasi impossible.
Le décret décence	Le niveau de performance énergétique fixé à 450 kWh/m <sup>2</sup> .an dans le décret décence encourage des rénovations légères qui tuent le gisement d'économie d'énergie tout en enfermant les plus démunis dans la précarité énergétique.
Un financement inadapté	MaPrimeRenov et le CEE sont les deux moyens de financement les plus importants utilisés dans la lutte contre la précarité énergétique. Or ces deux instruments visent principalement les rénovations geste par geste alors que la lutte contre la précarité énergétique nécessite des rénovations visant un niveau de performance énergétique équivalent à celui des bâtiments BEPOS.
Des dispositifs d'accompagnement fragmentés	Les aides et dispositifs d'accompagnement des foyers précaires énergétiquement sont multiples et déclinés au niveau local avec des spécificités et des acteurs différents selon le contexte local. Ces dispositifs changent également régulièrement et ne sont pas nécessairement coordonnés entre eux. Ce qui entraîne une perte de repères pour les ménages démarchés par ces acteurs.
Une batterie incomplète d'indicateurs de suivi	Les indicateurs utilisés par l'ONPE ne prennent pas en compte toutes les dimensions de la précarité énergétique ni celles de la précarité des mobilités. L'état des lieux de la précarité d'été, de la qualité du bâti ainsi que la précarité des personnes non-motorisées sont inconnus car non suivis par l'ONPE.
Le manque de référence à la précarité des mobilités dans la LOM	La précarité des mobilités n'est reconnue dans aucun instrument réglementaire Français et la LOM a introduit les concepts de précarité inclusive et solidaire, mais sans les définir. Sans définitions, pas d'indicateurs de suivi, ni d'objectifs à atteindre.

# Introduction

Le fonds social pour le climat (FSC) proposé par la Commission Européenne (CE) en juillet 2021 dans le cadre du paquet énergie-climat dénommé "Fit for 55", sera, s'il est adopté, le premier instrument contraignant de l'Union Européenne (UE) à exiger des Etats membres de mettre en place des mesures pour lutter à la fois contre la précarité énergétique, qui fait référence dans ce rapport au logement, et la précarité des mobilités. Cette dernière a été mise en exergue par le mouvement des « gilets jaunes » en France pour les foyers utilisateurs de la voiture individuelle pour les déplacements du quotidien. Toutefois, il existe également une précarité des mobilités des personnes non-motorisées.

Cette étude a démarré avant la publication du "Fit for 55" avec pour but de faire émerger la question de la double précarité en faisant un état des lieux réglementaire et en identifiant les bonnes pratiques sur la base des expériences menées au niveau local pour éradiquer la précarité énergétique et la précarité des mobilités. En raison de la crise sanitaire et du manque de moyens humains au niveau des collectivités locales, l'étude a été amputée de son deuxième volet qui devait se faire grâce à des interviews. Pour compenser ce manque, l'état des lieux réglementaire a été complété par une analyse quantitative des progrès faits dans les pays de l'UE dans la lutte contre la double précarité.

Par conséquent, l'étude est composée i) d'une analyse qualitative des textes réglementaires européens et de leur transposition dans le droit Français et ii) d'une analyse quantitative des progrès faits dans la lutte contre les deux précarités en France et dans les autres pays de l'UE. L'analyse des textes réglementaires a pour but d'identifier le niveau d'ambition, les mesures de lutte contre la double précarité, la cohérence entre les différents textes et les contradictions potentielles et/ou les zones d'ombres ainsi que l'identification des financements mis en place pour lutter contre ces deux précarités.

Dans un premier temps, les textes pertinents à analyser ainsi que les indicateurs à utiliser pour estimer les progrès faits dans la lutte contre la double précarité ont été identifiés grâce à une recherche documentaire (travaux scientifiques et rapports techniques). Les résultats de cette recherche ont été partagés avec les services de la CE et ceux du ministère de la transition écologique en France, qui ont proposé d'intégrer des textes supplémentaires à analyser. Une

base de données des textes recueillis a été créé et l'extraction d'informations pertinentes pour l'étude a été codée en considérant le type de texte, le nom de l'instrument, sa date d'adoption, son statut actuel, son articulation avec d'autres textes réglementaires y compris internationaux, les évolutions du texte dans le temps, son objectif général et les dispositions relatives à la lutte contre la double précarité et/ou à chaque précarité séparément.

Cette analyse qualitative a fait ressortir l'absence de définition de la double précarité et de la précarité des mobilités dans les textes réglementaires mais aussi dans les travaux scientifiques et les rapports techniques. En ce qui concerne la précarité énergétique, plusieurs définitions ont été identifiées dans les travaux scientifiques, trois définitions ont été identifiées en France et une proposition de définition a été identifiée dans le "Fit For 55".

L'étape suivante a consisté dans l'analyse des mesures proposées dans le droit européen et leur transposition dans le droit Français ainsi que des financements mis en place pour lutter contre la précarité énergétique et la précarité des mobilités. Cette analyse a permis d'évaluer le niveau d'ambition des politiques mises en place par rapport aux engagements internationaux de l'UE, de comprendre l'articulation entre les différents textes, d'identifier les contradictions entre les différentes mesures et de faire des propositions pour aligner les textes réglementaires avec les objectifs visés. L'analyse qualitative a également permis de faire émerger quelques bonnes pratiques en France.

L'analyse qualitative a été complétée par une analyse quantitative qui a permis d'estimer les progrès réels faits dans la lutte contre chacune des deux précarités séparément puis de la combinaison des deux précarités. Cette analyse a été possible grâce aux indicateurs identifiés dans la littérature pour lesquels les bases de données d'EUROSTAT fournissent des données pour tous les pays de l'UE. Cette étude introduit pour la première fois un classement des pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la double précarité pour les ménages du 1<sup>er</sup> décile. Ce classement a été fait en adaptant l'indicateur composé de la double précarité développé en 2019 par OpenExp. L'adaptation a consisté dans l'analyse des données pour le 1<sup>er</sup> décile au lieu du 1<sup>er</sup> quartile et l'intégration de nouvelles données pour la précarité des mobilités.

# La politique Européenne de lutte contre la double précarité

Le paquet énergie-climat dénommé "Fit for 55" proposé par la CE en juillet 2021 est le premier à inclure des dispositions pour lutter contre à la fois la précarité énergétique et la précarité des mobilités. Toutefois, comme le montre l'analyse ci-dessous des instruments politiques et financiers existants et de ceux proposés dans le cadre du "Fit for 55", l'éradication des deux précarités n'est pas à l'ordre du jour et le nouveau paquet énergie-climat pourrait exacerber la situation existante.

## Précarité énergétique

Parmi les instruments adoptés à ce jour au niveau de l'Union Européenne (UE), six instruments contraignants de la politique énergétique visent directement la lutte contre la précarité énergétique (Annexe I). La directive chef de file sur le sujet est la directive concernant les règles communes du marché intérieur de l'électricité (Directive 2019/944/CE) et dans une certaine mesure celle relative au marché intérieur du gaz (Directive EU/2019/692). Les autres instruments qui incluent des dispositions visant la lutte contre la précarité énergétique sont la directive relative à l'efficacité énergétique (Directive 2018/2002), la directive sur la performance énergétique des bâtiments (Directive UE 2018/844) et plus récemment la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir des sources renouvelables (Directive UE 2018/2001) ainsi que le règlement Européen sur la Gouvernance de l'Union de l'Energie et de l'Action pour le Climat (Règlement UE 2018/1999). De plus, la directive établissant un système d'échange de quotas de gaz à effet de serre (GES) contribue indirectement à la lutte contre la précarité énergétique en permettant d'inclure dans les plans nationaux d'allocation de quotas de réduction des émissions de GES des mesures d'efficacité énergétique qui peuvent cibler, si les Etats membres le souhaitent, des logements occupés par des foyers considérés vulnérables.

## Les débuts de la prise en compte de la précarité énergétique dans les instruments de l'UE

Le sujet de la précarité énergétique a fait son apparition dans les instruments de la politique énergétique de l'UE en 2003. Toutefois, à cette époque, les directives concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz, faisaient uniquement référence aux consommateurs et/ou clients vulnérables sur le plan énergétique (Directive 2003/55/CE et Directive 2003/54/CE). Les deux directives exigeaient des Etats membres de garantir une protection adéquate aux consommateurs et/ou clients vulnérables en évitant notamment l'interruption de la fourniture du gaz et/ou de l'électricité.

Il aura fallu attendre la révision de ces deux directives en 2009 pour voir apparaître dans les textes le terme pauvreté énergétique (Directive 2009/73/CE et Directive 2009/72/CE). Les deux directives révisées ont également exigé des Etats membres de définir le consommateur vulnérable, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique, et d'interdire l'interruption de la connexion au gaz et/ou à l'électricité des clients vulnérables lorsqu'ils traversent des difficultés. Par ailleurs, les deux directives révisées invitaient les Etats membres, mais sans les contraindre, à prendre des mesures appropriées pour lutter contre la pauvreté énergétique. Parmi les mesures proposées, on trouve le développement de plans nationaux d'action dans le domaine de l'énergie, des prestations au titre du régime de la sécurité sociale pour assurer l'approvisionnement en gaz et en électricité ainsi que des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Il est à noter que dans les deux directives, il est demandé à l'autorité de régulation de contribuer à la protection des clients vulnérables, mais sans en préciser les outils ni les contours de cette contribution.

A partir de 2012, l'expression précarité énergétique fait son apparition dans les instruments européens<sup>1</sup> et l'efficacité énergétique est reconnue comme un outil de lutte contre cette précarité. En effet, la directive relative à l'efficacité énergétique (Directive 2012/27/UE) a permis aux Etats membres d'exiger qu'une partie des mesures d'efficacité énergétique mises en œuvre dans le cadre des mécanismes d'obligation en matière d'efficacité énergétique, connues sous le nom de Certificats d'Economie d'Énergie (CEE), cible en priorité les ménages en situation de précarité énergétique. Par ailleurs, cette nouvelle directive a encouragé les Etats membres à recourir aux fonds structurels et aux fonds de cohésion pour la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique visant l'atténuation de la précarité énergétique.

### **Une prise en compte plus complète de la précarité énergétique dans le paquet énergie-climat de 2018**

Cependant, il aura fallu attendre le paquet énergie-climat de 2018, qui se veut inclusif et labellisé « *énergie propre pour tous* », pour que la lutte contre la précarité énergétique occupe enfin une place centrale dans les instruments européens. Ce changement peut s'expliquer par l'augmentation du nombre de foyers en situation de précarité énergétique dans l'UE, une plus grande disponibilité des données qui a permis d'approfondir l'analyse et la compréhension de l'étendue du phénomène dans tous les pays de l'UE, mais aussi par le travail de plaidoyer fait par des associations ou groupement d'associations comme « *Right for Energy* » auprès des Eurodéputés et de la CE.

Cinq instruments du paquet énergie-climat de 2018 visent directement la lutte contre la précarité énergétique. Il s'agit notamment de la directive concernant les règles communes du marché intérieur de l'électricité (Directive 2019/944/CE), la directive relative à l'efficacité énergétique (Directive 2018/2002), la directive sur la performance énergétique des bâtiments (Directive UE 2018/844), la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir des sources renouvelables (Directive UE 2018/2001) ainsi que le règlement Européen sur la Gouvernance de l'Union de l'Énergie et de l'Action pour le Climat (Règlement UE 2018/1999).

Malheureusement, la directive révisée relative au marché intérieur du gaz (Directive EU/2019/692) ne faisait pas partie du paquet énergie-climat initial de 2018. Par conséquent, les nouvelles exigences, visant la lutte contre la précarité énergétique, introduites dans la directive révisée relative aux règles communes concernant le marché intérieur de l'électricité (Directive 2019/944/CE) ne sont pas prises en compte dans la directive révisée relative au marché intérieur du gaz (Directive EU/2019/692). Pourtant, cette dernière fut l'une des premières directives à intégrer dès 2003 des dispositions concernant les clients vulnérables (voir Annexe I) car le gaz est le vecteur énergétique le plus utilisé pour le chauffage dans l'UE et que c'est l'incapacité des foyers vulnérables à maintenir une température intérieure confortable l'hiver qui est à l'origine des premières dispositions de la lutte contre la précarité énergétique.

Sans conteste, la directive (2019/944) révisée concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a fait progresser la prise en compte de la précarité énergétique dans les instruments de l'UE. En effet, pour la première fois, les critères à considérer dans la définition de la précarité énergétique et des clients vulnérables sont désormais inscrits dans un instrument contraignant de l'Union. Le législateur européen considère i) les faibles revenus des foyers, ii) le taux d'effort énergétique (TEE) et iii) la faible efficacité énergétique des logements comme les causes de la précarité énergétique et de la vulnérabilité des clients. De plus, le législateur Européen considère que la vulnérabilité peut aussi être causée par l'âge ou des problèmes de santé qui nécessitent des équipements électriques supplémentaires, augmentant ainsi les besoins énergétiques des foyers, et par conséquent la part des dépenses énergétiques dans les revenus des ménages. Toutefois, la directive révisée ne fait pas de ces critères une définition à proprement parler de la précarité énergétique. Par ailleurs, la directive révisée reconferme le rôle de l'autorité de régulation dans la protection des clients vulnérables, mais les contours et les moyens n'y sont toujours pas précisés.

De plus, la directive révisée exige des Etats membres, pour la première fois, de mettre en

1. Uniquement dans la version Française des instruments de l'UE, alors que dans la version Anglaise, l'expression pauvreté énergétique est maintenue

place des mesures visant les habitants des régions reculées et sous l'influence des eurodéputés de l'Europe du Sud, l'incapacité à rafraîchir son logement l'été est également considérée comme un signe de précarité énergétique. L'autre clarification importante introduite par cette directive est la confirmation que les Etats membres peuvent, par dérogation, recourir aux tarifs réglementés pour les clients vulnérables ou en situation de précarité énergétique.

Une autre nouveauté du paquet énergie-climat de 2018 est l'introduction de la lutte contre la précarité énergétique dans la directive révisée (2018/2001) relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Cette directive considère les communautés d'énergie renouvelable comme une opportunité pour lutter contre la précarité énergétique et demande aux Etats membres de faciliter la participation des foyers vulnérables aux communautés d'énergie renouvelables.

Par ailleurs, le règlement sur la Gouvernance de l'Union de l'Energie et de l'action pour le climat (RE 2018/1999), qui est un nouvel instrument introduit dans le cadre du paquet énergie-climat de 2018, a rendu obligatoire pour les Etats membres de développer, tous les dix ans à compter de fin 2019, un plan national intégré en matière d'énergie et de climat dans lequel doit figurer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique ainsi que les mesures mises en œuvre, y compris les mesures sociales, pour atténuer la précarité énergétique. Le règlement exige des pays ayant un nombre élevé de foyers souffrant de précarité énergétique, sans toutefois donner une indication pour définir ce nombre, de préciser dans leurs plans nationaux un objectif de réduction du nombre de ménages en situation de précarité énergétique, les mesures qu'ils prévoient pour atteindre cet objectif, le calendrier de réalisation de cet objectif, les progrès réalisés en matière de lutte contre la précarité énergétique ainsi que la part des économies d'énergie réalisées dans le cadre de la mise en œuvre des mécanismes nationaux des CEE inclus dans la directive révisée sur l'efficacité énergétique (Directive 2018/2002).

### Les nouveautés du "FitFor55"

Le "FitFor55", qui n'est pas encore voté, introduit quatre nouveautés qui auront un impact direct sur

la lutte contre la précarité énergétique dans l'UE. Il s'agit notamment de la proposition i) d'introduire une définition de la précarité énergétique dans la directive sur l'efficacité énergétique, ii) de l'obligation d'utiliser une part des CEE pour la lutte contre la précarité énergétique, iii) de la proposition d'étendre le règlement Européen sur les échanges de quotas de GES au secteur du bâtiment et iv) d'introduire un règlement pour établir un fonds social pour le climat ayant pour objectif d'atténuer les conséquences sociales pour les ménages vulnérables qui résulteraient de l'échange des droits d'émission de GES dans le secteur du bâtiment. Par ailleurs la proposition de révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments prévoit d'introduire des seuils minimums de performance énergétique des bâtiments existants avec pour objectif d'éliminer graduellement les logements les plus énergivores.

La définition de la précarité énergétique proposée par la CE reprend une partie des critères introduits dans la directive (2019/944) révisée concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Sur la base de cette définition, un ménage serait considéré en situation de précarité énergétique s'il connaît « *un manque d'accès aux services énergétiques essentiels au maintien d'un niveau décent de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie* ».

L'autre nouveauté dans les modifications proposées dans le cadre de la directive sur l'efficacité énergétique consiste dans l'obligation pour les Etats membres de considérer des exigences spécifiques pour réduire la précarité énergétique en mettant en œuvre des politiques publiques visant les foyers vulnérables dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation annuelle d'économies d'énergie de 1,5%, qui se traduit principalement par l'émission des CEE. Si le texte est voté, les Etats membres passeraient de la permission, donnée en 2012 pour cibler en priorité les foyers vulnérables dans la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre des CEE, à une obligation d'utiliser une part du volume total des économies d'énergie pour la lutte contre la précarité énergétique.

De plus, la CE propose d'étendre le règlement Européen sur les échanges de quotas de GES au secteur du bâtiment. Dans un premier temps,

cet échange se fera dans le cadre d'un système distinct mais adjacent au système existant qui couvre les industries les plus polluantes. Afin d'atténuer les effets probables de l'augmentation des prix de l'énergie sur les foyers vulnérables, la CE propose de créer un fonds social pour le climat. Ce fonds permettrait aux États membres de soutenir leurs politiques visant à atténuer les conséquences sociales de l'échange de droits d'émission de GES dans le secteur du bâtiment pour les ménages vulnérables et de financer les mesures et investissements prévus dans les plans sociaux pour le climat. Ce dernier étant un nouvel outil de suivi introduit par le 'FitFor55'.

Parmi les mesures d'accompagnement qui pourraient être financées par le fonds social pour le climat, on trouve i) des aides temporaires aux revenus, ii) des aides pour l'accompagnement par des experts des projets de rénovation des ménages vulnérables ainsi que iii) des mesures et investissements destinés à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, à la décarbonation du chauffage et du refroidissement, y compris par l'intégration d'énergies produites à partir de sources renouvelables au profit des ménages vulnérables.

Par ailleurs dans le cadre de la révision de la directive portant sur la performance énergétique des bâtiments, la CE propose d'introduire un seuil minimum de performance énergétique des bâtiments existants. Ce seuil sera basé sur les classes énergétiques du diagnostic de performance énergétique révisé et exigerait que les bâtiments résidentiels les plus énergivores soient rénovés au minimum au niveau de la classe F d'ici à 2030 et au niveau de la classe E d'ici à 2033. La CE considère l'introduction d'un seuil minimum de performance énergétique pour la rénovation des bâtiments existants comme un outil de d'atténuation à la fois du changement climatique et de la précarité énergétique.

### Ce qu'il faut retenir

En deux décennies, la précarité énergétique s'est imposée dans le débat et les instruments politiques de l'UE. Toutefois, contrairement aux objectifs de développement durable (ODD) ratifiés en 2015 par tous les pays de l'UE, les six instruments de l'UE qui visent la lutte contre la précarité énergétique ont pour objectif de

l'atténuer et non pas de l'éradiquer comme exigé par les ODD. Cette incohérence entre les engagements internationaux des États membres et les politiques européennes de lutte contre la précarité énergétique s'explique en partie par les divergences d'approches entre les pays de l'UE dans la gestion de la précarité énergétique (Figure 1).

En effet, l'Allemagne, l'Espagne, la Croatie, la Tchéquie, la Pologne, la Roumanie, la Lituanie, la Finlande, la Suède et les Pays-Bas considèrent la précarité énergétique comme une question relevant uniquement des politiques sociales et par conséquent sous la responsabilité exclusive des États membres. Tandis que l'Italie, la Grèce, l'Autriche, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Irlande considèrent la précarité énergétique comme une question relevant uniquement des politiques énergétiques, ce qui justifie sa prise en compte par les instruments de l'UE. D'un autre côté, la France, la Belgique et le Portugal sont les trois pays de l'UE où la précarité énergétique relève à la fois des politiques énergétiques et sociales. Par conséquent, la lutte contre la précarité énergétique dans ces trois pays fait l'objet de la mise en œuvre des instruments de politiques énergétiques de l'UE et des instruments de politiques sociales des pays concernés.

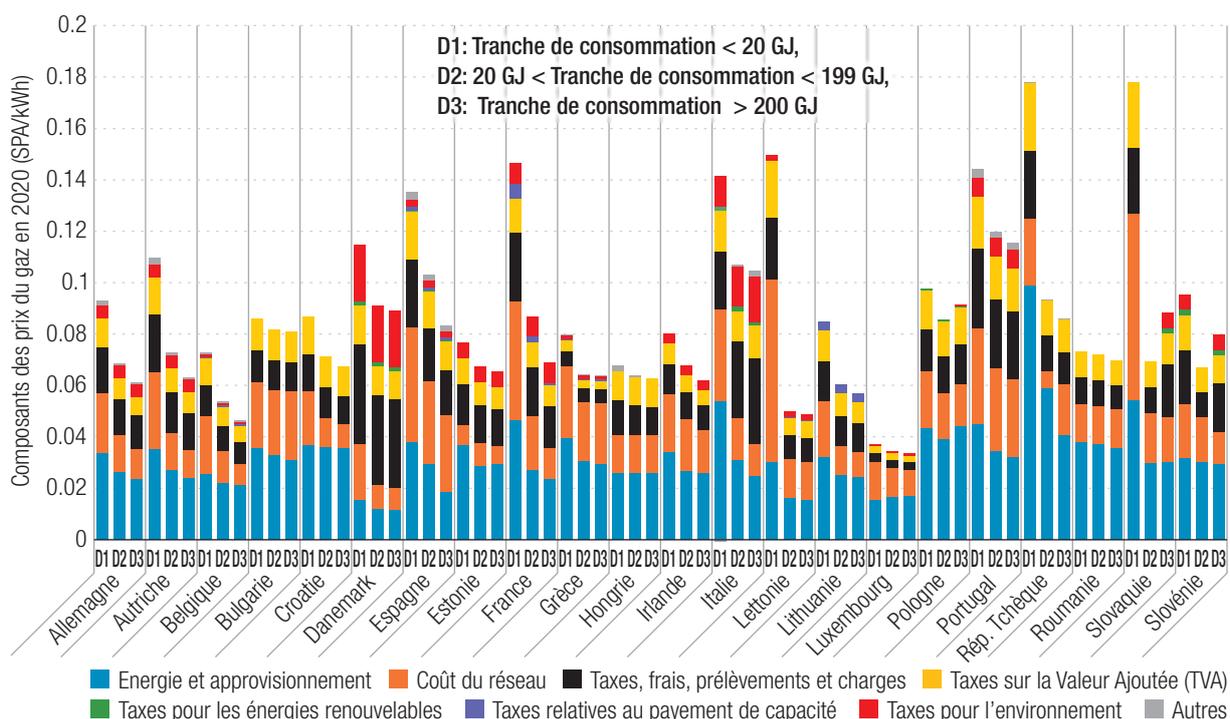
Le fonds social pour le climat, si adopté, sera le premier instrument contraignant de l'UE ayant une approche à la fois sociale et énergétique à la lutte contre la précarité énergétique. La CE propose que ce fonds soit utilisé pour apporter des aides directes à la personne en fonction des ressources des ménages ainsi que des aides à la rénovation énergétique des logements, y compris l'accompagnement par des experts. Toutefois, il est fort probable que ce fonds ainsi que les autres propositions faites par la CE dans le cadre du "Fit for 55", bien qu'elles constituent des avancées sur certains aspects, conduiront plutôt à une augmentation qu'à une diminution du nombre de foyers souffrant de la précarité énergétique.

En effet, la définition de la précarité énergétique proposée par la CE fait référence uniquement à la lutte contre le manque d'accès aux services essentiels pour le maintien d'un niveau décent de vie et de santé. Cette définition ignore les causes principales de la précarité énergétique comme l'inefficacité énergétique





**Figure 3. Composition des prix de gaz dans les pays de l'UE pour les différentes tranches de consommation des clients résidentiels en 2020**



Source: EUROSTAT.

contre la précarité énergétique, comme prévu par la directive révisée (2018/2001) relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, ne pourra pas contribuer à soulager les foyers vulnérables de leur facture énergétique car la production d'énergie renouvelable par des logements éneergivores ne sera pas suffisante pour couvrir les besoins énergétiques des foyers ni réduire leurs factures énergétiques.

Il est donc fort à parier que la proposition de la CE d'étendre le règlement Européen sur les échanges de quotas de GES au secteur du bâtiment ne fera qu'exacerber la situation actuelle et que de nombreux nouveaux foyers viendront rallonger la longue liste des ménages souffrant de la précarité énergétique. Il est clair que le fonds social pour le climat sera insuffisant pour lutter contre la précarité énergétique et que les différentes dispositions proposées dans le cadre du "Fit for 55" ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.

Malheureusement, le "Fit For 55" est une nouvelle occasion manquée pour la justice énergétique dans l'UE. Atteindre l'objectif du pacte vert européen de « *ne laisser personne derrière* » aurait nécessité que le "Fit for 55" introduise une obligation :

- i) d'éradiquer la précarité énergétique au lieu d'imposer des plans sociaux déclaratifs visant son atténuation,
- ii) d'introduire un objectif d'éradication de la précarité énergétique d'ici à 2030 conformément à l'ODD1,
- iii) de rénover les bâtiments occupés par des foyers vulnérables à un niveau de performance équivalent à celui des bâtiments à énergie positive (BEPOS) et non pas au niveau de la classe énergétique F puis E pour protéger ces foyers des fluctuations des prix de l'énergie en les soulageant des leurs factures énergétiques grâce aux communautés d'énergie, et
- iv) de regrouper les financements européens et nationaux dans un fonds commun pour permettre aux collectivités locales de lancer de grands projets de rénovation afin de rendre la rénovation performante réalisable en réduisant les coûts grâce aux économies d'échelle.

## Précarité des mobilités

### La précarité des mobilités dans les instruments réglementaires

Le fonds social pour le climat (FSC) proposé par la Commission Européenne (CE) en juillet 2021 dans le cadre du paquet énergie-climat dénommé "Fit for 55", sera, s'il est adopté, le premier instrument contraignant de l'Union Européenne (UE) à avoir pour objectif de lutter contre la précarité des mobilités. Toutefois, cet instrument vise uniquement le financement de l'atténuation des effets probables de l'augmentation des prix de l'énergie qui résulterait de l'extension du règlement européen sur les échanges de quotas de GES au transport des personnes. En effet, le "Fit for 55" ne reconnaît pas que des millions de citoyens font déjà face à la précarité des mobilités et ne propose aucune mesure pour s'attaquer aux causes de la précarité des mobilités.

### La précarité des mobilités dans les instruments non-réglementaires

Pourtant, la proclamation interinstitutionnelle (le parlement, le Conseil et la Commission) sur le socle européen des droits sociaux fait de l'accès à la mobilité un droit (Européenne 2017). Cette proclamation, publiée en 2017, est un ensemble de droits essentiels, qui a pour but de doter l'Europe du 21<sup>ème</sup> siècle de marchés du travail et de systèmes de protection sociale équitables. Le socle européen des droits sociaux est articulé autour de 20 principes ayant pour objectif de relever les défis issus des évolutions sociétales, technologiques et économiques. Le dernier de ces principes, le principe 20, porte sur l'accès aux services essentiels et stipule que « *Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services* ».

Par ailleurs, le Comité Européen Social et Economique (CESE), dans une opinion datée de 2019 (EESC 2019) a demandé à la CE de clarifier le concept d'accès universel aux services essentiels et de proposer des mesures législatives pour rendre obligatoire le suivi de l'accès aux services essentiels. L'objectif du CESE étant d'éviter que des

services essentiels comme le transport public soient réduits pour cause de non-rentabilité économique, en particulier dans les zones périphériques et rurales. Cette demande a été suivie par la publication d'un rapport sur l'accès aux services essentiels (I. Baptista et. al 2020), qui précise que les personnes à faibles revenus vivent souvent dans des territoires moins accessibles aux services essentiels par manque d'offres de transport.

En réponse au CESE, la CE a publié en 2020 une stratégie de mobilité durable et intelligente qui a pour objectif de mettre les transports européens sur la voie de l'avenir. L'une des initiatives phares de cette stratégie vise à rendre la mobilité équitable et accessible pour tous. La CE reconnaît dans sa communication que « *la mobilité reste coûteuse pour les personnes ayant un faible revenu disponible, et insuffisamment accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi qu'aux personnes qui maîtrisent peu les outils informatiques* ». Cette stratégie vise, également, à garantir dans les régions rurales, périphériques et éloignées, y compris les régions ultrapériphériques et les îles, des liaisons de transport public de meilleure qualité pour assurer un accès sans entrave à la mobilité pour tous. Par ailleurs, la CE a précisé dans sa communication le maintien du soutien de l'UE, à travers les fonds de cohésion et les fonds régionaux, aux Etats membres et aux régions les moins développés dans la mise en œuvre de leur stratégie de mobilité durable et inclusive.

### Ce qu'il faut retenir

Le "Fit for 55" est une véritable occasion manquée pour la lutte contre la précarité des mobilités. En introduisant un nouvel outil de financement, le FSC, uniquement pour atténuer les effets indéniables de l'extension du règlement européen sur les échanges de quotas de GES au transport des personnes, la CE a ignoré ses propres conclusions sur la précarité des mobilités qu'elle avait inscrit dans sa stratégie de mobilité durable et intelligente. La CE a également ignoré le droit à la mobilité inscrit dans le socle européen des droits sociaux qu'elle a co-signé. Ainsi, ce droit devient caduc car il ne peut être opposable qu'après adoption d'actes législatifs comme précisé dans le préambule de la proclamation des droits sociaux européens.

Pour lutter efficacement contre la précarité des mobilités, le "Fit for 55" aurait dû :

- i) définir la précarité des mobilités en considérant à la fois ses causes et ses conséquences,
- ii) introduire des indicateurs de suivi pour faire un état des lieux de la situation actuelle et pour estimer les progrès qui seront fait par chaque Etat membre,
- iii) intégrer dans l'Observatoire Européen de la Précarité Energétique (EPOV) les indicateurs de suivi de la précarité des mobilités,
- iv) introduire un objectif d'éradication de la précarité des mobilités d'ici à 2030 conformément à l'ODD1 et
- v) rendre le droit à la mobilité opposable en introduisant une obligation pour les Etats membres de garantir la mobilité pour tous.

En l'absence de ces éléments, il est fort probable que l'extension du règlement européen sur les échanges de quotas de GES au transport des personnes ne fera qu'augmenter le nombre de citoyens souffrant de la précarité des mobilités.

## Financement de la lutte contre la double précarité

Le soutien financier de l'UE aux investissements dans les pays membres est déterminé par le cadre financier pluriannuel, qui est voté par les chefs d'Etat et de gouvernements pour une période de sept ans. Pour la période 2021-2027, les chefs d'Etat et de gouvernements ont décidé de doter l'UE d'un budget de 1.211 milliards d'Euros, auxquels s'ajoutent les 807 milliards d'Euros de soutien aux plans de redressement des pays à la suite de la crise sanitaire. Le FSC, s'il est adopté, viendra s'ajouter aux fonds européens existants.

Ces investissements se font à travers les cinq fonds européens structurels et d'investissement, dont trois peuvent être utilisés pour la lutte contre la double précarité :

- Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) : Tous les pays de l'UE ont accès à ce fonds, qui couvre 11 thématiques, dont quatre prioritaires ; à savoir la recherche et l'innovation, l'économie numérique, la compétitivité des entreprises et l'économie bas carbone. La rénovation énergétique des logements, les transports durables, les pistes cyclables et la multimodalité peuvent être financés par les FEDER.

- Le Fonds Social Européen (FSE) qui est l'instrument principal pour soutenir les personnes défavorisées. Ce fonds couvre huit thématiques de cohésion sociale dont l'amélioration de l'accès aux services.

- Le fonds de cohésion, qui est ouvert uniquement aux 15 pays de l'UE ayant un pouvoir intérieur brut (PIB) par personne inférieur à la moyenne Européenne. Ce fonds finance principalement les réseaux de transport.

Exceptionnellement, la CE a proposé une boîte à outils pour permettre aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires à court et moyen terme pour faire face aux impacts immédiats de la flambée des prix de l'énergie sur les foyers. Les mesures à court terme relatives aux foyer vulnérables comprennent i) la possibilité d'introduire un chèque énergie en utilisant les revenus carbone, ii) l'autorisation temporaire de reporter le paiement des factures, iii) la mise en place de garanties pour éviter les déconnexions du réseau, et iv) la réduction temporaire du taux d'imposition des foyers modestes. Les mesures à long terme proposées auront un effet indirect sur les foyers vulnérables et comprennent i) l'accroissement des investissements dans les énergies renouvelables, la rénovation des bâtiments et la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique, ii) le développement de la capacité de stockage pour soutenir l'évolution de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique de l'UE, iii) l'étude des avantages et inconvénients de la conception actuelle du marché de l'électricité, iv) la mise en place de nouveaux groupes régionaux transfrontaliers sur les risques liés au gaz et v) le renforcement du rôle du consommateur sur le marché de l'énergie.

## Financement de la lutte contre la précarité énergétique

Sur la dernière période (2014-2020), le FEDER et le fonds de cohésion ont contribué aux investissements dans l'amélioration de l'efficacité énergétique à hauteur de 17 milliards d'Euros, dont 4,62 milliards d'Euros dédiés aux logements. Selon les estimations de la CE, ces investissements auraient bénéficié à 700.000 foyers (CE SWD 2021). Toutefois, en l'absence de critères de précarité énergétique dans la présentation des projets, il n'est pas possible d'estimer le nombre de projets dédiés à l'amélioration de l'efficacité énergétique de logements occupés par des foyers vulnérables.

Par ailleurs, certaines initiatives financées par l'UE, comme la Convention des Maires, le Forum des Citoyens, ou le programme Horizon 2020 qui finance des projets de recherche, visent la lutte contre la précarité énergétique. La CE a également lancé plusieurs observatoires dont l'Observatoire Européen de la Précarité Énergétique (EPOV) et celui des bâtiments qui permettent de mieux suivre l'évolution de la précarité énergétique et de l'état du bâti dans les pays de l'UE.

Sur la période précédente, environ six millions d'Euros ont été accordés à des projets de recherche visant directement la lutte contre la précarité énergétique. Les projets **STEP** (Solutions to Tackle Energy Poverty), **EmpowerMed** et **SocialWatt** sont parmi les projets plus prometteurs. STEP développe avec les acteurs locaux des solutions simples et faciles à mettre en œuvre dans les pays de l'Est et du Sud, EmpowerMed est un projet qui aide les femmes souffrant de la précarité énergétique dans les pays du Sud alors que SocialWatt est dédié au montage de solutions par les distributeurs d'énergie pour lutter contre la précarité énergétique.

### **Financement de la lutte contre la précarité des mobilités**

En ce qui concerne la lutte contre la précarité des mobilités, il est plus difficile de connaître le montant dédié à la recherche et/ou au soutien des collectivités locales car les projets liés à la mobilité financés par l'UE portent principalement sur la durabilité, les infrastructures et les transports intelligents. La base de données **TRIMIS** (Transport Research and Innovation Monitoring and Information System) n'inclut pas d'entrée pour les projets liés à la précarité des mobilités. Pourtant, cette base regroupe tous les projets de recherche et de soutien aux collectivités locales liés au transport portant sur (i) le transport connecté et automatisé, ii) l'électrification du transport, iii) les énergies alternatives à faibles émissions pour le transport, iv) les mobilités et services intelligents, v) les infrastructures de transport, vi) les systèmes de gestion du réseau et du trafic ainsi que vii) la conception et la fabrication des véhicules.

Une analyse des 205 projets listés en 2021 dans la base de données TRIMIS montre que seuls 4% de ces projets pourraient contribuer à la lutte contre la précarité des mobilités. Toutefois, celle-ci ne

figure pas parmi les objectifs de ces projets. La plateforme **SMARTA**, qui regroupe des initiatives visant la promotion de solutions intelligentes de transport durable dans les zones rurales, illustre parfaitement l'absence de référence à la précarité des mobilités dans les projets financés par l'UE. En effet, les initiatives regroupées dans cette plateforme pourraient contribuer à la lutte contre la précarité des mobilités sans que celle-ci en soit un objectif à atteindre.

### **Ce qu'il faut retenir**

La reconnaissance de la précarité énergétique dans les textes réglementaires, n'a pas été suffisante pour concevoir des projets dédiés à lutter contre cette précarité. On peut faire l'hypothèse que les financements UE dédiés à la rénovation énergétique des bâtiments contribuent à la lutte contre la précarité énergétique. Toutefois, en l'absence de définition de la précarité énergétique on ne peut pas mesurer la contribution des financements UE à lutter contre cette précarité. En ce qui concerne la précarité des mobilités, sa non-reconnaissance dans les textes réglementaires explique en grande partie l'absence de financements dédiés à lutter contre cette précarité. Comme les financements de l'UE sont conçus pour aider à la mise en œuvre des textes réglementaires européens, il est important d'y inclure une définition de chacune des deux précarités et d'y préciser les indicateurs pour les mesurer et un calendrier précis pour les éradiquer.

Malheureusement, comme mentionné plus haut, le "Fit For 55" propose une définition incomplète de la précarité énergétique, ne reconnaît pas l'existence de la précarité des mobilités et le FSC ne vise que l'atténuation des effets potentiels de l'extension du règlement européen sur les échanges de quotas de GES au logement et au transport des personnes. Il est donc fort à parier que la double précarité ne fera pas l'objet de projets dédiés à éradiquer à la fois la précarité énergétique et la précarité des mobilités. Toutefois, les collectivités locales ont la possibilité d'utiliser les fonds européens structurels et d'investissement pour concevoir des projets visant la lutte contre la double précarité. Il reste à savoir comment le FSC, qui est un instrument de long terme, s'articulera avec les projets exploratoires que financent les fonds européens structurels et d'investissement.

# La politique Française de lutte contre la double précarité

La pertinence d'une politique conjointe du logement et du transport a été soulignée en France dans plusieurs études abordant la question budgétaire et/ou énergétique des ménages (Jouffe and Massot 2013)(Yves Jouffe 2014) (ADEME 2018). D'une façon générale, le lieu de vie définit les dépenses énergétiques et celle de la mobilité et les besoins énergétiques des logements situés dans des zones denses sont souvent inférieurs aux besoins énergétiques des maisons individuelles. De plus, les personnes vivant dans des zones denses bien desservies en transports en commun et bien équipées en services essentiels dépensent moins pour leur mobilité que les personnes vivant dans des zones peu denses et dépendantes de l'automobile pour les activités du quotidien.

Les politiques d'aménagement du territoire, qui ont privilégié l'étalement urbain, combinées aux politiques du logement et aux politiques d'encouragement à l'accession à la propriété ont conduit les ménages modestes à favoriser l'achat de maisons individuelles situées dans des zones de plus en plus éloignées des grands centres urbains. Les dépenses énergétiques liées au logement et les dépenses liées à la mobilité pour les besoins quotidiens des familles ne sont pas prises en compte dans la décision des banques d'accorder des prêts immobiliers aux ménages. Une fois devenus propriétaires, les ménages se retrouvent seuls à devoir arbitrer entre se chauffer ou se déplacer. Conscientes de ce problème, plusieurs collectivités locales ont essayé de cartographier la double précarité à travers des enquêtes de terrain.

L'enquête réalisée en Ile de France (IAU 2014) ainsi que l'observatoire des mobilités de cette région rendent visible les restrictions en termes de mobilité des ménages les plus modestes et l'arbitrage difficile que ces ménages font au quotidien entre leur mobilité et le chauffage des logements, qui sont des maisons individuelles avec des surfaces et des besoins de chaleur plus élevés que ceux des appartements situés dans les centres urbains. L'enquête montre que ces ménages ont des programmes d'activités

souvent limitées aux déplacements domicile-travail ou santé et que ne pas avoir de voiture divise par cinquante la probabilité d'avoir un taux d'effort énergétique lié à la mobilité deux fois supérieure à la moyenne régionale. Toutefois, en raison de l'éloignement des bassins d'emploi et des services de base des maisons individuelles occupées par ces ménages, ces derniers ne peuvent pas se passer de voiture comme le confirme l'observatoire des mobilités de la région.

Les conclusions de l'enquête conduite en Ile de France concordent avec celles des enquêtes faites en Bourgogne, région Lyonnaise et Strasbourgeoise (Alterre Bourgogne, 2007) (CEREMA 2014) (ADEUS 2018). Ces travaux ont permis d'identifier dans ces régions les communes présentant la plus forte vulnérabilité à la double précarité. Ces études concluent que les ménages modestes, éloignés des bassins d'emploi, se déplacent moins et semblent ainsi rester davantage dans leurs maisons individuelles. La précarité des mobilités existe dans les zones denses et celles peu denses. Mais dans ces dernières, la précarité est plus tournée vers l'automobile du fait des faibles densités de peuplement et génère des déplacements de plus grande distance, du fait de l'éloignement croissant des parties centrales des agglomérations qui continuent à être des lieux d'activité majeurs (Systa 2015).

A ce jour, les résultats de ces études n'ont pas été intégrés dans la législation Française. En effet, les deux seuls textes français à faire référence à la double précarité sont la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) 2015 et la Stratégie Nationale de Transition Ecologique vers un Développement Durable (SNTEDD) 2015, rédigées l'année de l'adoption de la LTECV, ainsi que la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) qui découle de cette même loi. Toutefois, ces deux textes stratégiques, et non réglementaires, considèrent uniquement la « vulnérabilité énergétique » qui désigne à la fois la précarité liée aux dépenses énergétiques pour le logement et celles liées à la mobilité et ignorent la précarité des mobilités des

personnes non-motorisées. Pourtant, les associations caritatives tirent depuis quelques temps la sonnette d'alarme sur l'augmentation du nombre de personnes ayant besoin d'aide

pour faire face à toutes les dimensions de la précarité énergétique et de celle des mobilités (voir Encadré I).

### **Encadré 1. Témoignage du Secours Catholique Caritas France (SCCF)**

Chaque année, le rapport statistique du Secours Catholique Caritas France (SCCF) sur l'état de la pauvreté en France éclaire les privations quotidiennes et les arbitrages impossibles auxquels sont confrontées les personnes en situation de pauvreté : chauffer le logement ou se nourrir, payer la facture d'électricité ou mettre du carburant dans la voiture...Alors il faut jongler, en permanence, trouver des solutions. Face à l'insuffisance des revenus des personnes accueillies, les bénévoles rencontrent au quotidien des personnes qui vivent à la fois la précarité énergétique et la précarité des mobilités.

#### **Précarité énergétique**

La précarité énergétique est une situation que rencontrent tous les bénévoles dans les accueils. Quasiment toutes les familles qui sont accueillies sont en situation de précarité énergétique du fait de leurs faibles ressources et/ou de la mauvaise isolation thermique de leur logement. Certaines familles viennent avec des factures d'énergie qu'elles n'arrivent pas à payer. Elles reçoivent des aides financières et aujourd'hui ce poste d'aide est le 2<sup>ème</sup> en importance derrière l'aide alimentaire. L'aide et l'accompagnement des familles peut aller du plus simple comme les aides financières par exemple au plus complexe comme l'aide pour les travaux de rénovation de leur logement.

Par ailleurs au niveau national, le Secours Catholique mène des plaidoyers auprès des pouvoirs publics pour que les propriétaires pauvres bénéficient d'aides plus importantes pour rénover leur logement et pour qu'ils soient accompagnés socialement pour le faire. Pour les locataires en situation de précarité énergétique, le Secours Catholique demande que les obligations de rénovation faites aux propriétaires soient plus efficaces.

#### **Précarité des mobilités**

Le Secours Catholique défend le droit à la mobilité pour tous, une mobilité durable qui prenne en compte les besoins des plus précaires tout en respectant les limites de notre planète.

Les équipes locales se mobilisent depuis plusieurs années pour faciliter les déplacements des personnes à faibles revenus et sans moyen de déplacement, particulièrement dans les zones rurales dépourvues de transports publics. Cette mobilité leur est essentielle pour accéder aux centres de santé et aux bassins d'emploi, aux administrations et pour conserver une vie sociale. Les modes d'actions sont divers : aide à l'apprentissage de la conduite, ateliers vélo, plaidoyers locaux pour le développement d'infrastructures de transports, aides financières tels que le microcrédits, covoiturage et taxi solidaires, location de véhicules, ou encore service itinérant pour aller à la rencontre des personnes les plus isolées et abolir les distances.

Près de 80 projets de mobilité sont déclinés par les équipes bénévoles travaillant dans près de 45 délégations du SCCF. Le Secours Catholique a également créé une fédération de garages solidaires, composée aujourd'hui de 9 garages qui ont permis d'aider 3,500 familles durablement ayant un quotient familial moyen de 413€.

**Auteurs :** Daphné CHAMARD-TEIRLINCK et François BOULOT (SCCF).

Pour ce qui est de l'utilisation des fonds européens, il n'y a aucun indicateur de suivi de la lutte contre la double précarité. Toutefois, on peut faire l'hypothèse que les 28.064 projets soumis par la France pour co-financement sur la période 2014-2020 ont contribué indirectement à lutter contre cette double précarité. En effet, 79 projets portaient sur la rénovation énergétique des logements, 43 projets étaient relatifs au transport durable, 35 projets avaient pour objectif la mise en place de pistes cyclables et 29 projets étaient liés à la multimodalité.

## Précarité énergétique

En France, la définition de la précarité énergétique ainsi que la mise en place de moyens de suivi et de financement de la lutte contre cette précarité ont précédé l'inclusion de ces exigences dans les instruments européens.

### Définition de la précarité énergétique

C'est en 2010 que le législateur Français a introduit pour la première fois une définition de la précarité énergétique. En effet, l'article 11 de la loi dite « Grenelle II », sur l'engagement national pour l'environnement, considère "*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 de ses conditions d'habitat.* » (JORF 2010). Toutefois, ce n'est qu'en 2013 que la loi BROTÉS (JORF 2013) a fait référence à la résorption de la précarité énergétique.

Par la suite, l'article 34 de la loi ALUR qui porte sur l'accès au logement et à un urbanisme renoué (JORF 2014) a repris la définition de la précarité énergétique inclut dans la loi Grenelle II. La loi ALUR a également exigé d'inclure dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées des mesures pour lutter contre la précarité énergétique. Par ailleurs, la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte « LTECV » précise dans son article 30 qu'un « ménage est considéré en situation de précarité énergétique lorsque son revenu fiscal de référence est, compte tenu de

*la composition du ménage, inférieur à un plafond fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie »* (JORF 2015). Ce plafond de revenus est utilisé par le gouvernement pour déterminer la liste des bénéficiaires du chèque énergie.

Deux autres définitions coexistent avec la définition réglementaire. Il s'agit notamment de la définition considérée par l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) dans son analyse de l'évolution de cette précarité. En effet, l'ONPE inclut dans son tableau de bord le taux d'effort énergétique (TEE) et le ressenti du froid comme indicateurs principaux pour caractériser une situation de précarité énergétique (ONPE 2021). En ce qui concerne le TEE, l'ONPE considère « *un ménage en situation de précarité énergétique lorsque ses dépenses énergétiques dans son logement sont supérieures à 8% de son revenu, et son revenu par unité de consommation (UC) est inférieur au 3<sup>ème</sup> décile de revenu par UC* » (ONPE 2021). La deuxième définition non réglementaire est celle utilisée par le programme d'accompagnement des collectivités locales dans la lutte contre la précarité énergétique, connu sous l'abréviation de SLIME. Ce programme « *a une définition de la précarité énergétique plus large que celle proposée par l'ONPE et inclut les ménages dont les revenus, [...], sont supérieurs au 3<sup>ème</sup> décile* » (Le CLER 2020).

### Mesures mise en œuvre pour lutter contre la précarité énergétique

En ce qui concerne les mesures mises en œuvre pour lutter contre la précarité énergétique, trois ans avant l'adoption du règlement Européen sur la Gouvernance de l'Union de l'Energie et de l'Action pour le Climat (RE 2018/1999), qui exige des Etats membres de mettre en place un plan national qui doit inclure les mesures mises en œuvre pour atténuer la précarité énergétique, la France a inscrit dans sa loi l'obligation de rénover des logements occupés par des ménages modestes. En effet, l'article 3 de la LTECV a introduit un objectif de « *rénover énergétiquement 500.000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes* » (JORF 2015). L'objectif du législateur Français était d'atteindre en 2020 une baisse de la précarité énergétique de 15%.

Par ailleurs, le plan de rénovation énergétique des bâtiments (MTE 2017) a précisé que « pour lutter contre la précarité énergétique, l'Etat concentrera ses efforts pour éradiquer d'ici dix ans les 1.5 millions de passoires thermiques habitées par des ménages propriétaires aux faibles revenus, soit 150.000 par an dès 2018 » et que « le nombre de passoires énergétiques dans le logement social est d'environ 500.000. Le Gouvernement se fixe donc l'objectif de faire rénover toutes les passoires thermiques du parc de logement social sur le présent quinquennat, soit 100.000 logements par an ». Sachant que les passoires thermiques sont déterminées sur la base du seuil de décence tel que fixé par le décret portant sur la performance énergétique d'un logement décent (JORF 2021). Ce décret a fixé un premier seuil d'indécence en termes de consommation d'énergie finale à 450 kWh/m<sup>2</sup>/an, qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 et qui sera révisé en 2025.

## Financement de la précarité énergétique

La France est le seul pays de l'UE à avoir une agence nationale de l'habitat (ANAH) qui joue le rôle de guichet unique pour la rénovation des logements occupés par des foyers vulnérables. La France est également le pays de l'UE à avoir initié l'utilisation de la vente aux enchères des quotas de GES prévu par la directive sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (UE 2003), pour le financement de la lutte contre la précarité énergétique en abondant le budget de l'ANAH. De plus, dès la loi Grenelle II, le législateur Français a prévu qu'une partie des CEE « doit être utilisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique », alors que cette exigence est proposée par la CE pour la première fois dans le cadre du "Fit for 55".

La combinaison de ces deux sources de financement a permis de mettre en place, dès 2010, le programme « Habiter Mieux » auquel les collectivités locales peuvent participer à travers des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou des programmes d'intérêt général. Par ailleurs, les départements, qui ont la charge de la résorption de la précarité énergétique depuis l'adoption de la loi ALUR (JORF 2014), peuvent signer des contrats locaux d'engagement sur la précarité énergétique avec l'ANAH pour une délégation de compétence. Les

départements peuvent également contribuer à l'élaboration des conventions d'opération programmée d'amélioration de l'habitat et/ou des programmes d'intérêt général avec les communes et leurs groupements.

Une décennie de mise en œuvre du programme « Habiter Mieux » a fait de l'ANAH un acteur incontournable de la lutte contre la précarité énergétique. A partir de 2020, l'agence a également eu la charge de distribuer MaPrimeRénov, qui est destinée aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs ainsi que pour les copropriétés pour financer des rénovations geste par geste. En 2020, cette prime a été distribuée à 141.143 ménages dont 64% étaient des propriétaires très modestes. Le montant moyen de l'aide par logement était de 2.733 euros pour les propriétaires modestes et de 4.778 euros pour les propriétaires très modestes (Tableau 1).

L'aide « Habiter mieux » est accordée sous conditions de ressources, aux propriétaires occupants pour des travaux de performance énergétique de leur résidence principale. Le logement doit être achevé depuis plus de 15 ans et les travaux doivent permettre un gain énergétique d'au moins 35%, justifié par une évaluation énergétique. Il doit être occupé à titre de résidence principale. Le demandeur ne doit pas avoir bénéficié d'un prêt à taux zéro (PTZ) dans les cinq dernières années. Le plafond maximal pour les propriétaires occupants est fixé à 30.000 euros pour les travaux éligibles. A cette subvention, peuvent s'ajouter pour les propriétaires occupants un bonus passoire thermique, si sortie des classes F et G, et un bonus basse consommation, si atteinte de la classe A ou B, de 1.500 euros chacun.

Pour les propriétaires bailleurs, les subventions de l'ANAH ne sont pas en fonction du niveau des revenus et le bonus peut atteindre 2.000 euros si les travaux permettent un gain énergétique d'au-moins 35% et l'atteinte de l'étiquette énergétique D ou mieux. En 2020, le nombre total de propriétaires occupants ayant bénéficié des aides de l'ANAH pour des bouquets de travaux est 16 fois supérieur au nombre total de propriétaires bailleurs alors que l'aide moyenne par logement des propriétaires bailleurs est quatre fois supérieure à celle des propriétaires occupants (Tableau 1).

**Tableau 1. Aides publiques à la lutte contre la précarité énergétique (2020)**

Dispositif	Porteur du dispositif	Mécanisme de financement	Actions visées	Public ciblés	Nombre de ménages	Montant total des aides (Million €)	Aide moyenne par logement (€)
Habiter mieux	Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)	Ventes aux enchères des quotas de GES CEE	Bouquets de travaux d'au-moins deux gestes	Propriétaires occupants	57.641	469,6	6.197
				Propriétaires bailleurs	3.609	79,4	22.014
				Syndicats de copropriété	7.117	48,3	6.788
MaPrimeRénov			Geste par geste	Propriétaires occupants modestes	50.970	139,3	2.733
				Propriétaires occupants très modestes	90.173	430,8	4.778
Fonds de solidarité logement	Départements	Impôts	Paiement des factures	Ménages très modestes	75.926	Non disponible	Non disponible
Chèque énergie	Agence de Services et de Paiement	Impôts	Paiement des factures ou travaux		5.483.261	812	148
Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie (SLIME)	Le CLER : Réseau pour la Transition Énergétique	CEE	Repérer, diagnostiquer et orienter les ménages modestes		12.191	22,48	NA
Diagnos-tics Énergétiques pour Accompagner la Rénovation (DEPAR)	La poste	CEE			5.700	Non disponible	NA
Toits d'Abord	Fondation Abbé Pierre	CEE	Rénover les logements		Non disponible	Non disponible	NA
Economiser et Réduire ses Consommations d'Énergie (ECORCE)	SOLIHA et SONERGIA	CEE	Sensibilisation aux économies d'énergie		11.072	Non disponible	NA

Source : ONPE, ANAH, SLIME.

Par ailleurs, des dispositifs d'accompagnement des ménages portés par l'association le CLER, le groupe La Poste, la fondation Abbé Pierre, l'association SONERGIA et SOLIHA sont financés par les CEE. Ces dispositifs constituent plutôt un réseau d'alerte sur la précarité énergétique qu'un dispositif conduisant à la rénovation des logements occupés par les ménages précaires. Le but de ces dispositifs est d'informer les ménages des aides existantes et de les orienter vers les plus appropriées en fonction de leur situation. En 2020, ces programmes d'accompagnement ont coûté 50 millions d'euros dont 45% utilisés par le dispositif SLIME porté par l'association le CLER (Tableau 1).

La France a dû mettre fin aux tarifs spéciaux comme exigé par la directive (2019/944) révisée concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. En remplacement de ces tarifs, les chèques énergie, dont le montant moyen est de 200 euros par an, proposés par la LTECV ont été généralisés dès 2020. Le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages aux revenus modestes d'acquitter une partie de leurs factures énergétiques, de payer pour des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique, s'ils ont été effectués par une entreprise certifiée reconnu garant de l'environnement (RGE) ou d'acheter des équipements performants en énergie. Les chèques énergie sont soumis à des conditions de revenus et au fait d'habiter dans un logement imposable à la taxe d'habitation, même si le ménage en est exonéré.

Les ménages modestes peuvent également bénéficier d'un soutien financier pour payer leurs factures à travers le fonds de solidarité logement (FSL), qui est géré directement par les départements. Les règles d'attribution de cette aide varie par départements et les coûts de ces aides pour le contribuable ne sont pas connues (ONPE 2021).

### Les outils de suivi et d'analyse

La France a mis en place l'ONPE, dès 2011, soit sept ans avant que l'exigence de suivi décennal de l'évolution de la précarité énergétique ne soit introduite par le règlement Européen sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat (RE 2018/1999). L'ONPE a pour missions, i) l'analyse des politiques publiques visant la lutte contre la précarité

énergétique, ii) la collecte de données pour permettre cette analyse, iii) l'animation du débat national sur la précarité énergétique et iv) la valorisation ainsi que la diffusion des travaux liés à ce phénomène. L'Observatoire National de la Rénovation Energétique (ONRE), mis en place en 2021 par le Ministère de la Transition Ecologique, complète les travaux de l'ONPE en fournissant des données et des analyses sur le nombre et la qualité des rénovations.

### Ce qu'il faut retenir

En un peu plus d'une décennie, la France s'est dotée d'un dispositif réglementaire et d'instruments de financement de la lutte contre la précarité énergétique qui vont au-delà des exigences des instruments européens déjà adoptés. Toutefois, la complexité et les incohérences du dispositif existant rendent l'action publique peu lisible et les résultats atteints par la France peu satisfaisants (voir analyse quantitative).

La crise sanitaire ainsi que les défis environnementaux et énergétiques nécessitent un changement d'approche pour aligner la politique Française de lutte contre la précarité énergétique avec ses engagements de développement durable. En effet, l'ODD1 consiste à mettre fin d'ici à 2030 à toute forme de pauvreté, y compris la précarité énergétique. Cet alignement signifie que la France doit passer de sa politique actuelle d'atténuation de la précarité énergétique à une politique d'éradication de cette précarité et d'intégrer ce changement dans sa définition (qui doit être unique) de la précarité énergétique.

Eradiquer la précarité énergétique nécessitera de rénover d'ici à 2030 tous les logements occupés par des foyers vulnérables, quel que soit le type de propriétaire, à un niveau de performance énergétique équivalent à celui des bâtiments BEPOS, seuls à même de protéger les foyers vulnérables des fluctuations des prix de l'énergie. En effet, un logement BEPOS est un logement très performant énergétiquement, producteur d'énergie, et ayant une facture énergétique annuelle quasi nulle.

Rénover l'ensemble du parc de logements occupés par des foyers vulnérables au niveau BEPOS nécessitera de passer du patchwork d'aides aux individus à un regroupement de tous

les financements disponibles, y compris ceux à venir du FSC, pour permettre aux collectivités locales de monter avec l'ANAH des projets à grande échelle de rénovation au niveau BEPOS. Ce changement d'échelle est nécessaire pour atteindre d'ici à 2030 l'objectif fixé par l'ODD1 d'éradication de la pauvreté et résultera d'une réduction des coûts de la rénovation comme démontré par les opérations Bâtiments à Basse Consommation (BBC). Les collectivités locales pourraient avoir besoin d'assemblés pour le montage de ces projets.

Les outils de suivi comme l'ONPE et l'ONRE devraient intégrer de nouveaux indicateurs comme le nombre de logements rénovés au niveau BEPOS par an, le niveau de satisfaction des ménages en matière de confort d'été et d'hiver ainsi que le nombre de factures énergétiques quasi nulles.

## Précarité des mobilités

La loi Française sur l'orientation des mobilités (LOM) (JORF 2019) est un texte de loi novateur en Europe car il intègre tous les défis de la mobilité du 21<sup>ème</sup> siècle. En effet, la LOM se fixe comme objectif i) la réduction des inégalités territoriales en renforçant l'accessibilité aux métropoles des villes moyennes et territoires mal connectés et au sein des agglomérations des quartiers considérés prioritaires, ii) le renforcement des offres de mobilité quotidienne en améliorant la qualité et la sécurité, iii) l'accélération de la transition énergétique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre des transports et iv) l'amélioration de l'efficacité des transports des marchandises pour renforcer la compétitivité des territoires. Par ailleurs, la LOM a introduit les concepts de mobilité inclusive et solidaire ainsi que la garantie de l'accès à la mobilité pour tous grâce à la lutte contre l'enclavement des territoires, les difficultés motrices, physiques, cognitives, économiques, sociales ou culturelles et l'insécurité dans les transports en commun ainsi que l'amélioration de la qualité du service. Cette loi met également en avant un « droit à la mobilité » qui intègre toutes les formes de la mobilité y compris les mobilités actives, partagées et solidaires.

La LOM exige de la région, des Autorités Organisatrices de la Mobilité, des syndicats mixtes, des départements et organismes

en charge de l'emploi de coordonner leurs actions en faveur de la mobilité solidaire. Cette exigence a pour but de répondre au besoin de sept millions de Français en âge de travailler qui sont concernés par des problèmes d'accès à la mobilité car sur 80% du territoire les collectivités ne proposent pas de solutions pour la mobilité du quotidien. Ce qui impose à sept Français sur dix de se rendre au travail en voiture, augmentant ainsi le poids des dépenses pour la mobilité dans le budget des ménages les plus modestes (Sénat 2019). Cette exigence de coordination est d'une importance capitale car i) le manque d'accès à la mobilité est considéré comme le premier frein à l'emploi et/ou à la formation (un Français sur quatre a déjà refusé un emploi faute de solution pour s'y rendre) et ii) la multiplication des acteurs de la mobilité, qui travaillent indépendamment les uns des autres, réduit l'efficacité de l'action publique tout en générant des problèmes de gouvernance sur un sujet très sensible qui peut embraser le pays comme l'a montré le mouvement des « gilets jaunes ».

De plus, la LOM précise dans son article 18 que la Région et le(s) Département(s) concerné(s) pilotent l'élaboration et suivent la mise en œuvre d'un plan d'action commun en matière de mobilité solidaire et que les organismes publics et privés, intervenant dans l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi que des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite, y soient associés. L'objectif étant de déterminer les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes en prenant en compte la diversité des composantes du territoire ainsi que les besoins de la population, en lien avec les collectivités territoriales limitrophes, tout en contribuant aux autres objectifs tels que la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, la LOM exige que le plan de mobilité solidaire définisse également i) les conditions dans lesquelles les personnes bénéficient d'un conseil et d'un accompagnement individualisé à la mobilité ainsi que ii) les mesures à mettre en place pour permettre au service public de l'emploi de fournir ces prestations à tout demandeur d'emploi, à toute personne éloignée de l'emploi ou aux jeunes en contrat d'apprentissage. Ces mesures doivent

également favoriser l'accessibilité à la mobilité des personnes en situation de handicap en adaptant les moyens de communication et les infrastructures de transport ainsi que par la

formation du personnel et en introduisant des mesures tarifaires spécifiques en faveur des accompagnateurs des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite.

## Encadré 2. *ecov* : Un service public innovant de lignes de covoiturage

*ecov* est une société solidaire qui accompagne les collectivités territoriales dans la conception, le développement, le déploiement et l'animation de structures de covoiturage grâce à sa plateforme du **transport solidaire**. *ecov* conçoit le covoiturage comme un service public innovant, complémentaire des services de mobilité existants et au service de la transition écologique et sociale. *ecov* est soutenue par la Banque des Territoires et travaille avec les collectivités locales dans le cadre de marchés publics ou des délégations de services publics dans le transport. La société a été lauréate de la French Impact 2018 dans la catégorie Pionniers et a organisé les assises du transport solidaire à Nantes en 2020.

Les lignes de covoiturage *ecov* sont portées opérationnellement par les collectivités locales et fonctionnent comme des lignes de bus sans réservation. Le parcours des passagers s'apparente à celui des transports collectifs. Ils se rendent à un arrêt, où ils effectuent une demande de covoiturage depuis l'une des interfaces physiques, mobiles ou numériques disponibles. Les conducteurs sont notifiés en temps réel des demandes effectuées sur leur trajet, par un panneau lumineux situé au bord de la route ou une notification sur leur application, pour ceux qui l'ont téléchargée. La structuration en lignes permet la lisibilité du service, à la fois pour les conducteurs et pour les passagers. Elles sont étudiées pour permettre l'enchaînement avec d'autres modes de transport (voiture individuelle, transport en commun, vélo, trottinette...). La combinaison d'interfaces physiques, mobiles et numériques vise à i) atteindre une masse critique d'utilisateurs en alliant le mobilier urbain aux parcours numériques et mobiles, ii) fournir un niveau de service élevé et interagir en temps réel avec les utilisateurs de l'application mobile et iii) rendre le service accessible au plus grand nombre, via les alternatives au *smartphone* : panneaux lumineux, assistance téléphonique, parcours SMS ou boîtier physique pour les passagers, création et suivi du compte via le site internet.

Les lignes *ecov* sont utilisées pour une variété de trajets du quotidien : domicile-travail, domicile-études, rendez-vous divers, loisirs... Les profils des usagers sont variés allant des autosolistes qui abandonnent leur véhicule certains jours de la semaine, aux personnes non-motorisées et/ou en situation de précarité des mobilités. Pour ce dernier public, *ecov* travaille sur la simplicité du service et l'accompagnement des usagers pour rendre l'offre de mobilité accessible. Des services 100 % numériques pourront par exemple rencontrer des limites importantes car une majorité de la population n'utilise pas de *smartphone* pour se déplacer. Un service numérique sera par exemple souvent inadapté pour une personne âgée se rendant à un rendez-vous médical, ou pour une personne en situation de précarité sociale.

A ce jour, *ecov* a déployé 22 réseaux de covoiturage, composés d'une ou plusieurs lignes avec une fréquence régulière et fiable, similaire à celle des transports en commun. Les lignes de covoiturage sont composées d'arrêts permettant la prise en charge et la dépose des passagers par les conducteurs. Depuis un arrêt, seuls d'autres arrêts situés sur la ligne peuvent être demandés. Pour les grandes pénétrantes d'agglomérations, *ecov* déploie des lignes de Covoiturage à Haut Niveau de Service (CoHNS), par exemple en accès aux métropoles de Lyon et de Grenoble. *ecov* déploie également des services simplifiés pour les territoires ruraux et/ou pour les plus courtes distances, par exemple en rabattement de proximité vers un transport en commun structurant.

**Auteur** : Harald CONDE-PIQUER (*ecov*).

## Ce qu'il faut retenir

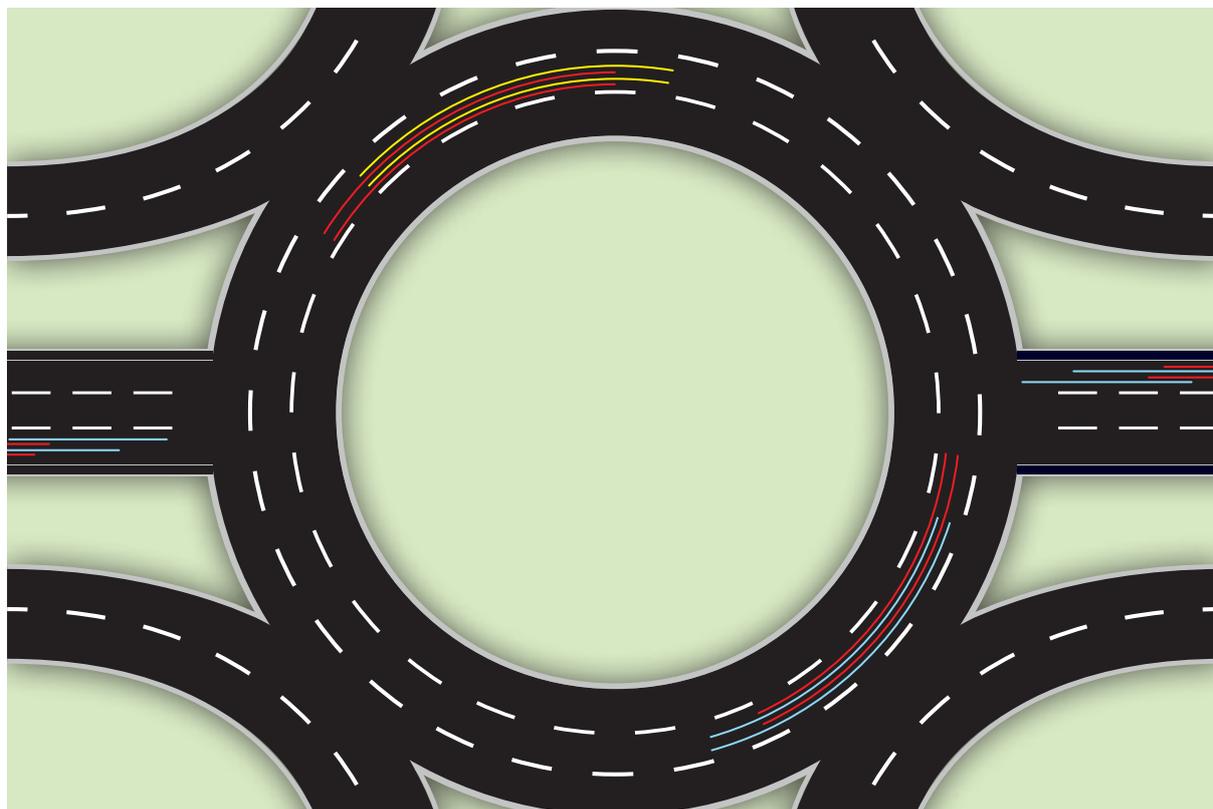
La LOM, bien que novatrice, ne fait pas explicitement référence à la précarité des mobilités et ce malgré les enquêtes de terrain menées par les collectivités locales et les chiffres en croissance des personnes demandant de l'aide aux associations caritatives pour payer les factures énergétiques et pour se déplacer. Cette absence de référence à la précarité des mobilités peut s'expliquer par l'utilisation du terme « mobilité inclusive » dans le titre du chapitre de la loi et celui du terme « mobilité solidaire » dans les articles de la loi. Or ces deux termes, tous les deux non-définis dans la LOM, ne renvoient pas forcément aux mêmes réalités.

De plus, le droit à la mobilité introduit par la LOM, bien que ce soit une avancée considérable, n'est pas un droit opposable et la loi ne précise pas les actions que les citoyens pourraient entreprendre dans le cas de non-respect de ce droit par les pouvoirs publics. La LOM est également silencieuse sur les moyens financiers nécessaires pour lutter contre la précarité des mobilités, en particulier pour les acteurs du terrain qui mettent en place des solutions concrètes de lutte contre cette précarité (Voir Encadré II). L'aide à la mobilité semble se limiter à des primes de remplacement

des véhicules individuels par des véhicules moins polluants et dans une certaine mesure la gratuité des transports en commun quand ils sont disponibles.

Il est également regrettable que l'exigence de mettre en place des plans d'actions de mobilité solidaire ne soit pas accompagnée d'un calendrier ni de moyens financiers supplémentaires pour que les collectivités locales puissent agir. La LOM est également plutôt muette sur la question de l'appropriation des compétences nécessaires à la mobilité et sur l'éducation à la mobilité dans un contexte où certains sont en difficulté par rapport à l'injonction de mobilité mais aussi où la mobilité de demain ne pourra se calquer sur celle d'hier.

Pour que la LOM soit un instrument de lutte contre la précarité des mobilités, sa révision devrait reconnaître l'existence de cette précarité, la définir, préciser les indicateurs de suivi et les mesures à mettre en place, y compris les moyens financiers pour que les acteurs du terrain puissent travailler. La révision de la LOM devrait introduire une obligation de l'éradiquer d'ici à 2030 conformément à l'ODD1. En effet, l'ODD1 consiste à mettre fin d'ici à 2030 à toute forme de pauvreté, y compris la précarité des mobilités.



# Estimation des progrès réalisés dans la lutte contre la double précarité

En l'absence de reconnaissance de la double précarité dans les textes réglementaires Français et européens, ces derniers n'incluent pas d'exigences pour lutter contre l'effet combiné de la précarité énergétique et de la précarité des mobilités. Par conséquent, l'évolution de la double précarité n'est suivie ni au niveau européen ni au niveau Français. En ce qui concerne la précarité énergétique, les observatoires EPOV et ONPE proposent plusieurs indicateurs de suivi, en particulier de la précarité énergétique pendant la période hivernale. Pour ce qui est de la précarité des mobilités, aucun suivi n'est fait au niveau européen alors que l'ONPE propose un suivi partiel de la précarité des mobilités des foyers motorisés.

## Précarité énergétique

Sur la base de la revue de la littérature et de la disponibilité des données pour tous les pays de l'UE, les indicateurs considérés dans cette étude pour analyser les progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique incluent : le TEE, le confort thermique pendant la saison hivernale et estivale ainsi que la qualité du bâti.

### Mesure du taux d'effort énergétique (TEE)

Le taux d'effort énergétique est le ratio entre les dépenses énergétiques et les revenus des ménages. Cet indicateur est disponible par quintile pour tous les pays de l'UE depuis 2005 et est mis à jour tous les cinq ans. Depuis 2018, cet indicateur est également disponible par décile et est mis à jour tous les deux ans.

Au niveau Européen cet indicateur est donné pour chaque décile séparément, alors qu'au niveau Français, l'ONPE donne cet indicateur pour les trois premiers déciles groupés.

En 2018, le premier décile de la population Slovaque avait le TEE le plus élevé, à savoir 22,1%, alors que le premier décile de la population Suédoise avait le TEE le plus bas ; à savoir 3,2% contre 6% pour la population Française de ce même décile (Figure 4).

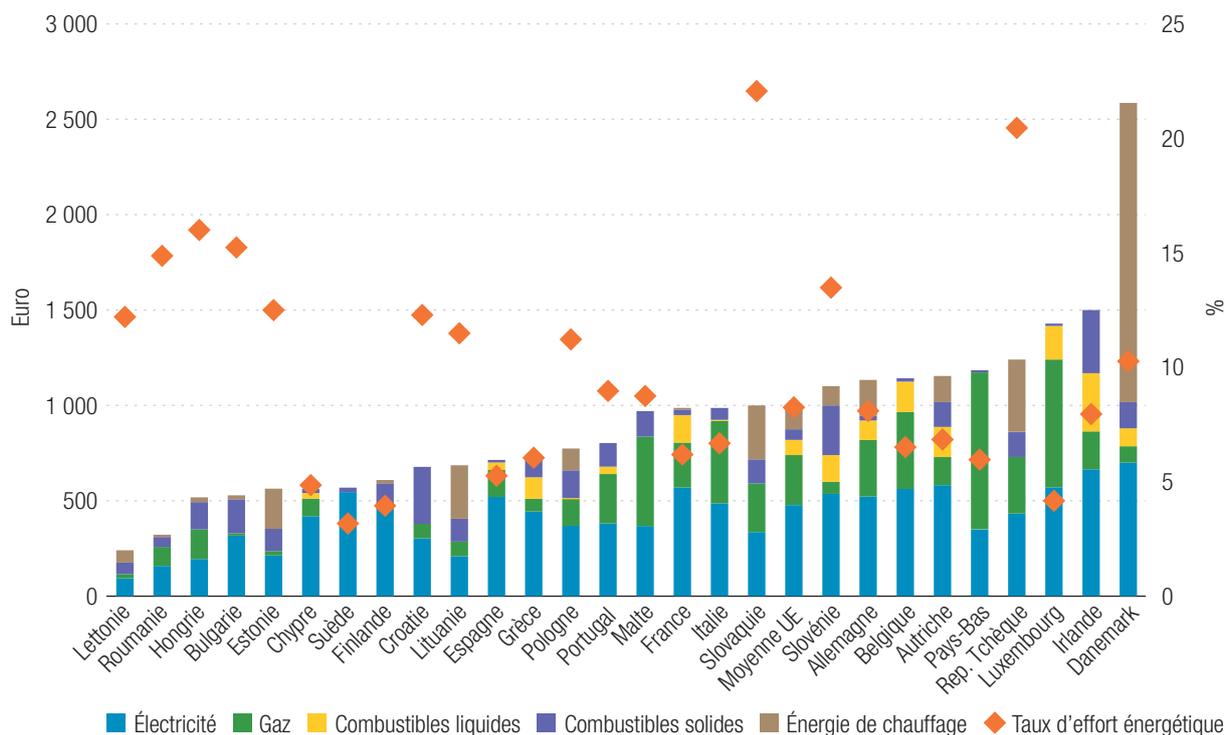
### Mesure du confort thermique pendant la saison hivernale

Le confort thermique pendant la saison hivernale est mesuré grâce à un indicateur déclaratif qui permet d'estimer la part de la population ayant ressenti de l'inconfort thermique l'hiver sur la base des réponses à la question « étiez-vous en mesure de maintenir une température intérieure confortable l'hiver ». Cet indicateur est disponible pour tous les pays de l'UE depuis 2005 et est donné en fonction du seuil de risque de pauvreté. Ce dernier est fixé à 60% du revenu médian équivalent.

Les données européennes montrent que sur la période 2005-2019, l'inconfort thermique l'hiver a augmenté de 5% en France chez les populations vulnérables. En effet, 17,8% de la population Française, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarait en 2019 ne pas pouvoir maintenir une température confortable l'hiver contre 12,9% en 2005 (Figure 5). Il est à noter que l'ONPE estime que seuls 14% des ménages vulnérables ont souffert du froid chez eux en 2019.

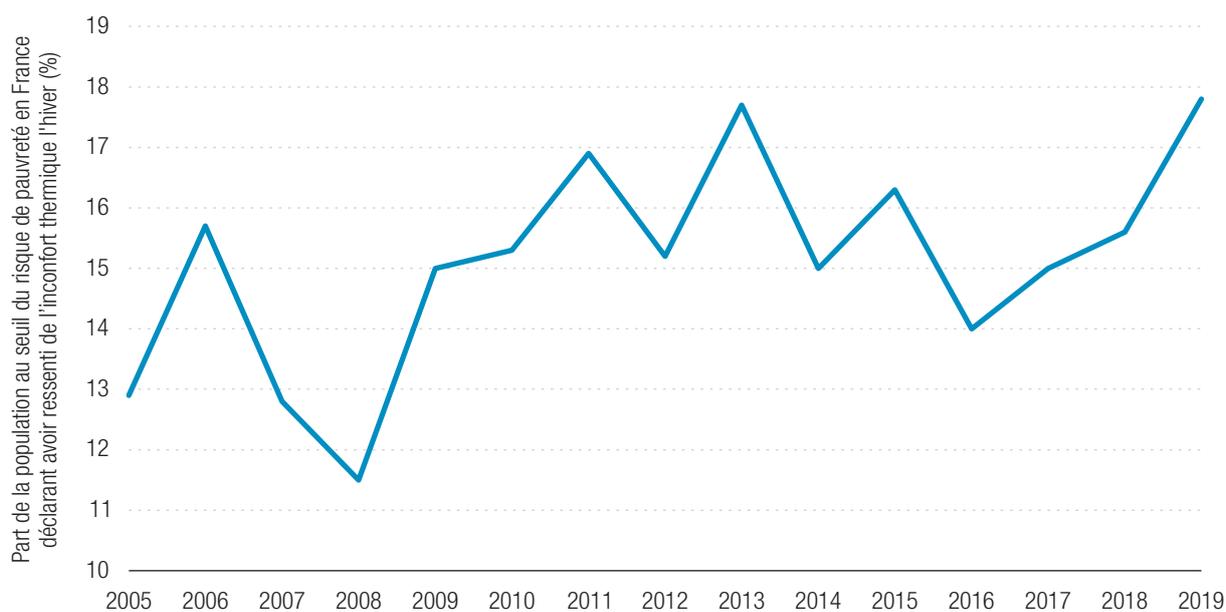
Par ailleurs, sur la base du niveau d'inconfort thermique l'hiver, la France se classait 17<sup>ème</sup> en 2019, derrière tous les pays de l'Europe de l'Ouest sauf l'Espagne et le Portugal, où les logements sont peu chauffés, mais également derrière des pays comme l'Estonie, la République Tchèque, la Pologne, la Hongrie et la Lettonie. Pourtant, ces derniers sont connus pour des hivers plus rudes, un niveau de vie et d'efficacité énergétique du bâti plus bas qu'en France (Figure 6).

**Figure 4.** Répartition des consommations d'énergie par source d'énergie et taux d'effort énergétique (TEE) des ménages du 1er décile dans les pays de l'UE en 2018



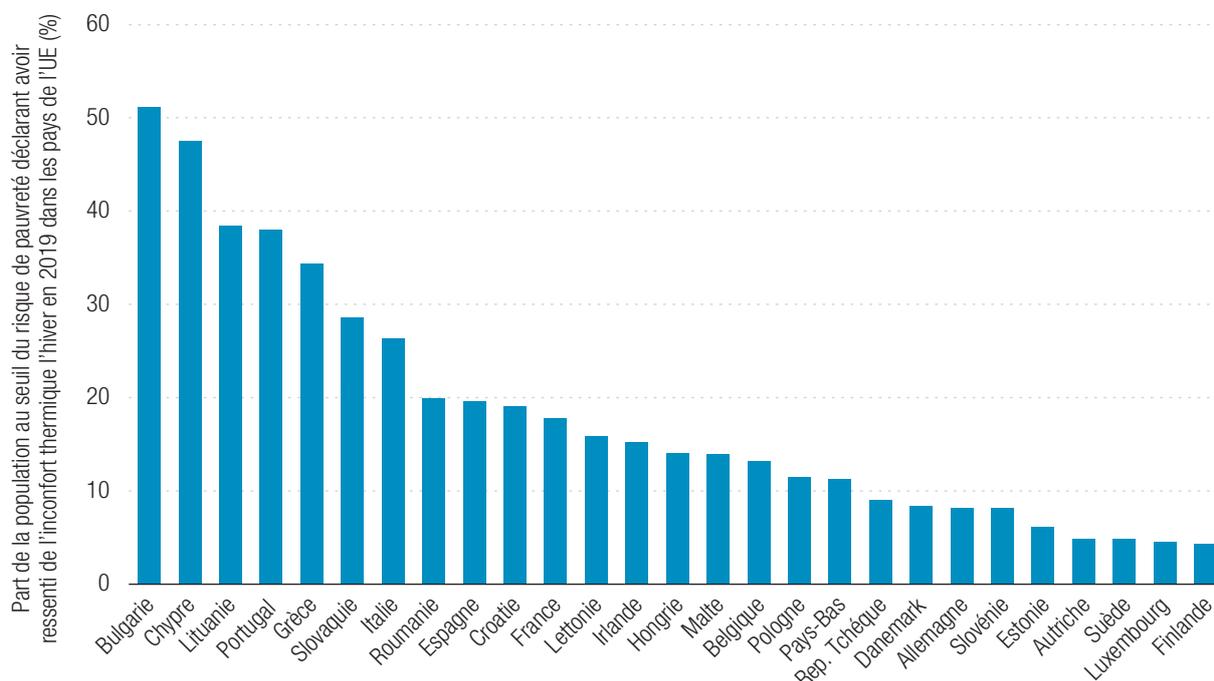
Source: (Commission Européenne 2020).

**Figure 5.** Evolution de la part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant ressentir de l'inconfort thermique l'hiver en France sur la période 2005-2019



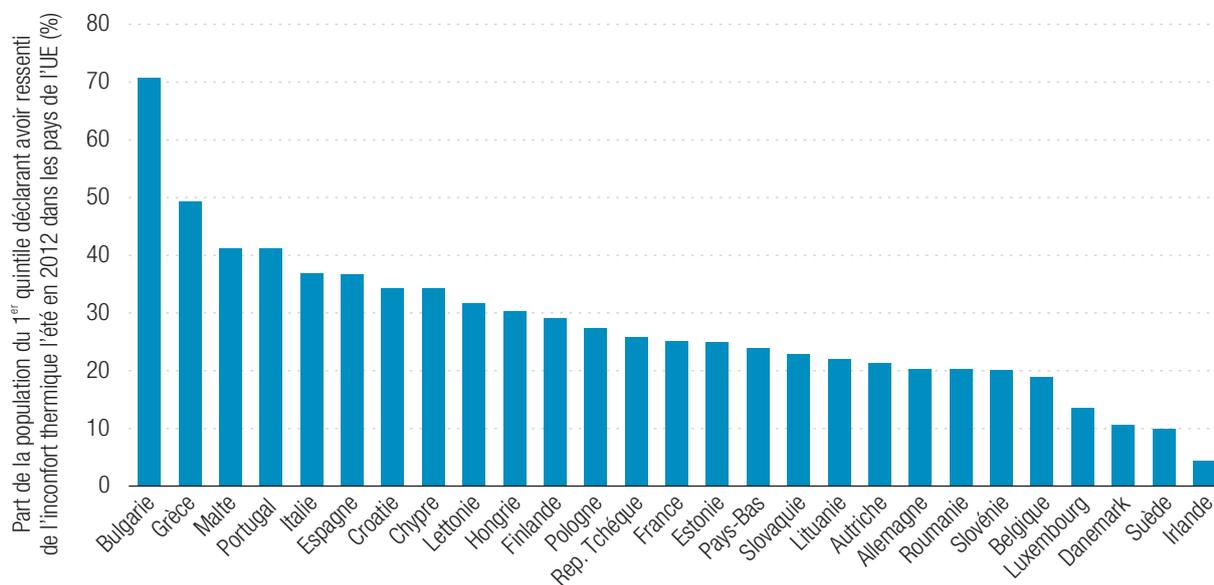
Source: EUROSTAT.

**Figure 6.** Part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant avoir ressenti de l'inconfort thermique l'hiver en 2019 dans les pays de l'UE



Source: EUROSTAT.

**Figure 7.** Part de la population, du 1er quintile, déclarant avoir ressenti de l'inconfort thermique l'été en 2012 dans les pays de l'UE



Source: EUROSTAT.

### Mesure du confort thermique pendant la saison estivale

Le confort thermique pendant la saison estivale est mesuré grâce à un indicateur déclaratif qui permet d'estimer la part de la population ayant ressenti de l'inconfort thermique l'été

sur la base des réponses à la question « étiez-vous en mesure de maintenir une température confortable l'été ». Cet indicateur est disponible pour tous les pays de l'UE par quintile, mais uniquement pour l'année 2012.

Comparée aux autres pays de l'UE, la France était classée 15<sup>ème</sup> en matière d'inconfort thermique l'été en 2012, derrière tous les pays de l'Europe de l'Ouest sauf la Finlande, l'Italie, l'Espagne et le Portugal connus pour des étés plus chauds (Figure 7).

### Estimation de la qualité du bâti

La qualité du bâti est mesurée grâce à un indicateur déclaratif qui permet d'estimer la part de la population occupant des logements ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol.

Cet indicateur est disponible pour tous les pays de l'UE depuis 2005 en fonction du seuil de risque de pauvreté. Ce dernier est fixé à 60% du revenu médian équivalent.

En 2019, la part de la population Française, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, qui déclarait habiter dans des logements de mauvaise qualité a atteint 21.1%, ce qui représente une augmentation d'un demi-point par rapport à 2005 (Figure 8).

Comparée aux autres pays de l'UE, la France se classait 16<sup>ème</sup> en 2019, derrière tous les pays de l'Europe de l'Ouest sauf la Belgique, les

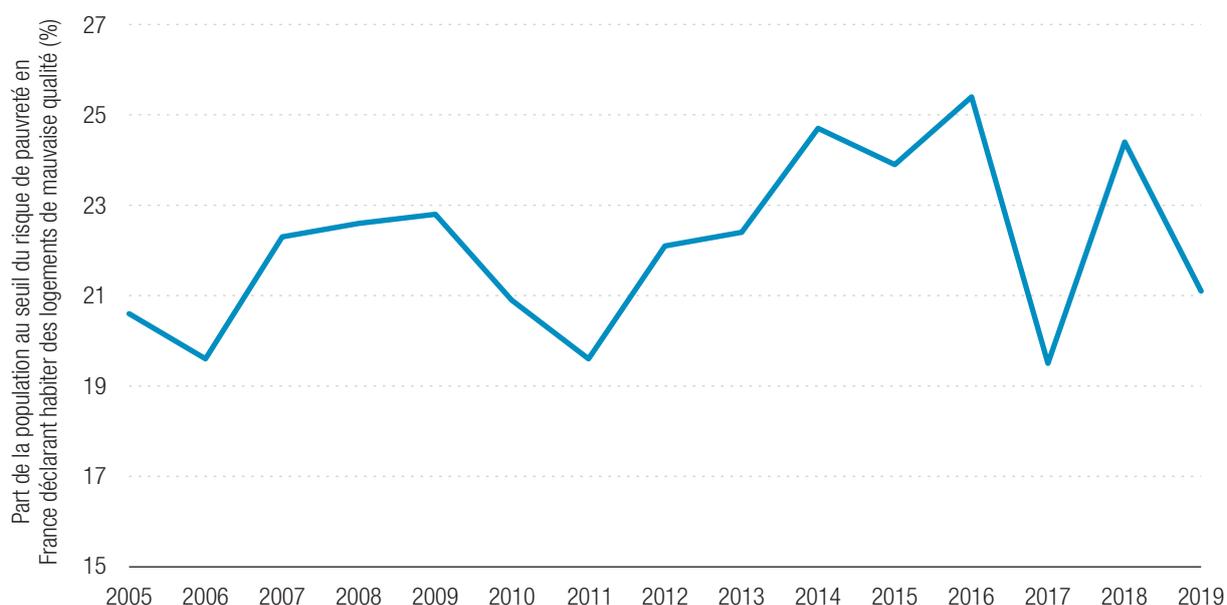
Pays bas, le Luxembourg et le Portugal. Mais surtout derrière des pays qui ont un PIB par habitant inférieur à la moyenne de l'UE comme la Roumanie et la Hongrie (Figure 9).

### Classement des pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique

L'Indice Européen de la Précarité Énergétique (IEPE), publié pour la première fois en 2019 (Y. Saheb 2019), permet de classer les pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique des ménages du 1<sup>er</sup> décile. L'IEPE pour l'année 2021 est calculé en considérant la dernière année pour laquelle les données sont disponibles pour chacun des indicateurs primaires analysés dans la section précédente. Cette approche permet de prendre en compte toutes les dimensions de la précarité énergétique, même si les indicateurs primaires sont disponibles pour des années différentes.

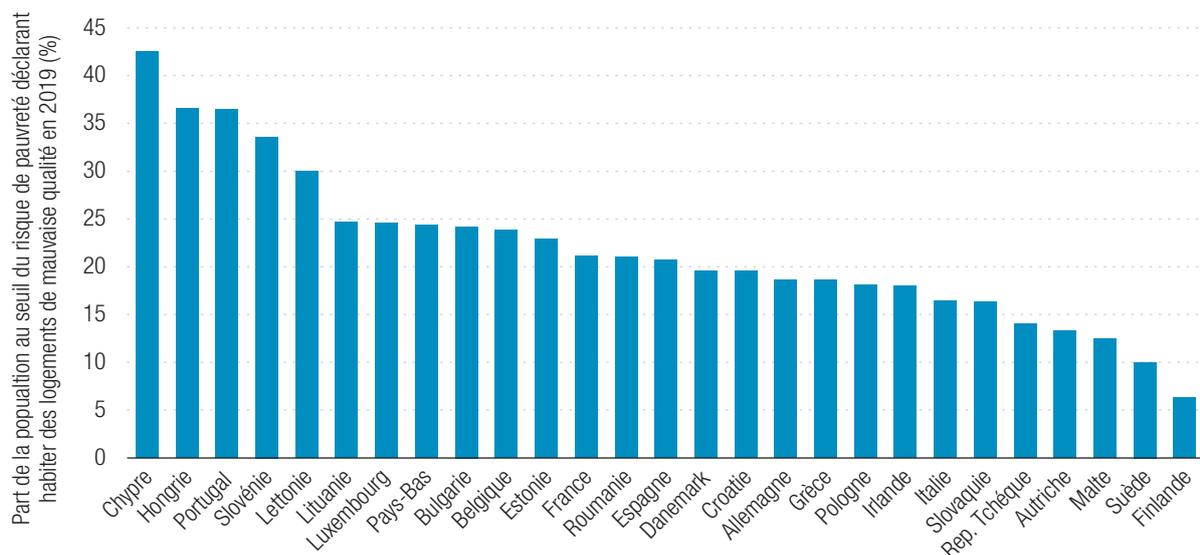
La Suède arrive en tête du classement de l'IEPE et la Bulgarie arrive en dernier alors que la France se classe en 9<sup>ème</sup> position (Figure 10), derrière tous les pays de l'Europe de l'Ouest sauf les Pays-Bas, l'Espagne et le Portugal.

**Figure 8.** Evolution de la part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant habiter des logements de mauvaise qualité en France sur la période 2005-2019



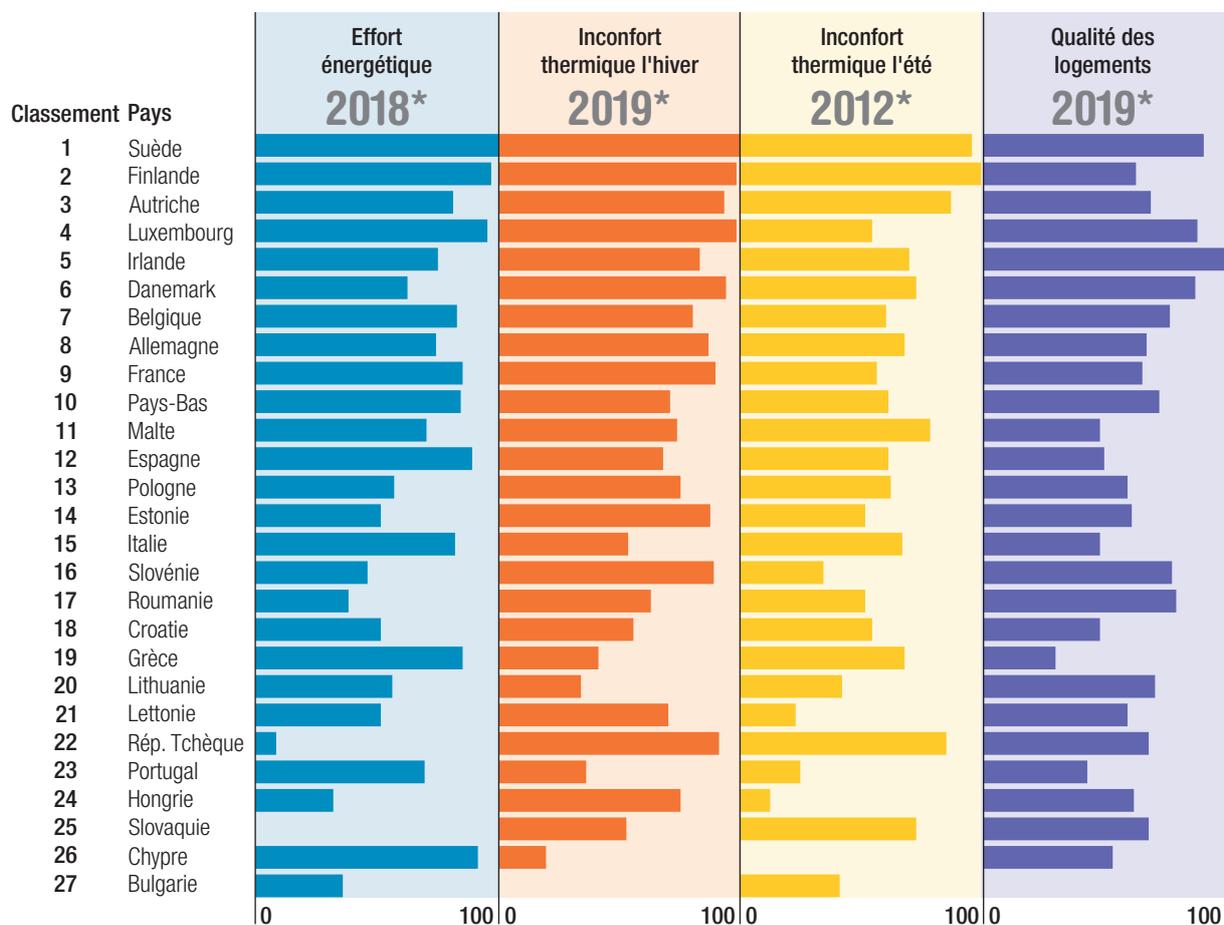
Source: EUROSTAT.

**Figure 9.** Part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant habiter des logements de mauvaise qualité (i.e.fuites) en 2019 dans les pays de l'UE



Source : EUROSTAT.

**Figure 10.** Classement 2021 des pays de l'UE en fonction de l'Indice Européen de la Précarité Energétique (IEPE) (1<sup>er</sup> décile de la population)



\*Dernière année pour laquelle les données sont disponibles

Source : Indice Européen de la Double Précarité (Y. Saheb 2019).

## Ce qu'il faut retenir

L'analyse quantitative montre que peu de progrès ont été faits dans la lutte contre la précarité énergétique sur la période 2005-2019, qui est aussi celle de l'introduction des dispositions de lutte contre la précarité énergétique dans les textes réglementaires Français et européens. Ce constat confirme que l'approche choisie pour lutter contre la précarité énergétique n'est pas la bonne comme indiqué en conclusion de l'analyse des textes réglementaires Français et européens. Le classement de la France en 9<sup>ème</sup> position malgré son leadership sur la mise en œuvre de certaines mesures appelle à une évaluation indépendante de la politique Française de la lutte contre la précarité énergétique et des moyens mis en place.

Par ailleurs, que ce soit au niveau européen ou Français, la précarité d'été et la qualité du bâti sont ignorées dans le suivi de la précarité énergétique. Pourtant, la multiplication des canicules et l'inadaptation du stock des bâtiment en France et en Europe aux grandes chaleurs plaident pour un suivi régulier des indicateurs qui permettent de mesurer la précarité énergétique d'été. Il est également important de garantir une mise à jour

régulière de tous les indicateurs nécessaires pour l'évaluation des progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique. Les Etats membres doivent également veiller à ce que les données communiquées aux instances européennes correspondent à celles utilisées au niveau national pour éviter les incohérences révélées par cette étude pour certains indicateurs Français.

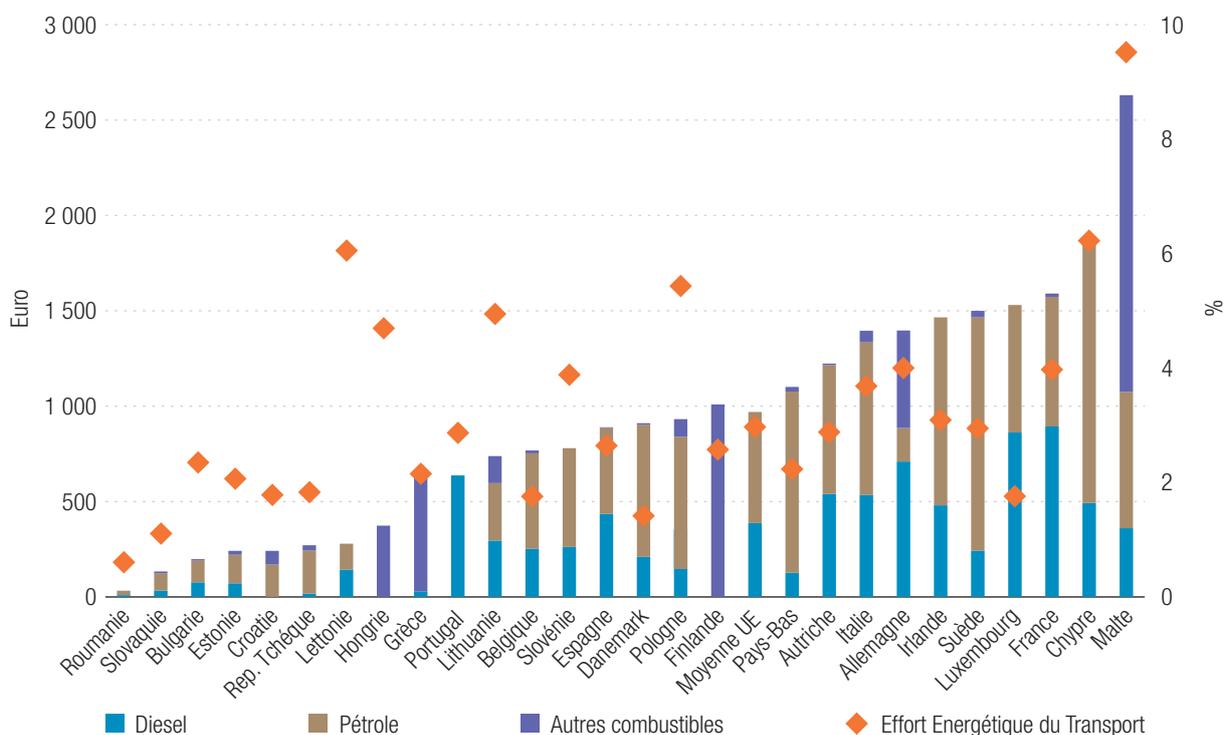
## Précarité des mobilités

Sur la base de la revue de la littérature et de la disponibilité des données pour tous les pays de l'UE, les indicateurs considérés dans cette étude pour l'estimation des progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités incluent : le TEE, l'accessibilité, la proximité et le coût des transports en commun.

### Le taux d'effort énergétique (TEE)

Le TEE est le ratio entre les revenus des ménages et leurs dépenses pour l'achat du carburant pour ceux qui utilisent la voiture individuelle pour leurs déplacements du quotidien. Cet indicateur ne prend pas en compte les autres dépenses liées à l'utilisation de la voiture comme son prix d'achat et le coût des assurances.

**Figure 11. Taux d'effort énergétique des ménages du 1<sup>er</sup> décile dans les pays de l'Union en 2018**



Source: (Commission Européenne 2020).

Le TEE est disponible pour tous les pays de l'UE depuis 2005 par quintile et est mis à jour une fois tous les cinq ans. Depuis 2018, cet indicateur est également disponible par décile et est mis à jour tous les deux ans.

En raison de la dépendance élevée à la voiture, le premier décile de la population Maltaise avait, en 2018, le TEE le plus élevé, à savoir 9,5%. La Roumanie présente le TEE le plus bas de l'UE, à savoir 0,6%, contre 4,1% pour la population Française du premier décile (Figure 11). Le TEE Roumain pourrait s'expliquer par une dépendance moindre à la voiture, un recours plus important à la mobilité active ainsi qu'une faible mobilité des ménages les plus démunis, qui sont socialement et économiquement exclus. Le TEE de la population du 1<sup>er</sup> décile en France est estimé par la CE autour de 4% alors que l'ONPE l'estime à 15% pour les ménages vulnérables.

### L'accessibilité, la proximité et le coût des transports en commun

L'accessibilité, la proximité et le coût des transports en commun sont mesurés grâce à des indicateurs déclaratifs sur la base des choix faits en répondant à la question sur les raisons de la non-utilisation régulière des transports publics. Les répondants peuvent choisir entre i) le prix élevé des billets, ii) l'éloignement de l'arrêt

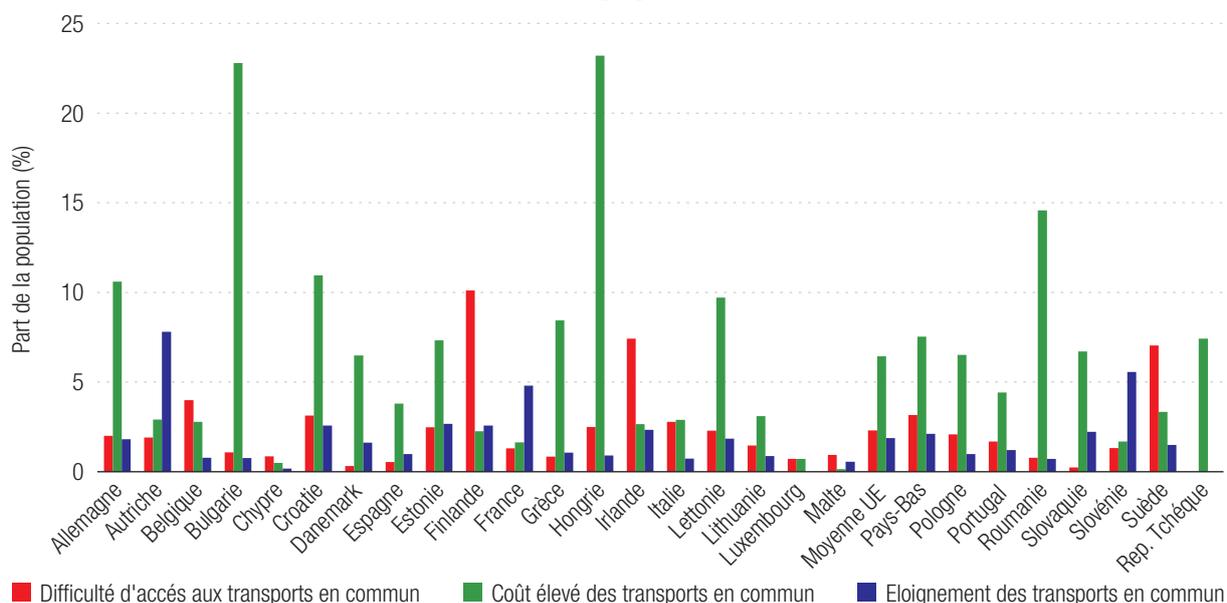
de transport en commun, iii) la difficulté d'accès des transports en commun, iv) l'utilisation de la voiture individuelle et v) autres raisons.

Ces trois indicateurs sont disponibles uniquement pour l'année 2014. Aux fins de cette étude, les trois indicateurs ont été calculés pour les populations du 1<sup>er</sup> décile.

En 2014, plus de 10% des Finlandais du 1<sup>er</sup> décile rencontraient des difficultés à accéder aux transports publics, alors que plus de 23% des Hongrois du 1<sup>er</sup> décile ne prenaient pas les transports en commun en raison de leur coût élevé et environ 8% des Autrichiens du 1<sup>er</sup> décile ne prenaient pas les transports en commun en raison de leur éloignement des lieux d'habitation (Figure 12). Les données pour la République Tchèque sont discutables comme la part de la population déclarant ne pas prendre les transports en commun en raison des difficultés d'accès et/ou de l'éloignement des arrêts est quasi nulle.

En France, environ 2% de la population du 1<sup>er</sup> décile déclaraient ne pas prendre les transports en commun en raison des difficultés d'accès aux transports en commun ou de leur coût, contre environ 5% de cette population qui déclaraient ne pas prendre les transports en commun en raison de leur éloignement (Figure 12).

**Figure 12.** Part de la population, ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian équivalent, déclarant ne pas se déplacer en raison de l'accessibilité, et/ou du coût et/ou de l'éloignement des transports en commun en 2014 dans les pays de l'UE



Source: EUROSTAT.

## Classement des pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités

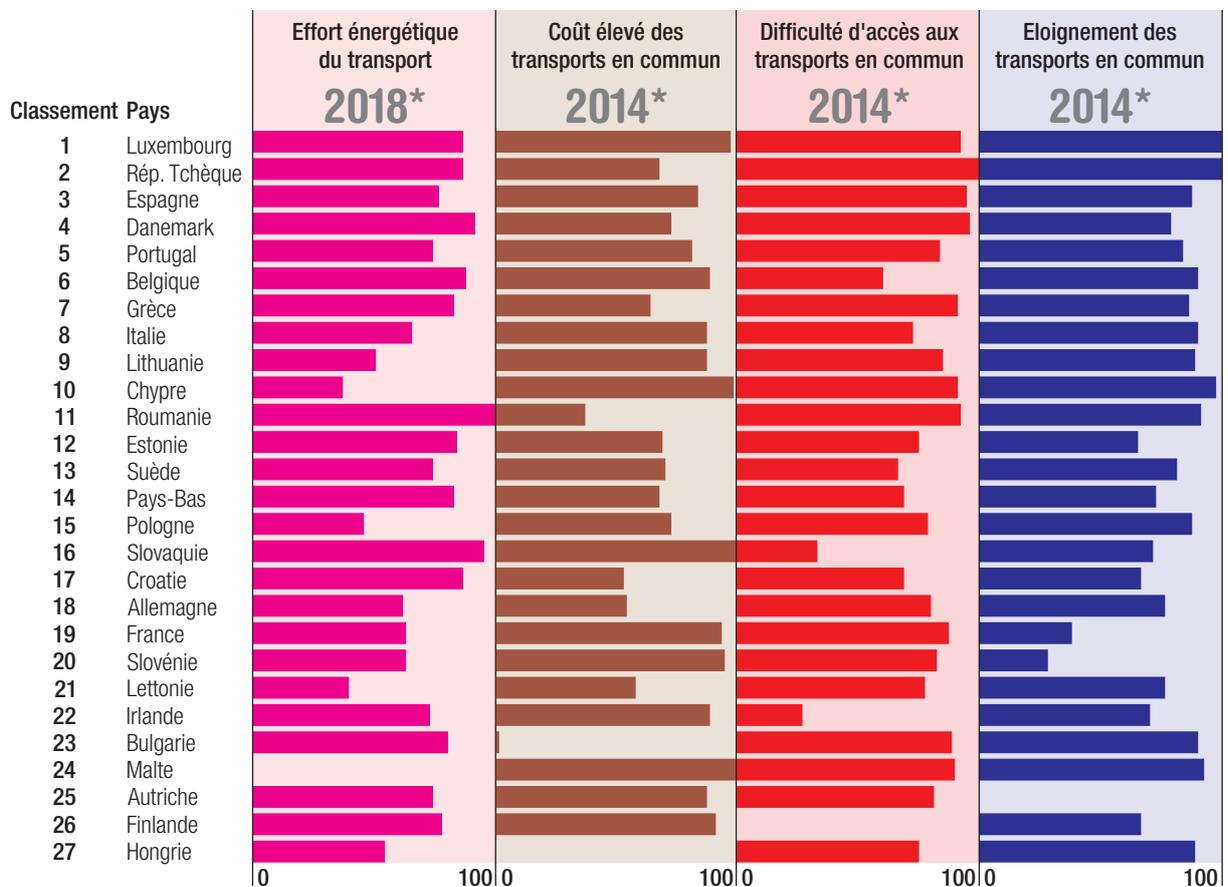
L'Indice Européen de la Précarité des Mobilités (IEPM), publié pour la première fois en 2019 (Y. Saheb 2019), permet de classer les pays de l'UE en fonction des progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités. L'IEPM pour l'année 2021 est calculé en considérant la dernière année pour laquelle les données sont disponibles pour chacun des indicateurs primaires analysés dans la section précédente. Cette approche permet de prendre en compte toutes les dimensions de la précarité des mobilités, même si les indicateurs sont disponibles pour des années différentes.

Le Luxembourg arrive en tête du classement de l'IEPM 2021 et la Hongrie arrive en dernier en raison du coût élevé des transports en commun

pour le 1<sup>er</sup> décile de la population. La France occupe la 19<sup>ème</sup> position, derrière tous les pays de l'Europe de l'Ouest sauf la Finlande et l'Autriche. La Finlande étant pénalisée par les difficultés d'accès aux transports en commun alors que l'Autriche est pénalisée par l'éloignement des transports en commun (Figure 13).

Le mauvais classement de la France s'explique par l'éloignement des transports en commun qui résulte dans une dépendance forte à la voiture individuelle et par conséquent un l'effort énergétique élevé pour les ménages du 1<sup>er</sup> décile. Ce constat confirme les estimations de l'INSEE qui montrent que 74% des actifs en emploi utilisaient en 2017 leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail contre 16% qui prennent les transports en commun et 8% qui ont recours aux transports doux (INSEE 2021). Selon l'INSEE, la voiture représente 60% des déplacements domicile-travail pour des distances inférieures à 5 kilomètres. Cette

**Figure 13.** Classement 2021 des pays de l'UE en fonction de l'Indice Européen de la Précarité des mobilités (IEPM) (1<sup>er</sup> décile de la population)



\*Dernière année pour laquelle les données sont disponibles

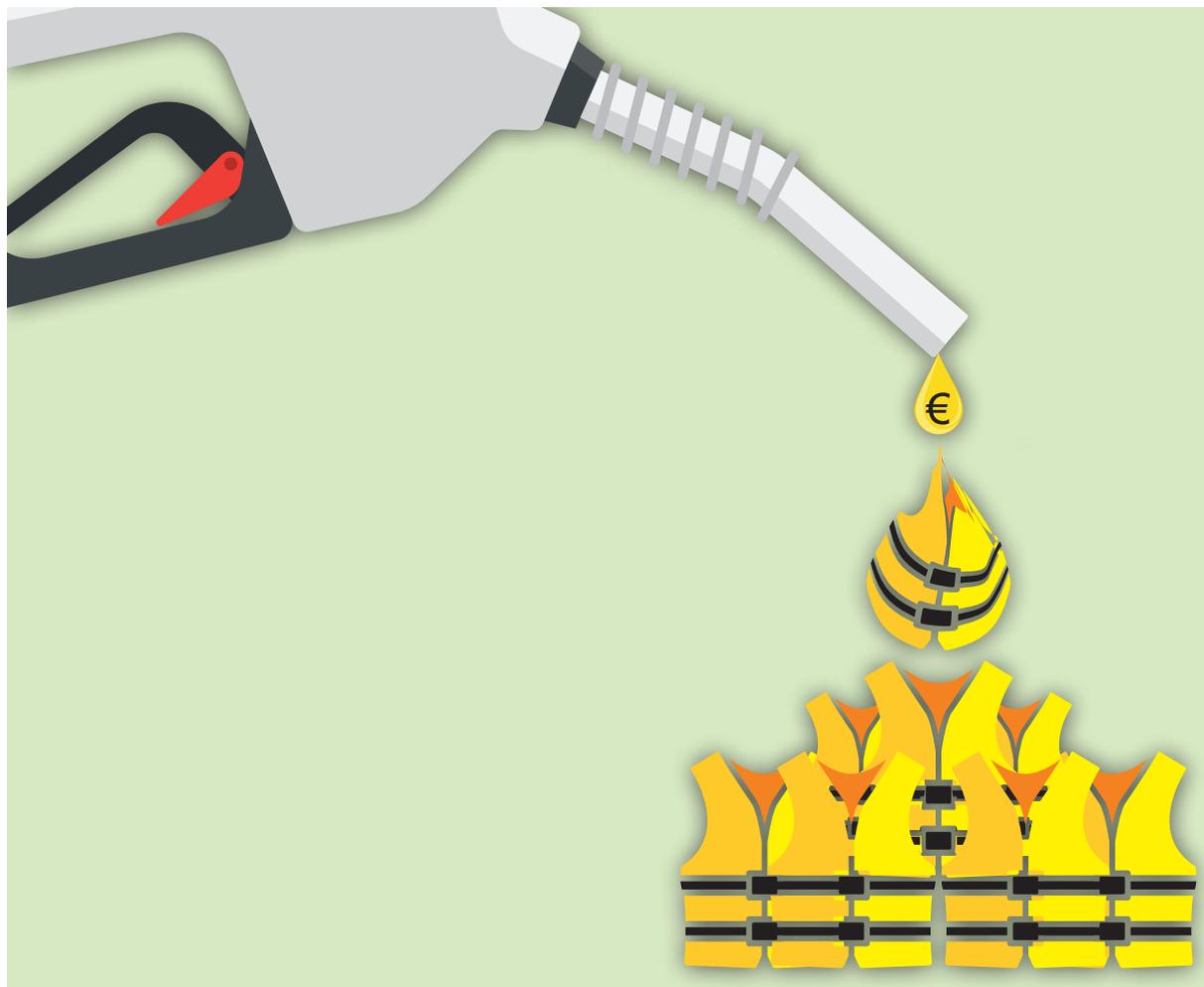
Source : Indice Européen de la Double Précarité (Y. Saheb 2019).

dépendance française à la voiture individuelle explique en partie la crise des gilets jaunes, déclenchée par l'annonce d'une hausse des prix du carburant, et l'intégration précoce de la France de la mobilité inclusive dans sa législation bien avant la proposition du FSC par la CE.

### Ce qu'il faut retenir

L'analyse quantitative des progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités dans cette étude est une tentative qui a pour but de sensibiliser les décideurs politiques au manque de données pour faire un état des lieux de cette précarité. Il est regrettable que la CE ait proposé d'étendre le règlement européen sur les échanges de GES au transport des personnes sans avoir au préalable fait un état des lieux. Ce dernier est nécessaire avant l'entrée en vigueur du "Fit For 55" pour décider des mesures à mettre en œuvre en fonction du contexte de chaque région.

En France, le traitement de la précarité des mobilités par l'ONPE se limite à la précarité des utilisateurs de la voiture individuelle pour les déplacements du quotidien. Alors que les rares enquêtes menées par certaines collectivités locales confirment l'existence d'une précarité des mobilités des ménages non-motorisés. Par conséquent, il est important d'intégrer dans les analyses de l'ONPE ainsi que dans les outils que cet observatoire développe toutes les formes de la précarité des mobilités. Typiquement, l'outil GEODIP proposé par l'ONPE aux acteurs territoriaux pour cartographier la double précarité est une occasion manquée pour la cartographie de la précarité des mobilités car celle-ci est limitée dans l'ONPE à l'utilisation de la voiture individuelle par les ménages les plus vulnérables.



# Conclusions

Cette étude, démarrée avant la publication du "Fit For 55", a permis d'identifier plusieurs éléments d'amélioration des textes européens qui pourraient être utiles pour les discussions à venir dans le cadre de la proposition d'amendements des propositions de la CE par les Eurodéputés.

Notre proposition d'aligner les objectifs de lutte contre la double précarité avec l'ODD1 résout le problème du niveau d'ambition à considérer. Cet alignement nécessitera un changement de cap dans l'approche européenne et de passer d'un objectif d'atténuation à un objectif d'éradication de la double précarité. En effet, tous les Etats membres ont ratifié les ODD dont le premier objectif vise à mettre fin d'ici à 2030 à toute forme de pauvreté, y compris celle liée à la précarité énergétique et la précarité des mobilités. L'étude propose également des définitions pour chacune des précarités et des indicateurs de suivi pour permettre d'estimer les progrès faits dans chaque dimension des deux précarités.

L'étude met en garde contre l'extension du règlement européen sur les échanges de quotas de GES au logement et au transport des personnes qui pourrait embraser l'UE et donner lieu à un mouvement « gilets jaunes » européen.

Un état des lieux précis et une cartographie de toutes les dimensions identifiées de la double précarité dans les différentes régions de l'UE sont nécessaires pour mieux cibler les mesures à mettre en œuvre pour éradiquer la double précarité. Les services de la CE sont plus à même de produire cette cartographie. L'étude propose de regrouper tous les financements européens, y compris le FSC à venir, avec les financements nationaux pour soutenir et accompagner les collectivités locales dans l'identification et la mise en œuvre des mesures nécessaires pour éradiquer à la fois la précarité énergétique et la précarité des mobilités.

L'étude a révélé que la France est le seul pays de l'UE à avoir mis en place un service public de la lutte contre la précarité énergétique des logements occupés par des foyers modestes à travers l'ANAH, que l'ONPE est le seul observatoire de la précarité énergétique à intégrer un suivi partiel de la précarité des mobilités. Toutefois, la France est classée 9ème dans les progrès faits dans la lutte contre la précarité énergétique et 19ème dans les progrès faits dans la lutte contre la précarité des mobilités. Les mauvais classements de la France s'expliquent par une multiplication d'objectifs, de définitions et de mesures, mais qui ne prennent pas en compte toutes les dimensions de chacune des deux précarités. Par conséquent, la France est classée 10ème dans les progrès faits dans la lutte contre la double précarité malgré son avance sur les autres pays dans la mise en place de moyens.

La prochaine législature devrait se saisir de la question de la double précarité pour éviter une nouvelle crise sociale qui pourrait se produire à la fin de la crise sanitaire avec l'entrée en vigueur des mesures proposées par la CE dans le cadre du "Fit For 55".

Une évaluation indépendante et des assises nationales sur la double précarité seraient nécessaires pour faire i) un état des lieux détaillé de la double précarité en France en tenant compte de toutes les dimensions de chacune des deux précarité, ii) rationaliser les dispositifs existants, iii) identifier les besoins des collectivités pour mettre en place des mesures d'éradication de la double précarité et iii) mettre en place les indicateurs nécessaires pour évaluer de façon régulière les progrès faits dans chacune des dimensions de la précarité énergétique et de la précarité des mobilités.

# Bibliographie

- ADEME. 2018. "La Consommation Des Ménages En France."
- ADEUS. 2018. "VULNÉRABILITÉ ÉNERGÉTIQUE ET MOBILITÉ UNE DISPARITÉ ENTRE TERRITOIRES."
- CE SWD. 2021. *Preliminary Analysis of the Long-Term Renovation Strategies of 13 Member States*.
- CEREMA. 2014. "Vulnérabilité Des Ménages Au Coût de l'énergie Au Sein de La Région Urbaine Lyonnaise."
- LE CLER. 2020. *Évaluation Du Dispositif Slime Précarité Énergétique*.
- EESC. 2019. "TEN/692 For Better Implementation of the Social Pillar, Promoting Essential Services."
- Commission Européenne. 2020. *Study on Energy Prices , Costs and Their Impact on Industry and Households*.
- Commission Européenne. 2019. "Proclamation Interinstitutionnelle Sur Le Socle Européen Des Droits Sociaux."
- IAU. 2014. *La Vulnérabilité Énergétique Des Ménages Franciliens*.
- INSEE. 2021. *Insee Première N°1835*.
- Isabel Baptista and Eric Marlier. 2020. *Access to Essential Services for People on Low Incomes in Europe*.
- JORF. 2010. *LOI No 2010-788 Du 12 Juillet 2010 Portant Engagement National Pour l'environnement*.
- JORF. 2013. "LOI No 2013-312 Du 15 Avril 2013 Visant à Préparer La Transition Vers Un Système Énergétique Sobre et Portant Diverses Dispositions Sur La Tarification de l'eau et Sur Les Éoliennes."
- JORF. 2014. "LOI No 2014-366 Du 24 Mars 2014 Pour l'accès Au Logement et Un Urbanisme Rénové."
- JORF. 2019. *Loi Sur l'orientation Des Mobilités*.
- JORF. n.d. *Décret N° 2021-19 Du 11 Janvier 2021 Relatif Au Critère de Performance Énergétique Dans La Définition Du Logement Décent En France Métropolitaine*.
- Jouffe, Yves, and Marie-Hélène Massot. 2013. "Vulnérabilités Sociales Dans La Transition Énergétique Au Croisement de l'habitat et de La Mobilité Quotidienne." *1<sup>er</sup> Congrès Interdisciplinaire Du Développement Durable . Namur, Belgium*. 23–57.
- MTE. 2017. *Plan Rénovation Énergétique Des Bâtiments*.
- ONPE. 2021. *Tableau de Bord de La Précarité Énergétique Édition 2020 (2<sup>ème</sup> Semestre)*.
- Sénat. 2019. *Rapport Du Sénat Sur Le Projet de Loi Sur Les Mobilités*.
- Steve Pye et.al. 2015. *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures*.
- Systa. 2015. "Approche de La Précarité Énergétique Liée à La Mobilité à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lill."
- UE. 2003. *DIRECTIVE 2003/87/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL Du 13 Octobre 2003 Établissant Un Système d'échange de Quotas d'émission de Gaz à Effet de Serre Dans La Communauté et Modifiant La Directive 96/61/CE Du Consei*.
- Vanstraelen, L., G. Marchand, M. Casas, and ... 2015. "Increasing Capacities in Cities for Innovating Financing in Energy Efficiency." *A Policy Framework for ...*
- Y. Saheb. 2019. *European Energy Poverty Index (EEPI)*.
- Yves Jouffe. 2014. "La Mobilité Des Pauvres. Contraintes et Tactiques." *Informations Sociales* 2(182):90–99.

# Annexe I :

## Instrumentes Politiques Européens visant la lutte contre la précarité énergétique

Exigences relatives à la précarité énergétique dans les instruments Européens	Instrument Européen
<p>Article 3 : Obligation de service public et protection des consommateurs</p> <p>« Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, et veillent en particulier à <i>garantir une protection adéquate aux clients vulnérables</i>, y compris en prenant les mesures appropriées pour leur permettre d'éviter l'interruption de la fourniture de gaz »</p>	<p>DIRECTIVE 2003/55/CE concernant des règles communes pour le <b>marché intérieur du gaz naturel</b></p>
<p>Article 3 : Obligation de service public et protection des consommateurs</p> <p>« Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à <i>garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables</i>, y compris par des mesures destinées à les aider à éviter une interruption de la fourniture d'énergie.</p>	<p>DIRECTIVE 2003/54/CE concernant des règles communes pour le <b>marché intérieur de l'électricité</b></p>
<p>Article 3 : Obligation de service public et protection des consommateurs</p> <p>« Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à <i>garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables</i>. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion au gaz de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. » et « Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que des plans nationaux d'action dans le domaine de l'énergie, des prestations au titre des régimes de sécurité sociale pour assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en gaz, ou des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la pauvreté énergétique là où elle se présente »</p>	<p>DIRECTIVE 2009/73/CE concernant des règles communes pour le <b>marché intérieur du gaz naturel</b></p>

Article 40 : Objectifs généraux de l'autorité de régulation

« L'autorité de régulation prend toutes les mesures raisonnables pour contribuer à assurer un service public de grande qualité dans le secteur du gaz naturel, et *contribuer à la protection des clients vulnérables* »

Article 3 : Obligation de service public et protection des consommateurs

« Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à *garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables*. Dans ce contexte, chaque État membre *définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique* et, notamment, à *l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés*. Les États membres veillent à ce que *les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés* » et « Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que *des plans nationaux d'action dans le domaine de l'énergie, des prestations au titre des régimes de sécurité sociale pour assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en électricité, ou des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la pauvreté énergétique* là où elle se présente »

Article 36 : Objectifs généraux de l'autorité de régulation

« L'autorité de régulation prend toutes les mesures raisonnables pour contribuer à assurer un service public et universel de grande qualité dans le secteur de la fourniture d'électricité, et *contribuer à la protection des clients vulnérables* »

Considérant 49 :

« *Les États membres et les régions devraient être encouragés à recourir pleinement aux fonds structurels et au Fonds de cohésion* pour déclencher les investissements au niveau des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique. Les investissements en matière d'efficacité énergétique ont le pouvoir de favoriser la croissance économique, l'emploi et l'innovation et de *réduire la précarité énergétique des ménages*, et contribuent ainsi de manière positive à la cohésion économique, sociale et territoriale. »

Article 7 Mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique

« Dans le cadre du *mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique*, les États membres peuvent : a) inclure des exigences ayant une finalité sociale dans les obligations qu'ils imposent en matière d'économies d'énergie, notamment

**DIRECTIVE 2009/72/CE**  
concernant des règles  
communes pour le **marché  
intérieur de l'électricité**

**DIRECTIVE 2012/27/UE**  
relative à l'**efficacité  
énergétique**

*en exigeant qu'une partie des mesures d'efficacité énergétique soit mise en œuvre en priorité en faveur des ménages en situation de précarité énergétique ou dans les logements sociaux. »*

Considérant n°1 :

*« La modération de la demande d'énergie contribuera à réduire la précarité énergétique »*

Considérant n°24 :

*« La précarité énergétique touche environ 50 millions de ménages dans l'Union. C'est pourquoi les mesures d'efficacité énergétique doivent être au cœur de toute stratégie rentable visant à lutter contre la précarité énergétique et la vulnérabilité des consommateurs et sont complémentaires des politiques de sécurité sociale menées à l'échelon national. Pour veiller à ce que les mesures d'efficacité énergétique réduisent de façon durable la précarité énergétique des locataires, il convient de tenir compte du rapport coût-efficacité de ces mesures et de leur caractère abordable pour les propriétaires et les locataires, et il y a lieu de garantir au niveau de l'État membre un soutien financier approprié en faveur desdites mesures. Il est nécessaire que le parc de bâtiments de l'Union soit constitué à long terme de bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle, conformément aux objectifs de l'accord de Paris. Le taux de rénovation actuel des bâtiments est insuffisant et les bâtiments occupés par des citoyens qui sont en situation de précarité énergétique sont les plus difficiles à atteindre »*

Considérant n°36 :

*« La BEI et la BERD devraient, en collaboration avec les banques de développement nationales, concevoir, créer et financer des programmes et des projets adaptés au secteur de l'efficacité énergétique, ainsi qu'aux ménages en situation de précarité énergétique. »*

Article 7 : Obligations en matière d'économie d'énergie

*« Lorsqu'ils élaborent des mesures de politique publique en vue de satisfaire à leurs obligations de réaliser des économies d'énergie, les États membres prennent en considération la nécessité de réduire la précarité énergétique, conformément aux critères qu'ils définissent, et compte tenu de leurs pratiques existantes dans ce domaine, en exigeant, dans la mesure nécessaire, qu'une partie des mesures d'efficacité énergétique relevant des mécanismes nationaux d'obligations en matière d'efficacité énergétique, des mesures alternatives de politique publique, ou des programmes ou mesures financés au titre d'un Fonds national pour l'efficacité énergétique, soit mise en œuvre en priorité en faveur des ménages vulnérables, y compris ceux qui se trouvent en situation de précarité énergétique, et, le cas échéant, dans les logements sociaux »*

**DIRECTIVE (UE) 2018/2002**  
relative à l'efficacité  
énergétique

Considérant n°9 :

« Les États membres devraient établir des lignes directrices claires et définir des actions mesurables et ciblées ainsi qu'assurer l'égalité d'accès au financement, y compris pour les segments les moins performants du parc immobilier national, pour les consommateurs se trouvant en situation de précarité énergétique, pour les logements sociaux et pour les ménages confrontés aux dilemmes de divergence d'intérêts, tout en tenant compte de l'accessibilité financière »

**DIRECTIVE (UE) 2018/844**  
sur la performance énergétique  
des bâtiments

Considérant n°11

« La nécessité d'atténuer la précarité énergétique devrait également être prise en compte, conformément aux critères définis par les États membres. Lorsqu'ils posent les grandes lignes des actions nationales qui contribuent à atténuer la précarité énergétique dans le cadre de leurs stratégies de rénovation, les États membres sont en droit de définir les actions qu'ils jugent utiles. »

Article 2bis : Stratégie de rénovation à long terme

« Un aperçu des politiques et des actions ciblant les segments les moins performants du parc immobilier national, les dilemmes de divergence d'intérêts et les défaillances du marché, ainsi qu'une brève présentation des actions nationales pertinentes qui contribuent à atténuer la précarité énergétique » doivent être inclus dans la stratégie de rénovation à long terme du parc bâti.

Considérant n°67 :

« La possibilité de participation offerte aux auto-consommateurs d'énergie renouvelable agissant de manière collective donne également aux communautés d'énergie renouvelable l'occasion de faire progresser l'efficacité énergétique au niveau des ménages et de contribuer à lutter contre la précarité énergétique en réduisant la consommation et en faisant baisser les tarifs de fourniture. Les États membres devraient profiter de cette occasion pour évaluer notamment la possibilité de permettre la participation des ménages, qui, à défaut, pourraient ne pas être en mesure de participer, y compris les consommateurs vulnérables et les locataires »

**DIRECTIVE (UE) 2018/2001**  
relative à la promotion de  
l'utilisation de l'énergie  
produite à partir de sources  
renouvelables

Article 18 : Information et formation

« Les États membres veillent à ce que les informations relatives aux mesures de soutien soient mises à la disposition de tous les acteurs concernés, tels que les consommateurs, notamment les consommateurs vulnérables à faibles revenus, les auto-consommateurs d'énergies renouvelables, les communautés d'énergie renouvelable, les entrepreneurs, les installateurs, les architectes, les fournisseurs d'équipements et de systèmes de

chauffage, de refroidissement et d'électricité et les fournisseurs de véhicules compatibles avec l'utilisation de l'énergie renouvelable et de systèmes de transport intelligents. »

---

#### Article 21 Auto-consommateurs d'énergies renouvelables

« Les États membres mettent en place un cadre favorable visant à promouvoir et à favoriser le développement de l'autoconsommation d'énergies renouvelables, sur la base d'une évaluation des obstacles injustifiés existants et du potentiel d'autoconsommation d'énergies renouvelables sur leur territoire et compte tenu de leurs réseaux énergétiques. Ce cadre favorable porte entre autres sur les points suivants : a) *l'accessibilité de l'autoconsommation d'énergies renouvelables* pour l'ensemble des consommateurs finals, y compris *les ménages à faibles revenus ou vulnérables* ; »

---

#### Article 22 : Communautés d'énergie renouvelable

« La participation aux communautés d'énergie renouvelable est accessible à tous les consommateurs, y compris *les ménages à faibles revenus ou vulnérables* ; »

---

#### Article 23 : Intégration de l'énergie renouvelable dans le chauffage et le refroidissement

« Lorsqu'ils adoptent et mettent en œuvre les mesures [d'incorporation physique d'énergie renouvelable ou de chaleur et de froid fatales récupérés dans l'énergie et dans les combustibles destinés au chauffage et au refroidissement], les États membres s'efforcent de les rendre accessibles à l'ensemble des consommateurs, en particulier *les ménages à faibles revenus ou vulnérables, qui, à défaut, ne disposeraient pas de suffisamment de capitaux initiaux pour en bénéficier.*

---

#### Article 3 : Plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat

« Au plus tard le 31 décembre 2019, puis au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2029 et tous les dix ans par la suite, chaque État membre notifie à la Commission un plan national intégré en matière d'énergie et de climat » qui doit évaluer « *le nombre de ménages en situation de précarité énergétique, en tenant compte des services énergétiques domestiques nécessaires pour garantir un niveau de vie basique dans le contexte national en question, de la politique sociale existante et des autres politiques pertinentes, ainsi que des orientations indicatives de la Commission concernant des indicateurs pertinents de la précarité énergétique. Si un État membre constate... qu'il compte un nombre élevé de ménages en situation de précarité énergétique, sur la base de son évaluation des données vérifiables, cet État inclut dans son plan un objectif national indicatif de réduction de la précarité énergétique. Les États membres concernés exposent, dans leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, les politiques et les mesures en*

**RÈGLEMENT (UE) 2018/1999**  
sur la **gouvernance de l'union**  
**de l'énergie et de l'action pour**  
**le climat**

*matière de précarité énergétique, le cas échéant, y compris les mesures de politique sociale et les autres programmes nationaux dans ce domaine. »*

Article 24 : Communication d'informations intégrée sur la précarité énergétique

Les Etats membres qui comptent un nombre élevé de ménages en situation de précarité énergétique doivent *inclure dans leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat :*

« a) des informations sur les *progrès accomplis en vue de la réalisation de l'objectif général national indicatif visant à réduire le nombre de ménages en situation de précarité énergétique*

b) *des informations quantitatives sur le nombre de ménages en situation de précarité énergétique, et, lorsqu'elles sont disponibles, des informations sur les politiques et les mesures de lutte contre la précarité énergétique. La Commission partage les données communiquées par les États membres en vertu du présent article avec l'Observatoire européen de la précarité énergétique. »*

Annexe I : Cadre général applicable aux plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat

2. Objectifs généraux et objectifs spécifiques :

Les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat doivent inclure des *"objectifs généraux nationaux en matière de précarité énergétique, avec le calendrier de réalisation des objectifs »* et des « *politiques et mesures visant à protéger les consommateurs, en particulier les consommateurs vulnérables et, le cas échéant, ceux qui se trouvent en situation de précarité énergétique, et à améliorer la compétitivité et le potentiel de concurrence du marché de la vente au détail d'énergie »* ainsi que les « *actions spécifiques, part des économies à réaliser dans les ménages en situation de précarité énergétique »* dans le cadre de la mise en œuvre des *obligations d'efficacité énergétique* prévues dans la Directive Efficacité Énergétique ou les *mesures alternatives « de politique publique particulières ou actions spécifiques de lutte contre la précarité énergétique. »*

Annexe IX : Obligations de communication d'informations supplémentaires dans le domaine de l'efficacité énergétique

Les Etats membres doivent communiquer à la Commission « *le volume des économies réalisées grâce aux mesures de politique publique visant à réduire la précarité énergétique »* dans le cadre de la mise en œuvre des obligations d'efficacité énergétique conformément aux exigences de la directive efficacité énergétique.

Considérant #59 :

« Les services énergétiques sont essentiels pour préserver le bien-être des citoyens de l'Union. *Des systèmes adéquats de chauffage, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des*

**DIRECTIVE (UE) 2019/944**  
concernant des règles  
communes pour le marché  
intérieur de l'électricité

*appareils en énergie sont indispensables au maintien d'un niveau de vie décent et de la santé des citoyens. En outre, l'accès à ces services énergétiques donne aux citoyens de l'Union les moyens de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux, et améliore l'inclusion sociale. Plusieurs facteurs qui se combinent – faibles revenus, dépenses énergétiques élevées, efficacité énergétique médiocre des logements – empêchent les ménages en situation de précarité énergétique de se procurer ces services énergétiques. Les États membres devraient collecter les informations nécessaires afin de suivre le nombre de ménages en situation de précarité énergétique. L'obtention de données précises à ce sujet aiderait les États membres à détecter les ménages touchés par la précarité énergétique, afin de leur fournir une aide à ce sujet aiderait les États membres à détecter les ménages touchés par la précarité énergétique, afin de leur fournir une aide ciblée. La Commission devrait soutenir activement la mise en œuvre des dispositions de la présente directive relatives à la précarité énergétique, en facilitant l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. »*

---

#### Article 5 : Prix de fourniture basés sur le marché

*« Les États membres assurent la protection des clients résidentiels vulnérables et en situation de précarité énergétique en vertu des articles 28 et 29 grâce à une politique sociale ou par d'autres moyens que des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité. » et « Par dérogation, les États membres peuvent recourir à des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité »*

---

#### Article 28 : Clients vulnérables

*« Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux clients vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de clients vulnérables, en faisant éventuellement référence à la précarité énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. La notion de « clients vulnérables » peut comprendre des niveaux de revenus, la part des dépenses d'énergie dans le revenu disponible, l'efficacité énergétique des logements, la forte dépendance à l'égard d'équipements électriques pour des raisons de santé, l'âge ou d'autres critères. Les États membres veillent à ce que les droits et obligations relatifs aux clients vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients dans les régions reculées. » et « Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que la fourniture de prestations au moyen de leurs systèmes de sécurité sociale pour assurer aux clients vulnérables l'approvisionnement nécessaire, ou l'octroi d'aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la précarité énergétique là où elle se présente »*

---

Article 29 : Précarité énergétique

« Lorsqu'ils évaluent le *nombre de ménages en situation de précarité énergétique*, les États membres établissent et publient un *ensemble de critères pouvant inclure des faibles revenus, des dépenses énergétiques élevées par rapport au revenu disponible et une faible efficacité énergétique*. »

---

Article 58 : Objectifs généraux de l'autorité de régulation

« L'autorité de régulation prend toutes les mesures raisonnables pour contribuer à assurer un service public et un service universel de grande qualité dans le secteur de la fourniture d'électricité, et *contribuer à la protection des clients vulnérables* »

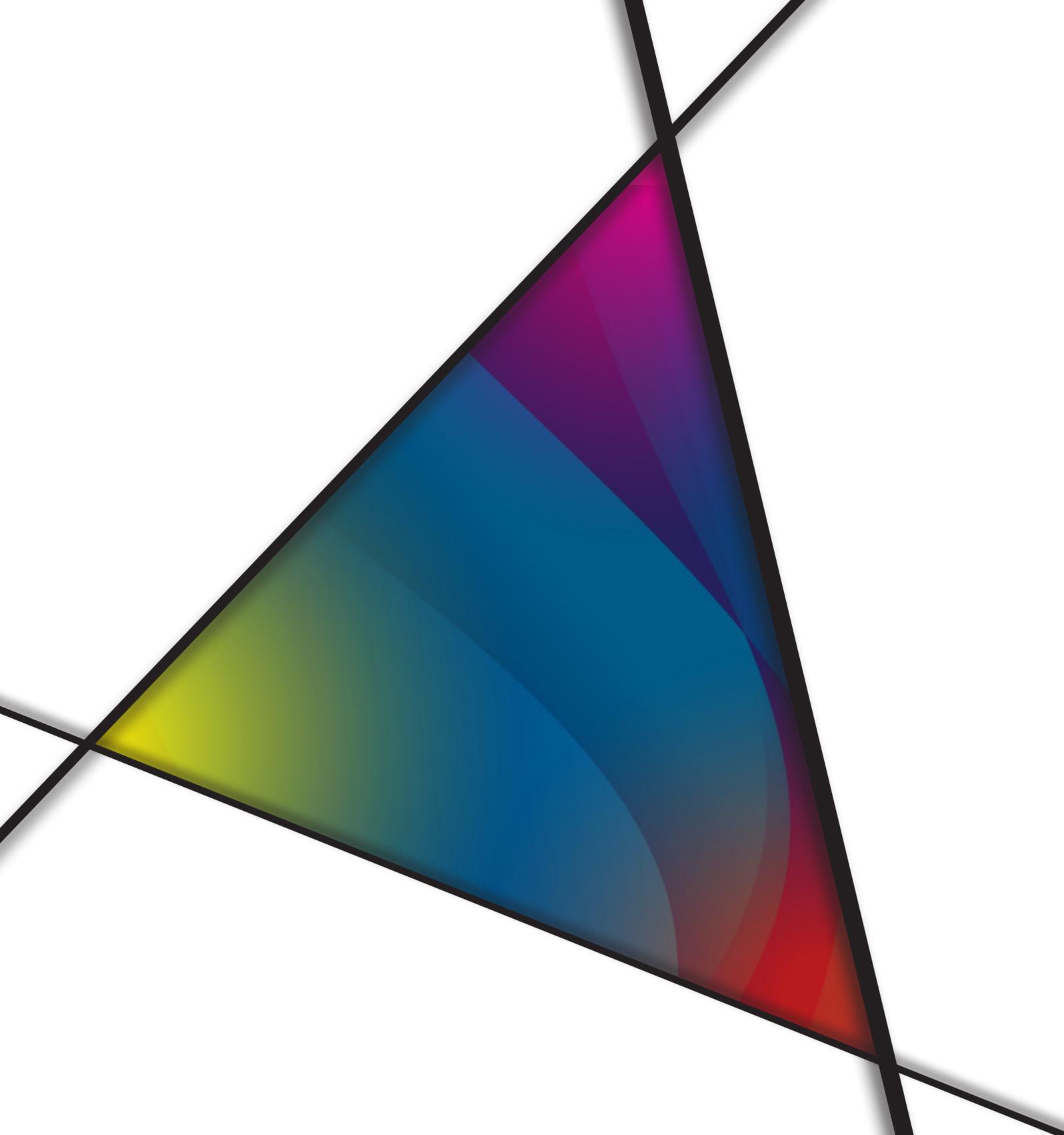
---

Article 69 : Surveillance, réexamen et rapports de la Commission

« Le réexamen de *la Commission* vise en particulier à *évaluer* si les *clients*, en particulier ceux qui *sont vulnérables ou dans une situation de précarité énergétique*, *sont protégés de manière adéquate par la présente directive*. »

---

Commentaires et questions sont à adresser : [contact@openexp.eu](mailto:contact@openexp.eu)



ISBN : 978-2-9564721-9-3  
EAN : 9782956472193  
Novembre 2021