



WORKING PAPER

N°10/13 JUILLET 2013 | CLIMAT

Quel bouclier social-énergétique ?

Lucas Chancel (Iddri)

LE SYSTÈME D'AIDES POUR L'ÉNERGIE EN QUESTION

Les aides à l'énergie ne semblent pas à même de répondre efficacement au problème de la précarité énergétique en France. Les multiples mécanismes d'aides font face à trois principaux enjeux. L'enjeu du ciblage : les aides bénéficient-elles véritablement aux ménages vulnérables, contraints par leur faible revenu et leurs dépenses d'énergie ? L'enjeu de la lisibilité des aides : quel est le degré de complexité des procédures à mettre en œuvre pour y accéder ? L'enjeu de leur soutenabilité environnementale et financière : les aides découragent-elles les comportements vertueux ? Et comment les financer dans le contexte actuel ?

NOURRIR LE DÉBAT DANS UN CADRE EUROPÉEN

L'analyse des mécanismes d'aides à l'énergie pratiqués dans d'autres pays membres de l'Union européenne tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède offre un panorama des différentes logiques à l'œuvre et esquisse des pistes de simplification et de renforcement du système français actuel. Faisant apparaître des différences sensibles de précarité énergétique ressentie selon les pays, les exemples présentés permettent de mieux distinguer le principe des tarifs sociaux de l'énergie et celui des aides au revenu. On observe par ailleurs deux logiques distinctes de financement des aides : par les consommateurs, via les factures des ménages, ou par l'impôt.

LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA PRÉCARITÉ

Critiquées, les mesures en vigueur en France pourraient être réarrangées et renforcées afin notamment de mieux refléter les impératifs de la transition énergétique. La logique des aides intégrées aux mécanismes de la protection sociale doit être préférée à celle des tarifs sociaux, moins lisibles et plus difficiles à cibler. En outre, un rehaussement des aides pour le logement et un impôt négatif couvrant une partie des dépenses de transport, sous condition de ressources, peuvent constituer les deux piliers d'un bouclier social-énergétique.

Copyright © 2013 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution.

Citation: Chancel, L. (2013), *Quel bouclier social-énergétique ?*, Working Papers n°10/13, Iddri, Paris, France, 20 p.



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.



Pour toute question sur cette publication,
merci de contacter l'auteur :
Lucas Chancel — lucas.chancel@iddri.org

ISSN 2258-7071

Quel bouclier social-énergétique ?

Lucas Chancel (Iddri)

INTRODUCTION : UN BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE, POURQUOI, COMMENT ?	5
1. LES PRESTATIONS SOCIALES EN FRANCE	5
2. LES AIDES POUR L'ÉNERGIE	6
2.1. Les différentes formes d'aide à l'énergie	6
2.2. Problèmes et enjeux soulevés par le système actuel	8
3. LES DISPOSITIFS EN VIGUEUR A L'ÉTRANGER	9
3.1. Royaume-Uni : un large éventail de mesures financées par les consommateurs	9
3.2. Allemagne : des aides forfaitaires intégrées au revenu minimum	11
3.3. Suède : un dispositif au cas par cas intégré à l'aide sociale	11
3.4. Nourrir la réflexion française des exemples étrangers	12
4. VERS UNE REFONTE DES DISPOSITIFS D'AIDE SOCIALE SUR L'ÉNERGIE ?	13
4.1. Les propositions des différents acteurs	13
4.2. Pistes de réforme pour un bouclier social-énergétique	14
CONCLUSION	17
ANNEXE	18

INTRODUCTION : UN BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE, POURQUOI, COMMENT ?

Afin de protéger les ménages vulnérables des hausses des prix de l'énergie induites par la mise en place de mesures environnementales ou par l'évolution naturelle des prix, certains acteurs¹ se sont prononcés en faveur d'un « bouclier énergétique ».

Les ménages ne sont en effet pas tous en mesure de s'adapter aux hausses des prix de l'énergie en ce qu'ils sont contraints à cause de leur faible revenu, de leurs équipements ou de leur localisation, à payer de lourdes factures d'énergie. Un accompagnement est alors nécessaire.

Mais cet accompagnement ne peut se faire au détriment de la transition énergétique et ne doit pas engendrer des situations de vulnérabilité futures. En aidant au paiement des factures sans rénover l'habitat mal isolé, en versant des chèques mobilité sans développer les transports collectifs là où ils ne sont pas développés, la puissance publique créerait des situations de dépendance qui ne permettraient pas aux ménages de s'adapter dans la durée ou grèveraient le budget de l'Etat. La question de l'articulation entre le traitement à court terme et les actions de fond se pose donc.

La récente loi « Brottes » sur l'énergie traite ce problème en modulant les factures d'énergie selon les caractéristiques des ménages. Une telle approche par les prix ne peut traiter, à elle seule, le problème de la précarité énergétique. Des mécanismes de compensation sont nécessaires. Cette position semble désormais faire un certain

¹. Le gouvernement (par l'intermédiaire de la ministre de l'Écologie), des associations (comme la fondation Abbé Pierre) et des think tanks (Terra Nova) ont notamment avancé cette idée.

consensus au sein du Conseil national pour la transition énergétique (CNTE).

Néanmoins, les caractéristiques et les sources de financement d'un bouclier énergétique restent en débat. Et il existe aujourd'hui en France de nombreux mécanismes d'aide au paiement des factures d'énergie. Ces mécanismes manquent cependant de lisibilité et ne sont pas tous efficaces, ni coordonnés entre eux.

Il convient donc de mettre à jour les moyens par lesquels une réorganisation et une montée en puissance de ces aides est possible. Cette réflexion nous invite d'abord à rappeler le cadre général des prestations sociales en France (partie 1). Une fois le contexte posé, nous présentons les mécanismes d'aide pour l'énergie en France (partie 2). Les mécanismes d'aide liés à l'énergie en Allemagne, au Royaume Uni et en Suède sont ensuite étudiés (partie 3), afin d'identifier les conditions de mise en œuvre du bouclier énergétique que nous proposons (partie 4).

1. LES PRESTATIONS SOCIALES EN FRANCE

Avant de s'intéresser aux aides liées aux dépenses d'énergie, il convient de présenter les grandes lignes du système de prestations sociales en vigueur en France. Les aides sur l'énergie existantes sont en effet en partie intégrées à d'autres mécanismes de protection sociale.

Les prestations sociales désignent toutes les prestations en espèces (versement de revenus) ou en nature (financement direct de services ou remboursement de frais engagés) que les institutions de protection sociale versent à leurs bénéficiaires. En 2012, les prestations sociales en espèce représentent

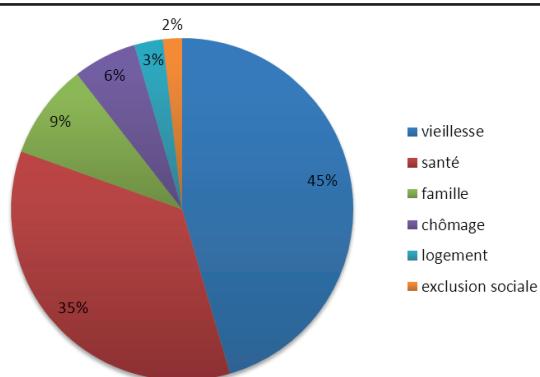
environ 19 % du PIB et les prestations en nature représentent environ 11%² (Eurostat, Insee).

Les prestations sociales répondent à trois logiques distinctes: une logique de *protection universelle*, qui a vocation à couvrir certains types de dépenses pour tous les individus et ménages (comme les prestations familiales) ; une *logique d'assurance*, réservée aux cotisants et visant à protéger contre un risque (maladie ou chômage par exemple) ; enfin, une *logique d'assistance*, qui vise à prémunir contre certaines formes de pauvreté (comme le revenu de solidarité active [RSA]).

On distingue alors six catégories de prestations sociales :

- Les prestations vieillesse, qui représentent 45 % du total des prestations³, en raison du poids des retraites.
- Les prestations santé, qui incluent notamment les aides maladie ou invalidité et la couverture maladie universelle. Elles représentent 35 % des prestations.
- Les prestations familiales, qui incluent les allocations familiales ou les indemnités pour maternité. Elles représentent 9 % des prestations.
- Les prestations chômage, qui incluent l'indemnisation du chômage et les aides à la réinsertion professionnelle. Elles représentent 6 % des prestations.
- Les prestations logement, qui incluent notamment les aides pour le logement. Elles représentent environ 3 % des prestations.
- Les prestations contre l'exclusion sociale, qui se traduisent essentiellement par le revenu de solidarité active. Elles représentent un peu moins de 2% des prestations.

Figure 1. Les prestations sociales en France



Source: www.vie-publique.fr

2. Selon les définitions, les prestations en nature peuvent couvrir l'ensemble de l'action publique. Nous nous en tenons ici à la définition comptable, donnée par Eurostat.
3. Tous les chiffres de cette section sont donnés pour l'année 2009.

Ces prestations sont financées par trois canaux : les **cotisations sociales**, des **impôts** et les **taxes affectées**, et les **contributions publiques** de l'État⁴.

Le système des prestations sociales en France est soumis à de vives critiques. Le dernier rapport de la Cour des comptes⁵ sur l'assistance chômage met en lumière trois enjeux clés auxquels la puissance publique doit répondre pour améliorer l'assistance sociale. Un premier enjeu tient au **ciblage et à l'identification** des bénéficiaires ; la Cour des comptes souligne que les assurances chômage ne seraient pas assez ciblées et ne bénéficieraient pas principalement aux populations les plus vulnérables. Un deuxième enjeu tient à la **lisibilité et à la clarté** des procédures administratives. Le système d'assurance chômage serait trop complexe et certains ayant-droits ne recevraient pas les aides car ils n'auraient pas toutes les informations à leur disposition ; d'autres anticiperaient des aides auxquels ils n'ont pas droit. Enfin, le troisième enjeu relève du **financement** de l'assurance chômage dans la durée. Les comptes ne sont aujourd'hui pas équilibrés ; les prestations ne peuvent être durables.

C'est à l'aune de ces trois enjeux (ciblage, lisibilité, financement) que nous nous proposons d'étudier les aides relatives aux dépenses d'énergie.

2. LES AIDES POUR L'ÉNERGIE

2.1. Les différentes formes d'aide à l'énergie

L'énergie n'apparaît pas en tant que tel dans les grandes catégories de prestations sociales, mais elle est prise en compte à travers les prestations *logement* et les prestations *exclusion sociale*. Des aides sont également versées via d'autres canaux, qui ne relèvent pas *stricto sensu* de la protection sociale. Nous définissons ici quatre catégories d'aides : les aides au revenu, les aides adossées aux factures, les aides au changement d'équipement et les aides en nature.

Les aides au revenu. Cette catégorie recouvre les aides pour l'énergie qui sont intégrées aux compléments de revenu des prestations sociales.

4. Depuis 1981, l'offre publique de prestation sociale a augmenté : la part des prestations dans le PIB français est passée de 25 % à 31,3 % du PIB en 2005. Une partie de cette hausse a été financée par l'endettement, ce qui pose aujourd'hui la question de l'équilibre des comptes, notamment ceux de la Sécurité sociale.
5. « Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », rapport de la Cour des comptes du 22 janvier 2013.

On peut citer le « forfait de charges » intégré aux allocations pour le logement. Ce forfait est censé couvrir une partie des charges de chauffage et d'électricité des logements ; il est de 48 € par mois pour un célibataire, augmenté de 11 € par personne supplémentaire dans le ménage, et représente plus de 300 millions d'euros au total. Les aides personnalisées au logement (APL) bénéficient à 6,1 millions de ménages, sous condition de ressources. Elles ne s'adressent pas uniquement aux ménages en bas de l'échelle sociale, mais ciblent également des ménages aux revenus modérés. Par ailleurs, ce forfait énergie est versé indépendamment de la consommation d'énergie réelle du logement.

Jusqu'en 2009, une « aide à la cuve » était versée aux consommateurs de fuel domestique. D'autres aides au revenu dans des cas très particuliers sont versées par les associations et les centres communautaires d'action sociale (CCAS). Le Secours catholique distribue des aides pour l'énergie ; les aides demandées par le Secours catholique ont augmenté de 90% en deux ans.

Des aides au revenu pour le paiement des dépenses de transports existent. Elles sont notamment versées *via* le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), à hauteur de 6 millions d'euros en 2011. Des départements fournissent également des aides individuelles au transport, sous condition de ressources et variables d'un département à l'autre.

Les aides au remboursement des factures. Il s'agit ici d'aides permettant de réduire le montant de la facture d'énergie des bénéficiaires ; elles augmentent le revenu disponible mais pas le revenu réel. Nous verrons par la suite que la distinction est importante.

Le tarif de première nécessité électrique (TPN) et le tarif spécial de solidarité pour le gaz (TSS) sont attribués aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et, depuis décembre 2012, aux bénéficiaires d'une aide à l'assurance complémentaire santé (ACS).

Le TPN donne droit à un abattement sur l'abonnement de 40 à 60 % en fonction du nombre de personnes dans le foyer. La réduction de la facture moyenne est de 95 € par an. Cette réduction devrait couvrir deux millions de foyers, mais ne touchait que 615 000 personnes en 2010. En effet, de nombreux bénéficiaires potentiels des tarifs sociaux pour l'électricité ne sont pas informés sur cette aide. La mesure a coûté 82 millions d'euros en 2012.

Le TSS permet une réduction de 156 € en moyenne par an. Les ayant-droits sont évalués à 800 000, mais seulement 300 000 en ont bénéficié en 2010 avec un coût global de 48M€. Le même manque d'information des usagers et la

complexité de la procédure de mise en œuvre peuvent être mis en avant pour le gaz.

Ces aides sont financées par les consommateurs d'énergie, *via* la Contribution spéciale pour l'électricité (1,4 % de son revenu est utilisé pour les aides sociales) et par la Contribution au tarif spécial de solidarité. À travers la loi sur la sobriété énergétique, dite loi Brottes, le législateur propose d'élargir le dispositif à quatre millions de bénéficiaires.

Les factures impayées peuvent également être remboursées *a posteriori*, grâce au Fonds de solidarité pour le logement. Ce dernier peut venir en aide aux ménages en difficulté afin de couvrir des factures impayées. Le fonds a versé 318 000 aides pour des impayés d'énergie en 2006, avec un coût estimé à 62 millions d'euros⁶. Il est financé en partie par les caisses d'allocation familiales, les départements et les communes.

Les subventions dédiées à l'efficacité énergétique. Depuis 2010, l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) octroie des aides aux ménages vulnérables dans le cadre du programme « Habiter mieux ». Cette aide permet aux ménages, sous condition de ressources, de bénéficier d'une subvention de 1 600 € à 3 000 €, selon le revenu⁷, lorsqu'ils effectuent des travaux de rénovation thermique. 1,35 milliard d'euros sont dédiés au programme, financé à hauteur de 1,2 milliards par l'État (600 millions *via* les investissements d'avenir et 600 millions par l'ANAH⁸) et 250 millions par les fournisseurs d'énergie. Les conditions d'octroi des aides sont en cours d'assouplissement pour élargir le cercle des bénéficiaires.

Cette aide s'ajoute à une subvention de 35 % sur les travaux d'efficacité énergétique pour les ménages très pauvres, dans le cadre des opérations régulières de l'ANAH.

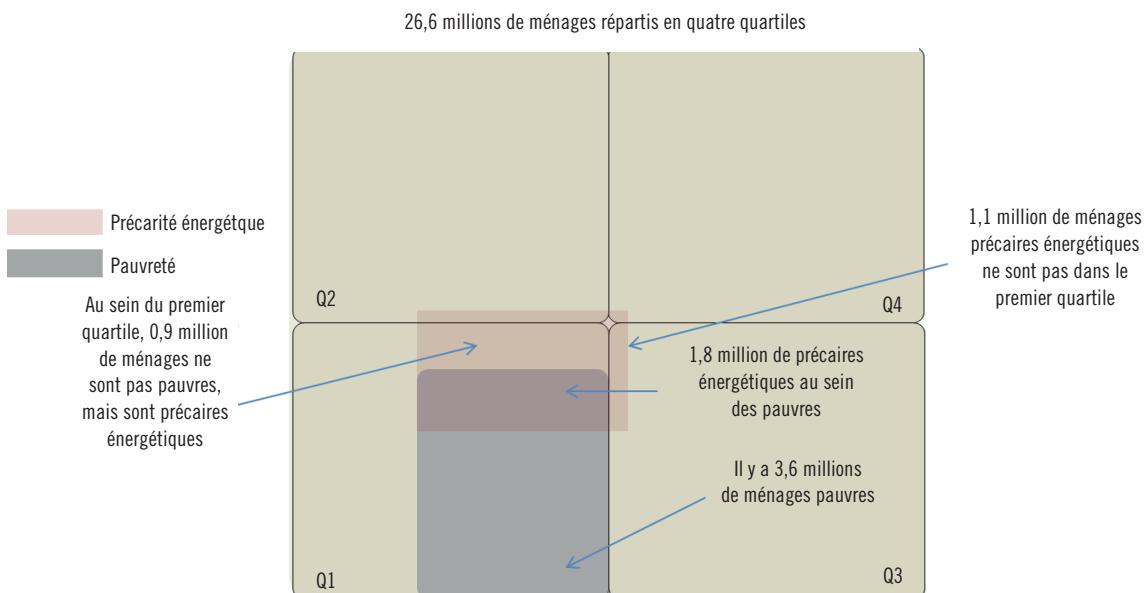
La subvention peut également être complétée par les collectivités locales. Le crédit d'impôt au développement durable (CIDD) constitue également une subvention indirecte à la rénovation thermique, mais il n'est pas versé sous condition de ressource et n'est pas cumulable avec d'autres types de subventions.

6. « Précarité énergétique », rapport du groupe de travail du plan bâtiment Grenelle, 15 décembre 2009.

7. Depuis mars 2013, l'ANAH a rehaussé le niveau des aides pour les ménages modestes, avec un montant de base de 1 350 euros par an pendant deux ans, et a annoncé la création de 1 000 postes de conseillers particuliers pour les ménages pauvres (« ambassadeurs de l'efficacité énergétique »).

8. L'Agence nationale de l'habitat est elle-même un établissement public d'État.

Figure 2. Précarité énergétique logement et pauvreté en France



Source : EnergyBill Revolution, "The Cold Man of Europe", mars 2013.

Les aides en nature. Dans le domaine des aides à la mobilité, les services locaux ou régionaux de transports en commun mettent en place des tarifs préférentiels selon la situation des usagers (chômeurs et étudiants). Le financement de ces tarifs préférentiels est en partie garantit par le Versement transport, un impôt payé par les employeurs publics et privés de plus de neuf salariés. Ce versement représente plus de 5 milliards d'euros de ressources annuelles⁹.

2.2. Problèmes et enjeux soulevés par le système actuel

L'enjeu du ciblage. L'un des principaux enjeux auquel les aides à l'énergie sont confrontées est celui du ciblage : les ménages vulnérables ne dépensent pas tous plus de 10 % de leur revenu pour se chauffer ; et les ménages dépensant un part importante de leur revenu en énergie ne sont pas tous précaires ou vulnérables. Ainsi, les aides fournissant un complément de revenu pour payer les factures ne ciblent pas nécessairement les ménages contraints par leurs dépenses d'énergie.

La figure 2 schématisse la superposition entre différents groupes de la population, qui n'ont pas, en théorie, tous besoin d'aide pour l'énergie. Nous souhaitons ici attirer l'attention sur les ménages des premiers et seconds quartiles qui pourraient tomber en situation de pauvreté si les

prix de l'énergie augmentaient. De même pour les ménages pauvres, qui ne sont pas précaires, mais qui le deviendraient.

Chaque carré représente 6,7 millions de ménage. Le premier quartile (Q1) recouvre les 25 % les ménages les plus pauvres, le dernier quartile (Q4) les 25 % les plus riches. Nous définissons ici la précarité énergétique comme un budget énergie pour le logement supérieur à 10 % du budget total. La pauvreté reprend la définition de l'Insee, soit un revenu inférieur à 60 % du revenu médian.

Les aides ne ciblent par ailleurs pas toutes les énergies. C'est notamment le cas des ménages se chauffant au fuel domestique qui ne bénéficient plus de l'aide à la cuve depuis 2009. Il y a pourtant davantage de ménages chauffés au fuel chez les plus modestes qu'au sein des catégories plus aisées. Le carburant pour le transport individuel, facteur oublié de la précarité énergétique, ne bénéficie par ailleurs pas d'aides aussi importante que l'électricité ou le gaz, précisément en raison du problème de ciblage qu'il engendre. Il n'existe en effet pas d'aide spécifique pour la vulnérabilité liée aux transports individuels alors que les dépenses qui y sont associées pèsent 6 % du budget des ménages modestes, contre 7 % pour l'énergie dans l'habitat.

Pourtant, lorsque l'on s'intéresse au transport, on observe que 40 % des ménages dans les agglomérations de Bordeaux, Lyon, Marseille et Lille dépensent plus de 10 % de leur revenu sur ce seul carburant. Au cours des dernières années, la vulnérabilité énergétique a d'avantage augmenté en

9. <http://www.gart.org/Les-dossiers/Financement/%22offset%29/20>

proportion chez les ménages du deuxième tercile (situés entre le tiers le plus pauvre et le tiers le plus riche de la population) que chez les plus modestes. Des dynamiques complexes d'accès à l'emploi, de localisation et d'évolution du revenu expliquent ces tendances. Nous retiendrons que la précarité énergétique sur le transport dépasse largement les frontières du premier quartile de revenu.

L'enjeu de la lisibilité et de la cohérence des dispositifs. Les aides pour l'énergie prennent de nombreuses formes. Certaines sont intégrées à l'aide sociale, d'autres adossées aux factures d'énergie, d'autres encore versées sous forme de subvention lors de la réalisation de travaux. Certaines sont versées par les collectivités locales, d'autres par les fournisseurs, d'autres par les services de l'État. En 2009, le rapport Pelletier soulignait l'incohérence et le manque de coordination entre les différents types d'aides. On peut relever par exemple l'existence du forfait charges pour l'énergie intégré aux APL, en parallèle des tarifs sociaux sur le gaz et l'électricité deux manières de couvrir des besoins similaires.

La complexité des procédures à mettre en œuvre pour accéder aux aides constitue également l'un des principaux freins à leur efficacité. Jusqu'à présent, les tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité n'étaient pas pleinement utilisés. Le gouvernement souhaite rendre automatique ces aides, mais l'incohérence globale entre les différentes formes d'aides à l'énergie demeure.

L'enjeu du financement des aides. Les aides adossées aux factures d'énergie sont en constante augmentation, en raison de la hausse tendancielle des prix de l'énergie. Ceci pose la question de la soutenabilité de leur financement dans un contexte de disette budgétaire, alors même que les aides ne semblent pas à même de répondre efficacement au problème de la précarité énergétique. En effet, malgré les dispositifs en vigueur en France, 22 % des ménages du premier quartile et 25 % des locataires déclarent souffrir du froid l'hiver. Par ailleurs, il n'existe pas ou peu d'aide à la mobilité individuelle. Une généralisation de ces aides au transport individuel pour les ménages pauvres ou vulnérables coûterait plusieurs centaines de millions d'euros.

L'enjeu du signal environnemental. Nous avons mis en évidence différents types de mécanismes, qui n'ont pas les mêmes implications d'un point de vue social et environnemental. Les subventions à la rénovation thermique constituent le meilleur levier pour traiter la précarité

énergétique sur le long terme en réduisant les consommations d'énergie. C'est donc la priorité d'une politique « socio-environnementale », mais de telles mesures ne répondent pas aux contraintes budgétaires des ménages à court terme. Il faudra du temps avant la rénovation de près de trois millions de logements de ménages pauvres ou à faible revenu.

À l'inverse, les aides au paiement des factures permettent de mieux équilibrer les budgets des ménages ayant des factures élevées, mais n'incitent pas à la maîtrise des consommations. Les aides pour le revenu (forfait charge intégré aux APL) permettent, elles, d'accroître le budget global d'un ménage, de telle sorte qu'une réduction des consommations d'énergie choisie par ce dernier induirait un supplément de revenu disponible. Elles accroissent aussi la lisibilité des prestations sociales en regroupant les guichets. Mais il est difficile de faire correspondre ces aides au besoin réel de chaque ménage, du fait de la collecte d'information que cela représente.

L'exposé de ces quatre enjeux appelle à revoir le dispositif des aides contre la précarité énergétique. Des avancées ont été faites ces dernières années : en particulier, la prise en charge du problème de la précarité énergétique à la source, avec le programme « Habiter mieux », constitue un changement de philosophie de l'action publique dans ce domaine. Mais il semble encore y avoir matière à améliorer le ciblage, la cohérence, l'équilibre comptable et le signal environnemental envoyé par les aides.

3. LES DISPOSITIFS EN VIGUEUR A L'ÉTRANGER

3.1. Royaume-Uni : un large éventail de mesures financées par les consommateurs

Le Royaume-Uni est un pays pionnier dans le domaine de la lutte contre la précarité, et possède l'un des dispositifs les plus généreux en matière d'aide au paiement des factures d'énergie au sein de l'UE avec. On retrouve Outre-Manche les mêmes catégories d'aide qu'en France. Elles ne sont toutefois pas versées sous les mêmes conditions et ne sont pas financées de la même manière.

Le *Cold Weather Payment* et le *Winter Fuel Payment* sont deux formes d'aide au revenu. Le *Cold Weather Payment* cible les ménages à faible revenu bénéficiant d'aides sociales. Cette aide est versée automatiquement si la température descend en dessous de 0°C pendant sept jours consécutifs en

hiver. La mesure est financée par le budget général de l'État.

Le *Winter Fuel Payment* est une aide au revenu versée à toutes les personnes âgées ayant atteint l'âge de la retraite, quel que soit leur niveau de revenu. Elle est également financée par le budget de l'État et bénéficiait d'un budget de 2,7 milliards de livres (3,18 milliards d'euros) en 2012. Cette aide s'ajoute automatiquement aux versements des retraites pendant la période hivernale. Le montant varie cependant en fonction de la situation des individus. Une évaluation montre que seulement 12 % des bénéficiaires sont en situation de précarité énergétique¹⁰, ce qui pose la question du ciblage de cette mesure. Dans le cadre du *Green Deal* (i.e. le plan du gouvernement britannique pour la transition énergétique), les deux mesures devraient être réformées pour mieux cibler les bénéficiaires.

Le Royaume-Uni a également mis en place des tarifs sociaux de l'énergie. Initiative volontaire des énergéticiens dans un premier temps, ces mesures d'aide au paiement des factures ont été ensuite été rendues obligatoires. Depuis 2011, elles sont intégrées au dispositif *Warm Home Discount*, qui fournit une aide de 135 livres (159 euros), payée par les fournisseurs et directement déduite de la facture d'électricité des ménages bénéficiaires.

L'identification de ces ménages nécessite un échange d'informations entre les différents fournisseurs et le ministère des Affaires sociales britannique. Ce dernier envoie la liste des personnes bénéficiaires des aides sociales aux fournisseurs d'énergie qui doivent en retour communiquer les informations relatives aux consommations d'énergie, aux éventuels impayés, etc. Le ministère des Affaires sociales établit alors deux listes aux fournisseurs : le *core group* est constitué des personnes âgées bénéficiaires de petites retraites ; le *broader group* est constitué des ménages plus jeunes, en situation de précarité énergétique. Les critères d'appartenance à ce second groupe sont fixés par les fournisseurs et doivent être validés par les services gouvernementaux. Le financement du *Warm Home Discount* passe par un prélèvement sur la facture des consommateurs ; le budget annuel est d'environ 250 millions de livres (295 millions d'euros).

Les aides à l'efficacité énergétique. Jusqu'à la mise en place du *Green Deal*, en octobre 2012, le royaume Uni disposait de trois dispositifs d'aide à la rénovation thermique. (i) Le *Carbon Emissions Reduction Target* (CERT) oblige les fournisseurs d'énergie à réaliser gratuitement des mesures

destinées à améliorer l'efficacité énergétique ; ces mesures sont financées par une hausse de la facture à hauteur de 42 livres (50 euros) par an en moyenne (pour un budget total de 5,5 milliards de livres [6,48 milliards d'euros], dont 15 % sont réservés aux ménages modestes). (ii) Le *Community Energy Saving Programme* (CESP) est également financé par une hausse de la facture ; il s'adresse spécifiquement aux ménages habitant des zones défavorisées. (iii) Le *Warm Front* octroie une subvention de 3 500 (4 127 euros) à 6 000 livres (7 075 euros) en fonction de la nature des travaux à réaliser chez les ménages modestes. On note ici que le niveau des aides contre la précarité énergétique est plus élevé Outre-Manche et que l'aide dépend, *a minima*, du coût global des travaux à effectuer.

Ces trois mesures sont remplacées par le dispositif phare du *Green Deal*, un financement des travaux de rénovation sur la base du modèle du tiers financement¹¹. Les opérateurs se sont engagés à financer les travaux qui ne seraient pas rentables dans le cadre de l'*Energy Company Obligation* (ECO). Il s'agit d'une subvention à l'efficacité énergétique, versée par les opérateurs et financée par une hausse de la facture d'énergie avec un budget total de 1,3 milliard de livres (1,53 milliard d'euros). Cette subvention est déclinée en trois volets : le volet «*affordable warmth*» vise tous les foyers dépensant plus de 10 % de leur revenu pour l'énergie et fournit des conseils et des aides à la rénovation ; le volet «*carbon saving communities*» vise les zones et les ménages les plus défavorisés avec une enveloppe particulière pour la rénovation et le paiement des factures dans ces zones ; le volet «*carbon saving*» fournit une aide à toutes les propriétés difficiles à isoler, indépendamment des conditions de vie.

Le *Smart Meters Programme* vise pour sa part à remplacer les compteurs d'électricité et de gaz par des compteurs intelligents permettant d'adapter ses consommations d'énergie aux besoins réels. Les fournisseurs sont responsables de ce remplacement qui doit être effectué dans 30 millions de foyers et petites entreprises. Ce mécanisme n'est pas rattaché à des conditions de revenu.

Pour les aides aux transports, en excluant le *Greater London Authority Transport Grant*, les subventions pour les transports publics, avec gratuité ou tarif réduit pour les étudiants ou bénéficiaires d'aides sociales, s'élevaient à 1 milliard de livres (1,18 milliard d'euros) en 2002¹².

10. Guyet, R. (2012). *Les mesures de lutte contre la précarité énergétique en Angleterre*, document de travail du CERI-Sciences Po, juin 2012

11. « Financements innovants de l'efficacité énergétique », rapport du groupe de travail du Plan bâtiment durable, 18 février 2013.

12. Department for Transport, 2012.

Comme le souligne Guyet (2013), on observe un basculement du mode financement des aides à la précarité énergétique au Royaume-Uni. Ces aides étaient jusqu'alors largement financées par le budget général de l'État. Le *Green Deal* acte un déplacement des moyens de financement vers les opérateurs, c'est-à-dire *via* une hausse de la facture des consommateurs.

3.2. Allemagne : des aides forfaitaires intégrées au revenu minimum

La logique des prestations sociales pour l'électricité qui prévaut en Allemagne est la prise en charge de la vulnérabilité *via* les prestations sociales, et non pas *via* une modification des prix et des tarifs. Les aides pour l'électricité prennent la forme d'une aide au revenu et sont intégrées aux allocations chômage. Ces aides sont calculées en fonction de la taille et de la situation du ménage et ont pour objectif affiché de couvrir les charges d'électricité. Le montant versé s'élève à environ 52 euros par mois pour un ménage (couple) bénéficiaire. Le volume des dépenses en aide publique pour l'électricité est de l'ordre de 3 milliards d'euros¹³.

Tableau 1. Les aides pour l'électricité en Allemagne

Situation familiale	Aide mensuelle (par personne)	Aide annuelle (par personne)
Célibataire	29,69	356,28
Couple	26,81	321,72
Enfant majeur	23,78	285,36
Enfant entre 14 et 18 ans	13,97	167,64
Enfant entre 6 et 14 ans	10,97	131,64
Enfant entre 0 et 6 ans	5,63	67,56

Source : Ministère des Affaires sociales allemand, 2012.

Lecture : un couple avec un enfant en bas âge touchera $26,81 \times 2 + 5,63 = 59,25$ € par mois.

Les aides au paiement des factures de gaz permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale de recevoir une allocation supplémentaire, guidée par une autre logique : un remboursement des factures de gaz. Le remboursement couvre la consommation théorique du ménage, en fonction du nombre de personnes, et est donc plafonné. L'intérêt est la prise en compte des besoins des ménages tout en excluant les comportements trop énergivores. Un tel mécanisme nécessite une collecte d'informations importante.

Il y a une certaine logique à la mise en place d'une aide forfaitaire pour l'électricité spécifique et un remboursement des dépenses de gaz selon

13. En supposant que 10 % des 43 millions de ménages bénéficient de l'aide sociale et qu'ils touchent en moyenne 773 € par an en aide au revenu pour l'électricité.

la consommation effective, car la variabilité des dépenses d'électricité est moins forte que celle des dépenses de gaz qui dépendent, au-delà du nombre de personnes, des caractéristiques des équipements et surtout du bâti.

Outre les aides au revenu et les aides au paiement des factures, les ménages allemands bénéficient d'aides à la maîtrise de l'énergie. Il existe deux grands réseaux d'aide, au niveau national et au niveau local. Au niveau national, des audits sont mis en place par l'ONG spécialisée Caritas. Cette dernière effectue un audit énergétique et dispose d'un petit kit de matériel de remplacement, de l'ordre de 70 € (ampoules basse consommation, multiprises à interrupteurs, etc.) pouvant être mis à disposition des ménages lors de l'audit et de manière gratuite. Caritas est financée par le fonds climat-énergie, en fonction du nombre de ménages aidés. Au niveau local, les communautés les plus endettées sont suivies par le Bund, affiliée à l'ONG Friends of the Earth.

Alors que le revenu minimum a été rehaussé en septembre 2012, afin de prendre en compte l'augmentation du coût de la vie, le montant des aides pour l'énergie est resté inchangé. Les associations de consommateurs et de chômeurs se plaignent du niveau des aides pour l'électricité en Allemagne. Il y aurait un écart entre les factures d'électricité payées par les ménages bénéficiaires de l'aide fournie de 25% à 50% (Guyet, 2013), et le montant de l'aide sociale a été recalculé à la hausse, pour couvrir la hausse du prix des autres biens et services, mais sans que la partie censée couvrir les dépenses d'électricité ne varie.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les personnes seules sont défavorisées par la grille en vigueur pour l'électricité. En effet, le montant de l'aide croît nettement avec le nombre de personnes dans le ménage alors que les dépenses d'électricité spécifiques (autres que pour le chauffage) indemnisées ici varient peu avec le nombre de personnes dans le logement¹⁴.

3.3. Suède : un dispositif au cas par cas intégré à l'aide sociale

Il n'existe pas de dispositif visant à réduire le coût de l'électricité ou du gaz pour les ménages modestes en Suède. Les consommateurs sont soumis au même régime tarifaire, quel que soit leur niveau de revenu, la qualité de leurs appareils

14. On partage en effet la lumière, la télévision, le réfrigérateur, le four micro-ondes, qui fonctionnent à l'électricité. Le besoin de chauffage en eau chaude sanitaire (pour la douche) est plus difficile à partager et croît avec le nombre de personnes dans le logement.

ou la taille du foyer. Cette logique est valable sur le prix de l'électricité hors taxes et pour la taxe sur l'énergie. Un tel système permet de garantir le signal environnemental et d'efficacité envoyé par les prix.

La prise en charge du coût de l'énergie dans le budget des ménages pauvres se fait *via* les prestations sociales. Leur mode de calcul, contrairement à la plupart des pays européens, se fait sur la base des besoins propres aux ménages. Un revenu de base est versé à chaque ménage, mais ces derniers peuvent faire valoir des dépenses supérieures, en fonction de leurs charges d'électricité et de leurs déplacements domicile-travail.

Un agent des services sociaux visite chaque ménage faisant valoir ces dépenses supplémentaires afin d'évaluer les besoins réels et d'évaluer les dépenses contraintes. La taille du logement, le niveau d'isolation, le nombre d'occupants entrent ligne de compte dans le calcul des dépenses énergétiques indemnifiables.

En 2009, 5 % des foyers suédois (environ 240 000 foyers) bénéficiaient de cette aide sociale, qui coûtait alors 1,2 milliards d'euros. Par ailleurs, la Suède déduit un certain montant d'impôt pour les ménages étant dans l'incapacité d'utiliser les transports en commun et effectuant de longs trajets en voiture.

Les ménages ont bénéficié de 2006 à 2010 d'une subvention à la conversion de leurs systèmes de chauffage. Les études montrent que les ménages modestes vivent principalement dans le parc social, chauffé au gaz de ville. Les factures d'énergie y sont peu élevées¹⁵.

La mise en place des taxes sur l'énergie ou le carbone en Suède est allée de pair avec une réforme générale du système de prélèvements. La réduction du taux de taxe sur les ménages les plus modestes a permis des limiter les effets nets de la hausse des taxes sur l'énergie.

3.4. Nourrir la réflexion française des exemples étrangers

Les mécanismes d'aides français, allemand, britannique et suédois sont intéressants car ils fournissent un aperçu des grandes logiques d'aide aux consommations d'énergie dans les pays de l'Union européenne¹⁶.

15. <http://www.climateworks.org/download/a-comparison-of-energy-efficiency-programmes-for-existing-homes-in-eleven-countries-february-2010>

16. Pour des études détaillées sur d'autres pays, cf. notamment le projet de recherche européen sur la précarité énergétique : www.fuel-poverty.org/files/WP3_D8_fr.pdf

Les exemples présentés permettent notamment de mieux distinguer le principe des **tarifs sociaux de l'énergie** et celui des **aides au revenu**. Au Royaume-Uni, les tarifs sociaux sont relativement bien développés pour les énergies liées au logement, en raison de la place de la précarité énergétique dans le débat académique et politique. On retiendra cependant le caractère arbitraire de certaines aides à l'énergie. Certains critères d'allocation des aides peuvent en effet paraître inadéquats pour traiter la précarité énergétique (le critère de l'âge indépendamment du niveau de vie, ou le critère du froid sept jours consécutifs, qui peut paraître déconnecté du ressenti réel des foyers). En France, les aides passent principalement par des tarifs sociaux de l'énergie, dont il convient de noter le faible niveau.

En Allemagne et en Suède, la gestion de la précarité ne se fait pas principalement, ou pas du tout, par les tarifs sociaux de l'énergie. Ces deux pays ont intégré les aides à la précarité énergétique dans leurs dispositifs de revenu minimum. On l'a vu, cette intégration est complète en Suède et partielle en Allemagne, où les factures de gaz sont remboursées, en fonction des consommations. Un complément de revenu permet aux ménages d'effectuer leurs propres choix de consommation et se prête mieux à une vision intégrée de la précarité énergétique. Elle permet en effet en Suède de couvrir les carburants de tous types, transport compris.

On observe par ailleurs deux logiques distinctes de financement des aides. L'aide peut être financée par les consommateurs, sur les factures des ménages. Nous avons vu que cette logique domine au Royaume-Uni. En France, une partie conséquente des aides (les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité) sont financées de cette manière. Une telle logique permet d'associer effectivement les opérateurs à la transition énergétique, de bénéficier de leur savoir-faire et de leur appui, mais soulève des enjeux d'équité.

En effet, le financement de l'aide sociale par l'impôt est une mesure progressive la contribution au financement se fait en fonction du revenu. Lorsque le financement se fait par le consommateur, l'aspect progressif du dispositif de financement disparaît. En effet, les plus modestes bénéficient des aides *via* les mesures susmentionnées, mais contribuent aussi davantage *via* la hausse des factures. Par ailleurs, les catégories intermédiaires, comprenant également des ménages vulnérables d'un point de vue énergétique participent au financement, sans forcément être qualifiées pour recevoir les aides. Lorsque le financement s'opère par l'impôt, la progressivité est donc davantage assurée. Mais cette logique peut

s'avérer plus difficile à faire accepter, pour la puissance publique, qu'une hausse des factures d'énergie, notamment en période de focalisation sur le déficit budgétaire.

Il est intéressant, enfin, de comparer les différents pays européens au regard de leur performances en matière de précarité énergétique ressentie¹⁷. Les taux présentés dans le tableau 2 ne permettent pas de conclure sur la qualité des mécanismes passés en revue, mais soulèvent plusieurs remarques.

Tableau 2. Précarité énergétique déclarée

Pays	Proportion des ménages déclarant une précarité énergétique ressentie	Rang
Luxembourg	0,9	1
Norvège	1,2	2
Suède	1,6	3
Pays-Bas	1,6	4
Finlande	1,8	5
Islande	2,0	6
Autriche	2,6	7
Danemark	2,6	8
Allemagne	5,2	9
Suisse	5,3	10
Slovénie	5,4	11
France	6,0	12
République tchèque	6,4	13
Royaume-Uni	6,5	14
Belgique	7,1	15

Source : EnergyBill Revolution, "The Cold Man of Europe", mars 2013.

On observe notamment que la Suède est l'un des pays où la précarité énergétique ressentie est la plus faible, et cela malgré des prix de l'énergie très élevés, contrairement à la France ou au Royaume-Uni, où la précarité est très forte malgré des prix de l'énergie relativement faibles. Une gestion de la précarité par une modération des prix de l'énergie ne semble donc ni prémunir, ni traiter de manière adéquate la précarité énergétique. Cependant, on comprend également qu'un mécanisme au cas par cas est beaucoup plus simple à gérer en Suède qu'en France ou au Royaume-Uni, où l'étendue du problème est plus forte.

Les faibles taux de précarité énergétique ressentie s'expliquent largement par la qualité thermique de l'habitat résidentiel et la faiblesse des taux de pauvreté dans les pays en tête de peloton¹⁸. Ceci renvoie notamment au besoin d'intégrer les aides à la précarité dans des dispositifs de

lutte contre la précarité dans son ensemble et de les associer à une vision de long terme – des aides au renouvellement du bâti.

4. VERS UNE REFONTE DES DISPOSITIFS D'AIDE SOCIALE SUR L'ÉNERGIE ?

Plusieurs acteurs se sont prononcés pour un bouclier social-énergétique en France. Dans un premier temps, nous présentons les propositions de réforme des différents acteurs et nous avançons ensuite des principes pour simplifier et renforcer le système d'aide actuel.

4.1. Les propositions des différents acteurs

Du Grenelle de l'environnement en 2008 au Conseil national de la transition énergétique (CNTE) en 2012, le sujet de la précarité énergétique a été de plus en plus pris en compte. Nous présentons ici les propositions de différents acteurs.

Le groupe sobriété et financement du CNTE. Les groupes 1 et 4 du CNTE appellent à la mise en place d'un bouclier énergétique global. Le groupe 1 propose de rehausser le montant du forfait charge des aides au logement versées par les CAF ou les mutualités sociales agricoles. Le groupe 4 avance des éléments de chiffrage, allant de 1 Md€/an, selon le chiffrage du Médiateur national de l'énergie pour un chèque énergie logement, à 2 Md€/an, selon la Fondation Abbé Pierre qui table sur un doublement du forfait charges. Pour le premier groupe, ces mesures doivent être financées par un élargissement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) à l'ensemble des énergies. Des chèques mobilité sont également envisagés par le groupe 4 pour les ménages ruraux mal desservis par les transports en commun.

La commission Pelletier. Le rapport Pelletier (2009) sur la précarité énergétique a rappelé le besoin d'un équilibre entre aide aux ménages contraints et la nécessité d'envoyer des signaux pour une « bonne » utilisation de l'énergie, afin d'éviter les dérives et ne pas encourager les gaspillages à l'ère de la conversion écologique. Comme nous l'avons vu, une avancée clef a été réalisée avec le programme « Habiter mieux ». Le rapport appelle également à l'élargissement des aides en vigueur sur le gaz et l'électricité aux autres types d'énergie (fuel, charbon, etc.) et se positionnait en faveur d'une hausse du montant annuel compensatoire des tarifs sociaux sur l'énergie.

17. Il s'agit ici de la précarité énergétique déclarée par les ménages sondés.

18. Energy Bill Revolution, "The Cold Man of Europe", mars 2013.

Sur la question du ciblage, le rapport appelle à une définition unique des publics cibles, fixée autour du seuil de pauvreté. Deux mesures principales émergent du rapport : la mise en place d'un chèque et l'intensification des visites à domicile. Mais le rapport ne précise pas quel lien le chèque pourrait avoir avec le forfait charge intégré aux APL, ni le mode de distribution ou le montant. Le rapport préconise également les visites à domicile, avec des kits de première économie et afin d'établir le versement d'un chèque économies d'énergie.

Réseau RAPPEL. Le réseau RAPPEL propose la création d'un guichet unique pour les opérateurs, qui serait piloté par les ministères de l'Environnement, du Logement, des Affaires sociales et de la Santé. Un plan d'action contre la précarité énergétique devrait permettre un maillage du territoire. Prenant exemple sur le dispositif « Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie » (SLIME) mis en place par le CLER-Réseau pour la transition énergétique, le Réseau RAPPEL prône des visites à domicile pour identifier les ménages prioritaires et effectuer des petits renouvellements d'appareils (ampoules, multiprises à interrupteur, etc.), comme en Allemagne. Le coût de la visite a été évalué à 200 € et la baisse de facture est en moyenne de 90 € par an, ce qui induit un retour social d'un peu plus de deux ans.

La fondation Abbé Pierre. La fondation Abbé Pierre propose la mise en place d'une aide, concernant toutes les énergies, distribuée par les CAF comme les allocations logement. Le montant de cette aide devrait permettre, en fonction des ressources, du nombre de personnes du ménage et de l'état thermique du logement, de limiter la part du budget consacré à l'énergie à 10 %. L'intérêt de l'assiette de l'APL est de cibler non seulement les locataires mais aussi les propriétaires accédants à faible revenu.

L'association CLCV de défense des consommateurs souhaite réformer l'ensemble des tarifications de l'énergie, notamment la tarification sociale, devenue inefficace, afin de créer un dispositif de solvabilité général permettant à tous les ménages de consommer un niveau minimum.

Terra Nova. Le rapport de 2011 du centre de réflexion Terra Nova¹⁹ critique les aides actuelles en ce qu'elles représenteraient une « aumône au montant négligeable ». Le rapport préconise la mise en place d'un chèque énergie qui n'altère par les

prix. Ce chèque énergie (ou bouclier énergétique) ciblerait tous les ménages issus des déciles 1 et 2 de revenu, soit les 20 % les plus pauvres de la population française. Ces derniers recevraient un chèque de 200 € par an pour l'électricité spécifique (électricité consommée hors chauffage) ; cela concerne 5,3 millions de ménages, pour un montant global de 1 060 M€. Pour le chauffage, les ménages recevraient 400 € supplémentaires lorsqu'ils se chauffent à l'électricité et 100 € supplémentaires lorsqu'ils se chauffent par d'autres sources. Ces deux catégories représenteraient respectivement 1,5 et 0,84 millions de ménages, soit 620 M€ et 80 M€ d'aides annuelles. Les ménages des déciles 3, 4 et 5 qui habitent des logements mal isolés bénéfieraient également du chèque chauffage de 400 €, ce qui représenterait 4 millions de ménages et 120 M€ d'aides. Le montant global s'élèverait à 1 880 M€ par an. Côté financement, il serait garanti par une hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) de 0,5c/kWh et par le malus sur les consommations dépassant un certain seuil de confort. La CSPE serait transformée en taxe sur l'énergie et non pas uniquement sur l'électricité. Le dernier document en date, publié en 2013²⁰ par le centre de réflexion sur la fiscalité énergétique propose de mettre en place un bouclier social-énergétique, qui prendrait la forme « *d'un crédit d'impôt familialisé sous condition de ressources, calculé en fonction de critères déclaratifs tels que l'accès ou non à des transports en commun (en prenant en compte la question des déplacements des professionnels indépendants) et la possibilité ou non de rénovation à l'initiative du contribuable (locataire, copropriétaire, etc.)* ». Les sources de financement du bouclier ne sont pas explicitement détaillées.

4.2. Pistes de réforme pour un bouclier social-énergétique

4.2.1. Comment traiter la précarité énergétique ?

L'exposé des différentes mesures en vigueur en France et leurs critiques montrent qu'un bouclier social-énergétique ne doit pas être créé de toutes pièces. De nombreux éléments de compensation existent déjà. Cependant, ils pourraient être réarrangés et renforcés afin de garantir une meilleure lisibilité, un meilleur ciblage, un financement durable et un prix de l'énergie reflétant mieux les impératifs de la transition énergétique.

Il convient avant tout de noter que la dimension « transport » semble avoir été largement

19. Terra Nova, « Un projet énergétique pour une société responsable et innovante », 6 juillet 2011.

20. Terra Nova, « Quelle stratégie pour une fiscalité écologique en France », juin 2013.

ignorée des discussions sur la précarité énergétique, comme en témoigne la définition reprise dans la loi Grenelle et les propositions présentées ci-dessus. Certains acteurs mettent en avant le fait que les causes et les solutions à apporter ne sont pas les mêmes pour la précarité énergétique transport et la précarité énergétique logement. C'est en effet le cas, mais cela ne doit pas pour autant empêcher une réflexion globale sur la précarité énergétique ni la mise en place d'un bouclier énergétique à deux facettes.

Depuis le rapport Pelletier sur la précarité énergétique, l'importance d'un traitement du problème à la source (par la rénovation des logements notamment), en plus des aides au paiement des factures, a été soulignée. Sur le logement, les pouvoirs publics ont pris la mesure de cet enjeu et le programme « Habiter mieux », avec son volet « précarité », constitue une avancée importante. Toutefois, les dernières annonces gouvernementales à ce sujet, avec le versement d'une aide de 1 350 euros par ménage (pour les 60 % les plus modestes)²¹, en sus du crédit d'impôt développement durable (CIDD) et de l'éco-prêt à taux zéro (PTZ), méritent d'être détaillées (notamment au regard des types de travaux éligibles). Par ailleurs, ces sommes pourraient être concentrées sur moins de foyers, permettant ainsi une prise en charge plus conséquente du coût des travaux de rénovation. On peut en effet se demander si les 1 350 euros auront l'effet incitatif recherché sur un coût de travaux supérieur à 10 000€.

Sur le traitement de la précarité « à la source » dans transports, la problématique se pose avant tout à un échelon régional ou local. La capacité de développer des réseaux de transports en commun appartient en effet aux communes, intercommunalités, départements ou régions. Mais dans le cadre du débat sur la transition énergétique, une réflexion au niveau national, fondée sur des données précises sur les zones devant bénéficier en priorité d'un développement de transport en commun, devrait être menée. La publication de la base de données PRECARITER d'ERDF sera un outil précieux afin d'identifier les populations vulnérables.

Le traitement de la précarité énergétique ne peut pour autant se limiter à des réformes de « structure » pour traiter le problème « à la source ». De telles réponses prennent du temps pour être mises en œuvre et les effets de la hausse des prix de l'énergie, combinés à la stagnation ou à la contraction des revenus, notamment en période crise économique, se font ressentir dans l'immédiat.

²¹. Annonces du Président de la République du 21 mars 2013, www.elysee.fr.

À ce titre, cette étude a montré que le traitement de la précarité par les prix (*via* une tarification sociale) n'est pas la seule option pour traiter le problème de la précarité énergétique. Une telle logique peut même avoir des effets pervers : complexité de mise en œuvre (pour cibler les ménages, mais aussi pour cibler toutes les sources d'énergie bénéficiant d'un tarif social) ou distorsion d'un signal-prix (le remboursement des factures n'incite pas à la maîtrise des consommations lorsque cela devient possible).

Les aides aux revenus, par déduction d'impôt ou chèques-énergie, constituent une alternative intéressante au traitement de la précarité énergétique par les tarifs sociaux, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les aides sont une manière de redonner des marges de manœuvre aux ménages contraints qui demeurent donc davantage maîtres de leur choix. Deuxièmement, les aides au revenu sont une manière de déconnecter l'aide versée d'un type de carburant particulier ; en effet, nous avons vu que la tarification sociale se limite aujourd'hui aux énergies de réseau (gaz et électricité). Troisièmement, les aides sont plus adaptées à une vision globale de la précarité énergétique qu'une tarification sociale parcellaire et peu lisible. Les faibles recours aux tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité, du fait de la complexité des mesures, du manque d'information et du caractère parfois humiliant de la demande d'aides expliquent le faible recours aux tarifs sociaux de l'énergie. Les pouvoirs publics ont récemment automatisé le versement des tarifs sociaux. Mais ceux-ci ne concernent que le gaz et l'électricité. Et le transfert d'informations entre les fournisseurs et les services administratifs reste compliqué à mettre en œuvre. À l'inverse, l'aide au revenu permet d'intégrer toutes les sources d'énergie, y compris les carburants pour les transports, sans avoir à mettre en place un système compliqué de tarification sociale à la pompe.

Ces arguments plaident donc en faveur d'une aide intégrée aux prestations sociales, couvrant une partie des dépenses d'énergie des ménages modestes comme c'est le cas en Suède ou en Allemagne pour l'électricité. Les questions du ciblage, du montant des aides à verser, du mécanisme de versement et du financement de l'aide se posent alors. Comment attribuer une aide forfaitaire, *via* un complément de revenu, sans connaître précisément la consommation d'énergie des ménages ? Par quels mécanismes verser les aides pour le logement et les aides pour les transports ?

4.2.2. Le cas du logement

Pour les dépenses d'énergie liées au logement, un complément d'aide au revenu pourrait être intégré aux APL. C'est notamment la proposition retenue

par le groupe de travail « Sobriété et efficacité » du CNTE, reprenant les travaux de la Fondation Abbé Pierre. L'intérêt est de sortir de la logique de l'aide par les prix. Ce mécanisme permettrait également de toucher tous types de consommateurs d'énergie, sans discriminer entre les consommateurs de gaz, de fuel ou d'autres sources comme cela est fait aujourd'hui avec les tarifs sociaux. Le système proposé ici bâtitrait sur l'existant, ce qui limiterait les coûts de mise en œuvre et permettrait de gagner en opérationnalité. Enfin, passer par les APL permettrait de limiter la stigmatisation ressentie par certains bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie.

S'il cible à la fois les propriétaires accédant à la propriété et les locataires, un tel mécanisme ne bénéficierait cependant pas aux propriétaires non-accédants. Pour répondre à cela, en dessous d'un certain seuil de revenu disponible (par exemple le troisième décile), les propriétaires non-accédants pourraient également produire un recours auprès des CAF.

4.2.3. Le problème de la CSPE

Le problème du financement d'un rehaussement des aides pour le logement n'a pas encore été résolu. Certains acteurs ont proposé d'élargir le financement de la CSPE à toutes les énergies pour financer 2 milliards d'euros d'aide (selon le chiffrage Abbé Pierre) à destination de 7 millions de foyers environ. Le problème qui se pose est que la CSPE n'est à proprement parler pas une taxe. Se pose alors la question de la possibilité d'utiliser ses recettes pour alimenter le budget de l'État ou les caisses d'allocations familiales.

Selon la décision 530 DC du Conseil constitutionnel²², la « loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures qu'à raison des missions de service public confiées à lui, sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions. » En d'autres termes, il faudrait que la CSPE soit un « *impôt de toute nature* » et que la loi des finances décide de l'affectation des recettes pour que celles-ci puissent abonder le budget des caisses d'allocation familiales. À

l'heure actuelle, son montant est arrêté par le ministre chargé de l'Énergie sur proposition de la CRE et ne dépend donc pas directement du législateur. Il faudrait donc *a minima* modifier la loi instituant la CSPE.

Une autre option serait de créer une nouvelle contribution sur l'énergie pour alimenter les caisses d'allocations familiales. Il s'agirait là d'une taxation énergie, dont 2 milliards seraient fléchés à la protection sociale soit un quart des recettes de la taxe proposée par le rapport Rocard en 2009. La part de la CSPE finançant les tarifs sociaux serait alors supprimée, ces derniers étant remplacés par les allocations pour le logement rehaussées. Une telle logique à l'intérieur d'inverser le débat sur la taxe énergie-climat : la taxe n'est pas présentée ici comme un catalyseur des inégalités, elle est le moyen par lequel leur prise en charge devient possible.

4.2.4. Le cas des transports

Pour les dépenses d'énergie liées aux transports, des aides doivent être versées sous conditions de revenu et de localisation. Au-dessous d'un certain seuil (par exemple le troisième décile) les ménages qui pourraient justifier de dépenses supérieures à 10% de leur revenu en frais kilométriques professionnels (ou pour la recherche d'emploi) bénéficieraient d'une aide forfaitaire versée par l'administration fiscale sous la forme d'un impôt négatif. Notons que cette administration est déjà censée, à l'heure actuelle, pouvoir vérifier les déplacements professionnels des contribuables déclarant les frais réels kilométriques.

Ces aides pourraient être financées par la suppression des frais kilométriques, une mesure qui permet aujourd'hui aux contribuables de déduire de leur fiche d'imposition les frais dépensés pour travailler. Les frais kilométriques coûtent 1,2 milliard d'euros à l'État en manque à gagner et bénéficient très largement aux ménages les plus aisés²³.

Le bouclier social-énergétique esquissé ici serait donc versé par les caisses d'allocations familiales et l'administration fiscale, via les APL et par un impôt négatif. Le montant des versements pris en charge par le bouclier pourraient être revus à la hausse avec la mise en place de nouvelles mesures écologiques à caractère potentiellement inégalitaire. Par exemple, une certaine proportion des recettes liées au ratrappage de la fiscalité essence-diesel pourrait être allouée au financement des dépenses de

22. 2005-530 DC, 29 décembre 2005, Journal officiel du 31 décembre 2005, p. 20705, texte n°3, cons. 57 et 58, Rec. p. 168.

23. Chancel, L., Saujot, M. (2013). « Inégalités, vulnérabilités et transition énergétique », Iddri, Policy Brief n°02/ 13.

transports des plus modestes. L'intérêt du mécanisme proposé ici est qu'il pourrait subsister et s'adapter à une réforme fiscale d'ampleur.

CONCLUSION

L'aide aux ménages précaires ou vulnérables, dans le cadre d'une transition énergétique, doit être pensée à court et long termes. Les réformes d'infrastructures (plan de rénovation des logements, plan d'aménagement du territoire) permettent de réduire *structurellement* le problème de la précarité.

À court terme, les ménages ne sont pas tous égaux face à l'augmentation du prix de l'énergie. Il existe deux grands types de mesures permettant d'accompagner les ménages modestes. L'aide par les prix, consistant à moduler les tarifs des sources d'énergie, financée par des subventions croisées

entre consommateurs, et l'aide par des prestations sociales.

La compensation par les prix, mesure largement développée au Royaume-Uni, à l'inconvénient de brouiller le signal des taxes environnementales. À l'inverse, le versement d'une aide au revenu permet de redonner des marges de manœuvre aux ménages en situation de précarité, tout en maintenant un signal-prix à la fois clair et lisible.

Le bouclier social-énergétique que nous proposons a deux composantes : l'une pour les transports et l'autre pour le logement. Le volet transport est perçu sous la forme d'un impôt négatif et financé par la suppression d'une niche fiscale : les frais réels transports. Le rehaussement du forfait charge des caisses d'allocation familiales est financé par la une contribution sociale pour l'énergie, qui viendrait remplacer le volet social de la CSPE et serait appliquée à toutes les énergies en fonction du volume consommé. ■

ANNEXE

La précarité énergétique et ses déterminants dans pays de l'Union européenne



Source : EnergyBill Revolution, "The Cold Man of Europe", mars 2013.

L'intensité de la précarité énergétique est représentée par la taille des cercles. Le graphique présente quatre dimensions qui permettent de caractériser cette intensité : le taux de ménages déclarant *pouvoir* se chauffer (indicateur du taux de pauvreté), sur l'axe des abscisses ; un indicateur du niveau des consommations d'énergie, sur l'axe des ordonnées ; un indicateur de l'efficacité globale des résidences, couleur des cercles ; et un indicateur du niveau des prix, couleur des pointillés. Il convient de lire ce graphique avec précaution, ces variables n'étant pas toutes indépendantes les unes des autres.

On y observe que la Suède a des prix de l'énergie élevés, mais notamment grâce à un faible niveau de consommation d'énergie et une forte efficacité énergétique des logements, la précarité énergétique y est peu développée. La pauvreté mesurée par l'incapacité de payer ses factures est relativement plus forte en France, au Royaume-Uni, en Irlande, en Belgique et en République tchèque.

Quel bouclier social-énergétique ?

Lucas Chancel (Iddri)

- Bellevrat, E., Rüdinger, A., Colombier, M., Guérin, E. (2013). « Scénarios de transition énergétique pour la France : définir un espace de discussion pour le débat », Iddri, *Working Papers* N°09/13.
- Rüdinger, A. (2013). « La rénovation thermique des bâtiments en France et en Allemagne : quels enseignements pour le débat sur la transition énergétique ? », Iddri, *Working Papers* N°07/13.
- Chancel, L., Pourouchottamin, P. (2013). « L'énergie grise : la face cachée de nos consommations d'énergie », Iddri, *Policy Briefs* N°04/13.
- Chancel, L. (2013). « Agir sur les consommations directes d'énergie des ménages », Iddri, *Policy Briefs* N°03/13.
- Chancel, L., Saujot, M. (2013). « Inégalités, vulnérabilités et transition énergétique », Iddri, *Policy Briefs* N°02/13.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de cinq programmes thématiques : gouvernance, climat, biodiversité, fabrique urbaine et agriculture. L'Iddri publie trois collections propres : les *Working Papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy Briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org