

**Avis du Comité économique et social européen sur «La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique» (avis exploratoire)**

(2011/C 44/09)

Rapporteur général: **Sergio SANTILLAN CABEZA**

Le 9 février 2010, le gouvernement belge, dans la perspective de la prochaine présidence du Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

*«La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique»*

(avis exploratoire).

Le 16 février 2010, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 464<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010) de nommer M. Sergio SANTILLÁN CABEZA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 124 voix pour et 6 abstentions.

## 1. Conclusions et suggestions

1.1 Les prix de l'électricité, du gaz et d'autres combustibles, tels que le charbon, ne cessent d'augmenter, et il semble que cette tendance se poursuivra au cours des prochaines années. Dès lors, à défaut d'une action rapide et efficace, le nombre de consommateurs d'énergie vulnérables peut également augmenter considérablement. L'objet du présent avis n'est pas de déterminer les causes de la hausse des prix de l'énergie, mais de souligner la nécessité de protéger les consommateurs vulnérables pour éviter des situations de pauvreté énergétique.

1.2 La lutte contre la pauvreté énergétique est une nouvelle priorité sociale qu'il y a lieu d'aborder à tous niveaux. Il est important que l'UE établisse des orientations communes pour que tous les États membres avancent dans la même direction afin d'éradiquer ce phénomène. L'UE a consenti des efforts remarquables ces dernières années pour protéger les clients vulnérables. Néanmoins, de nombreux États membres n'ont toujours pas rempli leurs obligations au titre des mesures établies. L'UE doit donc continuer à agir dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, lorsque les États membres n'appliquent pas les mesures établies.

1.3 La pauvreté énergétique concerne le secteur de l'énergie mais aussi, d'autres domaines tels ceux de la santé, de la consommation et du logement.

1.4 Le CESE suggère que l'UE adopte une définition commune à caractère général de la pauvreté énergétique qui puisse ensuite être adaptée par chaque État membre. Une option consisterait à définir la pauvreté énergétique comme la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate ainsi que de disposer d'autres services énergétiques essentiels pour un prix raisonnable. C'est une définition à caractère général, qui peut être complétée en utilisant également d'autres critères permettant d'adapter cette notion en fonction de l'évolution de la société. Cela permettrait de quantifier et d'aborder de manière plus rigoureuse le problème de la pauvreté énergétique.

1.5 Le CESE considère qu'il est nécessaire d'harmoniser les statistiques existantes pour établir le diagnostic le plus rigoureux possible sur la situation de la pauvreté énergétique en Europe. Il suggère à cette fin qu'EUROSTAT et les instituts de statistiques des États membres adoptent des méthodologies homogènes afin de pouvoir quantifier l'ampleur du problème de la pauvreté énergétique.

1.6 Pour le CESE, sans préjudice de l'existence du Forum des citoyens pour l'énergie (Londres), il conviendrait de créer un observatoire européen de la pauvreté énergétique, qui pourrait s'insérer dans une structure déjà existante, telle que l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, permettant d'intégrer tous les acteurs économiques et sociaux directement ou indirectement confrontés au problème de la pauvreté énergétique, par exemple les fournisseurs d'énergie, les consommateurs, les associations dans le domaine de la santé et de l'environnement, les syndicats, les associations dans le domaine de l'énergie et de la construction, entre autres. Ce groupe serait d'une grande utilité pour identifier les bonnes pratiques en cours dans les États membres, explorer de nouveaux mécanismes qui abordent la pauvreté énergétique ou encore pour promouvoir la réalisation d'un bilan objectif et précis concernant les effets de la libéralisation des marchés de l'énergie sur les consommateurs vulnérables.

1.7 Le CESE recommande que toute proposition en matière de politique énergétique tienne compte du problème de la pauvreté énergétique.

1.8 Le CESE estime qu'il est nécessaire que les innovations technologiques qui optimisent l'usage de l'énergie soient à la portée des consommateurs vulnérables, qui sont ceux qui en ont le plus besoin.

1.9 Il convient de souligner l'importance de mettre en œuvre les mesures déjà adoptées en matière de performance énergétique des bâtiments, et dans ce cas, des logements privés. Au vu des difficultés que les personnes disposant de faibles ressources peuvent rencontrer, les États membres doivent envisager d'établir des mesures de soutien en fonction de leurs possibilités.

1.10 La production décentralisée d'énergie peut, dans certains cas, contribuer à réaliser les objectifs exposés dans le présent avis (voir paragraphe 6.8).

## 2. Pauvreté énergétique dans l'UE

2.1 L'utilisation et l'accès à l'énergie sont liés au bien-être des personnes et des peuples. Parmi ses innombrables applications, l'énergie est essentielle à la mobilité, à la climatisation ou à l'éclairage de secteurs tels que l'industrie, la santé, l'agriculture, mais aussi le secteur domestique ou des loisirs.

2.2 C'est la raison pour laquelle, la notion de pauvreté énergétique peut être considérée aussi bien sous l'angle macro que microéconomique. L'accès à une énergie suffisante et de qualité pour l'industrie, l'agriculture et le reste des secteurs est essentiel à la prospérité et à la compétitivité d'un pays. L'insuffisance d'énergie peut conduire à la crise économique, au chômage et à la pauvreté en général. Toutefois, cet avis porte essentiellement sur la pauvreté énergétique liée au secteur domestique.

2.3 La pauvreté énergétique est la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate pour un prix raisonnable (l'on pourrait prendre comme référence la définition de l'Organisation mondiale de la santé, selon laquelle la température de confort dans la salle de séjour est de 21 °C et dans les autres pièces de 18 °C, ou toute autre définition jugée appropriée sur le plan technique) et de disposer d'autres services énergétiques essentiels tels que l'éclairage, le transport ou l'électricité pour l'usage d'internet ou d'autres dispositifs à un prix raisonnable. C'est une définition à caractère général, qui peut être complétée en utilisant également d'autres critères permettant d'actualiser cette notion le cas échéant.

2.4 La pauvreté énergétique n'est pas un phénomène aisément quantifiable, mais on peut le mesurer sur la base de variables telles que l'incapacité d'un ménage à maintenir son logement à une température adéquate (21 % dans l'UE-27), le pourcentage de la population ayant des factures énergétiques impayées (7 % dans l'UE-27 en 2007) ou le nombre de logements où l'on constate des fuites, des fissures ou d'autres dysfonctionnements (18 % dans l'UE-25 en 2007, enquête EU-SILC 2007). Il est impossible, faute de statistiques et d'études pertinentes, d'avancer des données fiables sur le nombre de personnes touchées par ce phénomène. Néanmoins, si l'on recoupe les variables connues et d'après certaines études publiées, l'on estime à 50 millions le nombre de personnes qui souffrent de pauvreté énergétique en Europe (Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers; [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)). Toutefois, d'après certaines estimations, ce nombre serait nettement plus important.

2.5 À la difficulté de quantifier l'ampleur du problème, s'ajoutent les contradictions qui existent entre les données statistiques au niveau européen et les données statistiques nationales. Par exemple, si l'on se réfère aux données des enquêtes EU-SILC, 0 % de la population britannique aurait des factures énergétiques impayées, tandis que l'OFGEM (autorité nationale de régulation de l'énergie de Grande-Bretagne) situe cette proportion à 5 % ([www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)).

2.6 Le nombre de familles en situation de pauvreté énergétique en Europe pourrait augmenter pour les raisons suivantes:

— environ 16 % des Européens sont exposés au risque de pauvreté (Rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, Commission européenne);

— de 2005 à 2007 le prix du gaz pour les ménages a augmenté, en moyenne, de 18 % (Eurostat 2007);

— de 2005 à 2007 le prix de l'électricité pour les ménages a augmenté, en moyenne, de 14 % (enquête EU-SILC 2007);

— plus de 60 % du parc de logements de l'UE ont été construits sans tenir compte de critères de réglementation thermique.

2.7 La situation de pauvreté énergétique résulte de la combinaison de trois facteurs: faible niveau de revenus, qualité de construction insuffisante et prix de l'énergie élevés.

2.8 Parmi les conséquences qu'une situation de pauvreté énergétique peut déclencher, figurent notamment les problèmes de santé, la déconnexion du réseau par le fournisseur, une utilisation de l'énergie inférieure aux normes de confort ou l'accumulation de dettes.

2.9 Les groupes sociaux les plus vulnérables sont ceux dont les revenus sont moindres, tels que les plus de 65 ans, les familles monoparentales, les personnes au chômage ou bénéficiaires d'allocations sociales. En outre, dans la plupart des cas, les personnes à faibles revenus vivent dans des bâtiments dont l'isolation thermique est inadéquate («Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU», Centre européen, mars 2010), ce qui ne fait qu'accroître leur situation de pauvreté énergétique.

2.10 Certains États membres ont déjà pris des mesures («Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty», publié par le groupe de travail EPEE) pour aider prévenir les situations de pauvreté énergétique. La plupart de ces bonnes pratiques visent à agir sur les causes, par exemple:

— les prix de l'énergie (par exemple, les tarifs sociaux);

— la qualité des bâtiments (par exemple, l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements sociaux ou du parc privé de logements);

— les faibles niveaux de revenus (par exemple, des soutiens financiers).

De même, certains États membres ont pris des mesures correctives pour réduire les conséquences de la pauvreté énergétique, telles que l'interdiction de coupure aux périodes critiques pour les familles vulnérables.

2.11 L'amélioration de l'efficacité énergétique dans la construction est un aspect clé pour aborder la pauvreté énergétique. La proposition de refonte de la directive sur les performances énergétiques des bâtiments COM(2008) 780 final peut constituer une opportunité.

### 3. La crise économique se traduit par 23 millions de chômeurs

3.1 L'économie européenne connaît la récession la plus profonde depuis 1930. En 2009, le PIB de l'UE-27 a été de 4,2 % inférieur à celui de 2008, année où il avait déjà enregistré une croissance réduite (+0,8 %). Il y a eu une forte augmentation du chômage qui atteignait, en janvier 2010, 9,5 % de la population active (soit un point et demi de plus que le même mois l'année d'avant). En conséquence, au premier mois de 2010, il y avait 22 979 000 hommes et femmes au chômage. Les pourcentages de chômage les moins élevés ont été enregistrés aux Pays-Bas (4,2 %) et en Autriche (5,3 %), et les plus élevés, en Lituanie (22,9 %) et en Espagne (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Le plan européen pour la relance économique de fin 2008 n'a pas produit les résultats escomptés. La situation actuelle est préoccupante et les pronostics établis jusqu'ici (y compris celui de la Commission) laissent entrevoir une reprise «fragile» dans un futur proche. Bien que des stimulants fiscaux équivalant à 5 % du PIB (UE-27) aient été mis en place, ce n'est pas suffisant et, surtout, il n'y a pas de «stratégie de sortie» de crise bien coordonnée.

3.3 La crise économique et financière qui a commencé en 2007 s'est produite dans un contexte de stagnation ou de baisse des revenus des travailleurs européens. D'autre part, les mesures économiques proposées dans certains États membres pour réduire l'endettement élevé et le déficit public ont une incidence sur les prestations sociales (pensions, prestations de chômage) et sur les services publics.

3.4 Tout cela crée des perspectives préoccupantes pour les familles les plus vulnérables, confrontées à des coûts énergétiques en augmentation.

### 4. La politique énergétique de l'UE

4.1 La volonté de libéraliser le marché de l'énergie a été l'une des politiques centrales de l'UE au cours des deux dernières décennies. Après le Conseil Énergie de juin 1987, qui a lancé ce processus, les premières directives de libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité ont été promulguées à la fin des années 90; depuis lors, il y a eu de nombreuses initiatives dans ce sens.

4.2 D'une manière générale, les objectifs déclarés du processus de libéralisation consistaient à renforcer l'efficacité du secteur énergétique et à rendre l'économie européenne plus compétitive. Mais les mesures adoptées n'ont pas fait l'objet d'un plein accord entre tous les États membres et, d'ailleurs, certains d'entre eux se sont montrés très réticents à mettre en œuvre les politiques correspondantes.

4.3 Actuellement, le niveau de concentration chez les fournisseurs du marché de gros est élevé, aussi bien en ce qui concerne le gaz (dans 10 États membres, les trois plus grands fournisseurs détiennent plus de 90 % du marché, voire davantage) que l'électricité (ce contrôle est supérieur à 80 % dans 14 États membres) (COM(2009) 115 final).

4.4 La libéralisation est bénéfique pour le consommateur pour autant qu'elle encourage réellement la concurrence; toutefois, dans plusieurs États membres, les monopoles publics ont

été remplacés par des oligopoles privés, d'où la nécessité de renforcer les mesures visant à encourager la transparence et la concurrence dans le domaine de l'énergie.

4.5 Il convient dès lors d'insister sur la nécessité de rendre effectives les mesures prévues dans le cadre du troisième paquet Énergie, visant à créer un véritable marché de l'énergie fondé sur la coopération entre les États, notamment la plus grande interconnexion des réseaux, une meilleure coordination des opérateurs et le renforcement des pouvoirs des régulateurs nationaux.

### 5. La libéralisation doit profiter aux consommateurs

5.1 La libéralisation favorise la décentralisation et la diversification de l'énergie et devrait permettre d'obtenir des avancées importantes, comme la baisse des coûts et la garantie d'approvisionnement, l'amélioration de la qualité du service, l'élargissement de l'offre et son adaptation aux besoins des consommateurs en général et des consommateurs vulnérables en particulier. Cependant, l'on a pu constater, dans les premières expériences des États membres, certains problèmes liés, notamment, au manque de transparence des tarifs et aux prix élevés.

5.2 Dans la majorité des États membres, au premier semestre 2009, les prix étaient encore plus élevés qu'en 2008, bien que la tendance des prix du pétrole fût à la réduction plus significative des prix pour l'utilisateur final. Ceci pourrait s'expliquer en partie par le décalage temporel entre les variations de prix sur le marché pétrolier et leur répercussion sur les prix à la consommation des particuliers. Il apparaît néanmoins que la diminution des coûts de l'énergie constatée ne s'est pas pleinement traduite par une diminution des prix à la consommation (voir COM(2009) 115 final).

5.3 En conséquence, les services d'approvisionnement en électricité et en gaz présentent des résultats insatisfaisants en ce qui concerne les répercussions sur l'économie des ménages. En effet, 60 % des consommateurs interrogés ont rapporté une augmentation des prix de leur fournisseur d'énergie, tandis que 3-4 % à peine ont constaté une diminution des prix. Les services d'approvisionnement en électricité et en gaz affichent aussi des résultats particulièrement mauvais en termes de comparabilité des offres et de facilité de changement de fournisseur. En effet, le secteur de l'énergie est celui où les consommateurs changent le moins souvent de fournisseur: seuls 7 % des consommateurs ont changé de fournisseur de gaz et 8 %, de fournisseur d'électricité (Commission européenne, Deuxième édition du tableau de bord des marchés de consommation de l'UE, 2 février 2009).

### 6. Action européenne en matière de précarité énergétique

6.1 La pauvreté énergétique est une nouvelle priorité sociale qu'il y a lieu de soutenir à tous niveaux. Bien que les documents légaux présentés par l'UE <sup>(1)</sup> constituent une avancée positive, la réaction des États membres a été, jusqu'ici, inappropriée. Pour ne citer que deux exemples: seuls 10 des 27 États membres offrent des tarifs sociaux aux clients vulnérables et 8 États membres utilisent couramment les termes de «client vulnérable» («Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort», ERGEG, 2009), malgré le caractère contraignant de ces dispositions dans les directives du marché commun du gaz et de l'électricité (d'abord la directive 2003/54/CE puis la directive 2009/72/CE).

(1) JO L 211 du 14.08.09, p. 55.

6.2 Tous les États membres n'abordent pas cette problématique et ceux qui le font, agissent de façon indépendante, sans tenter d'établir des synergies entre eux, ce qui rend l'identification, l'évaluation et le traitement de la pauvreté énergétique plus compliquée à l'échelle européenne. Par exemple, la définition utilisée en Grande-Bretagne diffère de celle appliquée dans le reste des États membres. Selon cette définition, quiconque investit plus de 10 % de ses revenus pour maintenir son habitation à une température adéquate est en situation de pauvreté énergétique. Il y a d'ailleurs aussi des différences entre les documents de l'UE.

6.3 Il incombe certes à chaque État membre d'aborder le problème de la pauvreté énergétique, conformément au domaine de compétence établi (national, régional ou local); toutefois, en l'absence de législation efficace au niveau national concernant le gaz et l'électricité, l'UE doit agir selon le principe de la subsidiarité défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne. Dans le cas d'autres combustibles comme le charbon, la responsabilité incombe uniquement aux États membres.

6.4 Dans la mesure où elle légifère et a des compétences en matière de politique énergétique, l'Union européenne a une incidence directe ou indirecte sur la situation de la pauvreté énergétique dans les États membres. Il est dès lors important que l'UE agisse et développe des politiques dans son champ de compétences.

6.5 La Commission européenne a proposé la Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie (COM(2007) 386 final «Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» et la résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 ((P6 – TA(2008)0306 ), au sujet de laquelle, le CESE a déjà indiqué <sup>(2)</sup> la nécessité de procéder à une réforme juridique obligatoire qui garantisse les droits des citoyens, comme cela s'est fait à d'autres occasions <sup>(3)</sup>. La Commission a retiré cette charte et inclus certains points dans le troisième paquet, considérant que cela aurait plus d'impact (par exemple, les articles 7 et 8 de la directive 2009/72/CE).

6.6 Il y a lieu de rappeler, en ce qui concerne l'objet du présent avis, que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce: «Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.» (art. 34), ainsi que l'obligation de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs (art. 38).

6.7 Le CESE réitère la nécessité de reconnaître la garantie du service universel, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et menacées par la pauvreté énergétique, en interdisant, par exemple, les coupures aux périodes critiques, la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que des prix raisonnables, comparables et transparents entre les différents fournisseurs <sup>(4)</sup>.

6.8 Le CESE souhaite mettre en avant les avantages que peut offrir, dans certains cas, la génération décentralisée d'énergie pour les consommateurs, y compris pour les plus vulnérables:

- elle permet, au moyen de l'installation de plus petites unités, de rapprocher la production des centres de consommation dans les villages et les villes, réduisant les pertes liées au transport (de 7 % à 10 %, selon les estimations, pour ce qui est de l'énergie électrique);
- elle promeut la génération d'énergies renouvelables;
- elle favorise le développement technologique;
- elle offre un potentiel de création d'emplois et est complémentaire à la production centralisée d'énergie.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

<sup>(2)</sup> JO C 151 du 17.06.2008, p. 27.

<sup>(3)</sup> JO L 46 du 17.02.2004, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO C 151, 17.06.08, p. 27.