



Rachel Guyet

La précarité énergétique en France et en Allemagne

Deux consensus sociaux distincts

La précarité énergétique / Energiearmut entendue comme « l'incapacité d'un ménage d'assurer l'obtention d'un niveau de services énergétiques socialement et matériellement adapté pour couvrir ses besoins dans son logement¹ » est causée par la conjonction de trois facteurs : des prix de l'énergie élevés, des ressources insuffisantes et un logement de mauvaise qualité. Ces trois variables sont elles-mêmes façonnées par un ensemble de dimensions structurelles et par des trajectoires de vie individuelles qui influencent la capacité des ménages à satisfaire leurs besoins énergétiques². Comment cette approche générale se traduit-elle en France et en Allemagne ?

La reconnaissance de la précarité énergétique comme objet de politique publique repose sur deux consensus sociaux distincts. En France, cette notion s'inscrit dans l'histoire du service public de l'électricité et de la cohésion sociale

et s'est structurée au fil du temps à travers les lois sur le logement et notamment le droit au logement (loi Besson 1990), la lutte contre l'exclusion sociale et la protection contre les impayés et les coupures. Dès 1984, un fonds de solidarité logement est introduit pour aider les locataires à rester dans leur logement en cas d'arriérés de loyers mais également à payer leurs charges lorsqu'ils font face à des impayés. Des tarifs sociaux sont instaurés en 2005 pour l'électricité (tarif de première nécessité) et en 2008 pour le gaz (tarif spécial de solidarité) remplacé en 2018 par le chèque énergie. Cependant, c'est bel et bien la hausse des prix de l'énergie que connaît la France depuis la libéralisation des marchés de l'énergie combinée aux effets de la crise financière de 2008 et la nécessité d'agir sur les logements pour réduire les consommations et les émissions de CO₂ qui ont conduit les autorités à inscrire la précarité énergétique dans la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Pour la première fois, le législateur introduit une définition légale de la précarité énergétique : « est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. » Des indicateurs de mesure

¹ Bouzarvoski S., Petrova S., 2015, « A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary », in *Energy Research & Social Science*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>

² Stojilovska A., et al., 2022, « Energy poverty and emerging debates: Beyond the traditional triangle of energy poverty drivers », in *Energy Policy*, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113181>

et de suivi sont alors créés et publiés deux fois par an par l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) né en 2011. Ces indicateurs reposent sur les dépenses énergétiques et l'inconfort thermique. L'Allemagne, quant à elle, ne reconnaît pas le phénomène comme un sujet à part entière de politique publique. Elle tend à invisibiliser les vulnérabilités énergétiques en se reposant sur le droit à la « dignité » garanti par l'article 1, § 1 de la loi fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*). Ce principe est au fondement de l'Etat social allemand (*sozialer Bundesstaat*) conformément à l'article 20, § 1 de la loi fondamentale. Sur cette base juridique, la politique sociale se doit d'assurer un minimum de subsistance aux personnes démunies pour que chacun puisse couvrir ses besoins essentiels, notamment le logement, l'électricité et le chauffage selon les termes fixés par la législation sociale³. L'Etat social allemand est ainsi perçu et présenté comme protégeant contre le risque de précarité énergétique⁴. Bien qu'officiellement aucune définition n'ait été introduite et aucun indicateur produit, c'est l'accélération et le coût de la transition énergétique qui structurent le débat allemand suscitant de nombreuses inquiétudes sur la manière de maintenir un prix abordable de l'énergie pour tous. Malgré un manque de reconnaissance institutionnel du problème, des instituts de recherche, des syndicats et des ONG alertent sur les inégalités d'accès à l'énergie en Allemagne qui se sont accrues depuis 2011 et le déploiement accéléré de la transition énergétique. Dans les deux pays, ces deux consensus sociaux s'inscrivent dans une continuité politique, en France pour poursuivre la politique de lutte contre la précarité énergétique malgré les aléas des politiques budgétaires, en Allemagne pour conserver la précarité énergétique dans la sphère sociale.

Malgré les effets de la crise des prix de l'énergie de l'hiver 2022-2023, peu de changements fondamentaux sont à noter, quand bien même la situation des ménages s'est détériorée. Dans les deux pays des boucliers tarifaires ont été déployés. Sans les boucliers tarifaires, les ménages français auraient connu une augmentation de 36,9 % de l'électricité alors que la hausse a été limitée à 4,7 % grâce à l'intervention publique⁵. Toutefois ces mesures ont été temporaires et très peu d'entre elles ont ciblé les ménages qui en avaient le plus besoin. Il en résulte un manque d'effet redistributif de l'action publique alors que d'importants segments de population sont exposés à un effet ciseau lié à la hausse des prix de l'électricité et à la baisse du pouvoir d'achat. Selon l'ONPE « 10,8 % des Français ont consacré plus de 8 % de leurs revenus à leurs dépenses énergétiques et appartiennent aux trois premiers déciles de revenus⁶ », 26 % déclaraient avoir souffert du froid, 55 % de la chaleur et 79 % déclarent avoir restreint le chauffage pour éviter

la hausse des factures⁷ d'autant plus que le prix du kWh d'électricité est passé à 23,6 cents en 2023, bien supérieur à son niveau d'avant crise. Dans le même temps, le nombre d'interventions pour impayés a augmenté de 3 % en 2023. Les données de l'INSEE⁸ montrent que les 30 % des ménages les plus pauvres ont perdu 1,6 % de revenu disponible en moyenne comparé à une perte de 1,2 % pour les 30 % plus aisés entre janvier 2021 et juin 2022. En Allemagne, au 1er trimestre 2023 le prix de l'électricité, déjà élevé avant crise, atteignait en moyenne 45,19 cents/kWh⁹ mais a été plafonné à 40 cents grâce au bouclier tarifaire. Le baromètre de la transition énergétique publiée par la banque de développement KfW montre ainsi que la part des ménages déclarant ressentir la pression des coûts de l'énergie sur leur revenu est passée de 50 % à 60 % entre 2022 et 2023¹⁰. Les experts du conseil allemand de la consommation estiment, quant à eux, que le nombre de ménages modestes qui consacrent plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques est passé de 26 % à 43 % entre mars 2022 et juin 2023¹¹. Les boucliers tarifaires n'ont pas permis de protéger les plus vulnérables. Une étude du DIW¹² montre que pendant la crise et malgré le bouclier tarifaire, les ménages modestes ont dû assumer une hausse de 3 % de leur facture, contre 2,4 % pour les ménages moyens et 1,3 % pour les plus aisés. En France comme en Allemagne, les mesures d'atténuation de la crise ont certes réduit la pression sur les budgets des ménages mais ont maintenu les inégalités.

Malgré un manque d'indicateurs comparables et désagrégés, on observe dans les deux pays, et plus largement à l'échelle européenne, qu'un nombre croissant de travailleurs pauvres pourrait être confronté à une forme de vulnérabilité énergétique, illustrant le fait que l'emploi ne garantit plus un niveau de vie décent. Les seniors, les étudiants, les familles monoparentales, les femmes et les enfants semblent être les plus touchés. On note également que plus de femmes que d'hommes sont impactées par la crise des prix de l'énergie en raison de l'écart de revenu au cours de leur vie active qui se traduit également dans des retraites plus faibles, des responsabilités qu'elles assument en matière de soins familiaux mais également en raison de besoins physiologiques différents¹³. Le développement des enfants (physiologique, social, éducatif etc.) est directement influencé par l'incapacité des parents et notamment des mères célibataires à garantir l'accès aux services énergétiques essentiels dans le logement. La précarité énergé-

3 § 22 SGB II; § 35 SGB XII SGBII modifiée par la loi *Bürgergeldgesetz* entrée en vigueur en 2023

4 Guyet R., 2014, « Consensus autour de l'Etat social allemand » in *Bafoil F. et al. Accès à l'énergie en Europe : Les précaires invisibles*, Presses de Sciences Po

5 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6524161>

6 ONPE, Juin 2024, *Les chiffres clés de la précarité énergétique*

7 Ibid

8 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6655850>

9 <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Monitoringberichte/start.html>

10 <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Energiewendebarmeter/KfW-Energiewendebarmeter-2023.pdf>

11 <https://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/2024/08/SVRV-Policy-Brief-Folgen-der-Energiekrise.pdf>

12 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.840036.de/22-17-1.pdf

13 European Parliament, 2024, *Gender aspects of the rising cost of living and the impacts of the energy crisis*, DG for Internal Policies

tique entraîne ainsi des effets désastreux à court et moyen terme à l'échelle individuelle et collective. Au niveau individuel, l'inconfort thermique et l'incapacité à chauffer ou à refroidir son logement pour répondre aux besoins du foyer génère des problèmes de santé physique (chutes), physiologique (maladies respiratoires et cardiovasculaires) et mentale (stress, anxiété, dépression) pour l'ensemble des occupants notamment pour les personnes âgées, les jeunes enfants et les femmes¹⁴. La précarité énergétique contraint les ménages à faire des choix entre se chauffer, se nourrir ou se soigner et dans ce cas, la consommation d'énergie devient alors la variable d'ajustement entraînant parfois des niveaux de restriction énergétique dangereux pour la santé et le logement¹⁵. En effet, cette situation peut conduire les ménages à recourir à des chauffages d'appoint plus polluants qui ajoutent à l'inconfort et au risque sanitaire lié à la pollution intérieure (intoxication au monoxyde de carbone) voire à la sécurité du logement (incendie). Un logement mal chauffé non seulement se détériore et aggrave les risques sur la santé mais il isole également de plus en plus, ce qui peut résulter en une rupture des liens sociaux et à une perte du sentiment de dignité et de confiance en soi, en les autres et en les institutions. L'évaluation des conséquences à l'échelle collective est souvent ignorée. Elle renvoie notamment à la prise en charge collective des soins médicaux, à des niveaux élevés d'absentéisme sans compter les impacts climatiques, un logement de mauvaise qualité étant fortement émetteur de CO₂. Les risques collectifs à moyen terme tiennent probablement au creusement des inégalités et à une polarisation sociale et politique accrue.

La crise n'a pas modifié en profondeur les équilibres préexistants. La France continue à proposer un chèque énergie aux ménages à faibles revenus bien que la procédure de son versement, jusque-là automatique, se soit complexifiée risquant d'exclure un certain nombre de potentiels bénéficiaires. L'Allemagne poursuit l'application des règles des prestations sociales qui incluent la couverture des frais d'électricité et qui peuvent prendre en compte les coûts de chauffage selon un principe de « proportionnalité des dépenses. » Le déploiement de programmes de rénovation énergétique à destination des plus modestes est un fait majeur en France à travers « Ma Prime Rénov. » Elle a d'ailleurs créé un réseau d'accompagnateurs à la rénovation censés proposer un accompagnement à la rénovation complet et personnalisé aux ménages en général et aux plus modestes en particulier. L'analyse de 13 programmes de décarbonation déployés par le gouvernement allemand montre que seulement trois s'adressent aux ménages modestes, dont un soutient l'accès à l'autoconsommation collective pour les locataires (*Mieterstrom*) et les deux autres

proposent des conseils à l'énergie gratuits pour les plus modestes. Le plus connu des deux dispositifs concerne le *Stromsparcheck*¹⁶. Ce programme introduit par Caritas en 2008 et financé par le ministère de l'environnement vise à former des demandeurs d'emploi de longue durée afin qu'ils deviennent conseillers énergie et réalisent des visites à domicile pour diagnostiquer la consommation d'électricité, de chauffage et d'eau des allocataires de minima sociaux. Un kit de maîtrise de l'énergie et de l'eau est offert gratuitement. Ce programme est déployé en coopération avec les municipalités. Environ 450 000 ménages en ont bénéficié, des économies de 200 € en moyenne ont pu être constatées sur les factures¹⁷. Un bon supplémentaire pour l'achat d'un nouveau réfrigérateur peut être accordé (100–200 €). En matière de rénovation, un changement est notable. Une résolution du parlement allemand du 8 septembre 2023 prévoit qu'à partir de janvier 2024 le fonds fédéral pour l'efficacité énergétique fournisse un bonus de 30 % aux propriétaires occupants disposant d'un revenu annuel inférieur à 40 000 €¹⁸. Enfin, dans les deux pays, des dispositions légales encadrent la protection des consommateurs, à travers les procédures de coupure en cas d'impayés. En Allemagne, elles sont enclenchées à partir de 100 € d'impayés après deux notifications. La situation sociale doit être prise en compte en amont et le fournisseur doit informer le client sur les possibilités d'aides et proposer un échéancier de paiement¹⁹. Aucune trêve hivernale n'a été instaurée alors qu'elle est établie depuis 2013 pour l'ensemble des consommateurs du 1er novembre au 31 mars par la loi Brottes en France. Elle s'applique à tous les fournisseurs qui peuvent toutefois procéder à des coupures en cas d'impayés en dehors de cette période en suivant des réglementations spécifiques fondées sur les échéances de paiement²⁰. EDF a volontairement décidé de ne plus interrompre la fourniture, y compris hors trêve hivernale depuis le 1er avril 2022 et de maintenir un minimum de service dans le logement (1kVA)²¹, répondant en cela à un appel lancé par le médiateur de l'énergie en novembre 2021 d'appliquer un « droit à une alimentation minimale en électricité²². »

Comparer la France et l'Allemagne dans la reconnaissance et le traitement de la précarité énergétique est un exercice périlleux car l'une a 14 ans d'expérience en la matière et un écosystème en place tandis que l'autre considère que son système social prévient le risque, et ce malgré les inquiétudes croissantes exprimées par les acteurs sociaux et

14 <https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty.pdf>

15 Middlemiss L., Gillard R., 2025, Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor, *Energy Research & Social Science*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.02.001>

16 Hanke F., Grossmann K., Sandmann L., 2023, « Excluded despite their support - The perspectives of energy-poor households on their participation in the German energy transition narrative », in *Energy Research & Social Science*, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103259>

17 <https://stromspar-check.de/> ; <https://www.bmu.de/pressemitteilung/stromspar-check-fuer-menschen-mit-wenig-geld>

18 Update of the Integrated National Energy and Climate Plan, 2024, p. 271

19 https://www.energieverbraucher.de/de/stromsperre__1163/

20 https://www.energie-info.fr/fiche_pratique/la-treve-hivernale/

21 <https://particulier.edf.fr/fr/accueil/guide-energie/electricite/treve-hivernale-precarite-energetique.html>

22 <https://www.energie-mediateur.fr/lutter-contre-la-precarite-energetique/>

associatifs et les instituts de recherche. In fine, les crises successives n'ont pas permis de changer fondamentalement les équilibres préexistants. Les nouvelles obligations européennes (directive efficacité énergétique, fonds social pour le climat) y parviendront peut-être. Les plans nationaux énergie et climat ne révèlent cependant aucune modification fondamentale dans les approches respectives des deux pays. Depuis 2019, les débats sur la transition juste en Europe pourraient représenter autant une opportunité pour le renforcement de la lutte contre la précarité énergétique qu'une faiblesse en risquant de l'invisibiliser. Pour autant, la précarité énergétique pourrait être aggravée dans le cadre d'une transition écologique qui ne tiendrait pas compte des inégalités et de la justice sociale.

À propos de l'auteure

Rachel Guyet, docteure en sciences politiques, directrice du programme Master in Global Energy Transition, Centre international de formation européenne (CIFE)

Contact

Fondation Friedrich-Ebert
41 bis, bd. de la Tour-Maubourg 75007 | Paris | France

Tel. +33 (0)1 45 55 09 96

Fax: +33 (0)1 45 55 85 62

<https://paris.fes.de>

info.france@fes.de

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES. L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES. Les publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung ne doivent pas être utilisées à des fins de propagande électorale.

Février 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Autres publications de la Fondation Friedrich-Ebert à télécharger sur le site :

➔ www.fes.de/publikationen



Bureau de France