



Colloque européen du
Conseil Français de l'Énergie

Jeudi 29 novembre 2012

« La précarité énergétique :
comprendre pour agir »

Mesdames, Messieurs,

Je remercie le Conseil Français de l'Énergie de m'avoir invité à participer au colloque européen qu'il organise.

En préambule de mon intervention, je ferai un bref rappel sur le rôle du **médiateur national de l'énergie**.

Cette autorité administrative indépendante a été créée par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, en prévision de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz le 1^{er} juillet 2007 pour tous les clients résidentiels.

Le médiateur national de l'énergie a une double mission, ce qui peut parfois paraître surprenant :

- D'une part, informer les consommateurs d'électricité ou de gaz naturel sur leurs droits ;

Ladies and Gentlemen,

I thank the Conseil Français de l'Énergie for inviting me to participate to the European conference it organizes.

As a preamble of my speech, I will briefly review the role of the "Médiateur de l'Énergie", or National Ombudsman of energy.

This is an independent administrative authority created by the law of December 7th in 2006 relative to the energy sector. This law was implemented in anticipation of the opening to competition of the markets of electricity and gas for all residential customers on July first 2007.

The National Ombudsman of energy has a dual mandate:

-First, to inform electricity and gas consumers of their rights;

- Et d'autre part, recommander des solutions aux litiges avec les opérateurs d'énergie, fournisseurs et distributeurs.

S'éclairer et se chauffer sont des biens de première nécessité. Dans une société moderne et solidaire, ils devraient être accessibles à tous.

Or, la précarité énergétique nous est apparue depuis quelques mois comme un sujet prioritaire, qui risque d'exploser dans les prochains mois, pas seulement en France d'ailleurs. Dans les années qui viennent, le coût de l'énergie va augmenter pour des raisons à la fois nationales et internationales. Je rappelle que nous avons en France des tarifs de l'électricité très sensiblement inférieurs à ceux de nos voisins européens. Ces tarifs sont très probablement amenés à augmenter dans les années qui viennent à la fois pour couvrir les coûts de production, le coût d'investissements dans les réseaux et de développement des énergies renouvelables.

L'augmentation des prix de l'énergie va nécessairement peser lourdement sur certaines catégories de population extrêmement sensibles et vulnérables à ces augmentations de prix. Certaines personnes actuellement en situation de précarité énergétique pourraient être précipitées dans l'exclusion sociale si les prix augmentent de manière trop importante. Il s'agit donc d'un enjeu majeur de société.

- And secondly, to recommend solutions to disputes with energy traders, suppliers and distributors.

Heat and lighting are basic necessities. In a modern and cohesive society, they should be accessible to all.

However, fuel poverty emerged in the last few months as a priority, which may explode in the coming months, and this not only in France. In the years to come, the cost of energy will increase for national and international reasons. Let me remind you that, in France, electricity prices are significantly lower than those of our European neighbors. These rates will most likely increase in the coming years to cover production costs, cost of networks investments and development of renewable energies.

The increase in energy prices will necessarily weigh heavily on certain categories of people extremely sensitive and vulnerable to price increases. Some people currently in fuel poverty may be precipitated in social exclusion if prices increase too much. It is therefore a major challenge for society.

Chacun le sait, le **phénomène de la précarité énergétique touche de plus en plus de foyers** en France comme ailleurs dans le monde.

Nous ne pouvons pas à la fois vouloir mettre en place un marché libéralisé de l'énergie et ne pas traiter la situation des plus faibles qui rencontrent de vraies difficultés pour payer leur facture énergétique. L'énergie est en effet un objet économique, qui doit être payé à son juste prix par ceux qui le peuvent, mais également un bien essentiel, dont une **société solidaire** doit garantir l'accès à tous, et en particulier aux plus vulnérables.

La lutte contre la précarité énergétique n'est pas un sujet simple. Elle nécessitera beaucoup d'efforts parce que nous sommes confrontés à des situations complexes.

Le 1^{er} problème est d'ordre méthodologique. Comment définit-on la précarité énergétique ? Les **Directives européennes de 2003 et 2009** recommandent que chaque pays adopte une définition des « consommateurs vulnérables » et mette en place des politiques pour les protéger.

Mais il n'y a pas à proprement parler de définition européenne de la précarité énergétique ni d'approche coordonnée au niveau des politiques publiques. C'est une notion difficile à définir.

On note, cependant, que des initiatives européennes sont en cours.

Everyone knows the problem of fuel poverty affects more and more homes in France and elsewhere in the world.

We cannot at the same time want to establish a liberalized energy market and not address the situation of the weakest who encounter real difficulties to pay their energy bills. Energy is indeed an economic object, which must be paid at a fair price for those who can, but also an essential commodity. A cohesive society must ensure its access for everyone, especially the most vulnerable.

The fight against fuel poverty is not a simple issue. It will require a lot of effort because we are faced with complex situations.

The first problem is methodological. How do we define fuel poverty? European Directives of 2003 and 2009 recommend that each country adopts a definition of "vulnerable customers" and implement policies to protect them.

But there is no real European definition of fuel poverty, nor a coordinated approach of public policies. This is a difficult concept to define.

We note, however, that European initiatives are underway.

Cinq pays se sont associés dans le cadre du projet **EPEE, Etude de la Précarité Energétique en Europe** - Royaume-Uni, Italie, Espagne et

France - et ont établi la définition suivante : « la précarité énergétique désigne un foyer qui éprouve des difficultés, voire se trouve dans l'impossibilité de chauffer correctement son logement à un prix raisonnable qui dépend de ces revenus ».

Parmi les 27 pays européens, le plus en avance sur l'analyse et la lutte contre la pauvreté énergétique est la Grande Bretagne.

Précurseur tant sur la définition que sur le traitement de la précarité énergétique, la Grande-Bretagne avait fondé sa définition sur le critère de 10 % des revenus consacrés à l'énergie afin de traiter plus efficacement les différents cas de précarité.

Cette définition est toutefois susceptible d'évoluer. En effet, un rapport sur la précarité énergétique a été réalisé à la demande du Secrétaire d'Etat à l'énergie et au changement climatique britannique et publié en mars 2012.

Il s'agissait de questionner la définition de la précarité énergétique, ses causes et ses conséquences, et les politiques de lutte mises en œuvre au regard de cette définition.

Ce rapport considère que la précarité énergétique pour un ménage est le résultat de la conjonction de coûts de l'énergie très élevés et d'un revenu faible.

Five countries are involved in the project **EPEE (European fuel Poverty and Energy Efficiency)** - the UK, Italy, Spain and France - and have established the following definition: "Fuel poverty means a household having difficulties or finding itself unable to adequately heat their housing at a reasonable price that depends on their income. "

Among the 27 European countries, Britain is the most advanced on the analysis and the fight against fuel poverty.

Precursor on the definition and the treatment of fuel poverty, Britain had based its definition on the criterion of 10% of income spend on energy, this to deal more effectively with the various cases of insecurity.

This definition, however, is subject to change. Indeed, a report on fuel poverty was conducted at the request of the Secretary of State for Energy and Climate Change of the UK and published in March 2012.

This report aimed at questioning the definition of fuel poverty, its causes and consequences, and the policies implemented to fight it under this definition.

This report considers that fuel poverty for a household is the result of a combination of very high energy costs and a low income.

Ce constat conduit potentiellement à remettre en cause le critère actuel qui consiste à considérer en situation de précarité énergétique les ménages consacrant plus de 10% de leurs revenus à l'énergie.

En effet, cet indicateur reflète mal les tendances d'évolution et englobe des ménages qui ne sont pas pauvres.

Le rapport propose d'adopter une approche méthodologique différente qui consiste à prendre en compte le « reste à vivre », c'est-à-dire les ressources restantes après le paiement des factures d'énergie. Il promeut une approche nouvelle, approche segmentée du traitement de la précarité énergétique, contraire à ce qui peut se faire en France où nous cherchons des remèdes généraux qui pourraient s'appliquer à tout le monde.

En France, la précarité énergétique a été définie par la loi du 12 juillet 2010 d'engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II. 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 ». La précarité résulte donc de la combinaison de trois facteurs principaux : des ménages vulnérables en raison de la faiblesse de leurs revenus ou d'une mauvaise performance thermique des logements occupés, compte tenu du coût de l'énergie.

This finding leads to potentially challenge the current criterion of considering fuel poverty in households spending more than 10% of their income on energy.

Indeed, this indicator reflects trends poorly and includes households that are not poor.

The report proposes to adopt a different methodological approach which would take into account the "remaining resources", that is to say, the resources remaining after the payment of energy bills. It promotes a new approach, a segmented approach to the treatment of fuel poverty, contrary to what can be done in France where we seek general remedies that could apply to everyone.

In France, fuel poverty has been defined by the law of July 12th 2010 of national commitment to the environment, called Grenelle II. Is in situation of fuel poverty "a person who has difficulties disposing of the necessary energy to satisfy his basic needs due to the inadequacy of his resources or his living conditions".

Precariousness thus results from the combination of three main factors: households vulnerable because of their low incomes or poor thermal performance of occupied dwellings, given the cost of energy.

Sur le plan opérationnel, une telle définition ne désigne évidemment pas directement et facilement les publics concernés. Pour faire simple, nous proposons donc de cibler les dispositifs d'aides aux précaires énergétiques sur la base d'un critère tel que le seuil de pauvreté, dans un premier temps du moins. Car la pauvreté économique et la précarité énergétique sont très souvent liées.

En France, ce sont près de 4 millions de ménages, soit plus de 8 millions de personnes, qui peinent à payer leurs factures de gaz ou d'électricité.

Dans le cadre de ses missions, le médiateur national de l'énergie a été sollicité, et ce dès sa mise en place, par de nombreuses personnes en situation de précarité énergétique.

Du point de vue du médiateur, la situation s'aggrave :

- **en 2010, 12% des dossiers traités concernaient des personnes en situation de précarité énergétique ;**
- **en 2011, 15% des dossiers traités ont une dette moyenne de 1900 euros ;**
- **sur le premier semestre 2012, plus de 18 % des saisines reçues relevaient de difficultés de paiement, avec une dette moyenne de 2200€.**
- **on atteint un triste record en juillet 2012, plus de 25% des dossiers de personnes en situation de précarité énergétique, avec une dette moyenne s'élevant à 2500€.**

At the operational level, such a definition does obviously not point out directly or easily the affected people.

For simplicity, we propose to focus our aid system to energy insecure people on the basis of criteria such as the poverty line, initially at least. As economic poverty and fuel poverty are very often linked.

In France, nearly 4 million households, or more than 8 million people are struggling to pay their gas or electricity bills.

As part of its mission, the National Energy Ombudsman has been appealed to by many people living in fuel poverty, and this since it started its work.

From the perspective of the mediator, the situation is getting worse:

- In 2010, 12% of the caseload involved people living in fuel poverty;
- In 2011, 15% of the cases treated had an average debt of 1900 euros;
- in the first half of 2012, more than 18% of referrals received were linked to payment difficulties, with an average debt of € 2,200.
- We reached a sad record in July 2012, with more than 25% of cases of people living in fuel poverty, with an average debt amounting to € 2,500.

La crise économique et les hausses du prix de l'énergie (+ 25 % pour le gaz en deux ans, + 8 % pour l'électricité) ont détérioré la situation financière fragile des foyers monoparentaux, retraités aux faibles pensions, titulaires des minima sociaux, salariés licenciés, personnes en surendettement...

Le premier réflexe pour ne pas risquer l'impayé voire la coupure, c'est la privation d'énergie. 1 Français sur 10, soit 6,5 millions de nos concitoyens ont déclaré avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'hiver 2010-2011.

Selon notre 6^e baromètre annuel Energie-Info sur l'ouverture des marchés de l'énergie, 42% des Français affirment avoir restreint le chauffage chez eux au cours de l'hiver dernier pour ne pas avoir de factures trop élevées. Ils sont 11% à reconnaître avoir rencontré des difficultés pour payer certaines factures d'électricité ou de gaz.

Les ménages prennent des décisions dangereuses pour leur sécurité et leur santé, par exemple en se privant de chauffage ou en calfeutrant les aérations....

Or celle-ci nourrit la spirale de la précarité énergétique : un logement mal chauffé se dégrade, devenant de plus en plus onéreux à chauffer, entraînant de nouvelles difficultés financières mais aussi des problèmes de santé, de sécurité et un repli social.

The economic crisis and increases in energy prices (+ 25% for gas in two years, 8% for electricity) have damaged the fragile financial situation of single-parent households, pensioners with low pensions, recipient of minimal social aid, unemployed people, people in debt ...

The first reflex to avoid the risk of an unpaid bill or a power cut is energy deprivation. 1 out of 10 French, 6.5 million of our fellow citizens reported having suffered from the cold in their homes during the winter of 2010-2011. In our sixth annual barometer Energy Info on the opening of energy markets, 42% of French people say they have limited home heating during the winter to limit their energy bill. 11% of them admit having had difficulties to pay some of their energy bills.

Households make harmful decisions for their safety and health, for example by depriving themselves of heating or by blocking vents

But this feeds the spiral of fuel poverty: a poorly heated housing deteriorates, becoming more and more expensive to heat, causing new financial difficulties but also problems of health, safety and social withdrawal.

Nous intervenons chaque jour auprès des fournisseurs pour le compte de personnes dans l'impossibilité de s'acquitter de leur facture voir menacées de coupure d'énergie.

Même si nous n'avons pas le pouvoir ni la prétention de régler tous les problèmes, nous nous efforçons d'une part d'aider au mieux et d'accompagner les consommateurs en difficulté, et d'autre part de contribuer aux réflexions des pouvoirs publics sur le sujet.

Depuis plusieurs années, la France a mis en place des outils, non seulement d'observation (tels que l'observatoire national de la précarité énergétique, piloté par l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), et auquel participe le médiateur), mais aussi des outils économiques pour traiter la précarité énergétique.

Le choix a été de faire des outils spécifiques pour l'énergie, ce qui n'allait pas de soi. En effet, il y a deux écoles : celle qui promeut les outils sociaux pour traiter la précarité et celle qui promeut des outils spécifiques pour l'énergie. Nous avons choisi cette seconde approche parce que l'énergie, et particulièrement l'électricité, est un **bien essentiel**, et parce qu'elle comporte des spécificités à prendre en compte dans les outils de lutte contre la précarité énergétique. Depuis cinq ans, des mesures ont été prises.

We work daily with suppliers on behalf of people who are unable to pay their bills and sometimes threatened of power cutting.

Even if we do not have the power or pretend to solve all the problems, we strive to help and support consumers in difficulty, as well as to contribute to reflections of the public power on the subject.

For several years, France has developed tools, not only for observation (such as the National Observatory of energy poverty, led by ADEME (French Agency for Environment and Energy Management) , and involving the mediator), but also economic tools to address fuel poverty.

The choice was to make specific tools for energy, which was not obvious. In fact, there are two schools: one that promotes social tools to address insecurity and one which promotes specific tools for energy. We chose the second approach because energy, especially electricity, is a basic necessity, and because it includes specificities to be taken into account in the tools against fuel poverty. For five years now, measures have been taken.

Et nous avons aujourd'hui le recul suffisant pour tirer des enseignements sur les solutions efficaces et pour améliorer les dispositifs existants.

Je fais ici notamment référence aux aides au paiement des factures, par nature palliatives. Il s'agit des **tarifs sociaux pour l'électricité et le gaz** ou encore des chèques mis en place par les collectivités locales.

Mais ces mesures ne sont pas encore à la hauteur des enjeux du phénomène et ne permettent pas d'endiguer la croissance de la précarité énergétique.

=> Déperdition de 50 % entre le nombre d'ayants droits (2 millions) et celui des bénéficiaires du TPN (1 million) (données EDF de 2012)

=> Couverture insuffisante : 4 millions de foyers précaires (critère : seuil de pauvreté)

=> Tous les consommateurs ne sont pas égaux face aux aides au paiement des factures : un consommateur qui se chauffe à l'électricité ne bénéficie pas d'une aide supplémentaire, comme celui qui se chauffe au gaz.

En outre toutes les formes d'énergie ne sont pas aidées : bois, charbon, fioul, propane...

Afin d'élargir le nombre de bénéficiaires d'aides au paiement des factures et d'améliorer l'efficacité de leur distribution, nous proposons de substituer aux tarifs sociaux actuels un « **chèque énergie** ».

And we now have enough distance to learn about effective solutions and to improve existing devices.

I am especially here to refer to the aids of payment of invoices, palliative in nature. These are social tariffs for electricity and gas or checks put in place by local authorities.

But these measures are not yet up to the challenges of the phenomenon and cannot stem the growth of fuel poverty.

=> Depletion of 50% of the number of beneficiaries (2 million) and the beneficiaries of TPN (1 million) (data EDF 2012)

=> Insufficient coverage: 4 million homes precarious (criterion: poverty line)

=> All customers are not equal before aid payment of invoices: a consumer who heats with electricity does not receive additional support, such as the one who heats with gas.

In addition, all forms of energy are not supported: wood, coal, oil, propane ...

To expand the number of recipients of aids to pay bills and improve the efficiency of their distribution, we propose to replace the current social tariffs by a "check for energy."

Outre les critères de ressources habituels, cette aide pourrait tenir compte des besoins de chauffage toutes énergies confondues, et de critères spécifiques influant directement sur la consommation d'énergie comme la zone géographique du logement.

Face aux problèmes de précarité énergétique dus à des logements énergivores, ce dispositif pourrait ainsi prendre en considération la performance énergétique du bâti, afin de moduler l'aide en fonction des déperditions thermiques.

Cette nouvelle aide dont 4 millions de foyers en situation de précarité énergétique pourrait bénéficier, pourrait être de l'ordre d'1 milliard d'euros par an. Certes cette somme peut paraître considérable mais elle serait pourtant nettement inférieure au système de compensation pour le financement des énergies renouvelables et comparable à la **péréquation tarifaire insulaire**.

En outre, et contrairement à une idée reçue, à ce jour, **il n'existe pas de trêve hivernale généralisée**, interdisant la coupure entre le 1^{er} novembre et le 15 mars. Même en période de grand froid, la suspension d'énergie demeure réelle pour les personnes qui ne peuvent pas s'acquitter de leurs factures. Seule exception : pour les consommateurs ayant reçu une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) au cours des 12 derniers mois

In addition to the usual criteria of resources, this aid could take into account the needs of all heating energies combined and specific criteria directly affecting energy consumption, the geographic area of housing for example.

Faced with problems of energy insecurity due to energy-hungry units, this device could thus take into account the energy performance of buildings, to modulate the aid in function of heat loss.

This new aid, that 4 million households in fuel poverty could benefit from, could be of the order of 1 billion euros per year. This amount may seem significant yet it would be well below the compensation system for the financing of renewable energies and comparable to **the cost of subsidizing the energy in the French territories at the cost of energy on the mainland**.

In addition, and contrary to popular belief, to date, there is no widespread winter break prohibiting disconnection between November 1st and March 15th. Even in periods of extreme cold, the suspension of energy remains real for people who cannot pay their bills. The only exception is for consumers who received assistance from the Solidarity Fund for Housing (FSL in french) during the last 12 months

Cette mesure a toutefois une portée limitée : 300 000 foyers seulement ont bénéficié d'une aide du FSL en 2010. Mais pour ceux qui ne peuvent prétendre aux aides sociales et sont, malgré tout, dans l'impossibilité de s'acquitter de leur facture, la suspension d'énergie demeure réelle.

C'est pourquoi je propose d'instaurer une trêve hivernale des coupures d'énergie pour tous les consommateurs. Il n'est pas normal de priver de chauffage et de lumière, pendant cette période, des personnes de bonne foi qui ne parviennent pas à régler leur dû. Bien entendu, il faudra veiller à ne pas créer d'effet d'aubaine, et à cette fin, j'ai proposé que la puissance disponible en électricité puisse être limitée. Il faut veiller à ne pas mettre les foyers encore plus en difficulté en leur permettant de retarder leurs paiements.

Mais au-delà des aides au paiement des factures d'énergie, nous devons élargir notre réflexion et agir en **prévention**. En effet, la seconde priorité en matière de lutte contre la précarité énergétique est la problématique des logements **« passoires énergétiques »**. Il faut faire un effort ciblé sur les logements en précarité énergétique, qui ne sont pas nécessairement des logements sociaux. Beaucoup de propriétaires privés de maisons individuelles sont concernés par la précarité énergétique, plus de 50 % en province.

This measure is of limited scope: only 300,000 homes have benefited of an aid from the Solidarity Fund for Housing in 2010. But for those who are not entitled to social assistance and are nevertheless unable to meet their bills, the suspension of energy remains real.

This is why I propose to establish a winter break from power cuts to all consumers. It is not normal to deprive of heat and light during this period, people of good faith who fail to pay their dues. Of course, care must be taken not to create windfall, and to this end, I proposed a limit to the available electrical power. Care must be taken not to put even more households in difficulty by allowing them to delay their payments.

But beyond aid to pay energy bills, we must broaden our thinking and act in prevention.

Indeed, the second priority in the fight against energy poverty is the issue of housing with very poor energy performances.

It takes a focused effort on housing in fuel poverty, which are not necessarily social housing. Many owners of private houses are affected by fuel poverty, more than 50% in the province. National programs for housing rehabilitation exist.

Néanmoins, nous avons souvent affaire à une population âgée, qui n'a pas nécessairement les moyens de financer les travaux à réaliser. Le programme français « Habiter mieux » est un premier pas.

Ce programme a pour objectif en 6 ans de sortir 10 % des ménages (soit 300 000 foyers) de leur situation de précarité. Doté de 1,3 milliard d'euros, ce programme vise à rendre le logement moins coûteux à habiter. Ce dispositif doit toutefois être accéléré s'il veut atteindre son objectif car pour seuls 15 000 logements ont été rénovés. Le gain énergétique est toutefois important car il atteint 39 %, les logements concernés étant très dégradés.

L'action sur la performance énergétique des logements est l'indispensable complément du volet curatif. Car nous ne pourrions pas continuer à faire assumer par la solidarité nationale le coût de la précarité énergétique. Notre objectif est de la faire reculer significativement et durablement. L'action préventive sera donc essentielle.

Je vous remercie de votre attention.

Nevertheless, we often deal with an aging population, which does not necessarily have the means to finance the work to be done. The French program "Living Better" is a first step.

This program aims to help 10% of households (300,000 households) out of their precarious situation, in 6 years. With 1.3 billion euros, this program aims at making housing less expensive to operate. However, this program must be accelerated if it wants to achieve its goal because only 15,000 units have been renovated. The energy gain is however important because it reaches 39%, the concerned housings were in very bad conditions.

The action on the energetic performance of housing is the essential complement to the curative aspect. Because we can not continue to have national solidarity bear the cost of fuel poverty. Our goal is to reduce it significantly and on a permanent basis. Preventive action will thus be essential.

Thank you for your attention.