

Vers une politique climatique socialement juste

La pauvreté énergétique au Luxembourg

Caritas Luxembourg avait publié ses revendications pour une politique climatique socialement juste en janvier 2020 avec l'accent sur une taxe CO₂. L'évaluation du STATEC¹ a démontré que l'impact sur les ménages à faible niveau de vie de cette taxe serait neutre, ce que Caritas Luxembourg salue. Cependant, la même analyse conclut que la taxe CO₂ « est une condition nécessaire mais insuffisante pour réduire les émissions »². **Si le Luxembourg veut atteindre ses objectifs climatiques, il faudrait tourner d'autres vis relatives aux mesures envisagées pour réduire durablement les émissions.**

Une condition de base pour une politique climatique et sociale durablement efficace et équitable, est de prendre en compte que les mesures de protection du climat conçues de manière juste doivent se greffer sur des situations de départ qui ne sont pas égales pour tout le monde. **Les inégalités sociales s'accroissent au Luxembourg et la crise sanitaire liée au Covid-19 va certainement encore aggraver ces inégalités.** En 2019, 17,5% des individus au Luxembourg étaient en situation de risque de pauvreté. Les jeunes isolés, les étrangers, les personnes faiblement éduquées, les chômeurs et les familles monoparentales étaient relativement plus exposés à la pauvreté. Le STATEC a constaté que les transferts sociaux monétaires vers les ménages ont de moins en moins d'impact sur la réduction de la pauvreté³. De plus, 24,3% des ménages déclaraient avoir des difficultés à joindre les deux bouts, de même 50,4% des ménages monoparentaux avec au moins deux enfants et 41,7% des locataires qui ont également des difficultés à terminer les fins de mois⁴.

Précarité énergétique :

Environ 11 % de la population de l'UE, à savoir 54 millions d'Européens, sont concernés par la précarité énergétique⁵. La précarité énergétique est définie comme «la situation dans laquelle un ménage ou un individu n'a pas les moyens de se procurer les services énergétiques de base (chauffage, refroidissement, éclairage, mobilité et électricité) qui garantissent un niveau de vie décent, en raison d'une combinaison de faibles revenus, de dépenses énergétiques élevées et de la faible efficacité énergétique de son logement»⁶. **La précarité énergétique est une forme distincte de pauvreté qui s'accompagne d'une série de conséquences néfastes pour la santé et le bien-être des personnes.** Dans le contexte du débat sur la pauvreté, la relation entre pauvreté et santé est encore un domaine négligé qu'il faudrait mettre en avant⁷.

¹ STATEC (2020). Évaluation de la taxe CO₂ <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2020/PDF-Analyses-08-2020.pdf>

² IDEM

³ STATEC (2019). Rapport travail et cohésion sociale, page 95

⁴ STATEC (2019). Rapport travail et cohésion sociale, page 108

⁵ Comité européen des régions (2019). L'heure est venue d'éradiquer la précarité énergétique en Europe <https://cor.europa.eu/fr/news/Pages/time-to-eradicate-energy-poverty-in-europe.aspx>

⁶ IDEM

⁷ Gerhard Trabert (2016). Sozialalmanach Caritas Luxembourg https://www.caritas.lu/sites/default/files/caritas_sozialalmanach_2016.pdf

En 2019 au Luxembourg, 2,4% de la population se trouvait dans l'incapacité d'avoir une température adéquate dans son logement⁸. Ce pourcentage peut paraître bas mais depuis 10 ans, on observe une tendance à la hausse de personnes en difficulté de gestion de température⁹. **Au Luxembourg la précarité énergétique constitue un problème social qui légitime l'intervention politique.** La pauvreté énergétique existante et croissante doit être combattue par des mesures ciblées qui comprennent également, comme conditions préalables, les instruments de mesure nécessaires et un traitement statistique actualisé.

La précarité énergétique est un problème multidimensionnel. En plus des prix de l'énergie et du revenu des ménages, la consommation d'énergie est un facteur majeur. La consommation d'énergie dépend de l'isolation de la maison, de la technologie de chauffage, des appareils électroménagers, mais aussi du comportement des résidents. Au niveau Européen, le Luxembourg a un taux très élevé de consommation énergétique per capita¹⁰. **D'une part, la consommation est matérielle, d'autre part, différentes causes sont liées au comportement. Une lutte efficace contre la précarité énergétique doit viser les deux niveaux.**

Dans le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)¹¹, le gouvernement souligne que le pays dispose d'un certain nombre de mesures visant à fournir une aide ciblée aux personnes touchées par la précarité énergétique. Un client locataire se trouvant dans l'incapacité de payer ses factures d'électricité ou de gaz peut obtenir une aide sociale¹². Cependant, dans la loi organisant l'aide sociale (2009)¹³, une fourniture minimale en énergie domestique est définie dans l'article 28 comme « la garantie de bénéficier (...) d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement ». Contrairement à la fourniture d'eau, la loi prescrit comment cette garantie doit être mise en œuvre. **Alors que l'approvisionnement en eau n'est pas interrompu que dans les cas les plus rares, les interruptions dans la fourniture d'énergie sont plus fréquentes (même si elles sont limitées au minimum)**¹⁴. En 2018, par exemple, 123 ménages étaient déconnectés au Luxembourg¹⁵.

La principale cause de déconnexions, semble être le fait que les plus vulnérables ne gèrent souvent pas leur surendettement de manière adéquate et réagissent trop tard (voire pas du tout) à l'avis de déconnexion imminente. De plus, l'évaluation de l'université du Luxembourg sur les offices sociaux souligne que la définition n'est pas claire et en conséquence, les offices sociaux n'agissent pas tous de la même manière¹⁶. La disposition légale existante semble alors insuffisante.

Les prix de l'électricité pour les ménages ont connu une hausse constante ces douze dernières années dans l'Union Européenne. Le coût du kilowattheure dans l'UE-28 est passé de 0,18 EUR au premier semestre 2007 à 0,21 EUR au second semestre 2018. Le prix moyen de l'électricité pour les ménages au Luxembourg était de 17,38 centimes d'euro par kWh au premier semestre 2020. Comparé au niveau européen et au pouvoir d'achat le prix de l'énergie peut sembler bas, mais il s'agissait du prix de l'électricité domestique le plus élevé de la dernière décennie¹⁷.

⁸ EUROSTAT (2019). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_60/default/table?lang=fr

⁹ CSL (2020). Note de la CSL sur le PNEC. page 13 <https://www.csl.lu/bibliotheque/publications/a1bdaf0260.pdf>

¹⁰ Insight_e (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf

¹¹ PNEC (2021-2030). page 54-55 https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/lu_final_necp_main_fr.pdf

¹² La question parlementaire 1684 a dévoilé les chiffres des aides financières concernant les dépenses d'électricité, de gaz et de mazout en 2019: les 30 offices sociaux ont distribué environ 190.000 euros à 410 ménages. De plus, en 2019, 20.463 ménages ont bénéficié de l'allocation vie chère au Luxembourg parce qu'ils n'avaient pas assez d'argent pour couvrir les frais courants.

¹³ Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2009/12/18/n14/jo>

¹⁴ Robert Urbe (2020). ESPN Thematic report on Access to essential services for low-income people. Luxembourg

¹⁵ ILR, Rapport de l'Institut Luxembourgeois de Régulation sur ses activités et sur l'exécution de ses missions dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, Années 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018, Luxembourg <https://web.ilr.lu/FR/Professionnels/Electricite/Commun/Publications/Rapports-et-etudes>

¹⁶ Uni.lu (2019). Abschlussbericht zur Evaluation der Umsetzung des luxemburgischen Sozialhilfegesetzes <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/offices-sociaux/Abschlussbericht-zur-Evaluation-des-reformierten-luxemburgischen-Sozialhilfegesetzes.pdf>

¹⁷ Statista (2020). Electricity prices for households in Luxembourg from 2010 to 2020, semi-annually <https://www.statista.com/statistics/418099/electricity-prices-for-households-in-luxembourg/>

Le service assistance aux ménages en précarité énergétique de Myenergy, offre des conseils en énergie personnalisés et une subvention pour le remplacement d'un ou plusieurs appareils électroménagers énergivores comme le réfrigérateur, le congélateur, le lave-vaisselle et le lave-linge. La subvention est plafonnée à 75% du prix TTC de l'appareil et ne peut pas dépasser 750 Euro par appareil. Cependant, en 2017, seulement 25 ménages ont bénéficié d'un conseil en énergie, et seulement 7 machines ont été remplacées. Une des raisons est certainement que le projet est peu connu. Puis, les questions énergétiques probablement ne sont pas une priorité pour les ménages à très faible revenu. Si la machine à laver est défectueuse, une grande partie des ménages cherchent une machine pas chère en seconde main. Payer 25% du coût d'une machine à laver AAA peut être une charge trop importante pour les familles qui ont du mal à joindre les deux bouts. Pour ces situations, un financement coordonné avec l'Office social devrait être mis en place sur base de directives claires.

Rénovation énergétique :

Le Luxembourg s'est fixé comme objectif d'atteindre une efficacité énergétique entre 40 et 44% d'ici 2030, à réaliser en partie grâce à la rénovation de bâtiments. Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) reconnaît que les couches de population à faible revenu ont souvent juste les moyens de louer des logements mal entretenus à faible performance énergétique dans des bâtiments anciens.

Le PNEC veut concevoir des mesures d'efficacité énergétique de manière à améliorer le bilan énergétique national et les conditions de vie des couches de population à faible revenu¹⁸. Le gouvernement accorde des subventions pour la rénovation énergétique des bâtiments entre autres par un prêt sans intérêt. Cependant, les primes de rénovation qui existent ne concernent de prime abord que les propriétaires. Ainsi, on peut s'interroger sur la capacité des propriétaires à revenus modestes à supporter des coûts de rénovations substantielles même avec les aides étatiques en place et sachant que l'amortissement des investissements prendra des décennies. De plus, les personnes vivant en situation de précarité sont surreprésentées dans les logements moins confortables en termes d'humidité, et donc plus énergivores. Ils ont moins de capacités pour rénover, par manque de ressources financières.

Il serait nécessaire de **conditionner l'accès aux différentes aides selon des critères sociaux en faveur des propriétaires les plus démunis et de créer des subventions étatiques plus ciblées pour donner aux ménages à revenus modestes également la possibilité d'effectuer les rénovations ou les acquisitions nécessaires pour le bien qu'ils habitent**. De plus, parallèlement il serait important de **mettre en place un système régulant l'augmentation du loyer par les propriétaires bailleurs après amélioration de l'efficacité énergétique de leurs biens loués**. Du côté du locataire à revenu modeste, l'augmentation du loyer devrait être compensée par une augmentation de l'allocation de loyer (Klimawohngeld).

Pour les logements construits avant 2007¹⁹, un standard de rénovation énergétique pourrait être mis en place visant un objectif d'efficacité énergétique concret (à discuter) pour chaque habitation. Il faudrait voir cas par cas pour définir comment améliorer l'efficacité énergétique (p.ex. double vitrage, nouveau chauffage etc.) en prenant en compte une analyse coûts- avantages. Il faudrait aussi lancer une discussion, comme en Allemagne, en lien avec la taxe CO₂ pour ne pas décharger les frais supplémentaires liés aux frais de l'électricité uniquement chez le locataire. Afin de motiver les propriétaires à améliorer l'état énergétique des bâtiments, ils devraient participer au coût du prix du CO₂²⁰.

¹⁸ PNEC (2021-2030). Page 55 https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/lu_final_necp_main_fr.pdf

¹⁹ Avant le règlement Grand-Ducal sur la performance énergétique des bâtiments d'habitation <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2007/11/30/n7/jo>

²⁰ Welt.de (2021). Mieter gegen Vermieter – wer muss die neuen CO₂-Abgaben zahlen? <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article223926068/CO2-Abgabe-SPD-Ministerin-Schulze-will-Vermieter-beteiligen.html>

Les propriétaires qui mettent leur appartement à disposition de la gestion locative sociale devraient être encouragés et soutenus pour rénover en termes d'efficacité énergétique. Pour les propriétaires qui touchent une aide étatique pour la rénovation, la durée de location devrait être fixée (p.ex 5 ans – à définir).

Les déchets de construction et de démolition représentent un peu plus d'un tiers de la production totale de déchets dans l'UE. La ferraille, le ciment usé ou les produits du bois constituent actuellement le plus grand flux de déchets de l'Union européenne. À l'heure actuelle, de nombreux flux de matériaux issus des travaux de démolition et de rénovation ne sont pas adaptés à la réutilisation ou au recyclage de haute qualité. Cela freine les efforts de transition vers une économie circulaire. Le gouvernement doit activement soutenir des actions inspirées de l'économie circulaire, comme un meilleur partage d'informations sur les propriétés des matériaux et une meilleure réutilisation des matières premières secondaires²¹. Une meilleure pratique pour la réduction, la réutilisation et le recyclage des matériaux de construction et de démolition devrait être soutenue.

Revendications :

- conditionner l'accès aux différentes aides selon des critères sociaux en faveur des propriétaires les plus démunis ;
- créer des subventions étatiques plus ciblées pour donner aux ménages à revenus modestes la possibilité d'effectuer les rénovations ou les acquisitions nécessaires pour le bien qu'ils habitent ;
- mettre en place un système régulant l'augmentation du loyer par les propriétaires bailleurs après amélioration de l'efficacité énergétique de leurs biens loués ;
- une éventuelle augmentation du loyer devrait être compensée par une augmentation de l'allocation de loyer (Klimawohngeld) ;
- pour les logements construits avant 2007, un standard de rénovation énergétique visant un objectif d'efficacité énergétique concret (à discuter) pour chaque habitation ;
- les propriétaires qui mettent leur appartement à disposition de la gestion locative sociale devraient être davantage encouragés et soutenus pour rénover en termes d'efficacité énergétique ;
- une promotion plus répandue et ciblée des services de MyEnergy en termes d'offre des conseils en énergie personnalisés et une subvention pour le remplacement d'un ou plusieurs appareils électroménagers énergivores ;
- la promotion d'une meilleure pratique pour la réduction, la réutilisation et le recyclage des matériaux de construction.

²¹ European Environment agency (2020). Improving circular economy practices in the construction sector key to increasing material reuse, high quality recycling <https://www.eea.europa.eu/highlights/improving-circular-economy-practices-in>