HAL
open science

Pour une justice environnementale européenne : le cas de la précarité énergétique

Eloi Laurent

To cite this version:

Eloi Laurent. Pour une justice environnementale européenne : le cas de la précarité énergétique. Revue de l'OFCE, 2011, 120, pp.99-120. 10.3917/reof.120.0099 . hal-01024194

HAL Id: hal-01024194

https://sciencespo.hal.science/hal-01024194v1

Submitted on 15 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

POUR UNE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE
LE CAS DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Éloi Laurent
OFCE, Observatoire français des conjonctures économiques

Le débat scientifique et démocratique sur la justice environnementale et sur l'articulation des politiques sociales et environnementales, vieux de plus de deux décennies outre-Atlantique, ne fait que commencer en Europe. L'État providence ne peut plus faire l'impasse dans l'Union européenne sur l'environnement dans lequel vivent les individus (travail, résidence, loisirs) dès lors que celui-ci détermine en partie les facteurs affectant leur santé et plus largement leur bien-être. Il s'agit donc pour les pays membres et les instances de l'UE à la fois d'adopter et d'adapter l'exigence de justice environnementale. Cet article propose des pistes en vue de cette adaptation et, après avoir défini différentes catégories d'inégalités environnementales, en éclaire plus particulièrement un aspect : la précarité ou pauvreté énergétique. La situation du Royaume-Uni et de la France sont passées en revue avant d'aborder les enjeux et modalités d'une politique européenne de lutte contre la précarité énergétique.

Mots clés : justice environnementale, Union européenne, inégalités environnementales, précarité énergétique, pauvreté énergétique.

1. De la justice environnementale en Europe

Apparue comme une préoccupation dans le discours public dès 1820, l'idée de « justice environnementale » est vraiment née aux États-Unis à la fin des années 1970, dans le contexte du combat pour l'égalité raciale et plus généralement de l'activisme civique. Elle servit à désigner à la fois les inégalités dans l'exposition aux risques environnementaux (pollutions, déchets, inondations, etc.) et la mise à l'écart des minorités raciales, en particulier des Africains-Américains, des Hispaniques et des Indiens (*native Americans*), dans la conception et la mise en œuvre des politiques environnementales au plan local et national. Il s'agissait alors en particulier de dénoncer la pratique visant à déverser des déchets chimiques toxiques dans les quartiers africains-américains pauvres (voir Ash et Boyce dans ce numéro).

À la lumière des nombreuses études de ce dynamique courant juridique, académique et politique américain se fait jour l'idée fondamentale qui sous-tend l'exigence de justice environnementale : des politiques publiques visant l'équité qui ne prendraient pas en compte la dimension environnementale manqueraient un aspect essentiel de la question sociale. En d'autres termes, il est inéquitable que les pouvoirs publics fassent l'impasse sur l'environnement dans lequel vivent les individus (travail, résidence, loisirs) dès lors que celui-ci détermine en partie les facteurs affectant leur santé et plus largement leur bien-être. La perspective des inégalités environnementales permet de rendre opératoire cet enchaînement essentiel – environnement, santé, bien-être – dans les sociétés contemporaines.

Le débat scientifique et démocratique sur la justice environnementale et sur l'articulation des politiques sociales et environnementales, vieux de plus de deux décennies outre-Atlantique, ne fait que commencer en Europe et dans les instances de l'Union européenne[1]. Les balbutiements de cette nouvelle

1. Voir par exemple la conférence « Social Fairness in Sustainable Development – A Green and Social Europe » organisée en février 2009 par la Commission européenne.

approche peuvent être datés de la rédaction de la Convention de la CEE sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », adoptée le 25 Juin 1998 à Aarhus, lors de la quatrième Conférence ministérielle du processus « Un environnement pour l'Europe », dite Convention d'Aarhus. L'article premier de cette Convention « garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement ».

Le courant de la justice environnementale s'est diffusé en Europe par l'entremise des pays anglo-saxons et on en voit aujourd'hui les prolongements les plus aboutis au Royaume-Uni et en Ecosse. Deux discours ont marqué cette nouvelle orientation. Le premier a été prononcé en 2002 par Jack McConnell, alors premier ministre de l'Ecosse : « les gens qui sont le plus préoccupés par l'environnement en Ecosse sont ceux qui, chaque jour, font face aux conséquences d'une mauvaise qualité de vie, et vivent dans un environnement malsain – à proximité de la pollution industrielle, au contact des échappements des voitures et camions, dans des rues remplies d'ordures et dont les murs sont couverts de graffitis »[2]. Pour McConnell, dès lors que « combler l'écart en matière de qualité de vie parmi les citoyens exige aussi la justice environnementale », il fallait développer de nouvelles politiques publiques pour répondre à cette exigence. Tony Blair reprit cette idée dans un discours de 2003, faisant valoir que « c'est par l'élévation du niveau général de notre environnement local que nous avons le plus grand impact sur les régions les plus pauvres »[3].

Le pouvoir exécutif écossais définit en 2005 une nouvelle stratégie de développement soutenable dans laquelle la justice environnementale fut reconnue comme une priorité[4], affirmant l'idée que : « les communautés les plus démunies peuvent aussi être plus vulnérables à la pression de médiocres conditions environnementales » et « ne doivent pas assumer un fardeau [environnemental] disproportionné ». La nouvelle stratégie britannique de développement soutenable national, « Securing the future – deli-

2. McConnell (2002).
3. Pour de plus amples développements, voir Laurent (2011a) et Laurent (2011b).
4. Voir sur ce point la Section 8 de *Choosing our future: Scotland's sustainable development strategy,* The Scottish Executive, Edinburgh, 2005.

vering UK sustainable development strategy » (2005), affirme elle aussi que l'un de ses objectifs consiste à « assurer un environnement décent pour tous » et assigne à l'exécutif la tache de lutter contre les inégalités environnementales. L'agence environnementale du Royaume-Uni considère d'ailleurs que l'injustice environnementale est un « problème essentiel » et a dressé un état des lieux et des mesures destinées à la combattre dans une série de rapports publiés en 2007[5].

À la lumière de ces deux expériences nationales, les similitudes et les différences entre les approches américaine et européenne paraissent relativement claires : alors que les aspects procédural et distributif de la justice sont bien distingués dans les deux cas, les Européens mettent l'accent sur les conditions sociales qui produisent les injustices environnementales alors que les Américains insistent sur la dimension raciale des discriminations et de l'exclusion du processus décisionnel dont souffrent les minorités ethniques.

L'approche américaine reconnaît en effet traditionnellement l'universalité des droits naturels accordés aux particuliers et vise à réduire les discriminations auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de ces droits, tandis que les pays d'Europe continentale se concentrent plutôt sur la correction des processus sociaux qui produisent des situations d'inégalité[6]. Dans le cas des politiques développées en Ecosse et en Angleterre, il y a donc une « européanisation » – au sens, paradoxal pour ces deux pays, de l'Europe continentale – de la notion de justice environnementale. Développer cette conception « à l'européenne » de la problématique des inégalités environnementales ailleurs dans l'Union européenne apparaît possible et même légitime, mais à deux conditions.

La première consiste à reconnaître que l'Europe, autant que les États-Unis, est confrontée au défi de la justice environnementale (les politiques sociales européennes ne peuvent plus ignorer l'impact sur la santé et le bien-être résultant de la dégradation des conditions environnementales de certaines populations). Le parti-

5. Rapports issus du projet « Addressing Environmental Inequalities Project (2005-7) » et notamment Walker *et al*. (2006).
6. Sur ce point, voir Laigle (2006).

cularisme européen consiste ici simplement dans le retard accumulé depuis deux décennies. Retard d'autant plus surprenant que les Européens sont (réputés) plus sensibles que les Américains à la question des inégalités sociales.

La deuxième condition est que cette notion se déploie dans l'arsenal des politiques publiques non pas en termes raciaux, mais en termes de catégories sociales. Cela ne signifie pas que les inégalités environnementales n'ont pas, en Europe, de dimension « raciale » ou « ethnique » (au sens américain de ces termes) : c'est le cas de toutes les inégalités sociales dans des sociétés diverses. Des travaux européens ont d'ailleurs été développés dans cette direction par exemple dans le contexte français (Viel *et al.* 2010) et sur la question de la vulnérabilité environnementale des communautés Rom en Europe centrale (Steger and Filcak, 2008 et Harper *et al.*, 2009). Mais les contextes culturels et juridiques des politiques publiques aux États-Unis et en Europe se distinguent sur cette question comme sur d'autres. Il y a des explications historiques à cette différence : la justice environnementale étant née aux États-Unis dans le contexte de la lutte pour les droits civiques, elle a été d'emblée « racialisée ». Le facteur institutionnel joue également. Seules les minorités raciales sont reconnues comme des groupes par la loi fédérale américaine, pas les catégories sociales. La « race » constitue donc le socle de l'action en justice sur la question environnementale car le niveau de revenu ne peut pas en être un motif (voir Pastor, 2007)[7].

Une fois ce cadre général posé, il s'agit de pouvoir repérer les inégalités environnementales. On peut en distinguer quatre types (Laurent, 2011) :

— *Les inégalités d'exposition et d'accès :* cette catégorie désigne l'inégale répartition de la qualité de l'environnement entre les individus et les groupes. Définition négative (l'exposition à des impacts environnementaux néfastes) ou positive (l'accès à des aménités environnementales telles que les espaces verts et les paysages). Dans cette catégorie d'inégalités sont inclus la vulnérabilité aux catastrophes social-écologiques et le risque d'effet cumulatif des inégalités sociales et environne-

7. Pastor (2007).

mentales – les inégalités environnementales n'étant ni indépendantes les unes des autres ni indépendantes des inégalités sociales (revenu, statut social, etc.) ;

— *Les inégalités distributives des politiques environnementales :* il s'agit de l'inégal effet des politiques environnementales selon la catégorie sociale, notamment l'inégale répartition des effets des politiques fiscales ou réglementaires entre les individus et les groupes, selon leur place dans l'échelle des revenus ;

— *Les inégalités d'impact environnemental :* les différentes catégories sociales n'ont pas le même impact sur l'environnement. Certains chercheurs qualifient cette catégorie « d'inégalités écologiques » (voir Emelianoff, 2006) ;

— *Les inégalités de participation aux politiques publiques :* il s'agit de l'accès inégal à la définition des politiques environnementales qui déterminent les choix touchant à l'environnement des individus.

Les travaux menés par Patrick Morency et ses co-auteurs à la Direction de la santé publique de Montréal montrent bien comment certaines de ces inégalités environnementales, en particulier celles qui ont trait à l'exposition au risque, s'inscrivent dans l'espace urbain (*cf.* Annexe I).

Le cas de la précarité énergétique[8] va nous permettre d'incarner la question des inégalités environnementales en Europe et de montrer en quoi une approche européenne de la justice environnementale pourrait consister.

2. Le cas de la précarité énergétique

La précarité énergétique (ou pauvreté énergétique) est un des fléaux majeurs auxquels sont soumises les populations des pays en développement : un rapport récent de l'Agence internationale de l'énergie (AIE, 2010) estime à 1,4 milliards le nombre de personnes sans accès à l'électricité (soit une personne sur cinq dans le monde, la proportion atteignant 85 % parmi les populations rurales) et à 2,7 milliards le nombre de personnes qui dépendent de la biomasse pour leurs besoins énergétiques.

8. Pour d'autres illustrations, voir Laurent (2011 b).

Mais les enjeux de justice environnementale concernent autant les inégalités entre pays riches et pauvres qu'entre individus riches et pauvres au sein de tous les pays et la précarité énergétique ne fait pas exception. Sans exagérer, on peut considérer que celle-ci est en train de devenir une question sociale majeure pour les pays développés et notamment pour ceux de l'Union européenne, dont la dépendance à l'égard d'énergies fossiles importées de plus en plus coûteuses n'a fait que se renforcer depuis deux décennies (le taux de dépendance énergétique des pays membres de l'Union européenne a augmenté en moyenne d'environ dix points de pourcentage ces quinze dernières années pour atteindre 53 % en 2007, dont 82 % pour le pétrole et 60 % pour le gaz, qui représentent à eux deux 60 % de toute l'énergie consommée dans l'UE) .

Les inégalités énergétiques au sein des pays européens prennent donc désormais le visage de la précarité énergétique (appelée « fuel poverty » dans le monde anglo-saxon), véritable bombe sociale à retardement dès lors qu'elle dépend de la combinaison de trois facteurs qui s'aggravent dans la période actuelle : la faiblesse du revenu, de mauvaises conditions de logement et des prix élevés de l'énergie.

« La spirale de la précarité énergétique » remarque un rapport français récent, « outre son origine financière, se renforce à partir d'un second point d'appui important : un logement en mauvais état et mal chauffé se dégrade, devenant de plus en plus difficile et onéreux à chauffer, entraînant plus de difficultés sanitaires et sociales pour l'occupant, etc. »[9].

Un adulte européen passant en moyenne 12 heures dans son logement, le lien entre précarité énergétique, morbidité et mortalité apparaît évident (et il est bien établi empiriquement, notamment par des études britanniques[10]), ce qui explique que l'Organisation mondiale de la santé se soit intéressée précocement à ce sujet (pour une étude récente, voir WHO, 2007).

Si l'enjeu social que représente la précarité énergétique en Europe gagne en visibilité, il ne gagne pour autant pas en lisibilité

9. Philippe Pelletier *et al.* (2009).
10. La surmortalité hivernale liée à la précarité énergétique se situerait entre 20 000 et 50 000 morts en excès par an, essentiellement d'origine cardiovasculaire (Wilkinson *et al.*, 2004 cité par Ezratty, 2009).

et en cohérence : la Commission européenne (2010) remarque qu'il n'existe pas aujourd'hui parmi les pays de l'UE de consensus sur la notion de précarité énergétique ni sur une définition opératoire. Cette hétérogénéité n'est pas problématique en soi : les différences de définition peuvent refléter des contextes nationaux eux-mêmes divers et il importe pour l'efficacité des politiques publiques que l'un et l'autre correspondent. Mais ces écarts entre pays européens sont surtout le signe d'un retard pris par certains, tandis que d'autres font figure de pionniers tant en matière de définition que de disponibilité de données se rapportant à la précarité énergétique (tableau 1). La situation respective du Royaume-Uni et de la France illustre bien cet état de fait.

Tableau 1. Existence de données officielles relatives à la précarité énergétique dans les trois plus grands pays de l'UE

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Efficacité énergétique des logements	Oui	Oui	Oui
Surmortalité hivernale	Non	Non	Oui
Sur-morbidité hivernale	Non	Non	Non
Définition de la précarité énergétique	Non	Non	Oui
Nombre ou pourcentage de ménages affectés par la précarité énergétique	Non	Non	Oui
Nombre ou pourcentage de ménages déconnectés des réseaux d'énergie	Non	Non	Non

Source : WHO, 2007.

3. Le Royaume-Uni : l'explosion de la *fuel poverty*

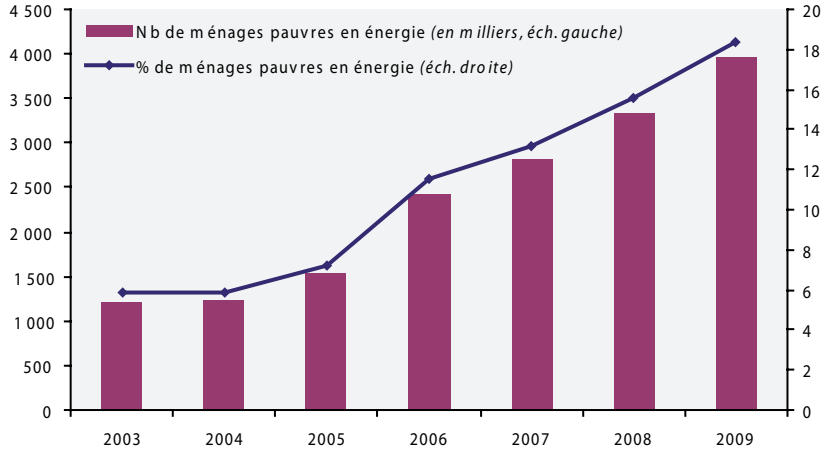
Au Royaume-Uni, où les travaux sur la précarité énergétique ont commencé dès le début des années 1990[11], un ménage est considéré comme en situation de « pauvreté énergétique » (*fuel poverty*) si son ratio de pauvreté énergétique[12] dépasse 0,1, autrement dit s'il dépense plus de 10 % de son revenu pour maintenir un « niveau adéquat de chaleur » dans son logement, soit une pièce à vivre à 21 degrés et les autres pièces de son logement à 18 degrés (on inclut le coût en énergie du chauffage de l'eau et de l'éclairage).

11. Voir par exemple Boardman (1991).
12. Le ratio de pauvreté énergétique britannique est calculé selon la formule : ratio de pauvreté énergétique = coûts de l'énergie (usage requis pour une chaleur adéquate × prix)/ revenu.

Il s'agit de la définition la plus précise de la pauvreté énergétique qui existe à ce jour dans l'Union européenne et elle dépend de l'efficacité énergétique du logement, du coût de l'énergie et du revenu du ménage. Il y aurait en 2009, selon ce mode de calcul, 4 millions de ménages pauvres en énergie au Royaume-Uni (soit 18,4 % des ménages).

Depuis 2003, la précarité énergétique a littéralement explosé au Royaume-Uni. Après être descendu à 1,2 millions en 2003, le nombre de ménages en situation de pauvreté énergétique a été multiplié par un facteur 3, la proportion de ménages pauvres en énergie passant de 5,9 à 18,4 % (graphique 1).

Graphique 1. Précarité énergétique au Royaume-Uni, 2003-2009



Source : UK Department of Energy and Climate Change.

Sur l'échelle des revenus, si la proportion de ménages pauvres en énergie a augmenté pour tous les déciles, elle atteint désormais 85 % pour le premier décile, 50 % pour le deuxième et 26 % pour le troisième (tableau 2). Le gouvernement britannique attribue cette évolution principalement au doublement de l'indice des prix de l'énergie domestique de 2003 à 2009 qui ont largement surpassé l'effet de l'amélioration de l'efficacité énergétique acquise entre 1996 et 2003.

Le Royaume-Uni a reconnu la nécessité de lutter contre la pauvreté énergétique dès 2000, en mettant notamment en place le programme « Warm Front » qui a pour but d'accorder des prêts (limités à 3 500 £ pour les installations au gaz et 6 000 £ pour le

pétrole et les autres sources d'énergie) à des ménages modestes pour améliorer l'isolation de leur logement et l'efficacité de leur système de chauffage (2 millions de ménages en ont bénéficié depuis 2000 et 235 000 foyers étaient concernés en 2008-2009, au total 20 milliards de £ ont été dépensées pour les différents programmes de lutte contre la pauvreté énergétique).

Tableau 2. Évolution de la proportion de ménages pauvres en énergie au Royaume-Uni pour les trois premiers déciles de revenu de 2003 à 2009

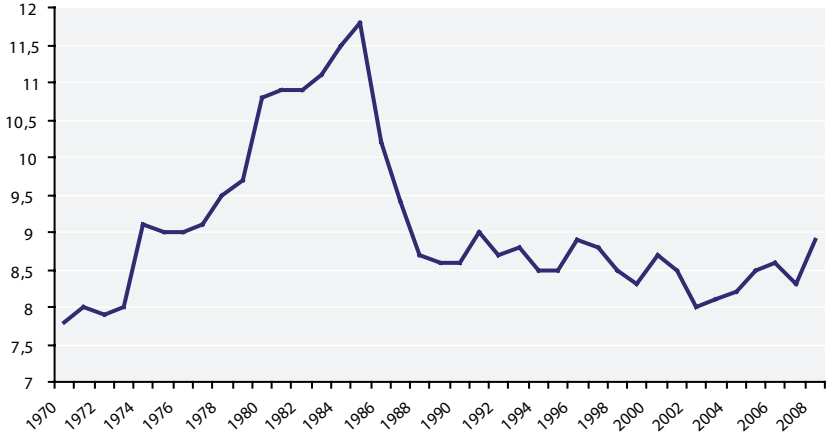
1er décile	2003	42,1
	2004	43,2
	2005	48,1
	2006	68,1
	2007	73,9
	2008	77,4
	2009	85,2
2e décile	2003	9,8
	2004	9,1
	2005	12
	2006	25,9
	2007	32,2
	2008	40,5
	2009	50
3e décile	2003	4,6
	2004	4,3
	2005	6,2
	2006	12,4
	2007	14,1
	2008	18,1
	2009	25,9

Source : UK Department of Energy and Climate Change.

4. Inégalités et précarité énergétiques en France

Selon les données issues des comptes nationaux de l'INSEE, la part de la consommation des ménages consacrée à l'énergie a en apparence peu évolué depuis quatre décennies : elle est aujourd'hui ce qu'elle était en 1974. Elle avait augmenté pour atteindre 9,1 % avec le premier choc pétrolier, puis 11,8 % en 1985 après le second, elle chute avec le contre-choc pétrolier entre 1986 et 1989, demeure autour de 9 % ensuite pour s'établir finalement à 8,9 % en 2008 (graphique 2).

Graphique 2. Taux d'effort énergétique moyen (part de l'énergie dans la consommation en moyenne) pour la population française, 1970-2008, *en %*



Source données : INSEE, Comptes nationaux.

En réalité, les inégalités énergétiques se sont creusées en France depuis vingt ans. L'INSEE note à ce sujet que « le rapport entre l'effort énergétique des 20 % des ménages les plus pauvres et celui des 20 % les plus aisés est passé de 1,22 en 1985 à 1,36 en 2006 »[13]. L'effort énergétique diffère ainsi sensiblement aujourd'hui entre le centre des zones urbaines et leur périphérie d'une part, et entre ménages riches et modestes de l'autre. Ce dernier écart s'explique surtout par le facteur logement : l'effort énergétique consacré au logement des 20 % des ménages les plus modestes en France est de 40 % supérieur à celui des ménages les plus aisés (graphique 3).

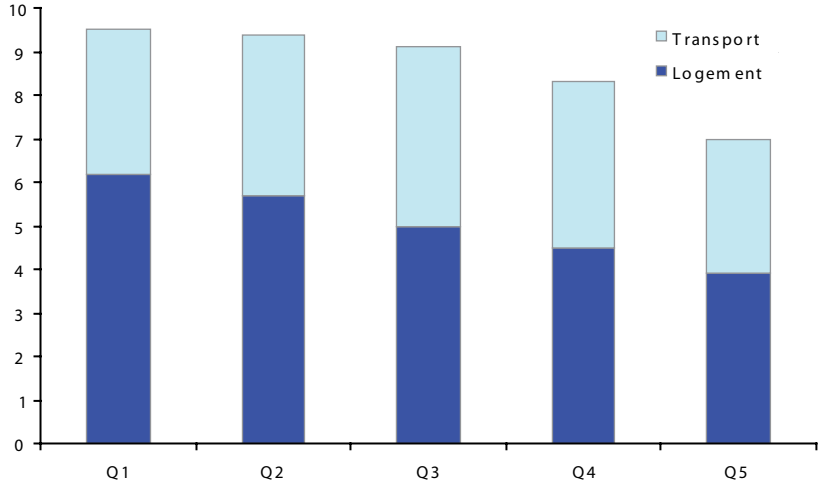
La loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » reprend la définition de la précarité énergétique proposée par le rapport du groupe de travail du Plan Bâtiment Grenelle publié en 2009 : « Est en situation de précarité énergétique… une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières 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 ».

13. L'INSEE ajoute que « les progrès énergétiques ont davantage profité aux ménages aisés pour lesquels le poids de la facture énergétique dans la consommation a baissé d'un tiers depuis 1985, contre un quart pour les ménages les plus pauvres ».

En France, le groupe d'experts précité a estimé à 13 % le nombre de ménages dans cette situation, soit environ 3,4 millions de ménages, soit encore près de 8 millions de personnes.

En matière de politiques publiques, les « Fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie » fonctionnent, avec le concours de l'ADEME, selon la même logique que le programme britannique, mais sont insuffisamment développés au regard des besoins. Le ministère de l'Écologie et du Développement durable a néanmoins relancé cet axe des politiques publiques en prenant en janvier 2010 un « engagement national contre la précarité énergétique ». et un observatoire de la précarité énergétique a récemment été installé.

Graphique 3. Taux d'effort énergétique moyen (part moyenne de l'énergie dans la consommation) par quintile de revenu (Q5 = 20 % les plus riches), 2006, *en %*



Source données : INSEE, Enquête Budget des ménages.

Même si ce nouveau front de l'inégalité sociale fait désormais l'objet en France d'une reconnaissance par les pouvoirs publics (dix ans après le Royaume-Uni), les politiques publiques ne sont en l'état ni adaptées à l'ampleur du problème, ni même coordonnées. Les aides financières (au titre des aides à l'énergie du Fonds de solidarité logement) ne concerneraient en 2008 que 306 000 familles. La rénovation thermique des logements mise en chantier par le Grenelle est loin du compte (le fonds national d'aide à la rénova-

tion thermique des logements privés géré par l'Agence nationale de l'habitat vise 300 000 logements de propriétaires occupants modestes et très modestes d'ici à 2017 et « l'éco-prêt logement social », dont l'objet est la rénovation thermique du parc de logements sociaux les plus consommateurs en énergie, concernent 800 000 « logements énergivores »). Enfin, les tarifs sociaux de l'énergie sont mal connus des bénéficiaires potentiels (En 2009, 940 000 foyers ont bénéficié de ces tarifs pour l'électricité alors que 2 millions sont éligibles et 298 000 en ont bénéficié pour le gaz alors qu'un million sont éligibles). Beaucoup reste donc à faire en France pour lutter contre ce fléau social-écologique dont on commence seulement à prendre la mesure.

5. Quelle politique européenne ?

5.1. La question des indicateurs communs

Pour le programme de recherche European fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE, 2005), une définition opératoire au niveau de l'Union européenne consisterait à définir « la précarité énergétique comme [touchant] un foyer qui éprouve des difficultés, voire se trouve dans l'impossibilité, de chauffer correctement son logement à un prix raisonnable qui dépend de ses revenus ».

La Commission européenne (2010) propose pour sa part une méthode quantitative à partir des données Household Budget Survey (HBS) d'Eurostat. Il s'agit de comptabiliser pour les différents pays de l'UE le nombre de ménages qui dépensent davantage qu'un niveau donné de leur revenu en matière d'énergie, généralement le double de la moyenne nationale. On obtient ainsi un indicateur de « proportion des ménages dépensant une part considérable de leur revenu en énergie », comparable entre les différents pays de l'UE (graphique 4).

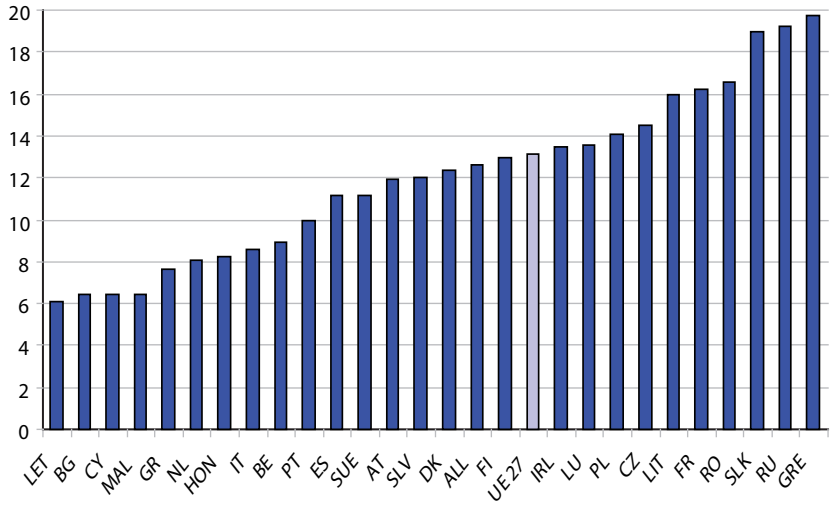
Selon ces estimations[14], il y aurait 27 millions de ménages européens (65 millions d'individus) dépensant de l'ordre du double de la moyenne du pays dans lequel ils résident pour leur approvisionnement en énergie, soit en moyenne 13 % des ménages des États

14. Qui fixent entre 7 % et 8 % la proportion en moyenne des dépenses en énergie des ménages européens.

membres de l'Union européenne[15]. La France se situe au-dessus de cette moyenne (à 16 %, soit également au-delà du chiffre de 13 % calculé par Pelletier *et al.* 2009).

Le Comité économique et social européen (2011) a récemment lui aussi proposé trois périmètres possibles de la question de la précarité énergétique dans l'Union européenne : l'incapacité des ménages à maintenir leur logement bien chauffé (qui concernerait 21 % des ménages de l'UE-27 selon les données Eurostat), le pourcentage de la population en retard dans le paiement de ses factures d'énergie (7 % des ménages de l'UE-27 en 2007) ; et enfin le nombre de logements avec des fuites, des fissures ou d'autres problèmes affectant l'isolation du bâtiment (18 % des ménages dans l'UE-25 en 2007, selon l'enquête EU-SILC de 2007).

Graphique 4. Estimation de la proportion des ménages dépensant une part considérable de leur revenu en énergie dans les pays de l'UE *(en %)*



Source : Commission européenne.

15. Une autre méthode proposée par la Commission européenne consiste à calculer le nombre de ménages éprouvant des difficultés à régler leur facture d'énergie. Selon cette méthode, la proportion tombe à 8 % en moyenne.

5.2. La question des politiques communes

Comme le remarquent Bouzarovski, Sarlamanov, Petrova (2011), le terme de pauvreté énergétique a fait son entrée dans le vocabulaire des institutions européennes à l'occasion des débats entourant l'adoption du troisième paquet énergie, les Directives 2009/72/EC et 2009/73/EC reconnaissant « un problème croissant de pauvreté énergétique » dans l'Union européenne et avançant la notion de « consommateurs vulnérables » du marché de l'énergie.

Mais, d'une part, le périmètre de la notion de pauvreté énergétique de ces textes est problématique : comme le reconnaît la Commission européenne (2010), les sources d'énergie visées par les instances européennes ne sont que celles du marché unique (électricité et gaz) à l'exclusion des produits pétroliers, du charbon et sources alternatives. D'autre part, en l'état actuel de sa réflexion, la Commission européenne ne juge pas utile d'approfondir le rapprochement entre États européens ou le développement de politiques communes spécifiques pour répondre à l'urgence de la précarité ou pauvreté énergétique et s'en tient à des recommandations générales comme la création d'instances de protection du consommateur (Commission européenne, 2010).

Le Comité économique et social européen (CESE, 2010) va plus loin et en appelle à une approche plus intégrée et cohérente entre États membres. Il remarque que de nombreux États de l'UE ne répondent pas au défi de la précarité énergétique faute d'obligations légales et d'approche commune de la question. Le CESE recommande ainsi d'abord à l'UE d'adopter la définition de l'OMS du chauffage adéquat (21 degrés C dans la salle de séjour et 18 degrés C dans les autres pièces). Il propose également de déterminer des méthodes de mesures cohérentes de sorte que « l'évaluation la plus rigoureuse possible puisse être faite de la situation de pauvreté énergétique en Europe ».

Par ailleurs, le comité recommande la création d'un Centre européen de suivi de la pauvreté énergétique, chargé notamment d'évaluer les pratiques des États membres et d'identifier parmi elles les meilleures politiques publiques mais aussi de conduire « une évaluation objective et précise des effets de la libéralisation du marché de l'énergie sur les consommateurs vulnérables ». Enfin, l'avis du CESE insiste sur l'urgence du problème compte tenu de

l'augmentation du prix de l'énergie et du ralentissement économique récent. Il souligne à cet égard que « la réaction des États membres a été inadéquate. À titre d'exemple, malgré l'obligation découlant des directives relatives au marché commun sur le gaz et l'électricité (2003/54/CE et 2009/72/CE), seulement 10 des 27 États membres ont mis en place des tarifs sociaux pour les consommateurs vulnérables ».

L'enjeu de la précarité ou de la pauvreté énergétique touche en effet directement deux questions centrales pour l'Union européenne. La première a trait à l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence et à ses effets potentiellement néfastes sur les ménages les plus vulnérables socialement. Il convient d'évaluer précisément cet impact et le cas échéant d'y remédier. Elle est en second lieu étroitement liée à la question des inégalités sociales liée à la lutte contre le changement climatique et à la taxation de l'énergie que celle-ci implique de développer. Harmoniser les efforts au plan européen pour développer une véritable politique sociale climatique permettrait notamment de contourner l'exigence de l'unanimité en matière fiscale[16].

6. Conclusion : de la précarité énergétique à la précarité écologique

La reconnaissance de la notion de précarité énergétique ne fait que commencer dans l'Union européenne, ce qui souligne le retard plus général pris par la région sur les questions d'inégalités environnementales, alors même que les États membres de l'UE sont historiquement attachés à la justice sociale et à l'État providence.

Il faut non seulement développer l'analyse et renforcer les politiques publiques en la matière, mais on pourrait en outre étendre cette logique de pauvreté ou de précarité énergétique au coût du transport et à celui de l'approvisionnement en eau : on calculerait et on appliquerait alors des seuils de « pauvreté écologique » (ou de « précarité écologique ») à partir desquels on pourrait prévoir

16. Bouzarovski, Sarlamanov, Petrova (2011) notent cependant qu'un certain nombre de textes européens traitent indirectement de la question, notamment les Directive 2010/31/EU, 2010/30/EU et 2006/32/EC portant respectivement sur la performance énergétique des bâtiments, l'étiquetage et les standards en matière de consommation d'énergie et l'efficacité énergétique et les services énergétiques.

d'instituer de nouveaux types de minima sociaux ou de moduler les minima et tarifs existants. C'est ainsi que l'État providence européen s'adaptera aux nouveaux défis sociaux-écologiques qui se posent désormais à lui.

Références bibliographiques

Agence Internationale de l'énergie, 2010, *Energy Poverty: How to make modern energy access universal*, World Energy Outlook, IEA.

Boardman B., 1991, *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*, London : Belhaven Press.

Bouzarovski S., R. Sarlamanov et S. Petrova, 2011, « The Governance of Energy Poverty in Southeastern Europe », *Europe du Sud-Est,* n° 4, IFRI, mars.

Comité économique et social européen, 2011, « Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis' (exploratory opinion) », *Official Journal of the European Union*, C 44/53, 11.2.2011.

Commission européenne, 2010, *Commission Staff Working Paper: An Energy Policy for Consumers*, Brussels, novembre.

Dougherty G., B. Plesset et R. Wilkins, 1990, « Social Class and the Occurrence of Traffic Injuries and Deaths in Urban Children », *Can J Public Health, 81*: 204-209.

Dumbaugh E. et R. Rae, 2009, « Safe Urban Form: Revisiting the Relationship Between Community Design and Traffic Safety », *Journal of the American Planning Association, 75*: 309-329.

European Fuel Poverty et Energy Efficiency (EPEE), 2005, *Diagnosis of causes and consequences of fuel poverty in Belgium*, France, Italy, Spain and United Kingdom. EPEE project WP2-Deliverable 5.

Ewing R. et E. Dumbaugh, 2009, « The Built Environment and Traffic Safety: A Review of Empirical Evidence », *Journal of Planning Literature, 23*: 347-367.

Ezratty V., 2009, « Précarité énergétique et Santé : 'To heat or to eat ' ? », *Environnement, Risques et Santé Vol. 8*, n° 1, janv.-fév.

Federal Highway Administration FHWA, 2004, *Signalized Intersections: Informational Guide. Report No. FHWA-HRT-04-091.* U.S. Department of Transportation.

Hamel D. et R. Pampalon, 2002, *Trauma and deprivation in Quebec*. Québec : Institut national de santé publique du Québec.

Harper K., T. Steger et R. Filcak, 2009, « Environmental justice and Roma communities in Central and Eastern Europe », *Environmental Policy and Governance*, 19: 251-268.

Laflamme L., S. Burrows et M. Hasselberg, 2009, *Socioeconomic differences in injury risks; A review of findings and a discussion of potential countermeasures*, World Health Organization, 136 p.

Laigle L., 2006, *Les inégalités écologiques de la ville : caractérisation des situationset de l'action publique*, Rapport final, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Paris.

Laurent É., 2011a, *Social-écologie*, Flammarion.

Laurent É., 2011b, « Issues in environmental justice within the European Union », *Ecological Economics*, Volume 70, Issue 11, 15 September 2011, Pages 1846-1853. doi:10.1016/j.ecolecon. 2011.06.025.

Lyon, C. et B. Persaud, 2002, « Pedestrian Collision Prediction Models for Urban Intersections », *Transportation Research Record, 1818*: 102-107.

McConnell J., 2002, « Speech of 18 February 2002 given at Our Dynamic Earth », accessible en ligne http://www.scotland.gov.uk/News/News-Extras/57

Miranda-Moreno LF, Morency P, Geneidy A. 2011, "The link between built environment, pedestrian activity and pedestrian-vehicle collision occurrence at signalized intersections". *Accid Anal Prev*, 2011 Sep;43(5):1624-34.

Morency C., 1998, *Traffic volume estimates for Montreal hierarchical street network, derived from the Montreal 1998 Origin-Destination (O-D) survey*. Unpublished data.

Pastor M., 2007, « Environmental Justice: Reflections from the United States », *in* James K. Boyce, Sunita Narain, and Elizabeth A. Stanton, Editors, *Reclaiming Nature: Environmental Justice and Ecological Restoration*. London: Anthem Press.

Pelletier P. *et al.*, 2009, P*lan Bâtiment Grenelle – Groupe de travail Précarité énergétique,* ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la mer, décembre.

Steger T. et R. Filcak, 2008, « Articulating the Basis for Promoting Environmental Justice in Central and Eastern Europe », *Environmental Justice*, mars, Vol. 1, n° 1: 49-53.

Viel J.-F., M. Hägi, E. Upegui, L. Laurian, 2010, « Environmental justice in a French industrial region: Are polluting industrial facilities equally distributed? », *Health and Place*, 257-262.

Walker G., K. Burningham, J. Fielding, G.Smith, D. Thrush et H.Fay, 2006, *Addressing Environmental Inequalities: Flood Risk, Science Report: SC020061/SR1*, Environment Agency, Bristol.

Wier M., J. Weintraub, E. H. Humphreys,, E. Seto et R. Bhatia, 2009, « An area-level model of vehicle-pedestrian injury collisions with implications for land use and transportation planning », *Accid Anal Prev, 41*: 137-145.

Wilkinson P., S. Pattenden, B. Armstrong *et al*, 2004, *Vulnerability to winter mortality in elderly people in Britain: population-based study*, BMJ; 329 : 647.

World Health Organization Regional Office for Europe, 2007, *Housing, Energy and Thermal Comfort, A review of 10 countries within the WHO European Region*, World Health Organization.

ANNEXE
Contribution des facteurs environnementaux aux inégalités socio-économiques observées dans la distribution géographique des blessés de la route à Montréal

par Patrick Morency *

CONTEXTE. Depuis longtemps, au Québec, les taux de personnes blessées à la suite d'une collision routière ont été associés au revenu moyen des ménages et à la pauvreté matérielle (Dougherty, 1990 ; Hamel, 2002). La position relative occupée dans la société peut influencer l'exposition au risque de collision et le risque de blessures associé à une telle exposition (Laflamme, 2009).

La hiérarchie routière et le nombre d'approches aux intersections représentent deux dimensions distinctes du risque de collision associé aux aménagements routiers. Les routes majeures (« artères ») comptent généralement davantage de voies de circulation et des chaussées plus larges, deux caractéristiques fortement associées à la vitesse des véhicules (Ewing, 2009). Les intersections constituées de quatre branches offrent davantage d'opportunités de collision, de points de conflit potentiels entre les usagers de la route, que les intersections en forme de T ou que les ronds-points (FHWA, 2004). Les artères et les intersections à quatre branches ont été associées à un risque accru de collisions et de blessures, pour les piétons et pour l'ensemble des usagers de la route (Dumbaugh, 2009 ; Wier, 2009 ; Ewing, 2009 ; Lyon, 2002 ; Miranda, 2010).

Nos recherches visent à explorer le lien entre la position socioéconomique des quartiers et les aménagements routiers associés au risque de collisions et de blessures. Cette brève annexe décrit sommairement l'association entre, d'une part, la position socioéconomique des arrondissements montréalais et, d'autre part, le nombre de personnes blessées aux intersections et les caractéristiques des intersections et des arrondissements habituellement associées à la distribution géographique des blessés de la route en milieu urbain.

---

* Patrick Morency, MD, PhD. Médecin spécialiste en santé communautaire. Direction de santé publique de Montréal, Équipe Environnement urbain et santé, 1301, rue Sherbrooke Est, Montréal (QUE) H2L 1M3. Tél : (514) 528-2400 poste 3327. pmorency@santepub-mtl.qc.ca

MÉTHODOLOGIE. Notre perspective conceptuelle est novatrice car elle adopte une approche populationnelle, incluant l'ensemble des intersections de l'île de Montréal. Les données utilisées proviennent des services ambulanciers d'Urgences-santé pour les années 1999 à 2003 (nombre et localisation des blessés de la route), des systèmes d'information géographique décrivant le réseau routier (hiérarchie routière, nombre de branches aux intersections), de l'enquête origine-destination de 1998 (estimés du volume de circulation automobile; Morency, 2006) et du recensement canadien de 2001 (densité de population, revenu des ménages, moyen de transport utilisé pour se rendre au travail). Les analyses présentées se limitent à la description des caractéristiques des 17 636 intersections et des 27 arrondissements, en fonction de la position socio-économique des arrondissements.

RÉSULTATS. Aux intersections des arrondissements du premier tercile de revenu (plus pauvres), il y a davantage de circulation automobile (2,5 fois plus) et d'artères (2,4 fois plus), et une quatrième branche est plus fréquente (2,3 fois plus) (tableau).

Dans les arrondissements les plus pauvres, la densité de population et les proportions de travailleurs qui marchent ou utilisent le vélo ou les transports collectifs pour se rendre au travail tendent à être plus élevées, ce qui indique – indirectement – que le nombre de piétons et de cyclistes est plus élevé dans les rues de ces arrondissements. Par contre, l'utilisation de la voiture est moins fréquente chez les travailleurs habitant les arrondissements les plus pauvres.

DISCUSSION. Les résultats de nos recherches, seulement esquissés dans cette annexe (voir Miranda-Moreno LF, Morency P, Geneidy A., 2011 pour une analyse complète), confirment l'exposition différentielle des quartiers au risque de collisions et de blessures en fonction de la position socioéconomique. Dans les quartiers à faible revenu (premier tercile), les indicateurs indirects suggèrent qu'il y a davantage de piétons et de cyclistes. De plus, on y observe davantage de circulation automobile, d'artères et d'intersections à quatre branches, ce qui suggère un risque accru de collisions et de blessures. Il est plausible que les environnements, et plus spécifiquement les aménagements routiers, contribuent aux inégalités observées.

Tableau Annexe.
Caractéristiques des intersections (n=17 636) et des arrondissements de l'île de Montréal (n=27), en fonction de la position socioéconomique des arrondissements

		Tous les Arrondis-sements	Revenu moyen des ménages (terciles)				
			Pauvre	Moyen	Riche	p	Ratio Pauvres Riches
Intersections	Intersections (n)	17 636	**6 478**	6 744	4 414		
	Nombre moyen de blessés à 100 intersections						
	Piétons,	17,6	27,7	16,3	4,8	**	5,7
	Cyclistes	15,2	23,1	14,5	4,8	**	4,8
	Occupants de véhicules à moteur	80,7	120,5	75,2	30,7	**	3,9
	Traffic à l'intersection *(moyenne)*	4 825	6 257	4 985	2 480	**	2,5
	Traffic à l'intersection *(médiane)*	1 088	1 421	1 259	476		3,0
	Présence de route majeure *(en %)*	18	23	18	9	**	2,4
	Présence d'un 4e branches *(en %)*	41	54	39	24	**	2,3
Arrondissements	Arrondissements (n)		9	9	9		
	Revenu moyen des familles	62 308$	40 173	52 651	94 100$	**	0,4
	Densité de population *(/km2)*	4 422	6 897	3 300	3 071	*	2,2
	Population active rapportant aller au travail…						
	… à pied *(en %)*	7,8 7,8	9,0	9,0	5,3	NS	1,7
	… à vélo *(en %)*	1,3 1,3	2,0	1,0	1,0	NS	2,1
	… en transport en commun *(en %)*	27,7	36,8	27,9	18,2	**	2,0
	… en voiture *(en %)*	62,4	51,3	61,4	74,5	**	0,7

Khi carré pour tendance linéaire : * p<0.01 ** p<0.001
Sources : Urgences-santé, 1999-2003. C Morency, enquête O-D 1998.
Géobase de la Ville de Montréal. Recensement canadien 2001.