

**Communication de Mme Barbara Romagnan sur la vulnérabilité des femmes à  
la problématique de la précarité énergétique**

présentée à la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et  
les femmes, lors de sa réunion du mercredi 17 septembre 2014

Alors que la circulaire du 23 août 2012 rendait obligatoire une étude d'impact portant sur les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes pour tous les textes législatifs et réglementaires du Gouvernement, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, déposé le 30 juillet 2014 à l'Assemblée Nationale, n'en fait aucune mention.

La systématicité de ce genre d'études d'impact est ainsi prévue, parce que l'on sait que les lois *a priori* sexuellement neutres ne le sont pas, mais que ces textes constatent, reflètent, voire risquent d'amplifier des inégalités existantes entre les femmes et les hommes, en défaveur des femmes. Ce qui est vrai pour beaucoup de sujets, se révèle également l'être sur le sujet de la précarité énergétique et s'applique également au projet de loi relatif à la transition énergétique qui sera débattu dans l'hémicycle dans les semaines à venir.

L'absence de données officielles, sexuées et actualisées sur le sujet de la précarité énergétique nous rappelle en effet les difficultés que rencontre la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes pour évaluer correctement l'impact des inégalités femmes-hommes sur les textes législatifs dont elle peut se saisir. La Délégation a donc organisé deux tables-rondes<sup>1</sup> d'acteurs de la lutte contre la précarité énergétique (associations et experts), sous l'impulsion de Mme Barbara Romagnan, députée du Doubs, en parallèle de l'organisation des travaux parlementaires relatifs à ce projet de loi.

Il en ressort donc que, si la problématique ne se résume pas à son analyse sexuée, les femmes se révèlent être un public particulièrement vulnérable à la précarité énergétique. L'étude de ce sujet semble donc particulièrement pertinente pour mieux envisager la problématique, son urgence, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y répondre.

### **1. Qu'est-ce que la précarité énergétique?**

La précarité énergétique a été officiellement définie en 2010 dans la loi suite au Grenelle de l'Environnement. Elle caractérise donc la **situation d' « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la**

---

<sup>1</sup> Le 10 septembre 2014, la Délégation aux droits des femmes a entendu M. Bertrand Lapostolet, responsable des programmes de la Fondation Abbé Pierre, Mme Isabelle Crétin, directrice de l'action sociale de la Croix Rouge et M. François Boulot, chargé de mission au Secours Catholique sur la précarité énergétique. Le 16 septembre 2014, la Délégation a auditionné M. Bruno Maresca, responsable du département de l'évaluation des politiques publiques du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), et Mme Isole Devalière, sociologue au Centre scientifique et technique du bâtiment (CTSB). Les comptes rendus de ces auditions sont disponibles sur le site Internet de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée Nationale.

*satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat »<sup>2</sup>.*

La définition retenue en 2010 reposait sur une analyse concrète, caractérisant la précarité énergétique comme la « combinaison » de trois facteurs socio-économiques principaux : la faiblesse des revenus, la mauvaise qualité thermique du logement occupé et le coût de l'énergie<sup>3</sup>.

À ce jour, deux critères principaux sont retenus pour analyser statistiquement la situation des ménages précaires énergétiques :

– le taux d'effort énergétique (TEE), soit le poids de la dépense d'énergie (comprenant selon l'INSEE le chauffage, l'éclairage, les coûts liés à l'énergie nécessaire pour chauffer l'eau, ainsi que la consommation des appareils électroménagers) dans le revenu disponible ; il est par ailleurs fondé sur des seuils obsolètes datant de 1988 et peine à prendre correctement en compte les revenus disponibles ;

– l'inconfort thermique, autrement dit, la sensation de froid ressentie dans le logement pendant 48 heures.

On estime que **près de 3,8 millions de ménages, soient près de 8 millions de Français, consacrent plus de 10 % de leurs ressources à payer leurs factures d'énergie** selon l'enquête nationale Logement (ENL) de 2006, alors que le taux d'effort moyen pour l'ensemble de la population est voisin de 5,5 %. Ce seuil du taux d'effort énergétique est communément retenu pour définir la situation d'un ménage précaire énergétique. Parmi ces ménages, 87 % sont logés dans le parc privé, 62 % sont propriétaires occupants. 70 % d'entre eux appartiennent au premier quartile de niveau de vie. Quant à la sensation de froid, en 2006, 3,5 millions de ménages subissaient un inconfort thermique dans leur logement selon la même enquête.

**L'exploitation qualitative des enquêtes de 2006, ainsi que les retours de terrain des acteurs associatifs ou institutionnels, permettaient alors de cerner plus précisément les précaires énergétiques. Il s'agissait de personnes vivant seules en communes rurales, ou de familles monoparentales, au sein même du quartile inférieur de niveau de vie** et qui présentaient les taux d'effort énergétique les plus élevés<sup>4</sup>. Si l'on ajoute à ces données, celles de l'INSEE sur la facture énergétique des ménages, il apparaît ainsi que le taux d'effort énergétique des ménages en zone rurale est deux fois plus important (7,3 % en 2006) que celui de ménages de l'agglomération parisienne (3,1 %) ou des grandes villes (5 % de leur budget)<sup>5</sup>. Dans les bourgs de moins de 20 000 habitants ou communes rurales, les restrictions budgétaires dues aux dépenses énergétiques concernent jusqu'à 37% des ménages<sup>6</sup>, notamment dues au chauffage de maisons individuelles et logements non collectifs, mais également aux besoins de déplacements plus importants.

Outre le lieu d'habitation, l'âge est également un facteur déterminant selon les mêmes données INSEE<sup>7</sup>. Un ménage dont la personne de référence est âgée de plus de 70 ans consacrera 3,5 points de plus de son budget à l'énergie qu'un ménage de moins de 30 ans.

---

<sup>2</sup> Définition retenue par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 d'engagement national pour l'environnement.

<sup>3</sup> Plan Bâtiment Grenelle, groupe de travail Précarité énergétique, résumé de la démarche et propositions principales, janvier 2010.

<sup>4</sup> ANAH, Analyse de la précarité énergétique à partir des résultats de l'Enquête Logement 2006 de l'Insee, Octobre 2009 : « *Les ménages les plus exposés, au nombre de l'ordre de 800 000, sont constitués des personnes du quartile inférieur de niveau de vie habitant seules une maison individuelle de plus de 100 m<sup>2</sup> ; leur taux d'effort énergétique moyen est de 16 % ; pour 68 % d'entre elles, ce sont des personnes âgées de 60 ans et davantage ; elles sont propriétaires pour l'essentiel, et vivent le plus souvent dans des communes rurales.* »

<sup>5</sup> Source : enquête Budget de famille, INSEE, 2006.

<sup>6</sup> Source : Observatoire du consommateur d'énergie CRÉDOC-GDF SUEZ 2012.

<sup>7</sup> INSEE, *Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans*, n°1315, octobre 2010.

Les personnes sont bien évidemment d'autant plus vulnérables que leurs conditions générales de vie et leurs ressources financières sont faibles. Les conséquences de la précarité énergétique sont alors sanitaires, mais également sociales, provoquant une désocialisation, des difficultés scolaires pour les enfants, un isolement social et économique des ménages accentuant leur isolement géographique préexistant.

Cependant, l'ancienneté de ces données, qu'il s'agisse de l'enquête ENL ou de celle Budget de famille, alliée à l'augmentation du coût de l'énergie et du nombre de chômeurs et précaires, font aujourd'hui craindre à de nombreux acteurs de terrain l'aggravation de la situation des précaires énergétiques en France depuis 2006. Cette aggravation semble constatée dans leurs permanences ainsi que par un panel d'organismes. L'absence d'actualisation de ces deux enquêtes reste donc préjudiciable à l'analyse de la problématique de la précarité énergétique.

## **2. Les femmes, public le plus vulnérable à la précarité énergétique**

**Si la problématique n'est donc pas uniquement féminine, les caractéristiques socio-économiques définissant les publics les plus sujets à la précarité énergétique se rapprochent pour beaucoup de ceux caractérisant un public féminin. Le traitement des données pourrait donc révéler que les femmes sont davantage touchées par la précarité énergétique que ne le sont les hommes.** Cette tendance serait liée aux caractéristiques mêmes du problème (familles monoparentales, habitations isolées, en communes rurales), ainsi qu'à une plus grande vulnérabilité économique et sociale des femmes en France.

Les seules données disponibles de l'Enquête Logement 2006 indiquent que parmi les 25 % les plus pauvres de France, soit le premier quartile, les femmes seules sont deux fois plus nombreuses que les hommes seuls à déclarer avoir eu froid au cours de l'hiver précédant l'enquête ENL 2006<sup>8</sup>. 30 % des familles monoparentales subissent un inconfort thermique dans leur logement, contre 15 % pour l'ensemble des ménages français. Selon la même enquête, les femmes seules dépensaient 6,8 % de leur revenu pour l'énergie dans le logement, et 6,1 % s'agissant des familles monoparentales, alors même que le taux d'effort énergétique (TEE) moyen pour l'ensemble des français s'élevait à 4,9 %.

Le traitement des données de 2006<sup>9</sup>, fait apparaître ces chiffres :

- 14,1 % des ménages français pouvaient être considérés en précarité énergétique selon l'indicateur TEE ;
- 20,9 % en précarité énergétique parmi les ménages constitués d'une femme ayant des enfants à charge ;
- 26,3 % en précarité énergétique parmi les ménages constitués d'une femme seule.

Nous pouvons donc distinguer deux cas majeurs de précarité énergétique et susceptibles d'impacter majoritairement des femmes : les familles monoparentales et les personnes isolées, souvent âgées et vivant seules.

### ***a. Les femmes, un public déjà vulnérable***

Si les femmes sont susceptibles d'être les plus touchées par la précarité énergétique, c'est tout d'abord lié à une situation de précarité cumulative. On estimait en effet en France en 2010, que

---

<sup>8</sup> Source : enquête ENL 2006 (Traitement INSEE / CSTB, 2011, pour IP 1351).

<sup>9</sup> Source : enquête ENL 2006 (Traitement INSEE / CSTB, 2011, pour IP 1351).

4,7 millions de femmes, contre 3,9 millions d'hommes, avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, soit 964 euros mensuels pour une personne seule<sup>10</sup>.

Il s'agit dès lors de distinguer deux catégories qui semblent pertinentes afin de relier précarité, précarité énergétiques et femmes : d'une part, les familles monoparentales et, d'autre part les femmes âgées vivant seules.

Dans près de neuf cas sur dix, les familles monoparentales<sup>11</sup> sont constituées d'une femme seule avec enfant(s) en bas âge. Or, de nombreux facteurs de précarité se retrouvent ciblés sur ces mêmes familles monoparentales. En 2010, 33 % des familles monoparentales avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) affirmait, selon des données datées de 2011-2012, que 31 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale étaient pauvres au sens monétaire, soit une proportion 2,3 fois plus élevée que dans l'ensemble de la population. Avoir un emploi ne suffit pas : les femmes seules avec enfants subissaient en 2009 un taux de pauvreté en emploi de 15,5 %, contre 6,7 % pour l'ensemble de la population en emploi<sup>12</sup>.

Le CESE affirmait ainsi en septembre 2013 que « *Les mères isolées représentent la quasi-totalité des 190 000 allocataires du RSA socle majoré (ex API) et si près d'un logement social sur quatre est occupé par une famille monoparentale, le nombre de pièces est plus souvent insuffisant que pour les autres ménages et l'inconfort thermique beaucoup plus fréquent.* »

Un second facteur est susceptible de relier précarité énergétique et femmes : l'âge. À partir de 80 ans, les femmes constituent en effet 73 % des personnes habitant seules dans leur logement<sup>13</sup>. Ces mêmes femmes « âgées » sont alors plus vulnérables économiquement que des hommes âgés vivant seuls. Au 31 décembre 2008, les femmes percevaient en moyenne (tous régimes confondus) une pension de droit direct presque deux fois plus faible que les hommes (879 euros contre 1657 euros mensuels)<sup>14</sup> en raison de parcours professionnels moins favorables, d'interruptions de carrière et des écarts salariaux constatés.

De ces constats découlent un certain nombre de conséquences socio-économiques affectant, voir amplifiant, le phénomène de précarité touchant les femmes. La précarité énergétique, prise comme phénomène systémique, elle-même liée à un ensemble de facteurs tels que le revenu, le logement, et d'autres, semblerait donc découler de cette situation de vulnérabilité préexistante et toucher particulièrement ces femmes.

#### ***b. Des mères de familles seules et précaires énergétiques en logement social***

L'indicateur du taux d'effort énergétique, référence de l'enquête Logement de 2006, restant controversé et ne permettant pas une analyse fine des revenus des ménages, nous avons pu fonder nos travaux sur une seconde enquête. Mme Devalière, sociologue au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), auditionnée par la Délégation aux droits des femmes le 16 septembre 2014, a donc choisi d'exploiter l'enquête Phebus de 2013, basée sur l'indicateur de la sensation de froid, indicateur déjà présent dans l'enquête logement 2006.

Une catégorie se trouve ainsi confirmée par l'exploitation de ces données, celle des familles monoparentales. 60 % des femmes seules avec enfant déclarant un inconfort thermique sont des femmes actives, ce qui est un taux supérieur à la moyenne nationale (49 %). Elles occupent des postes

---

<sup>10</sup>Rapport CESE, *Femmes et précarité*, septembre 2013.

<sup>11</sup> Selon la définition de l'INSEE, une famille monoparentale est composée d'un seul parent vivant sans conjoint avec son ou ses enfants mineur(s) ou majeur(s) de moins de 25 ans.

<sup>12</sup>Source : Rapport de l'ONPES 2011-2012.

<sup>13</sup> INSEE, recensement 2011.

<sup>14</sup>Source : DREES. *Les retraites perçues fin 2008*, Études et résultats n° 758- Avril 2011.

faiblement qualifiés, majoritairement des employés de bureau, agents de service, ou personnel administratif (cat C ou D) soit 62 %, contre 51 % France. 11% d'entre elles sont au chômage, contre 6 % en France (source : CSTB)

Elles seraient majoritairement locataires, et plus étonnant, majoritairement dans le parc social HLM (58 % des familles monoparentales). Mais leur précarité énergétique ne semble pas s'arrêter aux portes de leur logement. « *Sept ménages sur dix déclarent privilégier l'économie d'électricité (et de chauffage) au confort considéré comme un luxe. Un quart d'entre elles ne chauffe pas certaines pièces de leur logement. On note des pratiques de restriction également sur leurs déplacements puisqu'elles sont 67 % à déclarer limiter ses déplacements pour des raisons de coûts (contre 43 % national), ce qui se traduit par une limitation de la distance parcourue pour une femme sur deux, alors même que l'on peut penser la nécessité de se déplacer avec des enfants (soins, loisirs ...)* » selon Mme Devalière (CSTB).

### ***c. Des femmes âgées et isolées, locataires du parc privé***

L'exploitation de cette enquête Phébus a également permis de montrer que parmi les 5,6 millions de ménages qui déclarent avoir eu froid en 2013, 38 % sont des femmes isolées, avec ou sans enfant. Ces femmes sont plutôt moins actives que la moyenne française et peuvent être également retraitées isolées (source : Isolde Devalière, CSTB).

Parmi ces femmes isolées, une femme sur sept est locataire, en majorité du parc privé. Elles sont 62 % des locataires à dépendre d'un bailleur privé (particulier ou bailleur privé autre), contre 38 % des femmes isolées avec enfant(s).

Plus d'un tiers sont préretraitées et retraitées (36 % contre 29 % au national). Pour un autre tiers, il s'agit de femmes actives (35 %, contre 49 % au niveau national) et on observe une part non négligeable de femmes inactives (10 % d'entre elles sont au chômage).

### ***d. Quelques constats empiriques sur le terrain***

L'audition du Secours Catholique par la Délégation aux droits des femmes, le 10 septembre 2014, a permis de comparer ces déductions aux réalités concrètes constatées dans les permanences de l'association. En 2012, 1 431 000 personnes ont été accueillies représentant 590 000 situations, toutes spécifiques. Les familles monoparentales en représentaient 31 %, alors qu'elles ne représentent que 8 % au niveau de la population française. 59 % des personnes ou familles rencontrées ont des impayés (dont la valeur médiane est de 797 €) et parmi celles-ci, 39 % ont des impayés d'énergie. Les aides publiques ne suffisent plus ; en 10 ans, le montant des aides financières du Secours Catholique pour payer des factures d'énergie avait doublé et en 2013 il a encore augmenté de 23 %. Entre 2009 et 2013, ce montant a augmenté de 52 % mais de 138 % pour les familles monoparentales<sup>15</sup>.

Un constat empirique corroboré par la Croix Rouge française en la personne de Mme Créatin, directrice de l'action sociale. Elle distingue en effet deux catégories de femmes particulièrement vulnérables : les retraitées encore en couple, aux ressources faibles, mais également des femmes âgées, voire très âgées, en perte d'autonomie.

La Fondation Abbé Pierre précise quant à elle, que, quels que soient les critères retenus, les données actualisées ne pourraient qu'être plus alarmantes au vu de l'augmentation constante des coûts de l'énergie depuis 2006.

---

<sup>15</sup> Selon M. François Boulot, chargé de mission au Secours catholique sur la précarité énergétique, par la Délégation aux droits des femmes,

L'aggravation des situations de précarité, notamment pour les familles monoparentales a été constatée par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), constat développé lors de la présentation au Conseil économique, social et environnemental (CESE), le 19 septembre 2012, du Baromètre de l'action sociale locale 2012. Les deux tiers des CCAS voyaient alors les demandes d'aide qui leur étaient adressées augmenter, des demandes portant en premier lieu sur le paiement des factures. Les factures énergétiques sont alors citées par 97 % des CCAS concernés comme étant le premier déclencheur de nouvelles demandes d'aides.

### **3. L'insuffisance des réponses existantes et les perspectives pour le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte**

#### ***a. L'insuffisance des réponses existantes en matière d'aide aux factures énergétiques***

Une panoplie d'aides existantes, tant en matière d'aides aux factures énergétiques (tarifs sociaux, fonds FSL), que dans le traitement des causes de la précarité à la source par l'isolation des logements (Programme « Habiter Mieux » de l'ANAH) s'adresse à ces ménages.

D'un côté, **les tarifs sociaux sont largement insuffisants**, et ce malgré leur nouvelle automaticité permise par la loi Brottes, un constat partagé par le Médiateur de l'énergie dans son rapport d'activité de 2012. Ces tarifs excluent les ménages se chauffant à d'autres types d'énergies que l'électricité et le gaz naturel, soient *a minima* les 23 % de foyers français se chauffant au fioul domestique par exemple. De plus, la moyenne de réduction de facture apportée serait trop faible, de l'ordre de 90 € par an pour l'électricité, pour une facture moyenne annuelle d'énergie domestique de 1 600 € par foyer<sup>16</sup>.

Le rapport du CESE sur « Femmes et précarité » (2013) précisait : « *Selon le rapport précité de l'ONPES, si l'instauration de tarifs sociaux pour l'électricité depuis 2004 et depuis 2008 pour le gaz, constitue un réel progrès, ces dispositifs n'atteignent que partiellement leurs cibles. Le tarif social pour l'électricité ne concerne que 650 000 foyers sur les 1,5 million de bénéficiaires potentiels, tandis que le tarif de première nécessité pour le gaz n'est facturé qu'à 300 000 foyers sur les 800 000 bénéficiaires potentiels, ce qui pose la question, comme pour d'autres prestations, du non recours grandissant à certains droits* ».

D'un autre côté, **de telles aides ne prennent pas en compte les privations**, les ménages vulnérables renonçant à se chauffer pour ne pas avoir à subir d'impayés de factures, ni les quelques 1,35 millions d'ayant-droits qui ne bénéficieront pas de l'automaticité des tarifs sociaux et ne demandent aucune aide<sup>17</sup>. Ce sont donc également ces ménages qui passent au travers des systèmes de détection, ne recourent pas à leurs droits, subissent le plein fouet la précarité énergétique et dont le nombre reste difficilement évaluable.

Enfin, malgré les aides de l'ANAH et leur augmentation notable, **l'aide à la rénovation ne cible pas suffisamment les ménages les plus vulnérables** pour traiter durablement l'urgence de la précarité énergétique. Selon le même rapport du Médiateur de l'énergie, « *Le soutien à la rénovation de l'habitat n'est guère adapté aux ménages les plus fragiles qui n'ont pas les ressources financières pour apporter les financements complémentaires nécessaires à l'engagement des travaux.* »<sup>18</sup>.

#### ***b. Un manque de données actualisées et sexuées sur la précarité énergétique***

**À ce jour, nous faisons face à un manque cruel de données officielles disponibles, et actualisées, permettant d'établir clairement ce lien.** L'ancienneté globale des données disponibles

---

<sup>16</sup> Rapport d'audit de l'ADEME sur les tarifs sociaux de l'énergie, juillet 2013.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Médiateur de l'énergie, rapport d'activité 2012, page 19.

(2006) est aujourd'hui trop importante et dénoncée par l'ensemble des acteurs de la lutte contre la précarité énergétique.

Pourtant, **dans un contexte de rationalisation de l'attribution des prestations sociales, un enjeu majeur sera constitué par le ciblage et l'identification des bénéficiaires des aides.** Cet objectif vaut également pour la lutte contre la précarité énergétique et l'efficacité des politiques de rénovation massive des logements pour atteindre les 500 000 par an qui constituent l'objectif du Président de la République.

L'urgence de la mise à disposition de données récentes et sexuées se fait donc sentir, permettant notamment aux projets de lois de respecter la circulaire précitée en matière d'études préliminaires en évaluant les impacts des dispositions qu'elles contiennent sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

\*

### **Conclusions**

Au-delà du sujet des données disponibles, et si l'étude d'impact de la loi n'en fait pas mention, la future loi de transition énergétique ne semble donc pas pouvoir être qualifiée de neutre sur la situation des femmes en France.

Plus vulnérables, elles constituent un public particulièrement affecté par ce phénomène. Afin d'y remédier, les acteurs auditionnés semblaient donc s'orienter vers des mesures permettant à la fois de traiter les causes (vulnérabilité économique) et les conséquences (mauvaise isolation des logements) de la précarité énergétique.

Les auditions de la Délégation aux droits des femmes, ainsi que celles que j'ai organisées en amont du projet de loi, permettent de relayer ici leurs préconisations, qui passaient notamment par une modification des conditions de location de ce qu'ils nomment les « passoires énergétiques » via l'insertion dans le décret-déceance de critères de performance thermique des logements. Une vigilance certaine sur le montant, ainsi que le financement et les critères d'attribution du futur « chèque-énergie » évoqué dans le projet de loi semblait également indiquée, ainsi qu'un travail pour améliorer les conditions d'accès, et d'accompagnement, des ménages précaires aux travaux de rénovation thermique de leur logement.