

REFGOV

Reflexive Governance in the Public Interest

Institutional Frames for Markets

« La pauvreté énergétique.

Quelles définitions ? Comment la mesurer ? »

2007

By Ute Dubois

Working paper series : REFGOV-IFM -36

La pauvreté énergétique.

Quelles définitions ? Comment la mesurer ?

Ute Dubois*

ADIS - GRJM, Université de Paris Sud 11

Octobre 2007

Version préliminaire

Résumé

Concevoir des politiques de réduction de la pauvreté énergétique suppose de disposer d'une définition et de critères de mesure clairs. Or celle-ci ne peut être ni définie ni mesurée de manière simple par un indicateur unique. A l'image de la définition de la pauvreté, la définition de la pauvreté énergétique peut se faire de diverses manières, reflétant chacune une facette de cette problématique. Cet article discute les apports des différentes définitions de la pauvreté énergétique à la compréhension de ce phénomène. Il analyse aussi les différentes mesures de la pauvreté énergétique, en mettant l'accent sur l'apport de ces mesures à la conception de politiques publiques.

Mots-clés : pauvreté énergétique, efficacité énergétique, politique publique

* ADIS – GRJM, Université de Paris Sud 11, Campus de Fontenay, Bâtiment C, 27 avenue Lombart, F-92260 Fontenay aux Roses. Tel.: 33 (0) 1 40 91 69 74. E-mail : ute.dubois@u-psud.fr. Site web : www.grjm.net

Ces travaux ont pu être réalisés grâce au support financier du programme R2DS (Réseau de Recherche sur le Développement Soutenable) de la Région Ile de France. Les résultats, interprétations et opinions exprimées restent sous la seule responsabilité de l'auteur.

1. Introduction

L'incapacité pour certains ménages à payer leurs factures énergétiques ou à chauffer leur logement de manière adéquate est un phénomène répandu en Europe (Healy, 2003). En Angleterre, où la mesure de la pauvreté énergétique est la plus développée, le nombre de consommateurs en situation de pauvreté énergétique est actuellement estimé à plus de 4 millions de ménages (Davies et al., 2007). L'importance de la pauvreté énergétique fait de sa réduction un objectif politique important. Différents champs politiques sont concernés, notamment les politiques sociales, car les consommateurs concernés sont souvent parmi les plus pauvres, les politiques de santé, car l'incapacité à chauffer son logement a des conséquences sur la santé de ses occupants (Healy et Clinch, 2002), mais aussi les politiques énergétiques et d'environnement. En effet, une voie de réduction de la pauvreté énergétique consiste à réduire la consommation d'énergie de ces consommateurs, en maintenant, voire en augmentant, la quantité de « services énergétiques » dont ils bénéficient.

Concevoir des politiques de réduction de la pauvreté énergétique suppose de disposer d'une définition claire ainsi que de méthodes de mesure. Or, si l'on considère que la pauvreté énergétique se manifeste par l'incapacité à chauffer son logement de manière adéquate, ceci ne donne pas une définition précise de la pauvreté énergétique. On ne peut pas non plus en déduire directement une méthode permettant de la mesurer. Le Royaume Uni est en Europe le pays précurseur en matière de lutte contre la pauvreté énergétique. Selon la définition officielle en vigueur au Royaume Uni, sont considérés en situation de pauvreté énergétique les ménages qui doivent utiliser plus de 10 % de leur revenu pour couvrir leurs dépenses énergétiques (DEFRA & DTI, 2001). Cette définition, utilisée dans la plupart des analyses de la pauvreté énergétique (Buzar, 2006, Santamouris, 2007, Healy et Clinch, 2004), ne va pas sans soulever certaines questions. Par exemple, quelle est la justification du seuil de 10 % des revenus ? Ou encore, quels revenus doit-on prendre en compte pour évaluer la pauvreté énergétique ? Ou enfin, comment interpréter le fait de « devoir » utiliser 10 % de ses revenus ? Par ailleurs, la définition britannique de la pauvreté énergétique n'aboutit pas non plus à une méthode simple permettant de la mesurer.

Parce que les politiques dans ce domaine doivent s'appuyer sur une définition et des mesures claires, le choix des méthodes de définition et de mesure a un impact considérable. L'objectif de ce papier est de proposer une analyse économique des questions de définition et de mesure

de la pauvreté énergétique, dans une perspective de réalisation et d'évaluation des politiques menées dans ce domaine.

Ce papier est organisé de la manière suivante. La première partie examine comment définir la pauvreté énergétique. En nous appuyant sur les analyses économiques de la pauvreté, nous montrons que différentes approches peuvent être retenues pour analyser la pauvreté énergétique. Nous présentons ensuite les différents éléments entrant dans sa définition. La deuxième partie discute le choix des méthodes de mesure de la pauvreté énergétique. Les méthodes de mesure doivent répondre à un double impératif. Tout d'abord, dans une optique de définition de politiques, elles doivent différencier les causes de la pauvreté énergétique de ses symptômes. Ensuite, pour être utilisables à des fins politiques, les mesures doivent être définies de manière à rendre compte de la diversité des situations de pauvreté énergétique et de manière à refléter les effets des politiques visant sa réduction.

2. Les définitions de la pauvreté énergétique

Définir la pauvreté énergétique est le préalable à sa mesure et à toute action politique visant à sa réduction. De manière générale, définir la pauvreté suppose d'établir une ligne de partage entre les personnes pauvres et celles qui ne le sont pas. Et pour cela, il est nécessaire de disposer de critères clairs de définition de la pauvreté. Or la pauvreté a été définie de beaucoup de manières différentes, qui ont évolué au cours du temps (Maxwell, 1999).

Pour définir ce qu'est la pauvreté énergétique, nous nous appuyons sur différentes acceptions de la notion de pauvreté employées dans la littérature. Nous analysons ensuite quelles sont les difficultés que soulève le choix d'un critère de définition de la pauvreté énergétique.

2.1. Les différentes acceptions de la pauvreté énergétique

Notre discussion de la définition de la pauvreté énergétique s'appuie sur une présentation des différentes approches de la pauvreté. Analyser les différentes approches de la pauvreté présente un intérêt pratique. En effet, suivant la définition retenue, les personnes identifiées comme pauvres ne sont pas nécessairement les mêmes. De ce fait, le recoupement entre les groupes de personnes identifiées par différentes méthodes n'est parfois que partiel.

Nous distinguons ici trois approches de la pauvreté. La première s'appuie sur la conception utilitariste (Bentham, 1789), où la pauvreté est définie par opposition au bien-être, caractérisé par la détention d'une certaine utilité. La deuxième approche s'appuie sur la conception de Rawls (1971) qui analyse la pauvreté à partir de la possession d'un certain nombre de biens, dits « premiers »². Enfin, la troisième approche est celle proposée par Sen (1983) en termes de « capacités ». Dans cette approche, la détention d'un certain nombre de biens n'est pas suffisante car il existe une hétérogénéité entre les individus pour ce qui est de l'usage qu'ils peuvent faire de ces biens. Ces trois acceptions de la pauvreté peuvent être employées pour définir ce qu'est la pauvreté énergétique. Nous montrons qu'elles sont complémentaires car elles mettent en lumière différentes facettes d'un même problème, celui de la pauvreté énergétique.

2.1.1. La détention d'un certain niveau d'utilité

Tout d'abord, la pauvreté énergétique peut être interprétée comme le fait d'être privé d'un certain niveau d'utilité. En effet, elle se traduit par une incapacité des ménages concernés à maintenir leur logement à une température acceptable. Une température trop basse dans les logements a des conséquences sur la qualité de l'habitat. Elle se traduit notamment par la présence d'humidité, de condensation ou de moisissures dans les logements (Healy, 2003, Healy et Clinch, 2004). Elle a des effets sur la santé des habitants des logements concernés et serait responsable d'une partie de la mortalité dite « saisonnière », qui se traduit par un excédent de mortalité pendant les périodes les plus froides de l'année³.

Les liens entre pauvreté énergétique et privation d'utilité des consommateurs d'énergie en situation de pauvreté énergétique sont donc avérés. C'est pourquoi la pauvreté énergétique peut être analysée à partir des températures moyennes des logements, qui reflètent l'utilité que les ménages retirent du chauffage de leurs logements. Différentes définitions peuvent être employées et qui s'appuient toutes sur le critère de privation d'utilité.

Une première définition, dite objective, retient une température minimale des logements en-dessous de laquelle on considère qu'ils ne sont plus correctement chauffés. Ainsi, au

² Ces biens « premiers » regroupent : les libertés fondamentales, l'accès aux différentes fonctions de la société, les pouvoirs et avantages liés à ces fonctions, les revenus et les richesses et le respect de soi-même. Ces biens premiers sont désirés par tous les individus et leur permettent de mener la vie qu'ils estiment bonne (Reboud, 2006).

³ Cf. par exemple les travaux de Healy sur la mortalité hivernale en Irlande.

Royaume Uni, des standards définissent quelle doit être la température minimale des logements (Sefton et al., 2005). Ainsi, le standard de température est de 21°C dans la pièce principale et 18°C dans le restant du logement, sur un nombre d'heures par jour variable en fonction de l'occupation du logement⁴. Une deuxième définition, dite subjective, s'appuie sur les perceptions des habitants des logements. Suivant cette définition, un logement est considéré comme insuffisamment chauffé si ses occupants déclarent ne pas être en mesure de le chauffer de manière adéquate (Waddams et al., 2007).

Ces définitions s'appuyant sur le critère d'utilité ne donnent cependant qu'une vision partielle du problème de la pauvreté énergétique. Par exemple, elles ne permettent pas de prendre en compte le rôle des revenus ou des caractéristiques des logements dans ce phénomène. Or des ménages à revenus faibles ont une probabilité plus forte d'être en situation de pauvreté énergétique. De même, les occupants de logements mal isolés sont plus susceptibles que d'autres de ne pas pouvoir chauffer leurs logements de manière adéquate. C'est pourquoi les définitions en termes d'utilité doivent être complétées par d'autres critères de définition qui s'appuient sur la possession de biens et les « capacités ».

2.1.2. La possession de biens

Une deuxième acception de la pauvreté énergétique consiste à la définir comme une pénurie de certains « biens » au sens de Rawls (1971). Dans cette optique, la pauvreté énergétique se définit à la fois à partir d'une insuffisance de revenus des ménages concernés et à partir des propriétés de leurs logements et de leurs équipements, lorsque ces propriétés empêchent de chauffer suffisamment leur logement.

L'insuffisance de revenus est un facteur important car les ménages aux revenus modestes sont les plus susceptibles d'affecter une grande partie de leur budget à leur consommation d'énergie. Les budgets affectés à la consommation d'énergie étant fonction des caractéristiques des logements, et non des revenus, les ménages dont les revenus sont faibles affectent logiquement une part plus importante de leurs budgets à la consommation d'énergie. De ce fait, ils sont notamment plus vulnérables à des hausses des prix de l'énergie.

⁴ Ainsi, le nombre d'heures pendant lesquelles ces températures doivent être atteintes est de 16 heures par jour dans les logements occupés par une personne au moins chaque jour, 9 heures par jour dans les logements occupés par des personnes absentes du domicile pendant la journée, etc. Enfin, le niveau de température jugé nécessaire dans un logement augmente en cas de présence d'une personne âgée ou malade.

La pauvreté énergétique définie en termes de « possession de biens » se manifeste également à travers les caractéristiques des logements et des équipements consommateurs d'énergie. Ainsi, le fait d'habiter un logement mal isolé favorise la pauvreté énergétique, de même que le fait de posséder des équipements électriques très consommateurs d'énergie.

Ces deux facteurs que sont les revenus faibles et les caractéristiques des logements peuvent se conjuguer. Ainsi, l'insuffisance de revenus est souvent liée au fait d'habiter dans des logements plus difficiles à chauffer que la moyenne. D'une part, les ménages à faibles revenus sont plus souvent locataires de leur logement et ces logements sont en général moins bien isolés que les logements occupés par leur propriétaire. D'autre part, les consommateurs à faibles revenus sont davantage susceptibles d'habiter des logements anciens, mal isolés. Ceci a pour effet d'augmenter leurs factures énergétiques et rend difficile un chauffage adéquat de leur logement. Ainsi, la définition en termes de « possession de biens » permet elle aussi de rendre compte d'une facette de la pauvreté énergétique. Pour être complète, la définition de la pauvreté énergétique doit enfin prendre en compte une troisième dimension, celle des « capacités ».

2.1.3. Les « capacités »

La notion de « capacités » (Sen, 1983) rend compte de l'hétérogénéité existant entre les individus dans l'usage qu'ils peuvent faire des biens qu'ils détiennent. Au sens de Sen, les capacités reflètent ce qu'une personne peut faire ou peut être. Elles dépendent donc notamment des choix qui lui sont offerts⁵. Si l'on transpose l'analyse en termes de capacités aux questions de pauvreté énergétique, celle-ci peut se définir comme une baisse de la capacité d'un ménage à chauffer son logement de manière adéquate. Par rapport aux deux définitions précédentes, le fait de prendre en compte les capacités présente un double intérêt.

Premièrement, les capacités rendent compte de la dimension de vulnérabilité qui est associée à la pauvreté énergétique. Par rapport à la pauvreté, la vulnérabilité désigne une situation

⁵ « La notion de capacité permet ainsi de prendre en compte non seulement les éléments qui composent l'ensemble des choix de l'individu mais aussi l'étendue de ces choix. Kreps (1979) illustre cette distinction par l'exemple du choix dans un restaurant : on choisit le plat que l'on souhaite manger parmi le menu (options de l'ensemble des choix), mais on a préalablement choisi le restaurant (étendue du choix). Si l'on souhaite déguster un beefsteak mais que l'on nous a imposé le choix d'un restaurant végétarien, alors notre liberté de choix est réduite. De même, si l'on est satisfait des plats végétariens proposés parce que précisément on souhaitait déguster un plat végétarien, pour autant, nous n'avons pas eu la possibilité de faire autrement que de manger un plat végétarien. Plus l'étendue du choix sera grande, plus la liberté de choisir le sera aussi. » (Reboud, 2006)

d'exposition à des dangers divers. Elle vient de l'incapacité à résister à un choc extérieur défavorable. Un tel choc se traduit alors par une augmentation du risque de dégradation du niveau de vie des individus. La question de la vulnérabilité n'est pas absente des analyses de la pauvreté énergétique. Elle permet notamment d'évaluer la dynamique de cette pauvreté, en suggérant de prendre en compte les capacités, comme par exemple le fait pour un ménage de pouvoir influencer le niveau de sa facture énergétique en réalisant des mesures d'efficacité énergétique. Une réflexion en termes de vulnérabilité permet ainsi d'apprécier l'exposition des ménages en situation de pauvreté énergétique à certains risques. Par exemple, dans quelle mesure la pauvreté énergétique risque-t-elle d'augmenter en réponse à une hausse des prix de l'énergie ?

Deuxièmement, le concept de capacités rend compte des diversités existant dans les définitions de la pauvreté d'un pays à l'autre. En effet, « pour Sen, la pauvreté est une notion absolue dans l'espace des capacités, mais prendra très souvent une forme relative dans l'espace des biens ou caractéristiques » (Reboud, 2006). En transposant cette analyse à la pauvreté énergétique, la capacité à maintenir son logement à une température adéquate se définit donc ici relativement aux normes en vigueur dans une société. Ainsi, suivant les pays, le seuil à partir duquel un logement est considéré comme chauffé de manière inadéquate peut varier. Les seuils de pauvreté énergétique peuvent aussi varier dans le temps. Ainsi, il est probable que la température considérée comme socialement acceptable aujourd'hui ne soit pas la même qu'il y a plusieurs décennies. Ceci conduit à ce que des ménages, autrefois non considérés en situation de pauvreté énergétique, soient désormais en situation de pauvreté énergétique. De même, ceci permet de comprendre que des ménages de pays d'Europe du Sud fortement consommateurs de climatisation en été, puissent être considérés en situation de pauvreté énergétique (Santamouris et al., 2007).

Cette troisième facette de la pauvreté énergétique, basée sur les capacités, est importante car elle met en lumière le fait que les individus ne sont pas tous « armés » de la même manière face à la pauvreté énergétique et supportent donc des risques différents.

La pauvreté énergétique doit donc être abordée à la fois comme une privation d'utilité, comme une insuffisance de « biens primaires » et comme un manque de capacités. Ce résultat doit orienter le choix de critères de définition de la pauvreté énergétique.

2.2. Le choix de critères de définition

Parce qu'elle comporte diverses facettes, la pauvreté énergétique ne peut pas être définie à partir d'un critère unique. Différents éléments entrent dans la définition d'un critère de pauvreté énergétique. Nous présentons ici les principaux éléments de sa définition en nous appuyant sur la définition employée au Royaume Uni. Cette définition est reprise dans la plupart des études de la pauvreté énergétique dans d'autres pays⁶. Nous analysons dans un premier temps le critère des revenus dans la définition de la pauvreté énergétique. Puis, dans un second temps, nous analysons le critère de la consommation énergétique. Enfin, nous discutons la pertinence de la définition britannique de la pauvreté énergétique à la lumière d'autres approches.

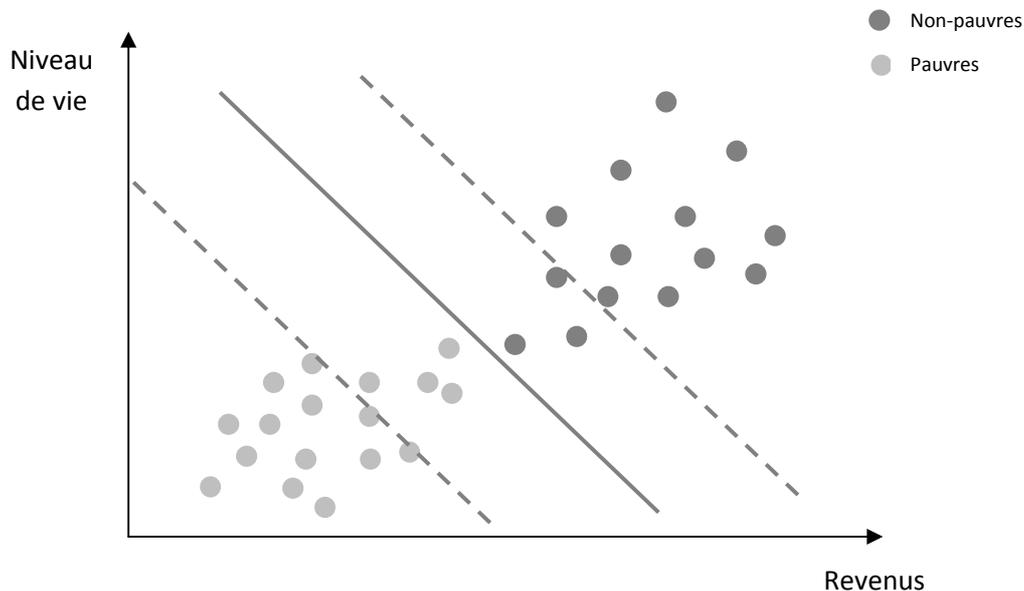
2.2.1. Revenus et pauvreté énergétique

De manière générale, la pauvreté se définit comme le fait, pour un ménage ou une personne de ne pas disposer des ressources ou des compétences nécessaires pour satisfaire ses besoins actuels (Coudouel et al., 2002). La pauvreté peut être représentée à l'aide de « lignes de pauvreté », qui sont les points limites qui séparent les pauvres des non-pauvres. Ces lignes de pauvreté sont de deux types : elles peuvent être relatives ou absolues. Les lignes de pauvreté relatives sont définies par rapport à la distribution générale des revenus ou de la consommation dans un pays. Les lignes de pauvreté absolues sont quant à elles « associées à certaines normes absolues sur les éléments dont les ménages doivent disposer pour couvrir leurs besoins fondamentaux » (Coudouel et al., 2002). Elles sont souvent fondées sur des estimations du coût de certaines denrées de base, par exemple le coût d'un panier de biens nutritionnels.

Il ressort de cette présentation que définir une ligne de pauvreté comporte toujours une part d'arbitraire. La figure ci-dessous donne une illustration de ce problème de fixation d'une ligne de pauvreté.

⁶ Ainsi, la définition britannique a été employée pour évaluer la pauvreté énergétique en Irlande (Healy et Clinch, 2004), la Grèce (Santamouris, 2007), les pays d'Europe de l'est (Buzar, 2006 et 2007) et les Etats Unis (Power, 2006).

Figure 1 : la définition d'une ligne de pauvreté



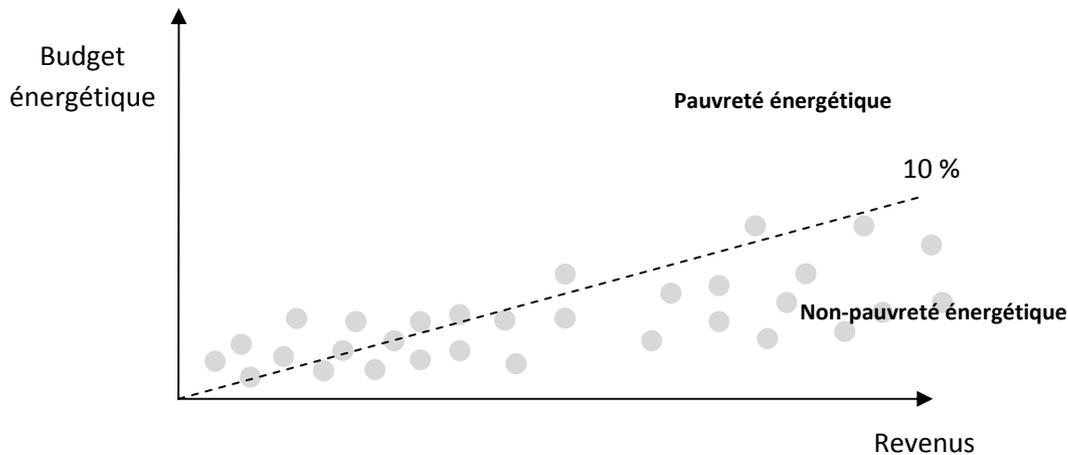
Source : Gordon (2002)

Si l'on parvient à définir de qu'est une personne ou un ménage pauvre, on peut alors tracer une ligne de pauvreté. La position optimale de cette ligne de pauvreté est située au niveau de la ligne permettant de séparer les pauvres des non-pauvres. Les deux lignes en pointillés à droite et à gauche de cette ligne définiraient le seuil de pauvreté à un niveau trop élevé ou trop bas.

Ce type d'approche est rarement employé pour définir la pauvreté énergétique. Certains travaux l'emploient néanmoins. Par exemple Foster et al. (2000) tentent de définir une ligne de « *fuel poverty* » à partir d'enquêtes sur les ménages au Guatemala. Ils utilisent pour cela les données sur les consommations énergétiques de ménages dont les dépenses par habitant se situent dans une bande de 10 % autour de la ligne officielle de pauvreté. La consommation énergétique moyenne de ces ménages est alors définie comme la ligne de pauvreté énergétique.

La définition employée au Royaume Uni ne fixe pas une telle ligne puisque sont considérées en situation de pauvreté énergétique les personnes qui doivent dépenser plus de 10 % de leur revenu pour couvrir leur consommation d'énergie. La définition de la pauvreté énergétique pourrait alors être représentée sur un graphique semblable à celui ci-dessous, où tous les ménages situés au-dessus de la ligne pointillée sont considérés en situation de pauvreté énergétique.

Figure 2 : la définition de la pauvreté énergétique



Les définitions de la pauvreté énergétique basées sur les revenus posent notamment la question des revenus qui sont pris en compte dans le calcul. En particulier, on peut se demander s'il faut inclure dans le revenu des ménages les diverses aides de l'Etat et qui s'ajoutent à leur salaire.

La pauvreté énergétique recouvre donc une réalité différente de la pauvreté en général puisque certaines personnes peuvent être pauvres mais non en situation de pauvreté énergétique. Et réciproquement, il peut exister des personnes non-pauvres mais qui sont cependant en situation de pauvreté énergétique⁷. Ce type de pauvreté n'est donc que partiellement lié aux revenus, puisqu'elle découle aussi de l'importance de la consommation énergétique des ménages.

2.2.2. Le niveau de la consommation énergétique

Le niveau de la consommation énergétique entre dans la définition de la pauvreté énergétique au Royaume Uni puisque cette définition s'appuie sur les dépenses énergétiques que les consommateurs « doivent » effectuer.

Définir ce que l'on « doit » consommer soulève plusieurs difficultés. Les enquêtes sur les dépenses des ménages ne comportant que des informations sur les consommations réelles d'énergie, il faut estimer quelles « doivent » être leurs dépenses énergétiques, ce qui suppose

⁷ Ceci est vérifié par les études empiriques de la pauvreté énergétique. Bien que le proportion de personnes en situation de pauvreté énergétique soit plus élevée dans les parties de la population aux revenus les plus faibles, il existe beaucoup de personnes pauvres qui ne sont pas concernées par la pauvreté énergétique (cf. par exemple Ofgem (2007)).

de prendre en compte deux points. Tout d'abord, certains ménages peuvent affecter moins de 10 % de leurs revenus à leur consommation énergétique alors qu'ils devraient consommer plus pour maintenir la température de leur logement à un niveau suffisamment élevé. Ces consommateurs rationnent leur consommation énergétique et il faut donc les inclure dans les populations en situation de pauvreté énergétique. Ensuite, d'autres consommateurs peuvent dépenser plus de 10 % de leurs revenus pour leur consommation énergétique sans pour autant « devoir » réaliser ces dépenses. Ces consommateurs présentent une surconsommation d'énergie, qui peut avoir différentes origines telles qu'un gaspillage, une mauvaise efficacité énergétique de leur logement, etc.

Ce second point soulève la question de l'évaluation de l'efficacité énergétique de la consommation. Faut-il considérer que l'on « doit » consommer beaucoup d'énergie quand une réduction de la consommation serait réalisable ? En pratique, il semble impossible de répondre à cette question de manière simple. Ceci supposerait en effet de pouvoir évaluer si un consommateur pourrait ou non ajuster son comportement de manière à consommer moins. Il faudrait notamment pouvoir établir quel serait le potentiel de baisse de la consommation réalisable à court terme, par réduction des gaspillages, et quels sont les ajustements réalisables à long terme uniquement. L'isolation du logement, le changement de système de chauffage, le remplacement de certains appareils très consommateurs d'énergie par d'autres, plus efficaces, entrent dans cette seconde catégorie. En pratique, les définitions de ce que l'on « doit » consommer n'examinent pas ces questions et considèrent donc que toute la consommation observée correspond à une dépense que les ménages « doivent » faire.

Enfin, définir la pauvreté énergétique à partir du budget des ménages consacré aux dépenses énergétiques soulève la question du seuil de pauvreté énergétique. Au Royaume Uni, le seuil de 10 % fut initialement choisi car l'on avait observé que les trois déciles de la population dont les revenus étaient les plus faibles affectaient en moyenne 10 % de leur revenu, hors subventions au logement, à leur consommation d'énergie⁸. On a alors considéré que ce seuil correspondait au montant maximum que des ménages à faibles revenus pouvaient raisonnablement dépenser pour leur consommation d'énergie (DEFRA & DTI, 2001).

Cette définition nécessite aussi que l'on précise quelles sont les dépenses retenues pour définir la pauvreté énergétique. La définition la plus restrictive retient les seules dépenses de

⁸ Notons que cette définition de la pauvreté énergétique peut être complétée par une définition de la pauvreté énergétique sévère, qui désigne les ménages devant utiliser plus de 20 % de leurs revenus pour leur consommation énergétique (Buzar, 2007).

chauffage. Une définition plus large inclut toutes les dépenses énergétiques, donc également la consommation des appareils électriques. Cette définition soulève des interrogations dans les pays chauds, où une partie de la consommation énergétique des ménages est affectée à la climatisation. Il faut alors décider si des consommateurs dont la facture énergétique est importante en raison de dépenses de climatisation sont véritablement en situation de pauvreté énergétique (Santamouris et al., 2007).

Plusieurs difficultés sont donc inhérentes à la fixation de critères de définition de la pauvreté énergétique. Si la définition la plus employée est celle du Royaume Uni, celle-ci nécessite de préciser à la fois quels sont les revenus servant de base à l'évaluation et quels sont les types de dépenses énergétiques constitutives de la pauvreté énergétique.

2.2.3. L'intérêt de compléter une définition en termes de « possession de biens » par d'autres approches

Le critère de définition employé au Royaume Uni s'appuie sur une approche « objective », en termes de « possession de biens ». Ce faisant, il ignore les deux autres aspects de la pauvreté énergétique, à savoir le critère de détention d'une certaine utilité et les capacités.

La dimension de la pauvreté énergétique liée à un déficit d'utilité est prise en compte dans la définition de la pauvreté énergétique subjective. Les différences entre une définition « objective » et une définition « subjective » de la pauvreté énergétique sont mises en avant dans l'analyse de Waddams-Price et al. (2007), qui étudient les populations en situation de pauvreté énergétique identifiées à l'aide des deux définitions. Cette analyse montre que les deux populations ne se recouvrent que partiellement. Notamment, 44 % des consommateurs identifiés à partir d'une approche en termes de pauvreté subjective ne présentent pas des caractéristiques permettant de les classer parmi les consommateurs en situation de pauvreté « objective ». Le choix d'une définition de la pauvreté énergétique a donc des conséquences pour la définition de politiques. Si une forte proportion des consommateurs en situation de pauvreté « objective » ne perçoivent pas cette pauvreté énergétique, alors ils pourraient être peu sensibles à des politiques visant à favoriser une baisse de leurs factures énergétiques. Et réciproquement, si une forte proportion de consommateurs en situation de pauvreté « subjective » ne le sont pas d'un point de vue « objectif », ils risquent d'être peu sensibles à des mesures visant à augmenter leurs revenus pour leur permettre d'augmenter leur

consommation d'énergie. En conséquence, il est souhaitable de ne pas examiner seulement la pauvreté énergétique « objective », mais d'inclure une dimension « subjective » dans les analyses de la pauvreté énergétique.

La dimension des capacités n'est pas non plus prise en compte dans la définition employée au Royaume Uni. Ce point rejoint la critique formulée plus haut (cf. 2.2.2.) sur le fait que la définition proposée n'examine pas véritablement si les ménages *doivent* véritablement consommer toute l'énergie entrant dans leur consommation. De ce fait, si la pauvreté énergétique est définie uniquement à partir du poids de la consommation d'énergie dans le budget des ménages, ceci se traduirait par une perte d'information sur les capacités des ménages. Par conséquent il est souhaitable de compléter cette définition de la pauvreté énergétique par une analyse des facteurs de pauvreté. Dans un but de définition de politiques de lutte contre la pauvreté énergétique on ne doit donc pas s'appuyer uniquement sur la définition du Royaume Uni. Cette définition doit être complétée en y intégrant le potentiel de réduction de la consommation énergétique par des mesures d'efficacité énergétique chez les consommateurs. Une telle approche revient à placer au centre de l'analyse non pas le niveau de la consommation énergétique, mais la qualité du « service énergétique » consommé.

L'analyse de la définition de la pauvreté énergétique montre qu'il s'agit d'un phénomène multidimensionnel et qui peut donc se définir de différentes manières. La définition la plus employée s'appuie sur une approche en termes de « possession de biens ». Une telle approche présente le risque de ne pas inclure, dans les analyses de la pauvreté énergétique, des ménages qui rationnent leur consommation pour des raisons budgétaires, et qui de ce fait ne sont pas en mesure de chauffer leur logement de manière adéquate. Elle ne considère pas non plus le problème des consommateurs dont les capacités à chauffer leur logement sont limitées du fait d'une mauvaise efficacité énergétique. Le fait de compléter la définition dans ce sens a un impact sur la mesure de la pauvreté énergétique. Ceci nécessite notamment de compléter la mesure de manière à englober un ensemble d'aspects plus large, comprenant notamment l'utilité des consommateurs et leurs capacités.

3. Les mesures de la pauvreté énergétique

La mesure de la pauvreté énergétique joue un rôle important car elle sert de base à la définition de politiques visant à la réduire. Comme sa définition comporte plusieurs facettes, il

est souhaitable de ne pas la mesurer à partir d'un indicateur unique. De plus, dans une optique de définition de politiques de lutte contre la pauvreté énergétique, la mesure doit être conçue de manière à pouvoir en distinguer les causes et les symptômes. Dans un premier temps, nous discutons les types de mesures qui sont nécessaires à l'analyse de la pauvreté énergétique. Dans un second temps, nous indiquons quelles sont les attentes vis-à-vis de la mesure de la pauvreté énergétique.

3.1. Différencier les symptômes et les causes

Les mesures de la pauvreté énergétique associent ce phénomène à un grand nombre de facteurs. Parmi ces facteurs, nous proposons de distinguer les symptômes et les causes de la pauvreté énergétique.

S'il n'existe pas de mesure officielle, les premiers à identifier l'existence de problèmes de pauvreté énergétique sont les fournisseurs d'énergie. En effet, les fournisseurs constatent les difficultés de paiement qui découlent de la pauvreté énergétique. Les autres symptômes, moins directement identifiables, prennent la forme d'une dégradation des conditions de vie due à une température insuffisante du logement.

Ces symptômes doivent être différenciés des causes. En effet, l'efficacité des politiques de réduction de la pauvreté énergétique sera d'autant plus importante qu'elles traitent les causes plutôt que les symptômes. La pauvreté énergétique peut avoir différentes causes, dont deux apparaissent immédiatement. Il s'agit d'une part de l'insuffisance de revenus, et d'autre part de l'importance du budget affecté à la consommation énergétique. Ces causes nécessitent d'être analysées plus finement pour définir des politiques de réduction de la pauvreté énergétique adéquates.

3.1.1. Les symptômes : difficultés de paiement et conditions de vie

Certains symptômes de pauvreté énergétique sont visibles même en l'absence de mesure formelle de la pauvreté énergétique. D'autres symptômes nécessitent en revanche d'être mesurés de manière explicite.

Un premier ensemble de symptômes se rapporte à la détérioration des conditions d'habitation, sous la forme d'une présence d'humidité, de condensation et de moisissures dans les logements. Ces phénomènes sont généralement dus au chauffage insuffisant des logements et

ils ne sont pas visibles si on n'entreprend pas de les mesurer. Les données sur la nature de ces symptômes et sur leur importance doivent donc être collectées, par exemple au moyen d'enquêtes auprès des ménages. L'intérêt de collecter ce type d'informations vient de ce qu'elles complètent les mesures subjectives de la pauvreté énergétique. Nous avons montré plus haut que le fait d'interroger les ménages sur leur capacité à chauffer de manière adéquate leur logement ne permettait de mesurer la pauvreté énergétique que de manière imparfaite. En croisant les indications des ménages sur leur pauvreté subjective et sur leurs conditions de logement, on parvient à évaluer plus précisément cette pauvreté.

Un deuxième ensemble de symptômes se rapporte aux difficultés de paiement rencontrées par les consommateurs. Cet élément est mesurable par les fournisseurs d'énergie, car ils peuvent aisément identifier les consommateurs en difficultés de paiement. Les données sur les difficultés de paiement doivent être utilisées avec précaution, car tous les consommateurs connaissant des difficultés de paiement ne sont pas en situation de pauvreté énergétique. Il est donc important ici de distinguer les « mauvais payeurs » des consommateurs véritablement incapables de régler leurs factures.

L'étude des difficultés de paiement, si celles-ci concernent véritablement des consommateurs en situation de pauvreté énergétique, permet d'évaluer la gravité de la pauvreté énergétique. Il devient alors possible de distinguer les consommateurs qui connaissent des difficultés de paiement transitoires de ceux qui font face à des difficultés de paiement chroniques.

Beaucoup de politiques agissent sur les difficultés de paiement elles-mêmes, par exemple en proposant à ces consommateurs des aménagements pour le remboursement de leur dette. Ceci a l'avantage de diminuer le risque de coupure de la fourniture de ces consommateurs. L'inconvénient est que de telles mesures ne réduisent pas la pauvreté énergétique en soi, car elles n'agissent que sur les symptômes. Cependant, les politiques en matière de pauvreté énergétique doivent tout de même comporter une analyse des difficultés de paiement, car les consommateurs en situation de pauvreté énergétique font souvent face à des difficultés de gestion de leur budget de dépenses énergétiques. De ce fait, ils auront par exemple tendance à préférer des méthodes de paiement de leur énergie qui leur permettent de gérer leurs budgets. Ceci explique par exemple le choix de beaucoup de ménages britanniques en situation de pauvreté énergétique en faveur de compteurs à prépaiement⁹. Le paradoxe est que cette

⁹ Ces compteurs ne permettent la fourniture d'énergie qu'à condition que la consommation ait déjà été payée par le consommateur. Pour cela, les consommateurs doivent avoir rechargé une carte de paiement qu'ils insèrent dans leur compteur. Au Royaume Uni, le prépaiement est la méthode de règlement très

méthode de paiement est préférée par beaucoup de consommateurs « *fuel poor* », bien qu'il s'agisse de la méthode de paiement la plus coûteuse pour le client¹⁰. La solution du prépaiement, qui a permis une forte diminution des déconnexions de consommateurs (Graham, 2006), s'avère donc une méthode coûteuse pour des consommateurs qui connaissent déjà des problèmes budgétaires.

Dans une optique de développement de politiques de pauvreté énergétique en France, l'enseignement à tirer de l'expérience britannique est que l'action sur les difficultés de paiement des consommateurs n'agit pas sur les véritables causes de la pauvreté énergétique. Elle permet tout au plus d'en limiter l'ampleur en imposant à ces consommateurs une plus grande discipline budgétaire. En revanche, en permettant une gestion plus fine par les consommateurs de leurs budgets, ce type de politique crée une utilité pour les consommateurs.

Pour conclure, la mesure des symptômes présente un double intérêt. D'une part, elle fournit des outils pour évaluer la gravité de la pauvreté énergétique, en permettant la distinction entre les consommateurs pauvres uniquement selon leurs propres critères subjectifs et les consommateurs qui connaissent véritablement des difficultés de paiement. Elle permet aussi de distinguer entre différents degrés de pauvreté énergétique, car celle-ci peut être occasionnelle ou chronique. D'autre part, la mesure des symptômes aide à concevoir des politiques. En effet, le traitement des consommateurs connaissant occasionnellement des difficultés de paiement ne doit pas être le même que celui des consommateurs en difficultés chroniques. De plus, des politiques visant à faciliter la gestion budgétaire des ménages représentent un intérêt fort pour ces consommateurs.

3.1.2. Les causes : la combinaison entre revenus faibles et caractéristiques de la consommation

La composition de l'indicateur décrit dans la section précédente fait apparaître deux causes principales de pauvreté énergétique. La première est l'insuffisance de revenus des ménages. La deuxième est l'importance de leurs budgets énergétiques.

développée chez les consommateurs *fuel poor* puisque plus de 15 % de ces consommateurs en sont dotés (18,2 % des *fuel poor* utilisent cette méthode de règlement pour leurs achats d'électricité et 17,1 % pour leurs achats de gaz).

¹⁰ En effet, pour les fournisseurs, le prépaiement représente un surcoût, pour différentes raisons. Tout d'abord, le système du prépaiement nécessite la mise en place de points permettant de recharger les cartes, avec une densité géographique élevée. A cela s'ajoute un coût de maintenance de ces compteurs plus élevé et des interventions plus fréquentes chez les clients en raison de difficultés de fonctionnement du compteur.

Le niveau de revenus des ménages contribue à la pauvreté énergétique de manière inégale. Si en général, celle-ci concerne les ménages dont les revenus sont les plus faibles, tous les ménages à bas revenus ne sont pas en situation de pauvreté énergétique. La probabilité est cependant plus élevée chez les consommateurs aux revenus les plus faibles. En effet, ces consommateurs sont davantage susceptibles de ne pas pouvoir acquérir le « panier de biens » permettant de couvrir leurs besoins élémentaires. Ceci justifie d'étudier les revenus des consommateurs en situation de pauvreté énergétique et leur distribution.

Etudier les revenus ne suppose pas nécessairement de mettre en place des politiques d'aide à ces consommateurs qui prendraient la forme d'un complément aux revenus, ou de tarifs sociaux. Des enquêtes réalisées au Royaume Uni auprès de consommateurs dotés de compteurs à prépaiement suggèrent en effet que l'élasticité de la demande à une hausse des revenus ou à une baisse des prix de l'énergie est faible. Le revenu disponible supplémentaire généré par une hausse des revenus ou une baisse des prix serait prioritairement affecté à d'autres dépenses. Dans une optique de définition de politiques, cette élasticité de la demande mériterait d'être étudiée plus finement, pour voir si elle varie en fonction du degré de pauvreté énergétique, ou en fonction du niveau de revenus.

Le niveau du budget énergétique des ménages contribue à la pauvreté énergétique de différentes manières. Tout d'abord, ce budget dépend des volumes consommés. Ces volumes sont déterminés par deux facteurs. Le premier se rapporte aux caractéristiques des consommateurs eux-mêmes. Ainsi, le nombre de personnes composant le ménage influence la consommation, ainsi que les caractéristiques de ces personnes. Par exemple, la présence au domicile d'un retraité, d'une personne sans emploi ou handicapée influence le niveau de la consommation, car la durée journalière de chauffage du logement, et parfois sa température, doit alors être plus élevée. Le second facteur se rapporte aux caractéristiques du logement et des équipements servant à la consommation d'énergie. Les caractéristiques du logement concernent par exemple la qualité de son isolation thermique. Ces caractéristiques influencent la consommation d'énergie, en particulier pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles. En effet, ils vivent fréquemment dans des logements moins bien isolés. Ces ménages ont aussi moins de possibilités financières d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique et ils sont en moyenne moins bien informés que d'autres des possibilités de réduction de leur consommation par des mesures d'efficacité énergétique. Par ailleurs, n'étant souvent pas locataires de leur logement, ces ménages ont de fait des possibilités plus restreintes de réaliser des mesures d'efficacité énergétique.

Un autre point, rarement étudié dans les analyses de la pauvreté énergétique, concerne les équipements autres que le chauffage. Par exemple, il est probable que ces ménages soient équipés d'appareils électriques plus anciens et moins performants énergétiquement que ceux des autres consommateurs.

Enfin le budget énergétique des ménages est influencé par les prix auxquels ils payent leur énergie. Les enquêtes réalisées au Royaume Uni mettent en évidence deux éléments. D'une part, les consommateurs « *fuel poor* » ont relativement peu changé de fournisseur. Ils semblent donc moins capables que d'autres consommateurs de tirer profit des offres plus avantageuses des concurrents de leur fournisseur historique. Ceci est en partie dû au fait que ces consommateurs ont opté pour des compteurs à prépaiement, pour lesquels les nouveaux entrants ont fait peu d'offre attractives. D'autre part, ces consommateurs ont en grande partie opté pour des compteurs à prépaiement qui, du point de vue financier, constituent le mode de paiement le moins avantageux. On peut noter que, le contexte français étant très différent du contexte du Royaume Uni, ce type d'analyse n'est pas transposable pour analyser les facteurs de pauvreté énergétique en France.

En conclusion, les causes de la pauvreté énergétique sont multiples et il est important de bien identifier, pour chaque consommateur, quels sont les facteurs qui y contribuent le plus. Idéalement, la mesure doit être conçue de manière à favoriser la conception de politiques remédiant aux causes. La mesure devrait aussi permettre d'identifier le type de politique le plus efficace, par exemple d'identifier dans quelle mesure la demande d'énergie est sensible à une hausse des revenus ou à une baisse des prix. Enfin, la mesure des causes de la pauvreté énergétique doit mettre en évidence les cas où l'amélioration de l'efficacité énergétique serait un bon remède.

3.2. Les attentes vis-à-vis d'une mesure de la pauvreté énergétique

La pauvreté énergétique pouvant être définie de différentes manières, et ses manifestations et ses causes étant multiples, sa mesure ne peut pas se limiter à un indicateur unique. L'analyse que nous venons de faire des symptômes et des causes a montré qu'il existait une grande variété des situations de pauvreté énergétique, et que ces diverses situations appelaient un traitement différencié. Nous présentons maintenant quelles sont les principales attentes vis-à-vis d'une mesure de la pauvreté énergétique qui découlent de ce constat, sous la forme de deux propositions. Notre première proposition est qu'une mesure de la pauvreté énergétique

doit être capable de refléter la diversité des situations des ménages. Notre deuxième proposition est que la mesure de la pauvreté énergétique doit être conçue de manière à mettre en évidence les effets de différentes politiques.

3.2.1. La prise en compte de la diversité des situations des consommateurs

Les consommateurs en situation de pauvreté énergétique ne correspondent pas à un « profil » unique. Parce qu'il existe différentes causes, il est important de les distinguer de manière à pouvoir les traiter séparément.

La pauvreté énergétique étant déterminée par la relation entre la facture énergétique et les revenus, il convient tout d'abord d'identifier la contribution de chacune de ces composantes. Premièrement, la diversité entre les consommateurs s'exprime à travers leurs revenus. Pour certains consommateurs, un revenu très faible est la cause principale. C'est pourquoi il faut classer les consommateurs en situation de pauvreté énergétique en fonction de leur revenu. Deuxièmement, la diversité des consommateurs vient de l'importance de leurs budgets énergétiques. Pour connaître les causes, l'analyse des budgets énergétiques doit donc permettre de différencier les facteurs qui sont propres aux consommateurs eux-mêmes, comme par exemple la composition du ménage, et les facteurs qui découlent des caractéristiques de leur habitat.

Les analyses de la pauvreté énergétique au Royaume Uni fournissent des indications sur les caractéristiques des consommateurs qui se trouvent en situation de pauvreté énergétique. Ainsi, Baker et al. (2003) établissent le nombre de ménages *fuel poor* en Angleterre de la manière suivante. Ce nombre correspondrait à :

- 22,3 % des ménages sans emploi +
- 20,1 % des logements sous-occupés (plus de 5 pièces par personne) +
- 19,8 % des ménages n'ayant pas accès à une voiture +
- 19,3 % des ménages n'ayant pas de chauffage central +
- 19,2 % des ménages retraités composés d'une seule personne +
- 16,8 % des familles monoparentales +
- 16,0 % des ménages louant leur logement à un propriétaire privé +
- 13 % des ménages comportant une personne handicapée.

Cette estimation fournit des indications sur les facteurs qui sont liés à la pauvreté énergétique. Ainsi, le fait qu'une personne soit présente au domicile (retraités, handicapés, etc.), par

l'augmentation de la consommation énergétique qui en découle, augmente également la probabilité de pauvreté énergétique. De même, la composition du foyer (famille monoparentale, retraités) est un élément important, en raison d'un effet de revenu. Enfin, le fait de ne pas avoir accès à un véhicule est un indicateur général de pauvreté.

L'estimation ci-dessus comporte aussi des indications sur les caractéristiques de l'habitat qui influencent la probabilité de pauvreté énergétique. Parmi ces caractéristiques, on note premièrement, le fait de ne pas disposer de chauffage central. Deuxièmement, le fait de louer son logement à un propriétaire privé influence la probabilité de pauvreté énergétique.

On peut noter que le calcul du nombre de ménages en situation de pauvreté énergétique proposé par Baker et al. (2003) comporte des indicateurs des causes de la pauvreté énergétique dans différents types de ménages. Une cause qui joue un rôle important dans la pauvreté énergétique, à savoir la mauvaise efficacité énergétique du logement, n'est ici pas prise en compte directement.

D'autres travaux (Waddams Price et al., 2007) ont testé économétriquement les déterminants de la pauvreté énergétique des ménages en Angleterre. Parmi les caractéristiques des ménages étudiées, les caractéristiques suivantes contribuent à expliquer la pauvreté énergétique : (1) les revenus des ménages, (2) le fait de recevoir des aides de l'Etat, (3) le fait d'avoir opté pour le prépaiement comme méthode de paiement, (4) la structure du ménage (nombre de personnes), (5) le chômage du chef de famille et le fait d'être retraité.

Enfin, les études de la pauvreté énergétique en Irlande (Healy et Clinch, 2004) aboutissent aux résultats suivants. La probabilité d'être capable chauffer son logement de manière adéquate est positivement corrélée avec un niveau d'éducation élevé, une date de construction du logement récente et le fait de vivre en couple. Inversement, des difficultés à chauffer son logement de manière adéquate sont corrélées avec le fait d'être locataire et de vivre dans un logement « *rent-free* ».

Ces résultats suggèrent que la pauvreté énergétique est liée à diverses caractéristiques des consommateurs et que la mesure de la pauvreté énergétique doit s'attacher à en identifier les causes à partir de l'analyse de la diversité des situations des ménages. Ces résultats sont en partie spécifiques aux pays étudiés. Par exemple, en France, le prépaiement ne peut pas être employé comme indicateur de pauvreté énergétique. En revanche, il faudrait tester pour la France l'impact des modes de chauffage sur la pauvreté énergétique. Alors qu'en Angleterre,

l'absence de chauffage central est un indicateur de pauvreté énergétique, en France cet indicateur n'est peut être pas adapté car les modes de chauffage sont différents. En France, le développement des chauffages électriques individuels mériterait par exemple d'être analysé, pour vérifier son impact sur la pauvreté énergétique¹¹. De même, il semble approprié de vérifier dans quelle mesure le type d'habitat et la propriété du logement a un impact sur la pauvreté énergétique en France.

Prendre en compte cette diversité des consommateurs par une analyse fine des causes de pauvreté énergétique est important pour concevoir les différentes politiques visant à sa réduction, car ces politiques peuvent s'appuyer sur des mécanismes variés.

3.2.2. La capacité à mettre en évidence les effets de différentes politiques

Les situations de pauvreté énergétique étant diverses, les politiques permettant de la réduire sont de différents types. Ainsi, on peut agir sur les symptômes, par exemple au niveau des difficultés de paiement des consommateurs (Chérel, 2006), ou on peut agir sur la facture énergétique des ménages, par le biais de tarifs sociaux. Ou encore, on peut agir sur les causes en jouant par exemple sur l'efficacité énergétique des logements.

Sur la plan de la décision politique, ces différentes actions relèvent de « champs » politiques différents puisque la réduction de la pauvreté énergétique relève dans certains cas de politiques sociales, alors que dans d'autres, elle relève de politiques énergétiques et d'environnement (Dresner et al., 2005) et dans d'autres cas enfin, de la politique de logement. Ces différentes politiques sont élaborées et mises en œuvre par des « acteurs » différents. Ainsi, la définition de tarifs sociaux relève des fournisseurs d'énergie, tandis que d'autres aspects des politiques de réduction de la pauvreté énergétique relèvent des pouvoirs publics tels que l'Etat ou les collectivités locales, ou d'organismes publics.

Une mesure de la pauvreté énergétique orientée vers la définition de politiques doit fournir des informations à ces différents acteurs. Ceci suppose d'élaborer une mesure de la pauvreté énergétique permettant d'identifier des « cibles » pour les actions de ces différents acteurs. Idéalement, de telles mesures doivent aussi comporter une évaluation de leur faisabilité ou de la sensibilité de la pauvreté énergétique à certains facteurs.

¹¹ Cet impact pouvant être positif, du fait du coût plus élevé de ce mode de chauffage par rapport à d'autres énergies, ou négatif, du fait que le chauffage électrique est un moyen de remplacer des modes de chauffage moins performants et vétustes dans des logements anciens.

Par exemple, pour un acteur proposant des tarifs sociaux, une information sur les effets de tels tarifs est importante. Ceci suppose d'examiner dans quelle mesure des tarifs sociaux contribueraient à améliorer la situation des ménages qui en bénéficient. Par exemple, si le passage à un tarif plus bas ne se traduit pas par une consommation énergétique plus élevée afin de chauffer davantage les logements, l'effet sur l'« utilité » pour les consommateurs, sous forme d'une température plus élevée de leurs logements, ne sera peut-être pas significatif. De même, pour des « acteurs » présents dans le champ des politiques d'efficacité énergétique, mesurer les facteurs dont dépend le succès de leurs politiques est important. Typiquement, le fait qu'un consommateur soit locataire de son logement, ou propriétaire, influence les chances de succès de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique des logements, que se soit par la modernisation des systèmes de chauffage ou par des travaux d'isolation. Enfin, il existe de nombreux problèmes informationnels associés au recours à certains dispositifs d'aide ou d'efficacité énergétique (Heinrich et al., 2006). La mesure de la pauvreté énergétique devrait idéalement inclure des indications sur les raisons pour lesquelles les consommateurs n'utilisent pas certains dispositifs qui sont à leur disposition et qui sont avantageux, mais pour lesquels des problèmes informationnels existent.

Ces différents critères pour la construction de méthodes de mesure « idéales » de la pauvreté énergétique nécessitent d'être précisés, rendus opérationnels et testés quant à la possibilité de les employer dans les mesures de la pauvreté énergétique en France.

4. Conclusion

La définition et la mesure de la pauvreté énergétique sont un préalable à toute politique efficace visant à sa réduction. Ce papier montre que, la pauvreté énergétique étant un phénomène multidimensionnel, elle doit être définie et mesurée de diverses manières.

Dans une optique de définition de politiques, la pauvreté énergétique ne peut pas être définie à partir d'un seul critère. Comme la pauvreté énergétique est à la fois un problème de pénurie de biens, d'utilité et de capacités insuffisantes, ces trois dimensions doivent être intégrées à l'analyse. Le fait de ne pas examiner uniquement l'aspect « possession de biens » présente un autre avantage : celui d'intégrer à l'analyse la question du service énergétique consommé, et non seulement la question des quantités d'énergie consommées. En effet, ce qui importe pour le consommateur, ce n'est pas le volume consommé, mais le service énergétique dont il

bénéficie, par exemple une température intérieure suffisante de son habitation. Une définition axée sur le service énergétique consommé permet de plus de concevoir des actions de réduction de la pauvreté énergétique compatibles avec les objectifs de limitation de la consommation énergétique et les objectifs environnementaux.

Notre définition « large » de la pauvreté énergétique soulève la question de sa mesure. L'optique retenue dans ce papier a consisté à proposer différentes pistes de réflexion sur les mesures, en partant d'une optique « politique ». Du point de vue de la conception de politiques de réduction de la pauvreté énergétique, il est tout d'abord important de dissocier les symptômes des causes. En effet, les politiques dans ce domaine ne peuvent produire des effets durables que si elles agissent sur les causes. Ensuite, la mesure doit rendre compte de la diversité des consommateurs concernés. Les facteurs de pauvreté énergétique étant nombreux, les consommateurs concernés ne constituent pas un groupe homogène. Identifier les facteurs de pauvreté énergétique caractéristiques de différents groupes de consommateurs permet alors de mieux cibler les actions politiques. Enfin, une mesure idéale devrait fournir des informations « formatées » pour guider l'intervention des différents « acteurs » des politiques de réduction de la pauvreté énergétique. Une fois définis ces critères idéaux, il reste à concevoir des indicateurs permettant de mesurer concrètement la pauvreté énergétique dans un pays comme la France.

Bibliographie

BAKER, William, Graham STARLING, David GORDON (2003) Predicting fuel poverty at the local level. Final report on the development of the Fuel Poverty Indicator

BENTHAM, Jeremy (1789), Introduction to the principles of moral and legislation,

BUZAR, Stefan (2007) The 'hidden' geographies of energy poverty in post-socialism: between institutions and households, *Geoforum* Vol. 38 pp. 224-240

BUZAR, Stefan (2006) Estimating the extent of domestic energy deprivation through household expenditure surveys, *CEA Journal of Economics* n° 2 pp. 5-14

CHEREL, Didier (2006) Maîtrise de l'énergie et lutte contre l'exclusion. Rôle de l'ADEME et perspectives d'action, Note de synthèse

COUDOUEL, Aline, Jesko S. HENTSCHEL, Quentin T. WODON (2002) Chapitre 1 : mesure et analyse de la pauvreté, in : Jeni KLUGMAN (Ed.) *Poverty reduction strategy sourcebook*, World Bank.

DAVIES, Stephen, Catherine WADDAMS PRICE, Cheryl WHITTAKER (2007) Competition policy and the UK energy markets, *Consumer Policy Review*, Vol. 17, n° 1

DEFRA et DTI (2001) The UK fuel poverty strategy, DTI, London

DRESNER, Simon, Paul ELKINS (2005) Climate change and fuel poverty, Working Paper, Policy Studies Institute

Electricity Association (2001) Affording Gas and Electricity: Self Disconnection and Rationing by Prepayment and Low Income Credit Consumers and Company Attitudes to Social Action, Final report

FOSTER, Vivien, Jean-Philippe TRE et Quentin WODON (2000) Energy prices, energy efficiency, and fuel poverty, working paper, World Bank

GRAHAM, Cosmo (2006) The politics of necessity: electricity and water in Great Britain, *Journal of Consumer Policy* Vol. 29 pp. 435-448

GORDON, David (2002) Predicting fuel poverty at small area level, Rapport, University of Bristol, Townsend Centre for International Poverty Research

HEALY, John D., J. Peter CLINCH (2004) Quantifying the severity of fuel poverty, its relationship with poor housing and reasons for non-investment in energy-saving measures in Ireland, *Energy Policy* Vol. 32 pp. 207-220

HEALY, John D., J. Peter CLINCH (2002) Fuel poverty and health: an empirical analysis using Ireland as a case study, *ESRS Working Paper*, n°02/06, University College Dublin

HEINRICH, Maria, Karsten NEUHOFF (2006) Choosing to save, Working Paper, Cambridge University

MAXWELL, Simon (1999) The meaning and measurement of poverty, *ODI Poverty Briefings*

Ofgem (2007) Domestic retail market report - June 2007, Ref 169/07

POWER, Meg (2006) Fuel poverty in the USA: the overview and the outlook, *Energy Action*, n° 98

RAWLS, John (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

REBOUD, Valérie (Ed.) (2006) Amartya Sen : un économiste du développement ? Agence Française de Développement, Département de la Recherche

SANTAMOURIS, M., K. KAPSIS, D. KORRES, I. LIVADA, C. PAVLOU, M.N. ASSIMAKOPOULOS (2007) On the relation between energy efficiency and social characteristics of the residential sector, *Energy and Buildings* forthcoming

SEFTON, Tom, John CHESSIRE (2005) Peer review of the methodology for calculating the number of households in fuel poverty in England. Final report to DTI and DEFRA

SEN, Amartya (1983) Poor, relatively speaking, *Oxford Economic Papers, New series*, Vol. 35, n°2, pp. 153-169

WADDAMS PRICE, Catherine (2004) Spoilt for choice? The costs and benefits of opening UK residential energy markets, CSEM WP 123

WADDAMS PRICE, Catherine, Karl BRAZIER, Khac PHAM, Laurence MATHIEU, Wenjia WANG (2007) Identifying fuel poverty using objective and subjective measures, CPP Working Paper 07-11