

III / Précarité énergétique et insécurité alimentaire en Europe

Éloi Laurent

La séquence écologique, économique et sociale que traverse l'Union européenne (UE) depuis février 2022 semble tout droit sortie d'un livre d'histoire sur le début des années 1970 : une agression territoriale aux portes de l'Europe qui engendre un embargo-représailles sur les énergies fossiles qui débouche sur une crise sociale et des politiques de sobriété énergétique dans les pays visés. Dans le contexte « stagflationniste » de l'époque du premier choc pétrolier, Arthur Okun avait inventé un indicateur qui entendait saisir le double malaise social qui s'installait et grandissait dans les pays développés, où, à des niveaux de chômage élevé, s'ajoutait une inflation bientôt galopante (près de 14 % d'inflation en France en 1974, le seuil du million de chômeurs étant franchi l'année suivante). Cet « indice de misère » macroéconomique (*misery index*, que l'on traduirait plus justement par « indice de souffrance sociale ») additionnait le taux de chômage et le taux d'inflation (il n'a depuis lors jamais cessé d'être calculé et recalculé, donnant lieu à une floraison de variantes plus ou moins inspirées, intelligibles ou utiles).

Pour tenter d'éclairer le contexte européen actuel et à venir, on peut vouloir de nouveau se prêter à l'exercice, en concentrant cette fois l'attention sur les deux facteurs qui expliquent en grande partie la dynamique des prix à la consommation : l'alimentation et l'énergie (l'inflation européenne a d'abord été tirée par l'énergie avant d'être tirée par l'alimentation). Mais la seule évolution des prix à la consommation de ces denrées essentielles ne permet pas d'appréhender leur impact social, on peut donc plutôt se référer à deux indicateurs

sociaux-écologiques [Laurent, 2023] : la précarité énergétique et l'insécurité alimentaire¹.

On constate alors que la nouvelle vulnérabilité européenne vient de loin et tient autant à des facteurs internes aux pays membres de l'UE qu'à des chocs externes. Ce chapitre présente d'abord chacune de ces deux réalités désormais quotidiennes pour des dizaines de millions d'Européens avant de montrer de quelle manière les comprendre ensemble empiriquement pour tenter de les atténuer conjointement par des politiques de transition juste.

La précarité ou pauvreté énergétique

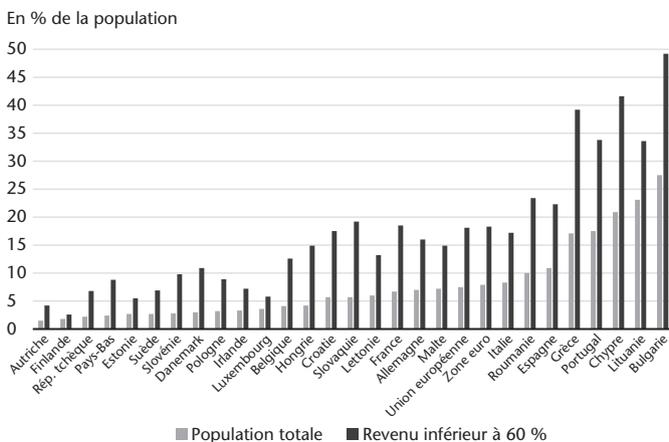
La précarité énergétique (ou pauvreté énergétique, *fuel poverty* ou *energy poverty* en anglais) est un phénomène multidimensionnel qui ne connaît pas encore de définition commune officielle dans l'UE, mais dont la montée en puissance et la reconnaissance datent d'il y a au moins trois décennies [Laurent, 2011 ; Moore, 2012]. Lors de son identification par Brenda Boardman [1991] comme un problème social substantiel, la précarité énergétique est définie comme la part des ménages dont les dépenses de combustible pour tous les services énergétiques dépassent 10 % de leur revenu. Depuis lors, la précarité énergétique a été reconnue comme un état de risque social qui résulte d'au moins trois facteurs : la faiblesse du revenu, de mauvaises conditions de logement et des prix élevés de l'énergie [Laurent, 2011].

L'Observatoire européen de la précarité énergétique (Energy Poverty Advisory Hub — EPAH) retient ainsi quatre indicateurs primaires et dix-neuf indicateurs secondaires² de précarité énergétique tandis que l'Observatoire national de la précarité énergétique met en avant, dans son « tableau de bord »

1 À titre d'illustration, on peut souligner l'écart qui s'est formé dans certains pays significatifs pour l'économie européenne entre l'indice d'Okun original d'un côté et l'inflation énergétique et alimentaire de l'autre. En novembre 2022, au plus fort de la crise inflationniste dans la zone euro, l'indice d'Okun était de l'ordre de 14 % en Allemagne (3 % de taux de chômage + 11 % d'inflation à la consommation), mais la somme des taux d'inflation alimentaire et énergétique était de l'ordre de 60 % (40 % d'inflation énergétique et 20 % d'inflation alimentaire), alors qu'en Italie, quand le premier indice était de l'ordre de 20 %, le second s'établissait autour de 80 %, également dans un rapport de 1 à 4. Pour la zone euro dans son ensemble, l'indice d'Okun était de l'ordre de 17 % en novembre 2022 contre 50 % pour la somme inflation énergie + alimentation (source : Eurostat).

2 Les quatre indicateurs principaux sont les arriérés de facture, la dépense énergétique absolue, la part des dépenses énergétiques dans le revenu et l'incapacité à chauffer suffisamment son logement ; il existe également des indicateurs composites plus sophistiqués comme l'EDEPI Index développé par le réseau indépendant d'experts OpenExp.

Graphique 1. Précarité énergétique dans l'UE selon la part de la population incapable de chauffer suffisamment son logement, en part de la population totale et en part de la population ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu équivalent médian en 2020



Source : Eurostat.

de mars 2023, trois indicateurs principaux³ et une dizaine d'indicateurs secondaires pour en prendre la mesure [ONPE, 2023]⁴. Un bon indicateur synthétique permettant d'apprécier et de comparer la situation des différents pays européens est celui établi par Eurostat qui mesure le pourcentage de la population se disant incapable de maintenir une température adéquate dans son logement, indicateur différencié selon le niveau de revenu (graphique 1). Cet indicateur montre que près de 8 % de la population totale dans l'UE — soit environ 35 millions

3 Ces trois indicateurs sont le taux d'effort énergétique (TEE), l'indicateur bas revenus dépenses élevées (BRDE) et le ressenti au froid (FROID) ; les deux indicateurs retenus pour le suivi du phénomène d'une enquête à l'autre sont l'estimation du taux d'effort énergétique par le modèle de microsimulation Prometheus du CGDD et le ressenti du froid mesuré par le baromètre Énergie-info réalisé par le médiateur national de l'énergie.

4 Selon la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, « 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 conditions d'habitat ».

de personnes — et de la zone euro est touchée par la précarité énergétique (près de 20 % parmi les classes sociales les plus modestes) tandis que, en France, le phénomène concerne respectivement 7 % et 19 % des populations en question.

En 2021, 12 % des ménages vivant en France métropolitaine, soit 3,4 millions de ménages, sont en situation de précarité énergétique au sens du taux d'effort énergétique⁵ (en augmentation de 1,4 point par rapport à 2020). Selon l'indicateur du froid ressenti du médiateur national de l'énergie, 22 % des ménages ont souffert du froid chez eux au cours de l'hiver 2021-2022 (contre 20 % en 2021).

Deux remarques s'imposent à la lumière de ces données : les indicateurs nationaux font état d'une précarité énergétique sensiblement plus élevée que l'indicateur synthétique européen ; la hausse de la précarité énergétique ne date pas de l'agression russe en Ukraine, dont l'impact n'a pas encore été mesuré de manière fiable mais dont on peut penser qu'elle est venue aggraver encore une situation qui se tend depuis 2021 (la baisse de la consommation d'électricité au cours de l'hiver 2022 est l'indice d'une sobriété sans doute davantage contrainte que choisie dans les choix énergétiques des ménages).

Il est significatif à cet égard que les premiers indicateurs officiels de précarité énergétique en Europe aient été construits et publiés au Royaume-Uni, où la libéralisation des marchés et des prix de l'énergie a été précoce et annonciatrice du mouvement qui s'est ensuite étendu à l'Europe continentale [Laurent, 2011]. Rappelons ici brièvement que c'est l'indexation des prix de l'électricité sur celui du gaz selon une logique de marché qui est responsable de l'explosion puis de la baisse rapide des prix de l'électricité en Europe en 2022-2023, le marché européen de l'électricité ayant été ouvert à la concurrence en 1996⁶, tandis que les prix ont été libéralisés au Royaume-Uni dès la fin des années 1980⁷.

5 Le taux d'effort énergétique (TEE) rapporte le niveau de la facture énergétique annuelle du logement de chaque ménage à son revenu annuel. On considère un ménage en situation de précarité énergétique au sens du TEE quand les dépenses énergétiques de son logement sont supérieures à 8 % de son revenu et qu'il appartient au 30 % des ménages les plus modestes.

6 Les premières directives de libéralisation (contenues dans le premier « paquet énergie ») ont été adoptées en 1996 (électricité) et 1998 (gaz), en vue de leur transposition dans les systèmes juridiques des États membres à l'échéance de 1998 (électricité) et 2000 (gaz) sur le fondement des articles 114 et 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

7 À la toute fin du mandat de Margaret Thatcher, en 1989, est adopté l'*Electricity Act*, qui lancera un vaste mouvement de libéralisation des marchés de l'énergie outre-Manche.

La reconnaissance de l'ampleur du phénomène de précarité énergétique par les instances de l'UE ne date d'ailleurs pas de 2022-2023, même s'il a beaucoup tardé : un rapport détaillé recommandait aux États membres d'atténuer ce choc social en 2020 [Commission européenne, 2020], la Commission européenne a proposé dès juillet 2021 une refonte de la directive sur l'efficacité énergétique pour y intégrer l'enjeu de la précarité énergétique⁸ et de nombreuses études sont parues ces dernières années pour souligner la prévalence et la persistance du phénomène au plan national, y compris au sein des États membres les plus riches [Drescher *et al.*, 2021].

Dans le contexte de l'agression russe en Ukraine, la pauvreté énergétique a fait l'objet d'une attention particulière des institutions européennes, le Parlement européen proposant à l'été 2022 d'amender le « Fonds social pour le climat » du Pacte vert pour y faire figurer une définition de la pauvreté énergétique incluant non seulement le logement mais aussi la mobilité⁹ (sur cette double dimension, voir Martiskainen *et al.* [2021]). À la lumière de cette définition commune, les États membres seraient censés rendre des comptes aux autorités européennes sur leurs actions pour endiguer le phénomène sur le plan national tandis qu'une partie des moyens financiers déjà largement sous-dimensionnés « Fonds social pour le climat » sont supposés y contribuer sur le plan européen¹⁰.

Cette approche fait l'objet d'une évaluation *via* le *Review of Electricity Market Arrangements* (REMA) décidée en 2022.

8 Il s'agirait d'introduire une nouvelle disposition (à l'article 2 (49)) définissant la précarité énergétique comme « le manque d'accès des ménages aux services énergétiques essentiels qui sous-tendent un niveau de vie et sanitaire décent y compris un niveau adéquat de chaleur, de fraîcheur, d'éclairage et d'approvisionnement suffisant pour leurs équipements ».

9 Les ménages affectés par la précarité énergétique du fait du logement seraient « les ménages des déciles de revenus les plus bas dont les dépenses énergétiques dépassent le double du rapport médian entre les dépenses énergétiques et le revenu disponible après déduction des frais de logement » tandis que ceux affectés par la précarité énergétique du fait de la mobilité seraient « les ménages qui ont une part élevée des dépenses de mobilité par rapport au revenu disponible ou une disponibilité limitée de modes de transport publics ou alternatifs abordables nécessaires pour répondre aux besoins socio-économiques essentiels » (selon la proposition des parlementaires européens Esther de Lange and David Casa).

10 Le 17 décembre 2022, le Parlement et le Conseil de l'UE sont parvenus à un accord provisoire sur la création du « Fonds social pour le climat » (SCF) qui serait doté de 87 milliards d'euros sur cinq ans à compter de 2027, à rapporter par exemple aux 1 000 milliards d'euros prévus pour le plan d'investissement du Pacte vert pour l'Europe.

L'insécurité alimentaire

L'insécurité alimentaire est un phénomène encore plus complexe à définir et à mesurer précisément que la précarité énergétique ; l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations unies (FAO) en trace ainsi les contours : « Une personne est en situation d'insécurité alimentaire lorsqu'elle n'a pas un accès régulier à suffisamment d'aliments sains et nutritifs pour une croissance et un développement normaux et une vie active et saine » (« La faim et l'insécurité alimentaire », fao.org). Reconnaisant qu'il s'agit d'un phénomène à géométrie variable, la FAO propose une échelle de mesure graduée de l'insécurité alimentaire¹¹ (voir encadré) et publie un rapport annuel sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, où l'accent est logiquement mis sur les pays en développement mais où figurent des données pour l'ensemble des pays.

Selon cet indicateur de la FAO, les pays membres de l'UE sont loin d'avoir éradiqué l'insécurité alimentaire : une insécurité alimentaire modérée ou sévère frappait en 2020 15 % des Bulgares, 11,5 % des Portugais, 10 % des Hongrois ou encore 9 % des Espagnols (et 6 % des Français).

On peut bien entendu affiner cette définition à l'aide notamment de l'avis récemment adopté par le Conseil national de l'alimentation [2022], qui rappelle que la lutte contre la précarité alimentaire vise à « favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale » (loi Egalim, 2018).

On peut donc distinguer le fait de ne pas pouvoir accéder en quantité suffisante à une nourriture saine et équilibrée (précarité) ou de craindre de ne pas le pouvoir à l'avenir (insécurité) et définir l'insécurité alimentaire comme le risque social d'un accès réduit ou culturellement peu acceptable à des denrées alimentaires adéquates en termes de qualité, de quantité et de sécurité sanitaire (selon cette définition, 12 % des adultes, plus jeunes que les autres et en majorité des femmes, se trouvaient en état d'insécurité alimentaire en 2014-2015, soit environ 8 millions de personnes, tandis que

11 « L'insécurité alimentaire peut être ressentie à différents niveaux de gravité. La FAO mesure l'insécurité alimentaire à l'aide de l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue (FIES – *Food Insecurity Experience Scale*) ».

Huit questions clés pour mesurer l'insécurité alimentaire

Le module d'enquête FIES de la FAO compte huit questions qui portent sur l'accès des personnes à une alimentation adéquate selon une gradation qui va de l'insécurité alimentaire comprise comme un risque à la privation totale de nourriture.

À un moment donné au cours des douze derniers mois, vous êtes-vous trouvé(e) dans une situation où, faute d'argent ou d'autres moyens :

1. vous avez été inquiet(e) de ne pas avoir assez à manger ?
2. vous ne pouviez pas manger des aliments nourrissants et bons pour la santé ?
3. vous mangiez presque toujours la même chose ?
4. vous avez dû sauter un repas ?
5. vous n'avez pas mangé autant qu'il aurait fallu ?
6. il n'y avait plus rien à manger à la maison ?
7. vous aviez faim mais vous n'avez pas mangé ?
8. vous n'avez rien mangé de toute la journée ?

Source : FAO.

7 millions de personnes seraient concernées par l'aide alimentaire¹² en 2020, en augmentation sensible depuis 2019, où elles étaient 5,5 millions) [Conseil national de l'alimentation, 2022].

Il n'existe pas aujourd'hui au niveau de l'UE de reconnaissance véritable du phénomène d'insécurité alimentaire alors qu'il n'était déjà pas négligeable avant le choc de 2022¹³ et qu'il y a tout lieu de penser qu'il s'est fortement développé depuis, entraînant de nombreuses conséquences, notamment sanitaires, pour les populations européennes.

Vulnérabilité sociale-écologique et transition juste

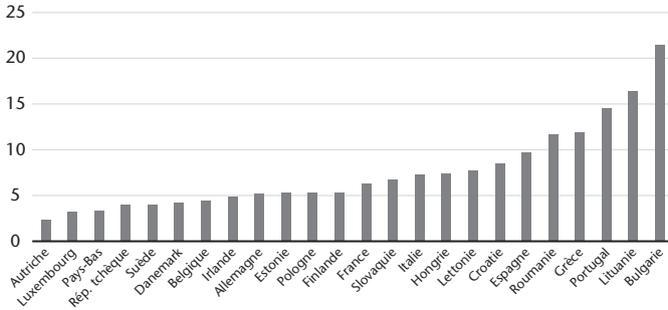
L'insécurité alimentaire et la précarité énergétique apparaissent donc comme des symptômes de problèmes structurels qui préexistaient à l'agression russe en Ukraine et ont toutes les chances de s'aggraver encore à l'avenir s'ils ne sont pas enfin reconnus et atténués. Ces deux dimensions de la vulnérabilité sociale-écologique européenne ont par ailleurs partie liée du point de vue de l'offre comme de la demande. Du point de vue de l'offre,

¹² L'article L266-2 du code de l'action sociale et des familles définit l'aide alimentaire comme « la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement ».

¹³ Eurostat estimait ainsi que, en 2016, plus de 20 % d'Européens n'étaient pas en mesure de se permettre un repas avec de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien un jour sur deux du fait d'un trop faible revenu [Eurostat, 2018].

Graphique 2. Souffrance sociale-écologique dans l'UE en 2020

En % de la population



Sources : Eurostat ; FAO.

les prix alimentaires dépendent fortement des prix de l'énergie [FMI, 2022]¹⁴ et, du côté de la demande, l'arbitrage central de la consommation des ménages des classes populaires et même moyennes inférieures consiste depuis des années à devoir choisir entre « manger et se chauffer » (*eat or heat*).

Empiriquement, on peut d'abord vouloir construire un indicateur de vulnérabilité sociale-écologique incluant ces deux dimensions pour les pays membres de l'Union européenne. En croisant les données d'Eurostat et de la FAO, on peut calculer pour 2020 un « indicateur de souffrance sociale-écologique » qui fait la moyenne de la population en situation de précarité énergétique et d'insécurité alimentaire (on peut penser que le public concerné se retrouve en partie dans les deux mesures, ce qui rend l'addition des deux taux, comme dans le calcul originel d'Okun, peu légitime). On présente plus bas les résultats de cet indicateur pour la quasi-totalité des pays de l'UE (graphique 2).

Si on retient cette métrique comme un indicateur de crise sociale dans les pays européens, on constate que les pays de l'Est et du Sud se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable (y compris l'Italie et l'Espagne), tandis que la situation française n'est pas franchement rassurante, notamment du fait

14 Les modèles du Fonds monétaire international (FMI) montrent qu'une augmentation de 1 % du prix des engrais (très dépendants du prix du gaz et de l'électricité) se traduit par une hausse de 0,45 % des produits alimentaires tandis qu'une augmentation de 1 % du prix du pétrole se traduit par une hausse de 0,2 % du prix des denrées alimentaires.

de l'importance bien connue de la précarité énergétique (ici seulement considérée du point de vue du logement en laissant de côté la précarité liée à la mobilité) mais aussi de celle de l'insécurité alimentaire, qui se situe à peu près au même niveau (autour de 6,5 % de la population). C'est d'autant plus vrai si on garde à l'esprit que la moyenne des indicateurs nationaux est de l'ordre du double de cet indicateur homogénéisé au niveau européen (autour de 12 % avant le choc de 2022).

De ces considérations empiriques sans doute encore imparfaites émergent un constat et une recommandation, pour les pays membres de l'UE et la France tout particulièrement.

Le constat est évident : les Européens ne sont pas immunisés, tant s'en faut, contre la précarité énergétique et l'insécurité alimentaire, qui sont le fait de problèmes structurels aggravés par des chocs externes dont tout laisse à penser qu'ils sont appelés à se prolonger et à se répéter dans un environnement global complexe où la seule certitude est la gravité des crises écologiques qui affectent directement les dimensions essentielles du bien-être humain (énergie, eau, alimentation), en France comme ailleurs.

La recommandation est d'éviter un contresens trop répandu : les plus défavorisés seraient les grands perdants des politiques de transition écologique et cette réalité sociale ne fera que s'aggraver à mesure que ces politiques vont monter en puissance.

C'est le double contresens qui a été commis dans l'analyse de la crise des « Gilets jaunes » : la transition énergie-climat ferait naître des inégalités sociales qui exaspèrent les citoyens. En réalité, comme pour la transition agricole, cette transition vient à peine de commencer : les inégalités sociales actuelles découlent du système économique existant et des politiques de non-transition agricole, alimentaire et énergétique. Il n'y a pas d'illustration plus claire du coût de la non-transition pour les pays européens que la poussée d'inflation entamée à l'automne 2021, qui est le produit de la dépendance au pétrole et au gaz des économies européennes et de la précarité énergétique et de l'insécurité alimentaire, la volatilité géopolitique se traduisant immédiatement par une vulnérabilité sociale.

Autrement dit, la non-transition écologique — c'est-à-dire la situation actuelle dans laquelle les crises écologiques s'aggravent sans trouver de réponse adéquate — est génératrice d'inégalités sociales qui touchent d'abord les plus démunis (c'est le cas, au-delà des enjeux évoqués dans ce chapitre, de la pollution de l'air, du retrait et gonflement des argiles sous l'impact de la crise climatique, etc.).

Le second contresens consiste à penser que les « Gilets jaunes » ont mis en lumière un « arbitrage » d'airain entre la « fin du mois » et la « fin du monde ». Or la pauvreté n'attend pas la fin du mois et ce qui est en jeu n'est pas la « fin du monde » mais l'épuisement de l'hospitalité de la planète Terre pour les humains les plus démunis. Dans les faits, les politiques de transition juste sont à la fois faisables, peu coûteuses et potentiellement acceptables par une majorité de citoyens et citoyennes pour peu que les pouvoirs publics décident de les mettre en œuvre et envisagent et corrigent leurs potentiels effets sociaux adverses [Laurent, 2023].

Il paraît en tout cas très difficile de comprendre le « retour de l'inflation » en Europe autrement que par le télescopage entre la dépendance aux énergies fossiles d'un côté et la précarité énergétique et l'insécurité alimentaire de l'autre, ce qui doit interroger quant aux remèdes monétaires mis en œuvre et envisagés pour la faire refluer. Il se pourrait qu'au XXI^e siècle l'inflation devienne « partout et toujours » un phénomène social-écologique appelant en retour des politiques de transition juste.

Repères bibliographiques

- BOARDMAN B. (1991), *Fuel Poverty. From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, Londres.
- COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY, BOUZAROVSKI S. *et al.* (2020), *Towards an Inclusive Energy Transition in the European Union. Confronting Energy Poverty Amidst a Global Crisis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION (2022), « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire », *Avi*, n° 91, 19 octobre.
- DRESCHER K. et JANZEN B. (2021), « Determinants, persistence, and dynamics of energy poverty : an empirical assessment using German household survey data », *Energy Economics*, vol. 102.
- EUROSTAT (2018). *Living conditions in Europe. 2018 Edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- FAO, « La faim et l'insécurité alimentaire », *fao.org*.
- FMI (2022), *World Economic Outlook : Countering the Cost-of-Living Crisis*, Washington, DC.
- LAURENT E. (2011), « Pour une justice environnementale européenne : le cas de la précarité énergétique », *Revue de l'OFCE*, n° 120, p. 99-120.
- (2023), *Économie pour le XXI^e siècle. Manuel des transitions justes*, La Découverte, « Grands Repères/Manuels », Paris.
- MARTISKAINEN M. *et al.* (2021), « New dimensions of vulnerability to energy and transport poverty », *Joule*, n° 5, p. 3-7.
- MOORE R. (2012), « Definitions of fuel poverty : implications for policy », *Energy Policy*, vol. 49, p. 19-26.
- ONPE (2023), *Tableau de bord de la précarité énergétique. Édition 2^e semestre 2022*, 16 mars.