



Sous-commission "Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie" de la Commission de l'Economie et la Commission de l'Environnement

Procès-verbal de la réunion du 07 mai 2015

Ordre du jour :

Echange de vues avec des représentants de Caritas Luxembourg, de la Croix-Rouge luxembourgeoise et de l'Entente des offices sociaux sur la problématique de la précarité énergétique au Luxembourg

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Fernand Kartheiser, M. Henri Kox, M. Roger Negri, M. Marco Schank, M. David Wagner

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Camille Gira, Secrétaire d'Etat

Mme Dominique Faber, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jos Piscitelli (Entente des offices sociaux)

Mme Carole Reckinger, M. Norry Schneider (Caritas)

M. Patrick Salvi (Croix Rouge)

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Frank Arndt

*

Présidence : M. Henri Kox, Président de la Commission

*

Echange de vues avec des représentants de Caritas Luxembourg, de la Croix-Rouge luxembourgeoise et de l'Entente des offices sociaux sur la problématique de la précarité énergétique au Luxembourg

Suite à quelques mots de bienvenue, Monsieur le Président-Rapporteur de la Sous-commission invite les représentants de Caritas Luxembourg à renseigner les députés sur la réalité sociale en relation avec le logement et l'écologie telle qu'ils la rencontrent quotidiennement sur le terrain.

Les représentants de Caritas expliquent que les catégories sociales économiquement fragiles sont, en général, également locatrices. Compte tenu de leur capacité financière, leurs logements sont souvent vétustes. Sous plusieurs points de vue, un assainissement énergétique de ces immeubles serait à saluer. Des rénovations énergétiques sont, toutefois, à financer par les propriétaires et entraînent une augmentation conséquente du loyer exigé.

Jusqu'à présent, les politiques écologiques et sociales dans ce domaine opèrent d'une manière strictement séparée. Il serait utile, en ce qui concerne les catégories sociales évoquées, de combiner ces deux volets de mesures.

L'introduction d'un « Klimawohngeld » pourrait constituer une réponse politique à cette problématique et être mise en œuvre dans le cadre de la subvention de loyer pour les ménages à faible revenu. Cette aide pourrait alors compenser une augmentation du loyer induite par une nécessaire rénovation thermique ou énergétique d'un logement habité par un ménage en situation financière précaire.

Il est regretté qu'une étude sociale analysant ladite problématique dans son ensemble fasse toujours défaut.

Les ménages à revenu modeste qui sont propriétaires de leur logement se voient également dans l'impossibilité de réaliser de coûteuses rénovations énergétiques de leur immeuble même s'ils en reconnaissent la nécessité. Il existe des communes qui ont pris conscience de cette problématique ; comme la commune de *Beckerich* qui a mis en place un modèle d'aides ciblées qui pourrait être généralisé.

L'expérience avec ces ménages à revenu faible montre qu'en général un tiers du budget de ces ménages sert à financer leur logement. Quelque 10% de leur budget est dépensé pour le transport/la mobilité.

La « précarité énergétique » se manifeste également au niveau des coupures d'électricité ou de gaz par les fournisseurs pour non paiement. Par an, quelque 1.000 ménages se manœuvrent dans une telle situation. Souvent ces ménages n'ont pas d'antécédents auprès des offices sociaux et leur sont inconnus.

*

Le représentant de l'Entente des offices sociaux confirme la situation générale de logement des ménages à revenu modeste telle que décrite par les représentants de Caritas. Il rappelle que les Offices sociaux ont l'obligation légale d'assurer l'approvisionnement minimal en énergie des ménages en défaillance de paiement et qui risquent d'être débranchés du réseau. Les offices sociaux respectivement compétents sont informés au préalable

(également une obligation légale) par les fournisseurs d'énergie d'un arrêt imminent de la fourniture d'un ménage en énergie.

Les offices sociaux ont intérêt à ce que les logements des ménages dont ils financent l'approvisionnement minimal en énergie ont un équipement économe en énergie et un besoin en chauffage raisonnable.

Les offices sociaux jouent également le rôle de conseiller économique et social de ces ménages. L'objectif est de stabiliser leur situation et de leur permettre à nouveau une vie autonome. Toutefois, la prestation de conseils en énergie visant à réduire, le cas échéant, systématiquement leur consommation d'énergie et partant leurs frais afférents ne fait pas partie de la mission d'un office social. A ce sujet, une approche prometteuse est d'établir un contact avec le conseil en énergie (*Energieberater*) travaillant pour les communes membres du Pacte climat. Des conseils en énergie individualisés parviennent dans maints cas à induire des changements comportementaux avec l'effet social bénéfique d'une réduction des frais courants des ménages en cause.

La France connaît des tarifs d'énergie « spécial solidarité ». Une quantité minimale d'énergie est livrée à un prix très abordable. Ce minimum dépassé, le tarif du marché s'applique.

Il est souligné que les offices sociaux sont en charge de personnes réellement nécessiteuses. Cependant, bien de ménages au Luxembourg, tout en échappant au seuil à partir duquel les offices sociaux sont appelés à intervenir, frôlent l'exclusion sociale. Ces ménages sont contraints à se priver de toute dépense non vitale et ne peuvent donc plus participer à la vie sociale.

*

Le représentant de la Croix-Rouge rappelle que son organisation s'est vue confier la sous-traitance de la mission sociale de 16 des 30 offices sociaux du Luxembourg. Le personnel de ces offices est ainsi mis à disposition par la Croix-Rouge. De la sorte, quelque 5.244 ménages sont aidés/accompagnés par la Croix-Rouge via ces offices (6% de tous les ménages du Luxembourg).

Parmi les problématiques à traiter, le logement figure en deuxième rang.

Au Luxembourg, le coût lié au logement est impressionnant (loyer, cautions, assurances, énergie, eau, taxes, diverses charges communes etc.).

21% des cas traités par ces offices sociaux sont propriétaires de leur logement. La grande majorité est donc locataire.

Chacun de ces offices sociaux est confronté à des coupures de compteurs pour défaillance de paiement.

Les coupures de compteurs ne concernent pas seulement des ménages en situation de précarité aigue, mais également des ménages à revenus élevés se trouvant dans une situation d'endettement démesurée. Certains ménages, sachant qu'une coupure de compteurs n'est qu'une mesure appliquée en tout dernier ressort, essaient sciemment de postposer au maximum leurs paiements.

Le délai jusqu'à la déconnexion effective d'un tel ménage est trop long. Au

moment de la coupure, le montant impayé est, dans bien des cas, pratiquement ingérable compte tenu du revenu du ménage en cause.

Dans ces cas, une facturation mensuelle de l'énergie pourrait être une piste à suivre.

A l'étranger des compteurs dits « sociaux » existent, qui coupent l'approvisionnement à partir d'une certaine quantité consommée. De tels compteurs permettent de définir une quantité minimale nécessaire, suite à l'intervention d'un conseiller en énergie auprès du ménage concerné. Celui-ci évalue le besoin réellement nécessaire et attire l'attention des habitants sur des possibilités aisées de réduire leur consommation en énergie.

L'introduction d'une tarification de première nécessité ne serait qu'une mesure à envisager pour des ménages où une amélioration de la situation financière ne peut être escomptée, même à plus long terme.

Pour traiter la problématique de la « précarité énergétique », il importe d'inclure un conseiller énergétique dans les démarches de l'office social. Celui-ci peut réaliser un diagnostic précis du logement et de discuter avec les habitants sur d'éventuelles améliorations.

*

Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration partage la thèse qu'il importe de combiner les mesures sociales et écologiques. L'objectif primaire doit être d'aider durablement les ménages en question à éviter ces situations de précarité.

L'oratrice confirme l'analyse des situations de « précarité énergétique » dressée ci-avant par les acteurs dans le domaine social. Elle donne toutefois à considérer que, compte tenu de sa formation et de sa charge de travail, le personnel des offices sociaux ne peut être chargé d'une mission supplémentaire qui serait d'intervenir en tant que conseiller énergétique auprès des ménages assistés.

Néanmoins, il serait utile d'améliorer durablement ces situations en dépassant un niveau d'intervention qui se limite à aider ces ménages à payer leurs factures d'énergie.

A cette fin, le Ministère s'est concerté avec *Myenergy*. Une série de possibilités d'intervention rapide existe qui permettraient de réduire significativement la facture d'énergie de ces ménages, comme le remplacement d'anciens appareils électroménagers par de nouveaux appareils bien plus efficaces et pour une somme subventionnée à payer en acomptes abordables.

Myenergy est disposé à réaliser un bilan énergétique de base dans ces ménages assistés par les offices sociaux.

Il importe d'informer également les ménages en situation précaire qui n'ont pas recours aux offices sociaux des possibilités et des aides qui existent dans ce domaine.

*

Monsieur le Secrétaire d'Etat au Développement durable et des Infrastructures, souligne que le Gouvernement ne souhaite pas mettre en place une structure supplémentaire pour ce phénomène dit de « précarité énergétique ». Tout le territoire national étant, en fait, déjà couvert par des réseaux de conseil en énergie (*Infopoints* de *Myenergy* et le conseil en énergie au niveau des communes prévu dans le cadre du Pacte climat), il s'agit de prime abord de créer des synergies entre ces deux structures existantes. En ce qui concerne la « précarité énergétique », une formation de base sera offerte aux assistants sociaux les mettant à même de détecter des situations intenable d'un point de vue énergétique et de les informer sur la disponibilité des experts en énergie dans les communes afférentes pour intervenir à ce niveau.

Le Gouvernement souhaite également éviter d'octroyer de nouvelles charges aux communes. Si, en procédant tel qu'indiqué, une réelle demande sera créée, le financement de ces interventions sera réalisé à travers la convention existant entre *Myenergy* et le Ministère de l'Environnement. L'argent public nécessaire sera puisé soit dans le Fonds Climat et Energie (dit « Kyoto »), soit dans le Fonds pour la Protection de l'Environnement.

D'ores et déjà des communes existent qui, de leur propre initiative, financent l'intervention d'un conseil en énergie sur demande de leur office social respectif, voire même qui ont prévu des aides sociales spécifiques pour des améliorations énergétiques.

Le Ministère de l'Environnement pourrait également accepter le préfinancement ou le subventionnement du remplacement d'anciens appareils électroménager gaspilleurs en énergie par des appareils plus efficaces.

La campagne envisagée sera menée en étroite collaboration avec l'Entente des offices sociaux. Après une phase de lancement, un bilan intermédiaire sera à dresser avec l'Entente pour apporter, si nécessaire, les ajustements qui s'imposent. Il s'agit d'une approche progressive dite « bottom-up » que le Gouvernement souhaite lancer. Régulièrement réalisés, de tels bilans intermédiaires permettront de perfectionner cette action ciblée à réaliser au niveau de ces ménages en précarité dite « énergétique ». A terme, compte tenu de ces bilans, des modification légales pourraient également s'imposer – au niveau de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, par exemple.

L'orateur appelle de ces vœux de parvenir ainsi également à une prise de conscience des coûts réels et de la part réelle des différents postes de dépenses dans le budget de ces ménages. Ainsi, le coût lié aux transports peut représenter 12.000 euros par an si un ménage dispose de deux voitures. Tous frais confondus, une automobile coûte quelque 500 euros par mois. Les économies susceptibles d'être réalisées à ce niveau sont considérables et un bienfait pour l'environnement. Dans bien de ménages dits précaires, le poste des dépenses annuelles liées à l'énergie consommée par leur logement est de loin inférieur à celui des dépenses liées à leur parc d'automobiles. L'aspect « dépenses énergétiques » doit nécessairement être analysé par les offices sociaux et les conseillers en énergie en incluant ledit volet. Il y a lieu de s'interroger à chaque intervention si la possession d'une voiture, voire de plusieurs voitures est vraiment nécessaire. Une réduction des dépenses de ce côté pourrait, dans bon nombre de cas, permettre le paiement des factures des fournisseurs d'énergie.

L'orateur donne, en plus, à considérer qu'une importante part des ménages au Luxembourg ne dispose d'aucune voiture et avance, à titre indicatif, un chiffre de 20%. Un réseau de transports publics performant devrait permettre à davantage de ménages de renoncer complètement à une voiture privée. Les efforts d'investissement et d'organisation dans le secteur des transports en commun devraient donc être maintenus voire accrus.

Débat :

- **Autonomie.** Un député estime qu'il faille de prime abord veiller à prévenir des conditions qui mettent tant de ménages dans une situation de précarité et met en garde devant une sorte de mise sous tutelle de ces personnes. Lors des interventions sociales ci-avant exposées, il s'agirait d'exclure le risque de dicter des modes de vie au détriment de l'autonomie individuelle.

Pour ce qui est de l'intervention des offices sociaux, Monsieur le Secrétaire d'Etat tient à préciser qu'il ne prône nullement un dirigisme écolo-social, mais une approche « holistique ». Ainsi, la recherche d'un logement moins cher peut s'avérer aberrante, si ce déménagement implique l'achat d'une voiture ou même d'une voiture supplémentaire. Il est impératif qu'une analyse d'ensemble de la situation du ménage individuel concerné soit effectuée.

Le représentant de l'Entente des offices sociaux précise que seulement 20 à 25% de la charge de travail d'un office social consiste dans le versement de différentes aides sociales. Trois quart du volume du travail s'épuise dans la prestation de services de guidance. Le suivi social exercé lors de l'appui de personnes en difficultés financières ou ayant des difficultés chroniques à gérer de manière raisonnée leurs dépenses a justement pour objet d'aider ces personnes à retrouver leur autonomie en équilibrant le côté recettes et dépenses du ménage. Il ne s'agit point d'une tutelle exercée par les assistants sociaux. Lors du suivi social les besoins de la personne prise en charge sont évalués sur une base individuelle. Ainsi, par exemple, de nos jours et dans notre contexte culturel, d'un point de vue de cohésion sociale la possession d'un téléphone portable peut être considérée comme nécessaire pour satisfaire le besoin d'appartenance d'un individu. Des droits individuels comme celui à l'information sont également à respecter ;

- **Conseils en énergie.** De manière générale, les députés saluent l'intention d'institutionnaliser les initiatives visant tant une sensibilisation des offices sociaux à la problématique énergétique qu'une coopération entre offices sociaux et structures offrant des conseils en énergie. La volonté de ne pas grever les budgets communaux¹ est également saluée.

Le représentant de l'Entente des offices sociaux salue également ladite annonce de formations-sensibilisations et signale qu'il envisage de thématiser cet aspect supplémentaire à intégrer dans les services de guidance des offices sociaux. Jusqu'à présent l'examen effectué par les assistants sociaux s'est le plus souvent limité à analyser le coût de certains achats à rembourser et non des frais courants tels que l'énergie consommée. La question ne sera pas d'intégrer une telle analyse dans

¹ 5.000 ménages potentiellement concernés qui auraient besoin d'un minimum de deux heures d'examen/conseils par an équivaldrait à la création/financement de cinq postes à plein temps supplémentaires

le travail de guidance des offices sociaux, mais comment financer les prestations qui s'imposent suite au premier constat réalisé.

Le représentant de la Croix-Rouge ajoute qu'il ne s'agit pas seulement de sensibiliser les assistants sociaux, mais surtout le Conseil de l'Office social respectif qui prend les décisions. Un argument de poids à ce niveau sera le fait que des frais d'énergie excessifs de ces ménages représentent également une dépense excessive pour le budget de l'Office social.

Un représentant de Caritas ajoute que l'acceptation de ces conseils voire leur compréhension dépend fortement de l'attitude et du langage employé par ces conseillers. Dans cet ordre d'idées, un projet à résultats prometteurs à la fois en termes d'économies réalisées qu'en termes de réinsertion au marché du travail a été lancé par Caritas en Allemagne (*Stromsparcheckprogramm*). Des chômeurs difficiles à placer en raison de leur âge ont été formés et équipés comme *Energiesparberater*. Ce modèle pourrait être appliqué au Luxembourg en coopération avec Myenergy ;

- **Déconnexions de réseaux et tarifs sociaux.** Un député tient à souligner qu'il se heurte au fait que dans un pays développé comme le Luxembourg, des ménages soient coupés de l'approvisionnement en énergie ou en eau et qu'il considère cette façon de procéder indigne. D'autres intervenants rappellent qu'on peut défendre la position inverse (voir supra) et regretter que la déconnexion n'ait pas lieu plus tôt. Madame la Ministre confirme que les sommes dues accumulées suite à une déconnexion trop tardive atteignent régulièrement des montants « astronomiques » - du point de vue de la situation budgétaire des ménages en question. Une coupure imminente permet aux offices sociaux d'intervenir afin d'aider à améliorer la situation. En plus, il arrive que des ménages soient déconnectés qui n'ont aucun souci financier, mais où on peut plutôt parler de problèmes organisationnels.

Un député défend l'idée de garantir un approvisionnement minimal (quantité préfixée) et gratuit de chaque ménage en eau et énergie.

Monsieur le Secrétaire d'Etat réplique que toutes les études qu'il connaît au sujet de tarifs sociaux sont unanimes à conclure que dans la pratique ces modèles à tarifs progressifs ne produisent pas les effets escomptés. A son avis, il importe de ne pas mélanger politiques sociales et écologiques. Une nouvelle piste à creuser pourrait, par contre, consister à exploiter davantage les nouvelles possibilités technologiques qui s'offrent suite au déploiement des compteurs intelligents sur tout le territoire national (applications alertes etc.) ;

- **Efficacité énergétique.** Il est rappelé que les projets de loi n° 6709² et n° 6710, transposant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique et qui viennent d'être adoptés, obligent les fournisseurs d'énergie à réaliser jusqu'en 2020 annuellement des économies d'énergie auprès de leurs clients résidentiels, tertiaires et/ou industriels. Les fournisseurs d'énergie auront donc intérêt à saisir des opportunités qui permettent de réduire la consommation d'énergie de leurs clients. Partant, un intervenant suggère que le règlement d'exécution à prendre

² Voir l'article 14 du projet de loi n° 6709 qui insère un article 48bis dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

sur base de cette disposition légale prévoit d'office qu'une partie de ces économies d'énergie est à réaliser auprès de ménages identifiés par les offices sociaux comme étant dans une situation de précarité énergétique.

Un député ajoute que c'est précisément cette même directive qui prévoit le déploiement de compteurs intelligents (*smart meters*). Ces compteurs sauront être un instrument idéal permettant de sensibiliser les ménages aux euros concrètement dépensés pour leur consommation d'énergie. La programmation d'applications renseignant en continu les habitants via leurs téléphones portables des conséquences de leur comportement énergétique serait une piste à creuser à l'avenir ;

- **Formation des assistants sociaux.** Madame la Ministre rappelle que la formation de base des assistants sociaux a lieu à l'étranger, de sorte qu'ils ont à suivre d'office une formation supplémentaire nationale d'une année visant à les familiariser avec la législation et la réalité sociale luxembourgeoise. Dans le cadre de cette formation, on pourrait envisager d'introduire un cours concernant la précarité énergétique et les possibilités existantes permettant d'améliorer ces situations. Madame la Ministre suggère d'engager à bref échéance des pourparlers avec le Ministère de l'Education nationale à ce sujet ;
- **« Klimabank ».** Suite à une question afférente, Madame la Ministre confirme que les travaux concernant la création d'une « Klimabank » sont en cours. Cet instrument devra permettre aux ménages sans accès au marché du crédit de financer des rénovations énergétiques. Ce projet relève cependant du ressort du Ministère des Finances, de sorte que Madame la Ministre ne peut renseigner sur l'état d'avancement exact ou le calendrier prévu pour la finalisation de ce projet. Les aides à prévoir par son ministère visant des interventions énergétiques ciblées doivent répondre à des critères sociaux et tenir compte du revenu réel de ces ménages (échelonnés suivant le revenu respectif). Afin d'alléger la tâche des offices sociaux, une simplification de la procédure administrative à ce niveau s'impose également.

Monsieur le Secrétaire d'Etat souligne qu'il importe au Gouvernement de ne pas créer un « monstre bureaucratique », mais de créer un mode de financement pour de telles rénovations énergétiques qui est adapté au contexte luxembourgeois. Plusieurs ministères sont impliqués dans ces travaux. Dans ce cadre, la *KfW Entwicklungsbank* a été visitée ;

- **Mobilité individuelle et salaire social minimum.** Des intervenants tiennent à souligner que les propos concernant le potentiel d'économies susceptible d'être réalisé par les ménages dans une situation de précarité énergétique ne devraient en aucun cas être interprétés dans un sens à nier leur droit à une voiture ou tout mode de transport individuel.

Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration donne à considérer que dans lesdits cas on se trouve souvent confronté à des familles monoparentales, dont le parent, le plus souvent la mère, a un travail faiblement rémunéré, mais qui requiert la possession d'une voiture. En plus, ces familles n'habitent pas nécessairement la ville. Egalement les formations continues qui permettraient de grimper dans le statut social sont le plus souvent organisées à des heures tardives excluant le

recours aux transports en commun. Par ailleurs, le concept de mobilité est, dans ce contexte, à considérer de manière large. Toute une série de conditions doivent être réunies pour la garantir, comme notamment la possibilité de pouvoir faire garder ces enfants.

Madame la Ministre rappelle que les personnes bénéficiant du revenu minimum garanti, bénéficient également de la gratuité des transports en commun. Dès que ces personnes trouvent un emploi, souvent faiblement rémunéré (salaire social minimum), cet avantage leur est perdu. Compte tenu d'autres coûts inhérents à la vie active, il arrive régulièrement que ces individus se voient financièrement plus mal placés dès qu'ils ont accepté un travail. Socialement, le fait de travailler doit cependant toujours être plus attractif que l'oisiveté. C'est la raison pour laquelle, des adaptations légales aux dispositifs afférents devraient être prévues ;

- **Pacte climat.** Monsieur le Secrétaire d'Etat rappelle que le *Klimadag* est le forum idéal pour échanger des expériences entre communes membres du *Klimabündnis*. Dès que des leçons sauront être tirées des projets pilotes d'offices sociaux (RésoNord, Canton de Redange, ...) actuellement en cours, ces expériences seront partagées au *Klimadag*. Un député suggère d'y inviter également les membres de la Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés ;
- **Part de l'énergie dans la composition du panier type.** En appui des dires de Monsieur le Secrétaire d'Etat au Développement durable et des Infrastructures, Monsieur le Président renvoie aux dernières positions de référence de la consommation privée et leur pondération, telles que publiées par le STATEC. Ceux-ci renseignent que l'électricité a une part dans ce panier de 13,2 (de 685,7 points IPCN), le gaz de 10, le tabac et les boissons alcoolisées de 27,7, tandis que tout ce qui a trait à l'automobile privée a un poids de 117 (63+54).

Un député tient à ajouter que dans ce domaine de ménages financièrement fragiles, les mesures énergétiques proposées devront prioritairement avoir une répercussion positive tangible au niveau du budget de ces ménages. Dans ce contexte précis, l'aspect de la réduction des émissions de GES est secondaire. L'analyse des offices sociaux doit inclure l'ensemble des postes de dépenses d'un tel ménage et se concentrer de prime abord sur ces postes où des adaptations permettront d'assainir au plus vite la situation financière. Le cas échéant, il s'agira nécessairement d'une mission également éducative lorsque la conscience des frais réels occasionnés par certains biens ou certaines habitudes fait défaut.

Conclusion :

Monsieur le Président constate un consensus concernant l'annonce des représentants gouvernementaux de vouloir intégrer l'aspect énergétique dans le suivi social réalisé par les offices sociaux.

Luxembourg, le 6 juillet 2015

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Henri Kox