



EAPN France

Séminaire européen du 1^{er} juin 2022, à Paris

***Précarité Alimentaire et Précarité
Énergétique, en France et en Europe***

**Synthèse et Propositions d'EAPN France et de ses
partenaires**

Juillet 2022



FRANCE22

PRÉSIDENTE FRANÇAISE
DU CONSEIL DE L'UNION
EUROPÉENNE

Table des matières

Introduction	3
Partie 1 : Précarité alimentaire	5
I. L'aide alimentaire en France et en Europe	7
A. La précarité alimentaire (définition et témoignages)	7
B. Les politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire en Europe.....	10
C. Recommandations	14
II. Politique agricole européenne et alimentation	15
A. La Politique Agricole Commune (PAC).....	15
B. Recommandations	18
III. Santé, nutrition et aide alimentaire	19
A. Le Programme National Nutrition Santé.....	19
B. L'accompagnement	19
C. Recommandations	20
Partie 2 : Précarité Énergétique et Rénovation énergétique des logements	21
I. Le Chèque énergie	23
A. Eclairage des administrations française et européenne sur les instruments de politique publique.....	23
B. Eclairages des personnes concernées et acteurs associatifs	24
C. Nos recommandations	27
<i>Mesures structurelles</i>	27
<i>Mesures conjoncturelles</i>	27
II. La rénovation énergétique	29
A. Les instruments de politique publique.....	29
B. Eclairages des personnes concernées et acteurs associatifs	32
C. Nos recommandations	34
Nos Membres	36
Contact	37

Introduction

Qui nous sommes

EAPN France est la branche française d'EAPN Europe, réseau européen de lutte contre la pauvreté.

EAPN Europe (European Anti Poverty Network) est un réseau européen de lutte contre la pauvreté, créé en 1990. Il est composé de 31 réseaux nationaux regroupant des associations nationales, régionales et locales et de 18 grandes associations européennes. Son activité consiste à faire de la lutte contre la pauvreté une des priorités de l'Union Européenne et, à terme, à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale. La participation des personnes en situation de pauvreté est un des axes majeurs de son action.

EAPN France regroupe des associations nationales et des collectifs associatifs régionaux du secteur de la solidarité, qui gèrent pour certains de nombreux établissements et structures sociales et médico-sociales.

Ces associations et collectifs régionaux contribuent à l'insertion des personnes les plus fragiles par le logement, l'emploi, l'activité économique, l'acquisition de la langue ou les loisirs.

L'UNIOPSS est à l'origine de la fondation de l'European Anti Poverty Network-EAPN Europe et de EAPN France.

Le réseau EAPN-France a 4 objectifs principaux :

- Faire reconnaître la possibilité, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, de retravailler un jour.
- Faire reconnaître un droit pour les personnes les plus fragiles, à des ressources suffisantes, stables et prévisibles, par l'existence d'un revenu minimum adéquat.
- Faire reconnaître le droit de disposer de services sociaux de qualité pour tous avec un accompagnement des personnes les plus fragiles.
- Renforcer la prise en compte de la parole des personnes fragiles et pauvres dans l'élaboration des politiques qui les concernent, parce qu'elles sont aussi des « experts » en la matière.

EAPN France souhaite orienter ses travaux à venir notamment autour des thèmes suivants : la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, l'accès de tous à une alimentation durable, un minima social en Europe (EMIN), la résorption du mal logement, l'accès à l'éducation et à la culture, et le lien avec les autres EAPN nationaux.

Le séminaire du 1^{er} juin

Dans le cadre de la Présidence Française du Conseil de l'UE (PFUE – du 1er janvier 30 juin 2022), EAPN France organise une journée exceptionnelle sur l'Europe sociale en partenariat avec la Représentation de la Commission Européenne en France, la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), les Petits Frères des Pauvres, le Secours Catholique, ReVivre dans le monde, l'Armée du Salut, le Conseil National des Personnes Accompagnées et avec le soutien de l'UNIOPSS.

EAPN France, de par sa nature européenne, a vocation à diriger son plaidoyer, notamment, vers la sphère européenne pour faire avancer l'Europe Sociale. Plus précisément, notre action s'inscrit dans le cadre de la mise en application du Socle Européen des Droits Sociaux, et particulièrement du principe 20 « Accès aux services essentiels » qui comprend la précarité énergétique et la précarité alimentaire, sujets de notre séminaire.

La précarité est un phénomène systémique, qui englobe le logement et l'alimentation, mais aussi l'éducation, la santé, le travail, l'accès au droit, l'accès aux services publics etc. Nous avons fait le choix de thématiser et séparer notre séminaire en deux parties distinctes, la précarité alimentaire et la précarité énergétique, tout en faisant constamment le rappel, lors de cette journée et dans ce livrable, que l'impossibilité de vivre dignement de son revenu ou de son salaire est à la base de cette précarité endémique – raison pour laquelle **notre première recommandation est l'augmentation du salaire minimum et du revenu minimum en France et dans l'UE.**

Cet évènement social européen, traduit simultanément en anglais, allemand, tchèque et espagnol, et unique lors de cette PFUE a donc réuni personnes en situation de précarité, représentants d'associations françaises et européennes, experts, eurodéputés et institutionnels (Commission Européenne et administration française), le temps d'une journée de discussion et de réflexion collective. Ce livrable de recommandations **crédibles** et **réalisables** est le fruit de nos discussions du 1er juin.

Partie 1 : Précarité alimentaire

La précarité alimentaire désigne une « *situation dans laquelle une personne ne dispose pas d'un accès garanti à une alimentation suffisante et de qualité, durable, dans le respect de ses préférences alimentaires et de ses besoins nutritionnels, pouvant entraîner ou découler de l'exclusion et de la disqualification sociale ou d'un environnement appauvri* »¹.

Cette situation concerne de plus en plus de personnes en France et en Europe, notamment depuis la crise sanitaire. Pour y remédier, un outil de politique publique a été massivement déployé, développé et financé, ces dernières années : **l'aide alimentaire**. La distribution gratuite ou à bas prix de denrées alimentaires ou de repas, en épiceries sociales, en centres de restauration collective, ou en maraude est salvatrice pour de nombreuses personnes et a considérablement augmenté². Elle est la conséquence d'une augmentation de la précarité au sein des populations européennes.

Nous avons traité, lors de notre séminaire du premier juin, ces sujets (précarité alimentaire et aide alimentaire), en les séparant en trois parties : L'aide alimentaire en France et en Europe, Politique agricole européenne et alimentation et Santé, nutrition et aide alimentaire.

Bien que conscient que l'aide alimentaire n'est qu'une solution conjoncturelle à la précarité des ménages, et qu'une approche structurelle consisterait à éradiquer la pauvreté, comme s'y était engagé Emmanuel Macron en 2017, EAPN France fait le constat, aux côtés d'autres structures (Secours Catholique, ...), que l'aide alimentaire n'est pas satisfaisante : du point de vue de la quantité, de la qualité, et de l'équilibre nutritionnel, notamment.

Notre séminaire n'a pas pour objectif de faire vivre le système actuel, mais de **montrer les difficultés que rencontrent les bénéficiaires dans l'aide alimentaire, le gâchis de l'aide alimentaire, et les surcoûts que l'aide alimentaire représente**. Notre démarche, participative, a permis de faire émerger des solutions et recommandations plus respectueuses des personnes en situation de précarité, tenant compte de leur autonomie, de leurs besoins et habitudes de consommation, et en accord avec des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et des personnes.

¹ Labo de l'économie sociale et solidaire (ESS), *Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tou·te·s à une alimentation de qualité*, octobre 2021

² + 10,6% de volumes de denrées distribuées **en 2020** par les 6 associations nationales de distribution alimentaire (Croix-Rouge française, Restaurants du cœur, Secours Catholique, Secours Populaire français, Association Nationale de Développement des Epiceries Solidaires ou ANDES, Fédération française des banques alimentaires), Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, communiqué « *Aide alimentaire : une hausse prononcée des volumes distribués par les associations en 2020* » <<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiquede-presse/aide-alimentaire-une-hausse-prononcee-des-volumes-distribues-par-les>>

EN BREF

PRECARITE ET AIDE ALIMENTAIRE

- Mettre fin aux « mesurette » et appréhender la précarité alimentaire sous le spectre de la lutte contre la précarité.
- Livrer des repas adaptés aux maladies et à l'état de santé des personnes hébergées dans les centres d'hébergement par les mairies, et réchauffés en chambre, dans les micro-ondes, contre une participation financière, selon les revenus.
- Associer plus étroitement les personnes hébergées à l'élaboration des repas, pour améliorer les conditions d'hébergement des personnes hébergées, retrouver une dignité alimentaire et pour réduire le gaspillage.
- Généraliser les tarifs sociaux dans la restauration collective, leur automatisation, et soutenir l'évolution de son approvisionnement par des produits plus durables et des filières locales.
- Inclure les étudiants étrangers parmi les bénéficiaires des mesures luttant contre la précarité alimentaire étudiante.

POLITIQUE AGRICOLE EUROPEENNE ET AIDE ALIMENTAIRE

- Réorienter la Politique Agricole Commune pour accompagner les agriculteurs qui fournissent un effort pour préserver le climat et limitent l'utilisation des produits de synthèse.
- Territorialiser la lutte contre la précarité alimentaire et encourager l'élaboration de modèles soutenables qui puissent être dupliqués par exemple création d'une centrale d'achat pour négocier et acheter des denrées à des prix intéressants.

SANTE, NUTRITION ET AIDE ALIMENTAIRE

- Accompagner les bénévoles et les personnes en situation de précarité afin de ne pas être dans l'injonction : adapter et traduire l'outil que constitue le PNNS afin de donner du pouvoir d'agir aux gens. Ça passera par plus d'accompagnement, par exemple des ateliers cuisine, pour créer du lien social, sortir de l'isolement, prendre du plaisir et adapter son alimentation aux recommandations.

L'ensemble des mesures proposé par le Secours Catholique et présenté par **Marie Drique, chargée de projet « Accès digne à l'alimentation »**, dans « L'Etat de la pauvreté en France en 2022, Faim de dignité », sont à reprendre en totalité.

Elles s'appuient sur une approche systémique qui se décline en 3 volets : revenus des ménages, transition écologique et démocratie et cohésion sociale.

I. L'aide alimentaire en France et en Europe

A. La précarité alimentaire (définition et témoignages)

Sans remettre en cause notre principale revendication, qui est de mettre fin à la pauvreté et d'augmenter les revenus et salaires, nous avons constaté **l'inadéquation de l'offre de l'aide alimentaire**, quel que soit sa forme, avec les habitudes alimentaires des personnes en situation de précarité, leur état de santé, ou encore **avec les recommandations nutritionnelles nationales en vigueur dans le Plan National de Nutrition Santé (PNNS)**.

Par exemple, il est arrivé que des produits périmés soient distribués dans des épiceries sociales, qui ont du mal, en raison notamment de leur mode de financement et d'approvisionnement, à distribuer des produits de qualité satisfaisante et suffisamment diversifiés. De la même manière, le système actuel n'est que trop peu adapté aux personnes hébergées en hôtel social et dont l'état de santé impose un régime alimentaire spécifique.

EAPN France et ses membres appellent à placer au centre des préoccupations la dignité alimentaire des personnes en situation de précarité, et, de cette manière à associer beaucoup plus étroitement, du sommet (élaboration des politiques publiques) jusqu'à la base (dans la relation avec le bénévole en épicerie sociale), les personnes en situation de précarité.

Lou Hamida, membre du CNPA et membre du CA de EAPN France, indique qu'une plateforme d'initiatives (constats et préconisations) a été élaborée par le CNPA et les CRPA : « Paroles sans filtre ». Elle recense ainsi tous les griefs qui sont faits par ces personnes à l'égard des politiques qui les concernent : discriminations, absence de choix, inégalités territoriales ...

Le Conseil National de l'Alimentation a également recueilli les paroles du Panel citoyen et en a dégagé 4 axes en avril 2022 sur lesquels se pencher afin d'améliorer les aides alimentaires :

- Prendre le problème des précarités alimentaires à la racine
 - Considérer l'alimentation comme un droit fondamental en France et en Europe
 - Augmenter les ressources financières pour contribuer à une meilleure autonomie des personnes
 - Agir contre la précarité alimentaire à l'échelle européenne et mondiale par la coopération
- Changer et diversifier le fonctionnement actuel de l'aide alimentaire
 - Avoir un meilleur contrôle des actions et des dépenses des associations d'aide alimentaire
 - Améliorer l'accès à l'aide alimentaire

- S'assurer de la qualité des denrées alimentaires distribuées (variées, non périmée, équilibrées)
 - La précarité alimentaire ne doit pas continuer à être un débouché marchand de la lutte contre le gaspillage
 - Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire
 - S'inspirer des modèles de lutte contre la précarité alimentaire déjà existants et qui fonctionnent à l'étranger (accès à la terre du modèle brésilien, actions collectives et prévention du modèle canadien, accès aux revenus décents par le travail du modèle norvégien)
 - Répondre de façon indifférenciée aux besoins alimentaires des territoires
- Améliorer la qualité des produits pour une alimentation durable saine et suffisante pour toutes et tous
 - Avoir un accès facile pour toutes et tous aux produits de bonne qualité pour la santé
 - Favoriser la production agricole biologique et respectueuse des sols et de la biodiversité
 - La participation et l'écoute des personnes en situation de précarité sont indispensables et primordiales
 - Instaurer un dialogue horizontal entre les personnes élues et les personnes en situation de précarité alimentaire
 - Mettre tous les profils de personnes en situation de précarité au centre du débat et identifier les « invisibles »
 - Mettre au centre la personne en tant qu'humain et non en tant que précaire
 - Faire évoluer la place que la société donne aux personnes en situation de pauvreté

1. L'alimentation en centre d'hébergement – Sois pauvre, mange et tais-toi

Marie Gouthière, déléguée CRPA IdF, pose le problème de la **qualité des produits et des repas distribués en centre d'hébergement**. De mauvaise qualité, ou mal préparés/préchauffés par le personnel, certaines personnes hébergées préfèrent ne pas manger que manger ces produits. Ils sont le symptôme des abus qui règnent dans certains centres d'hébergement, où les personnels, direction incluse, semblent considérer que la position d'aidé·e, dans laquelle se retrouvent les personnes hébergées, justifie une gestion verticale ou leur parole n'a pas à être prise en compte.

2. La précarité alimentaire étudiante

Théophile Enguie Obame, de la Fondation de l'Armée du Salut, souligne le paradoxe qu'il y a entre la précarité étudiante, qui s'est considérablement développée avec la crise du Covid, et le gaspillage alimentaire réalisé chaque jour dans les restaurants universitaires. De plus, il fait remarquer que les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre la précarité alimentaire étudiante, en 2020, ne concernaient pas les étudiants étrangers, pourtant plus souvent en situation de précarité que les étudiants français. Pour cette raison, le constat de dire que le nombre d'étudiants qui vivent la précarité alimentaire se limite aux seuls étudiants boursiers est erroné.

3. La précarité et les banques alimentaires en Allemagne

Cristina Varela, de EAPN Allemagne, a pu nous apporter un éclairage précieux sur les pratiques à l'usage en Allemagne, et sur le fonctionnement des banques alimentaires.

Une fois par semaine des denrées sont distribuées. Pour pouvoir avoir accès à ces banques alimentaires et à ces distributions, il est indispensable de démontrer sa situation précaire, et sa qualité de bénéficiaire de certaines aides sociales. L'aide alimentaire coûte, par ailleurs, 2 euros pour chaque passage. Les files d'attente sont longues, avec parfois plus de 50 personnes.

Les banques alimentaires travaillent exclusivement avec les bénévoles, sans aucune aide d'état. Les bénévoles qui distribuent l'aide alimentaire reçoivent une gratification en nature.

Les denrées alimentaires distribuées contiennent beaucoup de graisse, de sucre et glucide. Il y a aussi des fruits et légumes, mais pas suffisamment. Parfois il y a de la pourriture sur les produits, et les fruits et légumes sont rarement frais.

En parallèle des banques alimentaires, il existe également le système « Food sharing », pour lequel il n'est pas nécessaire de prouver sa précarité. Son fonctionnement est similaire à celui des banques alimentaires, mais reste accessible à tous et toutes, gratuitement. Cette distribution est organisée en ligne.

Les banques alimentaires récupèrent des denrées alimentaires non vendues mais qui sont encore de bonne qualité. Et pour le système de food sharing, ce système récupère les restes résiduels qui n'ont pas été récupérés par les banques alimentaires.

B. Les politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire en Europe

1. L'Union Européenne

L'instrument principal est le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), institué par le règlement européen 223/2014 du 11 mars 2014. Il nous a été présenté par **Teresa Epalza, policy officer à la DG EMPLOI de la Commission Européenne**. Ce fond avait pour objectif la réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale, en leur apportant une aide alimentaire **et/ou matérielle**. Il couvrait la période allant de 2014 à 2020.

En 2021, pour la période 2022-2027, le FEAD a été inclus dans un instrument plus large englobant d'autres fonds, le FSE+ (Fond Social Européen, institué par le règlement européen 2021/1057).

Le règlement FEAD distingue deux programmes, à mettre en application selon la situation et l'état de pauvreté dans les États Membres :

- Le **programme opérationnel I** : « Programme opérationnel d'aide alimentaire et/ou matérielle de base » soutient la distribution de nourriture et/ou d'aide matérielle de base aux personnes les plus démunies, combinée, le cas échéant, à des mesures d'accompagnement visant à atténuer l'exclusion sociale des personnes les plus démunies ;
- Le **programme opérationnel II** : « Programme opérationnel pour l'inclusion sociale des personnes les plus démunies » soutient les activités en dehors des mesures actives du marché du travail, consistant en une assistance non financière et non matérielle visant à l'inclusion sociale des personnes les plus démunies.

Chaque État membre décide, en fonction de la situation de pauvreté et de privation et des politiques nationales de lutte contre celles-ci, de l'objectif de son programme opérationnel (type I ou type II), du type d'assistance spécifique à fournir, des groupes cibles à atteindre et de la couverture géographique.

Pour la France, les mesures d'accompagnement proposées par les organisations partenaires ne sont pas financées par le FEAD. Ces mesures sont soutenues par les financements nationaux et locaux au travers de subventions annuelles versées aux organisations et de leurs fonds propres.

2. Les exemples de l'Espagne et de l'Allemagne

- L'utilisation du FSE+ en Allemagne

Le FEAD, qui a donc intégré le FSE+ pour la période 2022-2027, soutient des projets en Allemagne pour les personnes en situation de précarité et qui n'ont pas ou peu accès aux services d'assistance locaux ou régionaux. **Le programme**

opérationnel soutenu par le FEAD en Allemagne est un programme de type II, soit concentré sur l'inclusion sociale. La Suède, les Pays Bas et le Danemark ont également fait le choix d'un programme similaire.

En Allemagne, le public visé comprend :

1. Les migrants citoyens de l'UE particulièrement défavorisés, y compris les parents avec leurs enfants en âge préscolaire (jusqu'à 7 ans),
2. Les sans-abri et les personnes menacées de le devenir.

Le FEAD sert à aider les municipalités à faire face aux défis résultant de l'immigration croissante de citoyens de l'Union en provenance d'autres États membres.

Le FEAD remplit une fonction de passerelle entre les personnes aidées et les systèmes de soutien existants. Un financement est accordé pour du personnel supplémentaire, notamment pour des conseillers de proximité et dans les centres de conseil locaux. Leur tâche consiste à aider les personnes concernées à accéder aux programmes existants, par exemple à des cours de langue ou à des consultations médicales, et à les aider à en faire un usage aussi durable que possible. Les enfants d'immigrés citoyens de l'UE doivent être intégrés dans des services d'éducation précoce et d'aide sociale, tels que des crèches ou d'autres programmes préscolaires ou de loisirs.

La coopération entre les municipalités, les institutions sociales non gouvernementales et d'autres organisations à but non lucratif est obligatoire pour les organisations de gestion de projets. Cela rend les projets plus transparents et plus efficaces.

- La précarité alimentaire en Espagne

Graciela Malgesini, policy coordinator à EAPN Espagne, sur la précarité alimentaire en Espagne. Les personnes d'origine étrangère et les foyers monoparentaux sont les plus touchés par ce phénomène, même s'il existe des disparités entre les différentes communautés autonomes espagnoles.

Les politiques sociales sont un domaine qui relève du champ de **compétence des communautés autonomes**, y compris en matière de sécurité alimentaire. Toutefois, la mise en place du **FEAD et le financement** par celui-ci des produits distribués relève encore des **autorités centrales**. Pour l'année 2020, ce sont près de 80 millions d'euros, soit 96,4 millions de kilos de denrées (produits alimentaires et d'hygiène) qui ont été livrés via un système de distribution à travers 5.633 entités sociales à but non lucratif. En plus des distributions de denrées, a été mis en place un système de cartes à utiliser en supermarché, et également un système de livraison à domicile pour les personnes ne pouvant pas se déplacer.

On observe actuellement une augmentation du taux de pauvreté et d'exclusion et du taux de carence alimentaire, malgré l'augmentation des minima sociaux, des salaires et des pensions, en raison notamment de l'inflation. Toute cette question sera d'autant plus d'actualité et pressante que l'hiver arrivera.

La disparition du FEAD dans le cadre du FSE+ aura une conséquence importante. Le transfert de cette compétence aux communautés autonomes entrainera une augmentation de la charge bureaucratique, et des inégalités territoriales. Les gouvernements régionaux lanceront des appels à projets publics pour satisfaire seulement les "besoins de base" de la population, et aucun critère commun pour l'octroi de ces subventions ne sera établi entre les gouvernements régionaux.

3. La France

- L'utilisation du FSE+ en France

La France a choisi de se concentrer uniquement sur le volet de la lutte contre la précarité alimentaire en achetant, pour le compte des associations partenaires du Fonds, des denrées alimentaires. Le programme FEAD français disposait sur 2014-2020 de 587 millions d'euros avec un cofinancement de l'Union européenne à hauteur de 85%.

Pour la période 2021-2027, la France dispose de 647 millions d'euros de crédits pour le programme FSE+ « Soutien européen à l'aide alimentaire » avec un co-financement de l'Union européenne à hauteur de 90% des dépenses effectuées. C'est-à-dire que l'UE finance exclusivement l'achat de denrées alimentaires à hauteur de 582,3 millions d'euros.

Selon le site du Ministère de la Santé et des solidarités, « **la France a fait le choix de conserver un programme spécifiquement consacré à l'aide alimentaire et à l'accompagnement des personnes les plus démunies, dans le cadre de l'objectif M du FSE+ : lutter contre la privation matérielle en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle aux personnes les plus démunies, y compris en prenant des mesures d'accompagnement** ».

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) est l'autorité de gestion du programme FSE+ « Soutien européen à l'aide alimentaire » et coordonne les actions des différents acteurs. Elle était représentée, lors de notre séminaire, par **Denis Darnand, sous-directeur de l'inclusion sociale, l'insertion et la lutte contre la pauvreté.**

L'établissement public FranceAgriMer est l'organisme intermédiaire chargé de l'achat des denrées alimentaires qui seront ensuite distribuées aux associations bénéficiaires du programme. Seul un certain nombre d'associations peuvent être bénéficiaires du programme FSE+ « Soutien européen à l'aide alimentaire », sous réserve d'habilitation par les pouvoirs publics après réponse à

un appel à candidature. Aujourd'hui, quatre associations sont habilitées pour recevoir les denrées acquises par FranceAgriMer grâce au FSE+ : La Croix Rouge, Le Secours Populaire, La Fédération Française des Banques Alimentaires, Les Restaurants du Cœur.

Les crédits européens sont répartis entre ces quatre associations au début de chaque campagne annuelle ou pluriannuelle d'achats de denrées. Celles-ci transmettent par la suite une expression de besoins pour répartir les crédits alloués entre la trentaine de denrées achetées par FranceAgriMer. Par le biais de leurs réseaux respectifs, et les associations locales habilitées ou CCAS, elles en assurent la distribution à leurs bénéficiaires sur tout le territoire français (et en Outre-mer : Réunion, Guadeloupe, Martinique).

- Les politiques nationales complémentaires

En plus de l'utilisation du FEAD, la politique française de lutte contre la précarité alimentaire consiste également en d'autres instruments et dispositifs de politique publique.

L'aide alimentaire au niveau national est financée, en plus du FEAD/FSE+, par des contributions privées (dons des distributeurs, dons des producteurs agricoles et des industries agro-alimentaires, dons des particuliers aux associations...), des subventions de l'État et des Collectivités Territoriales, et la défiscalisation des dons financiers et de denrées.

Depuis la **loi du 11 février 2016**, dite Garot, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, il existe également une obligation pour les magasins alimentaires de plus de 400 m² de proposer une convention de don à des associations pour la reprise de leurs invendus alimentaires encore consommables.

La politique d'aide alimentaire est, selon le ministère de la Santé et des Solidarités, une politique interministérielle « par nature ». Elle s'inscrit dans le cadre des différentes politiques publiques sociales :

- Politique de lutte contre la pauvreté portée par le ministère des Solidarités et de la Santé, en particulier à l'égard des plus jeunes enfants dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ;
- Programme national nutrition santé (PNNS) qui formule des recommandations pour une alimentation favorable à la santé et constitue un outil efficace de communication auprès des publics les plus démunis et des acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire ;
- Programme national pour l'alimentation (PNA) qui vise à une alimentation saine, de qualité, durable et accessible à tous à travers trois axes : la justice sociale qui comprend un volet de lutte contre la précarité

alimentaire, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'éducation alimentaire.

Est également prévue la mise en place d'un **chèque alimentaire d'une valeur annuelle de 100 euros**, majorée de 50 euros par enfant. La mesure, en prévision lors du séminaire a depuis été acceptée et mise en œuvre.

C. Recommandations

- Mettre fin aux « mesurette » et appréhender la précarité alimentaire sous le spectre de la lutte contre la précarité.
Augmenter les revenus, augmenter les salaires, permettre aux gens de vivre dignement sans avoir recours à des mesures ponctuelles d'aide qui coûtent cher et qui ne règlent pas le problème, comme le chèque alimentaire, annoncé récemment.
 - Un revenu minimum garanti pour tous les habitants en situation régulière, à partir de 18 ans, sous conditions de ressources. Fixé à 50% du niveau de vie médian, soit 919€ en 2019, ce revenu devra être accessible le plus automatiquement possible.
 - Réduire le non recours aux droits sociaux en rendant ceux-ci automatiques et en renforçant l'accompagnement individualisé des personnes allocataires.
 - Renforcer les protections en matière de revenus pour qu'elles couvrent mieux les personnes vulnérables, ce qui suppose d'abord de ne pas détricoter celles qui existent, notamment l'assurance chômage, les retraites, les aides au logement et les minimas sociaux.
- Généraliser les tarifs sociaux dans la restauration collective, leur automatisation, et soutenir l'évolution de son approvisionnement par des produits plus durables et des filières locales.
- Livrer des repas adaptés aux maladies et à l'état de santé des personnes hébergées dans les centres d'hébergement par les mairies, et réchauffés en chambre, dans les micro-ondes, contre une participation financière, selon les revenus.
Ce service serait géré par la mairie, en collaboration avec l'hébergeur. Ce point est particulièrement nécessaire car, aujourd'hui, trop de personnes diabétiques, par exemple, en situation de précarité n'ont pas une alimentation adaptée à leurs maladies.
- Associer plus étroitement les personnes hébergées à l'élaboration des repas, pour améliorer les conditions d'hébergement des personnes hébergées, retrouver une dignité alimentaire et pour réduire le gaspillage.

- Inclure les étudiants étrangers parmi les bénéficiaires des mesures luttant contre la précarité alimentaire étudiante.
- Des moyens dédiés pour assurer de réelles conditions de participation des personnes concernées par la précarité alimentaire au diagnostic, au suivi et à l'évaluation des politiques alimentaires : information, formation des personnes, etc.
Cela peut nécessiter des dispositifs ad hoc. Pour le cas des chèques alimentaires bio par exemple, il est nécessaire d'associer des groupes d'usagers, dont des personnes qui vivent la précarité, pour questionner, faire évoluer le dispositif et les modes de réponse aux enjeux d'accès à l'alimentation de qualité, au niveau local aussi bien que national.

II. Politique agricole européenne et alimentation

A. La Politique Agricole Commune (PAC)

La politique agricole commune (PAC) est une politique mise en œuvre par l'Union Européenne dans le but de développer et soutenir les agricultures des États membres. Son fonctionnement et ses missions ont évolué depuis sa création en 1962.

Les incertitudes commerciales et l'impact environnemental de l'agriculture justifient le rôle important que joue le secteur public pour les agriculteurs. La PAC intervient en prenant les mesures suivantes :

- **L'aide au revenu**, allouée au moyen de paiements directs, garantit la stabilité des revenus et rémunère les agriculteurs qui pratiquent une agriculture respectueuse de l'environnement et fournissent des services publics qui ne sont normalement pas rémunérés par les marchés, tels que l'entretien de l'espace naturel ;
- **Les mesures de marché** sont destinées à faire face à des situations de marché difficiles, telles qu'une chute brutale de la demande due à une alerte sanitaire ou une chute des prix résultant d'une offre excédentaire temporaire ;
- **Les mesures de développement rural** s'inscrivent dans le cadre de programmes nationaux et régionaux pour répondre aux besoins et aux enjeux spécifiques des zones rurales.

En 2013, la PAC est réformée pour la période 2014-2020. Cette réforme comprend notamment une évolution importante : **la transformation du Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD), qui depuis 1987 dépendait de la PAC, en Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD), indépendant**

de la PAC. Il utilisait les stocks d'inventus issus de la PAC en les redistribuant à des associations caritatives agréées. Vers la fin du PEAD, la diminution du nombre de stocks d'inventus issus de la PAC était complétée, à la marge, par l'achat direct des produits par l'Union européenne. L'importance prise par ces achats est devenue telle que la CJUE³ a considéré que le PEAD n'était plus lié à la PAC mais relevait de l'aide sociale directe, et devait donc être financée dans ce cadre, lequel n'est pas communautarisé.

En juin 2018, la Commission a présenté des propositions législatives relatives à une nouvelle PAC, plus respectueuse de l'environnement et faisant partie du Green Deal européen. Ce texte a été adopté le 2 décembre 2021, et sera mis en application le 1^{er} janvier 2023.

Une des grandes innovations de la réforme de cette année consiste en la décentralisation de la mise en place de la PAC à partir de 2023. En effet, les États membres ont une certaine autonomie pour mettre en place des mesures incitatives pour le respect de la biodiversité et de l'environnement (autre nouveauté de cette PAC nouvelle version). Les États membres doivent remettre un Plan Stratégique National (PSN), détaillant l'usage qu'il compte faire des fonds européens. Il reviendra à la Commission européenne de vérifier la conformité de ces politiques agricoles aux objectifs affichés et à leur cohérence avec les ambitions du Pacte vert.

1. Souveraineté alimentaire et modèle agricole soutenable socialement et écologiquement

La partie Politique agricole européenne et alimentation a débuté avec l'intervention de **Jérémy Decerle, eurodéputé Renaissance et agriculteur**, placé sous le spectre de la sécurité et la souveraineté alimentaires, dans un contexte de guerre et de crise.

L'UE s'engage de plus en plus à prendre des décisions sur la souveraineté alimentaire. On constate une prise de conscience des 3 institutions.

Malgré la nécessité d'agir, Monsieur Decerle souligne que l'alimentation et l'agriculture européenne reposent sur des standards de production, en matière de bien-être animal et d'environnement, qui sont les plus élevés au monde. Des initiatives comme le Green Deal, ou la stratégie De la Ferme à la Table marquent cette volonté d'améliorer l'agriculture. De plus, l'agriculture ne continuera à progresser que si les agriculteurs et éleveurs sont mieux rémunérés.

Enfin, le choix de séparer l'aide alimentaire de la PAC n'était pas un bon choix stratégique, et Monsieur Decerle appuie pour relier de nouveau ces deux politiques.

³ Tribunal de l'Union Européenne, affaire T-576/08, Allemagne c. Commission, 13 avril 2011

Benoît Biteau, eurodéputé Les Verts, a insisté, lors de son intervention, sur la nécessité d'élaborer des politiques publiques qui ne s'attaquent pas qu'aux conséquences (la précarité alimentaire) mais aux causes principalement. Il a identifié 3 problèmes :

- i. Les intermédiaires entre agriculteurs et agricultrices et consommateurs se gavent et spéculent.
- ii. La PAC, qui représente plus du tiers du budget total de l'UE, est une politique qui soutient les logiques de production dédiées à l'exportation plutôt qu'à satisfaire l'alimentation locale : 2% de la production locale finit dans les assiettes locales. Il souligne également les difficultés également de la PAC à répartir les subventions : 80% de cette enveloppe est dédiée à 20% des agriculteurs qui utilisent massivement pesticides et engrais de synthèse. La PAC sert et finance un modèle d'agriculture qui accélère le dérèglement climatique et détruit les écosystèmes (70% des pans de biodiversité d'insectes ont disparu, 40% des pans de cortèges d'oiseaux ont disparu, à cause des pratiques agricoles actuelles).

Jérémy Decerle rappelle à ce propos qu'il faut souligner les efforts des agriculteurs et agricultrices sur qui repose le fardeau de devoir nourrir la population. Beaucoup d'entre eux sont également en situation de précarité.

- iii. L'engagement de politiques publiques curatives pharaoniques résultant de pratiques agricoles destructrices.

Les solutions : avoir l'audace de réorienter ces enveloppes publiques. La PAC doit partager les ressources et accompagner les agriculteurs qui fournissent un effort pour préserver le climat et limitent l'utilisation des produits de synthèse.

2. La territorialisation de l'aide alimentaire

Huguette Boissonnat, de Plan Alimentaire Territorial Sud 54 (Terres de Lorraine), a présenté la territorialisation de l'aide alimentaire. Il convient d'utiliser les dynamiques du territoire qui existent déjà et s'en servir pour mettre en place un circuit d'aide alimentaire. Cela permet également une adaptation de l'aide alimentaire aux contextes locaux : ça n'est pas l'imposition de produits et bonnes pratiques de manière verticale par des décideurs qui pourraient être déconnectés de la réalité territoriale.

La territorialisation permet par exemple, en s'organisant, de créer sa centrale d'achat et négocier et acheter des produits locaux pour les épiceries sociales locales.

B. Recommandations

1. *Sur la précarité des agriculteurs*

- Réformer la PAC de manière à ce qu'elle incite à produire d'une manière soutenable en respect avec la biodiversité, avec un usage limité des engrais de synthèse et pesticides.
- Soutenir largement, au niveau national et international, les conversions, installations et transmission des exploitations en agroécologie, au regard des besoins locaux.
Les subventions accordées dans le cadre de la PAC doivent être orientées en ce sens.
- Mieux distribuer l'argent généré par l'industrie agroalimentaire au profit des agriculteurs et éleveurs.
Les distributeurs et transformateurs prennent trop de marge par rapport aux prix et par rapport à ce que prend l'agriculteur (ce dernier prend 8 centimes sur 1 euro de produits vendus en bout de chaîne)⁴.

2. *Sur la territorialisation de l'aide alimentaire*

- Préparer un programme de soutien au développement de la présence d'une offre alimentaire de qualité dans les territoires les plus pauvres, comme enjeu de justice territoriale.
Une étude du maillage territorial de l'offre alimentaire durable, déclinée à une échelle de gouvernance alimentaire locale, avec la contribution des personnes qui vivent la précarité alimentaire, permettra de concevoir un programme adapté aux besoins.
- Mettre en place une gouvernance de la transition alimentaire inclusive, à toutes les échelles territoriales pertinentes, avec les personnes en situation de précarité, qui articule court terme et long terme.
Le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA) doit remplir ce rôle de mise en cohérence des politiques publiques.

⁴ « La libéralisation des marchés laitiers. Quelles réponses des acteurs économiques et des politiques ? », Virginie Baritoux, Vincent Chatellier, Aurélie Trouvé, dans *Économie rurale* 2018/2 (n° 364), p. 7 - 12

III. Santé, nutrition et aide alimentaire

A. Le Programme National Nutrition Santé

Le Programme National Nutrition Santé (PNNS) a pour objectif général l'amélioration de l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition. Il contient des objectifs fixés tous les 5 ans par le Haut Conseil de la Santé Publique en France.

Selon **Damien Galtier, nutritionniste au Centre Hospitalier Manhès de Fleury-Mérogis**, le défi principal que posent ces recommandations, qui s'adressent à tous et toutes, concerne leur applicabilité dans les foyers les plus modestes. **Le PNNS ne tient pas en compte des inégalités de revenu.** D'autant plus depuis la mise en place du PNNS-4 en 2019, qui prend mieux en compte l'environnement, dont les recommandations biologique, locale, avec plus de fruits, légumes et légumineuses. Ces recommandations représentent un surcoût !

Henry Vigourd, délégué CRPA de la région Grand Est, faisait remarquer que le prix des denrées en supermarché atteint un coût prohibitif, notamment pour les personnes au RSA. Il notait que la recherche de denrées vendues à un prix abordable est terriblement chronophage, et donc incompatible avec l'emploi du temps de quelqu'un qui travaille, ou doit s'occuper de sa famille.

L'aide alimentaire est montrée du doigt comme n'accomplissant pas son rôle, incapable de suivre les recommandations du PNNS. Une étude ABENA de 2013 montre que deux tiers des bénéficiaires d'une épicerie solidaire sont en surpoids/obésité/ ou ont une maladie cardiovasculaire/diabète etc.

B. L'accompagnement

En 2019, un projet expérimental a été mis en place : PREVALIM. Regroupant plusieurs acteurs (ReVivre, hôpitaux, ANSA, etc.), ce projet a pour but de faire de l'accompagnement dans les épiceries sociales et comment y améliorer l'offre alimentaire.

En effet, les recommandations du PNNS ne sont pas suivies, notamment en raison de la rareté de certains produits en épicerie sociale. Le prix des aliments, le stockage ou le mode d'approvisionnement basé sur la récupération de produits invendus d'autres marques sont d'autant d'obstacles pour expliquer la qualité ou l'absence de certains produits. Enfin, les habitudes alimentaires des personnes en situation de précarité sont une dernière explication.

Le résultat principal de ce projet expérimental réside dans l'accompagnement. Les bénévoles sont la clé de voûte dans le choix des bénéficiaires. En améliorant

l'accompagnement et en formant les bénévoles, les personnes en situation de précarité deviennent plus autonomes, car on leur donne les moyens d'agir. **L'accompagnement est important, afin de ne pas être dans l'injonction.** Il sert à traduire l'outil PNNS, faire comprendre le message et les recommandations, et essayer de donner du pouvoir d'agir aux gens.

Quel type d'accompagnement ?

Un accompagnement classique en épicerie sociale d'une personne en situation de précarité par un bénévole est la solution de base, à condition que le bénévole soit formé.

Des solutions plus originales ont également été conçues, comme des ateliers de cuisine : en créant du lien social, les personnes en situation de précarité sortent de l'isolement, et sont sensibilisés aux recommandations du PNNS dans un cadre non vertical.

C. Recommandations

Les recommandations présentées ci-dessus trouvent également leur place dans ces questions croisées de santé et alimentation.

La principale recommandation consiste ainsi en l'accompagnement des bénévoles et des personnes en situation de précarité afin de ne pas être dans l'injonction : adapter et traduire l'outil que constitue le PNNS afin de donner du pouvoir d'agir aux gens. Cela passera par plus d'accompagnement, par exemple des ateliers cuisine, pour créer du lien social, sortir de l'isolement, prendre du plaisir et adapter son alimentation aux recommandations.

Partie 2 : Précarité Energétique et Rénovation énergétique des logements

La loi du 10 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, énonce la définition suivante de la précarité énergétique :

« Est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

Cette définition permet d'identifier les deux formes principales que prend la précarité énergétique : le **manque de moyens des foyers pour se chauffer correctement**, et le **problème des passoires énergétiques**, logements énergétiquement inefficaces très coûteux pour les personnes qui les habitent.

Nous avons traité, lors de notre séminaire du premier juin, ces deux dimensions (*I. Le chèque énergie, II. La rénovation énergétique*). Personnes en situation de précarité, représentants d'administrations, élus et associatifs ont discuté du chèque énergie, outil français de court terme de lutte contre la précarité énergétique, et de la rénovation énergétique des bâtiments, outil structurel de moyen et de long terme de lutte contre la précarité énergétique.

Ensemble, nous sommes parvenus à faire émerger une série de recommandations pour améliorer de manière très concrète les conditions de vie des personnes précaires en France et en Europe.

EN BREF

SUR LE CHEQUE ENERGIE

- Augmenter de 10% les Aides Personnalisées au Logement (APL).
- Donner la possibilité aux nouveaux arrivants dans le parc social, venus de structures d'hébergement ou médico-sociales, de fournir une attestation d'hébergement, plutôt qu'une taxe d'habitation, (impossible à fournir pour eux) pour bénéficier du chèque énergie.
- Automatiser l'octroi du chèque énergie.
- Intensifier la communication sur le chèque énergie.
- Porter le montant du chèque énergie à 700 Euros par an.

SUR LA RENOVATION ENERGETIQUE

- Mettre en œuvre de manière effective la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, notamment la recommandation 7 ;
- Raccourcir les délais de mise en œuvre des obligations de rénovation énergétique des logements prévus dans le cadre de la révision de la Directive pour l'Efficacité Énergétique des logements.
- Inscrire dans les recommandations spécifiques par pays faites par la Commission Européenne au titre de 2023 (Semestre Européen) le fléchage des crédits issus du plan de relance européen vers la rénovation énergétique des logements sociaux et des logements des propriétaires occupants modestes.
- Mettre en place un reste à charge le plus proche possible de 0 pour les propriétaires occupants modestes. Attribuer pour ce faire des subventions plutôt qu'un prêt avance rénovation.
- Mobiliser les fonds issus du Fonds Social pour le Climat et du FSE + pour la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux et celle des passoires thermiques des propriétaires occupants modestes.
- Augmenter les aides de l'ANAH à destination des propriétaires occupants modestes.

I. Le Chèque énergie

A. Eclairage des administrations française et européenne sur les instruments de politique publique

1. En France

Tina Léger, cheffe de bureau à la Direction Générale de l'Énergie et du Climat, a présenté le chèque énergie, dispositif généralisé en 2018.

Il concerne 5,8 Millions de ménages bénéficiaires et est attribué sous condition de ressources.

Il fonctionne par remise directe de ce chèque papier envoyé par la poste au bénéficiaire en avril de chaque année, puis transmis par la personne à son fournisseur. Une fois le chèque énergie envoyé la 1^{ère} année au fournisseur, ce chèque énergie peut être pré-affecté au fournisseur les années suivantes. L'automatisme du chèque énergie pourrait remédier au taux actuel important de 20% de non-recours, mais la DGEC se heurte à une difficulté technique. Il n'y a actuellement pas de croisement entre les données fiscales des personnes, et notamment leur numéro fiscal, et le numéro de client des personnes concernées chez les fournisseurs d'énergie. **Il est donc en l'état actuel des choses impossible de verser automatiquement le chèque énergie.** Par ailleurs, certains consommateurs ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas de versement automatique de cette aide, par peur de ne plus pouvoir changer aussi librement de fournisseur d'énergie ensuite.

Le montant du chèque énergie varie de 48 à 277 Euros, il est proportionnel aux factures d'énergie payées par la personne, et son montant moyen est de 150 Euros.

2. Dans l'Union Européenne

Gilberto Pelosi, Policy Officer à la DG EMPLOI de la Commission Européenne, indique que le Socle Européen des Droits Sociaux comprend un principe 20 sur l'accès aux services essentiels, dont celui de l'énergie, qui doit être abordable.

*Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, **l'énergie**, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services.*

35 Millions de personnes en Europe ne peuvent chauffer leur logement et 8 % de la population est affectée par la précarité énergétique en Europe⁵.

Ce principe fixe un devoir, pour chaque État membre, d'intervenir de manière active pour aider les citoyens à accéder à l'énergie, soit en plafonnant les coûts de l'énergie, soit en subventionnant une partie des dépenses d'énergie, etc.

Le 16 juin 2022, une recommandation européenne contenant des mesures pour lutter contre la précarité énergétique et des lignes directrices destinées aux États membres ont été adoptées.

Un rapport de la Commission Européenne sur l'accès aux services essentiels dont l'énergie sera publiée à l'automne 2022.

Via le Socle Européen des Droits Sociaux, via cette recommandation à venir sur la précarité énergétique, et via ce rapport de la Commission Européenne à venir sur l'accès aux services essentiels dont l'énergie, l'Europe se donne les moyens d'influer la politique des États membres en matière de lutte contre la précarité énergétique en fixant un cadre juridique et politique qui incite les États membres à se saisir du sujet.

Les associations pourront se référer à ce cadre politique et juridique européen pour obtenir des avancées dans chaque État membre en la matière.

B. Eclairages des personnes concernées et acteurs associatifs

1. Un accès rendu difficile à certaines personnes précaires du fait des pièces exigées

Le sujet de l'accessibilité du chèque énergie a particulièrement été porté par **Marie Lucine Epoh, membre du Conseil National des Personnes Accueillies et membre du Conseil d'Administration d'EAPN France.**

⁵ Selon Eurostat et l'Observatoire National de la Précarité Énergétique.

Pour bénéficier du chèque énergie, il faut fournir des pièces administratives : un avis d'imposition et une taxe d'habitation, qui permettent de vérifier les ressources de la personne et sa composition familiale, c'est-à-dire le nombre de personnes qui composent le foyer et habitent dans le logement.

Or, pour certaines personnes, ces pièces sont impossibles à fournir. Une personne qui sort de Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, ou qui sort d'Appartement de Coordination Thérapeutique après une grave maladie et qui arrive dans un logement social n'a par définition pas de taxe d'habitation à fournir, puisqu'elle était hébergée dans un dispositif médico-social.

Elle pourrait par contre fournir une attestation d'hébergement de son centre d'hébergement ou du dispositif médico-social dont elle sort. A ce jour, ces pièces ne sont pas acceptées. Ce sont pourtant les personnes qui sortent de ces dispositifs qui ont le plus besoin d'une aide rapide pour accéder au logement dans de bonnes conditions et s'y maintenir.

Marie Gouthière, Guy Petta, tous deux membres du Conseil National des Personnes Accueillies et du Conseil d'Administration d'EAPN France, et Alain Gaulon, Secrétaire national confédéral à la Confédération Nationale pour le logement ont fait ce même constat.

Lorsque les personnes sont en grande difficulté, qu'elles doivent se battre chaque jour pour survivre, et font déjà de nombreuses démarches d'accès aux droits pour justifier de leur situation, **devoir faire des démarches supplémentaires pour accéder au chèque énergie est particulièrement difficile**. La réception de ce chèque papier crée beaucoup d'incompréhension chez les personnes, qui malgré des campagnes de communication régulières et des efforts de simplification, ne savent pas bien comment l'utiliser, à qui l'envoyer, et finissent, pour certaines d'entre elles, à renoncer à l'utiliser. La Confédération Nationale des Locataires, qui organise des campagnes de sensibilisation des locataires sur la possibilité d'utiliser le chèque énergie, constate, elle aussi, que bien des locataires ne savent pas qu'ils peuvent l'utiliser ou hésitent à l'utiliser. Selon Tina Léger, cheffe de bureau à la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC, Ministère de l'Écologie), l'automatisme du chèque énergie est actuellement irréalisable pour des raisons techniques. Pour autant, nous appelons l'administration à continuer d'envisager de nouvelles pistes afin de réduire le taux de non-recours à 0% (cf. propositions dans nos recommandations).

2. Un montant insuffisant pour faire face aux dépenses réelles croissantes d'énergie

François Boulot, bénévole spécialisé sur les questions de précarité énergétique au Secours catholique en France, et membre du CA d'EAPN France, a mis en évidence l'insuffisance du montant du chèque énergie.

Son montant actuel de 150 Euros était déjà trop faible pour faire face à des dépenses moyennes d'énergie qui s'élevaient déjà, avant la crise de l'énergie, à environ 1600 Euros par an, selon l'Observatoire de la Précarité Énergétique. Ces 150 Euros ne représentent que 10 % de la dépense ce qui est trop faible.

Jürgen Schneider, représentant d'EAPN Allemagne, indique qu'en Allemagne, comme en France, l'État verse une aide équivalente au chèque énergie français et n'augmente pas de manière durable et structurelle les prestations sociales. Comme en France, les montants insuffisants suscitent l'insatisfaction des personnes. Les associations allemandes souhaiteraient donc une augmentation de ce qui pourrait s'apparenter en France au RSA et à l'APL, et, comme EAPN France, elles demandent une augmentation de la prise en charge de la consommation réelle d'énergie des personnes.

Myra Vrakking, représentante d'EAPN Pays Bas, explique qu'il a été décidé d'un nouveau système d'aide pour lutter contre la précarité énergétique via le versement d'une aide unique de 800 Euros en une seule fois pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, largement insuffisante au vu des factures réelles payées par les locataires de passoires énergétiques. C'est une mesure de court terme. EAPN Pays Bas plaide également pour l'augmentation des prestations sociales structurelles dont l'aide au logement, ainsi que pour une meilleure prise en charge de la rénovation énergétique des logements pour traiter la cause du problème.

Aïtana Alguacil, représentante d'EAPN Espagne, explique qu'en Espagne, 11% de la population n'a pas les moyens de se chauffer convenablement. Plus de 5 Millions de personnes sont en précarité énergétique, et 2, 2 Millions de personnes ont dû retarder le paiement de leur facture d'énergie.

En 2009 a été instauré un chèque social, qui ressemble au chèque énergie en France. En 2019, un projet de loi avait été envisagé pour réduire de 25 ou 40%, selon la composition familiale et les ressources, la facture d'électricité dans la limite d'un certain volume de consommation. Ce projet de loi n'a pu aboutir en 2019 du fait du Covid. Cependant, une stratégie nationale de réduction de la pauvreté énergétique a été mise en place. Et les coupures d'électricité ont été

temporairement suspendues. Et en 2021, le gouvernement a opté pour un rabais sur les factures d'électricité pour les consommateurs vulnérables, qui peut aller de 40 à 70%, et ce jusqu'au 30 juin 2022. Ce chèque social est versé de manière automatique.

C. Nos recommandations

Mesures structurelles

- Un revenu minimum garanti pour tous les habitants en situation régulière, à partir de 18 ans, sous conditions de ressources.
Fixé à 50 % du niveau de vie médian, soit 919 € en 2019, ce revenu devra être accessible le plus automatiquement possible. En Belgique, le gouvernement a présenté en 2022 un projet de réforme visant à augmenter de 22%, d'ici à 2025, certaines prestations sociales hors inflation.
- Augmenter de 10% les APL pour donner aux personnes les moyens de faire face de manière structurelle à leurs dépenses d'énergie.

Mesures conjoncturelles

Axe n°1 : Simplifier l'accès au chèque énergie.

- Rendre possible la transmission d'une attestation d'hébergement par un dispositif social ou médico-social comme pièce justificative pour accéder au chèque énergie en lieu et place de la taxe d'habitation.
- Automatiser l'octroi du chèque énergie comme c'est déjà le cas en Espagne.

Proposition d'EAPN France pour dépasser les obstacles techniques actuels :

1. A la date de signature du contrat d'énergie, le client donne son accord écrit en cochant une case précisant que le chèque énergie peut être versé directement au fournisseur et indique donc son numéro fiscal au fournisseur.
2. Le fournisseur transmet le numéro de client et le numéro fiscal correspondant à la DGEC.
3. La DGEC interroge les fichiers du Fisc pour vérifier l'éligibilité au chèque énergie de la personne en termes de ressources.
4. La DGEC verse au fournisseur le montant du chèque énergie, qui en tient compte pour le calcul du reste à charge au client, et fait apparaître au client pour sa bonne information et éventuelle vérification le montant du chèque énergie.

5. En complément, est mis en place un simulateur de calcul du montant du chèque énergie à disposition du public, qui peut ainsi évaluer à quelle aide il peut prétendre.

- Intensifier la communication sur le chèque énergie.

Axe n°2 : Augmenter le montant du chèque énergie.

- Porter le montant du chèque énergie à 700 Euros par an, à l'image de ce qui est déjà fait aux Pays Bas, avec un montant de l'équivalent du chèque énergie qui a déjà été porté à 800 Euros, et à l'image de ce qui est déjà fait en Espagne, avec des rabais sur la facture d'électricité qui peuvent aller de 40 à 70 % de la facture. Une telle mesure en France, pour des factures qui avoisinent les 1700 Euros par an, reviendrait à porter le chèque énergie à un minimum de 680 euros environ. - *La DGEC prend bonne note des demandes portées par les associations, qu'elle fera remonter, mais à la date où se tient le séminaire, avant les législatives françaises, elle n'est pas en mesure de se prononcer sur ce point.*

II. La rénovation énergétique

En **2020**, 8% de la population de l'UE-27 n'a pas les moyens de garder son logement suffisamment chaud en 2020 (soit 35 millions d'Européens)⁶ et près de **75% du parc immobilier existant dans l'UE est inefficace** énergétiquement. Alors que la rénovation des bâtiments pourrait améliorer considérablement cela, les taux de rénovation annuels actuels ne sont que d'environ 1%⁷. Il faudrait **au moins doubler le taux actuel de rénovation** pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie.

En France, 17% des résidences principales situées sur le territoire, soit 4.8 millions de logements, sont des passoires thermiques, c'est-à-dire classés en catégorie F ou G⁸.

Des dispositifs d'aide à la rénovation énergétique existent donc pour aider les bailleurs, au niveau français et européen.

Quels instruments de politique publique sont mis en place par l'UE et la France pour inciter et aider les ménages les plus modestes à rénover leur logement ?

A. Les instruments de politique publique

1. *Au niveau français*

Au niveau français, il existe deux instruments principaux de politique publique, qui sont complétés par de multiples aides connexes.

A titre principal, il existe d'une part, Ma Prime Rénov, qui est délivrée par l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, et qui est pensée pour couvrir l'essentiel des travaux, en laissant un reste à charge aux personnes de l'ordre de 10% du montant total des travaux.

D'autre part, un prêt avance rénovation, qui sera délivré par les banques privées, et qui est pensé pour couvrir ce reste à charge. Le prêt sera à rembourser au moment de la revente du bien ou de la succession.

⁶ Source Eurostat et l'Observatoire National de la Précarité Énergétique.

⁷ Communication de la Commission Européenne, A la une : l'efficacité énergétique des bâtiments, 17.02.2020

⁸ Enquête du Ministère de la Transition Ecologique « Le parc de logements par classe de consommation énergétique », SDES, septembre 2020, 20pp.

2. Au niveau de l'UE

Le cadre politique et juridique

La thématique de la rénovation énergétique des bâtiments est une des priorités importantes de la Commission Européenne et des États membres. Depuis 2019 et la prise de fonction de la Commission Von Der Leyen, un cadre politique et juridique ambitieux a été mis en place. Ce cadre nous a été présenté par **Brigitte Jacquemont, experte de la Commission Européenne à la DG Energie**. Il contient, notamment :

- le [Pacte Vert Européen](#), appelé Green Deal,
- la [Recommandation 2022/C 243/04](#) du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique,
- l'Initiative dite « [Vague de rénovation](#) » présentée en octobre 2020, qui fixe un objectif de rénovation de **35 millions d'unités de bâtiment d'ici 2030**, de manière performante et globale. Elle incite à mobiliser des financements et à organiser les travaux.
- une [recommandation 2020/1563 de la Commission Européenne aux Etats membres sur la précarité énergétique](#). La Commission y appelle à mieux identifier et cibler les foyers à faible revenu.
- [la directive 2010/31 sur la performance énergétique des bâtiments, en cours de révision et de discussion](#).

La **Directive pour l'efficacité Énergétique des Bâtiments** demande aux États membres de **décrire leurs actions pour réduire la pauvreté énergétique**.

La révision de la Directive pour l'Effacité Énergétique des bâtiments a été présentée en **décembre 2021**. Elle était au 1^{er} juin 2022 en discussion au Conseil de l'UE sous Présidence française et au Parlement Européen.

Cette refonte de la DPEB accorde la **priorité aux ménages à faibles revenus et vulnérables**, et s'attaque en particulier aux **bâtiments les moins performants**. **Elle introduit des normes minimales de performance énergétique de l'UE couplées à des financements**.

Les normes minimales de performance énergétique de l'UE sont introduites. Elles exigent la rénovation des bâtiments les moins performants, ceux des classes G ou F du certificat de performance énergétique. Ces exigences s'appliquent progressivement en commençant par les bâtiments non résidentiels et en abordant les bâtiments résidentiels à un stade ultérieur. Ainsi, pour les bâtiments résidentiels : ils devront atteindre la classe F au 1er janvier 2030, la classe E au 1er janvier 2033.

- Les [recommandations spécifiques du Semestre Européen](#)

A côté de ces instruments de politique européenne, la Commission a aussi un rôle d'influence sur la politique menée par les États membres, à travers les Recommandations Spécifiques par Pays qu'elle adresse tous les ans à chaque pays. Cette année, en 2022, pour la première fois, une recommandation spécifique concerne directement la rénovation énergétique des logements, puisqu'elle incite la France à privilégier la rénovation globale des bâtiments plutôt que les monogestes (ex : changer une fenêtre ou un mode de chauffage) qui ne font pas baisser significativement les factures.

Cette recommandation n°4 ne vise donc pas directement le ciblage de publics modestes, mais elle prévoit au moins un type de rénovation qui est de nature à faire baisser nettement le niveau des factures.

Les financements européens

Ces différentes possibilités de financements européens nous ont été présentés par **Carole Labbé, de la Représentation de la Commission Européenne en France.**

- Le Fonds Social pour le Climat :

Afin de soutenir les ménages vulnérables et les petites entreprises, la Commission a proposé de créer un **Fonds social pour le climat**, doté d'un budget estimé à **16,4 milliards d'euros jusqu'en 2027 et pouvant atteindre 72 milliards d'euros d'ici 2032.**

Le 22 juin, le Parlement a [adopté sa position en faveur du Fonds social pour le climat](#) et est maintenant prêt à entamer les négociations avec les gouvernements de l'UE.

Ce fonds va compléter les ressources financières des États membres dans 2 directions : des mesures de soutien financier direct et temporaire sous forme de réduction des taxes sur l'énergie et des factures d'énergie, des investissements structurels et de long terme dans la rénovation énergétique des bâtiments.

Ces mesures pourraient prendre la forme d'incitations fiscales, de chèques de type chèque énergie en France, de subventions ou de prêts à taux 0. **Karima Delli, Députée Européenne (Les Verts)** a appelé lors de ce séminaire, à tirer le meilleur parti possible de ce fonds au profit des personnes aux revenus modestes.

- Les crédits issus du plan de relance européens :

En France, ce **sont 5 Milliards d'euros** qui sont allés à la rénovation énergétique des bâtiments. Une part importante de ces crédits est allée à la rénovation des bâtiments publics de type écoles ou hôpitaux. Une part résiduelle est allée aux immeubles résidentiels.

Le [programme MassiRéno](#), qui a pour but d'exemplariser la rénovation énergétique profonde de logements sociaux a aussi été financée via des crédits issus du plan de relance européen.

- Le programme RePower EU :

Ce [programme européen](#), doté de **20 Milliards d'Euros**, a pour but de sortir de la dépendance aux énergies fossiles russes, et d'accélérer le recours aux énergies renouvelables, de manière à baisser à terme la facture énergétique des ménages, et tout particulièrement des ménages modestes, via une énergie que l'on espère moins coûteuse que l'énergie majoritaire actuelle.

B. Eclairages des personnes concernées et acteurs associatifs

1. *Un reste à charge trop important*

Les propriétaires occupants modestes peuvent avoir des difficultés à financer des travaux de rénovation globale performante particulièrement coûteux. Bien que minoré par les aides importantes et nombreuses, le reste à charge pour mener ces travaux à bien reste trop important.

Erik Danger, propriétaire occupant modeste d'une maison en Bretagne, a connu cette situation, avant d'être aidé par la Fondation Abbé Pierre Bretagne. Sa situation témoigne de la nécessité d'un reste à charge nul.

Afin de concrétiser ce reste à charge nul pour les propriétaires occupants modestes, une priorité politique plus nette pourrait être affichée au niveau européen, et se traduire par des possibilités de financements européens renforcées. C'est ce que met en évidence **Jeanne Dietrich, Conseillère Hébergement Logement à l'Uniopss et représentante d'EAPN France dans le Comité Stratégique d'EAPN Europe**.

Les associations d'EAPN France plaident pour un reste à charge le plus proche possible de 0, grâce à des subventions et non via un prêt avance rénovation. Pour cela, elles proposent de mobiliser des fonds issus des crédits du plan de relance européen. Ils pourraient être fléchés encore davantage vers la rénovation

énergétique des logements sociaux et des passoires thermiques occupées par des propriétaires modestes. Ce fléchage sur ces 2 cibles n'est actuellement pas explicitement préconisé par la Commission Européenne même si plusieurs éléments (recommandations, Green Deal), vont en ce sens. De même, les recommandations spécifiques par pays faites par la Commission Européenne à la France chaque année dans le cadre du Semestre Européen pourraient comporter une incitation à un tel fléchage.

2. Un besoin d'accompagnement renforcé des familles modestes

Bernard Saincy, Président du Collectif Stop à l'Exclusion énergétique plaide pour que les aides de l'ANAH puissent être portées à un niveau plus important, dans le cadre d'un [scénario conçu par le Collectif](#) pour sortir 1 million de personnes en France de leurs passoires thermiques.

Il plaide également pour que les familles les plus modestes puissent être accompagnées par des « ensembliers solidaires », c'est-à-dire un réseau d'acteurs ayant à la fois les compétences sociales et techniques pour guider les familles dans le dédale des aides à mobiliser et les épauler dans le contact à établir avec les professionnels pour réaliser les travaux. Il met en évidence que l'accompagnement d'une famille peut représenter 7500 Euros, qu'il faut pouvoir financer.

Les attentes des associations européennes pour faire avancer la rénovation énergétique sont présentées par **Sarah Coupechoux, Chargée de mission Europe de la Fondation Abbé Pierre en France et membre de la FEANTSA**, Fédération Européenne de lutte contre le sans-abrisme.

Selon elle, la révision de la Directive pour l'Efficacité Énergétique des Bâtiments est intéressante en ce qu'elle pose des obligations de rénover les bâtiments. Elle émet cependant 2 réserves concernant les délais et les modalités de financement.

Ainsi elle soutient **la création d'un fonds rénovation en France et dans chaque État membre via les crédits du plan de relance européen** et éventuellement l'utilisation, pour la rénovation énergétique des bâtiments, du **Fonds Social pour le Climat**, qui a été lancé au niveau européen. **Les crédits FSE +** pourraient également être davantage utilisés pour monter des projets locaux en la matière, comme ils commencent tout juste à l'être.

C. Nos recommandations

1. *Donner une priorité politique à la rénovation énergétique des logements des personnes modestes*

- Mettre en œuvre de manière effective la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, notamment la recommandation 7 :
« prévenir et atténuer la précarité énergétique en promouvant et en mettant en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, y compris des investissements publics et privés dans les logements afin de favoriser les rénovations, y compris dans le secteur du logement social, à cette fin, fournir des incitations, des subventions et des prêts bien conçus, ainsi que des conseils connexes, y compris aux micro, petites et moyennes entreprises, tout en accordant l'attention voulue aux incitations, en particulier pour les propriétaires et les locataires, et à l'évolution des coûts du logement, notamment pour les ménages en situation de vulnérabilité »⁹.
- Raccourcir les délais de mise en œuvre des obligations de rénovation énergétique des logements prévus dans le cadre de la révision de la Directive pour l'Efficacité Énergétique des logements.
Les États membres doivent également, dans le cadre des plans nationaux de rénovation des bâtiments, établir des délais spécifiques pour atteindre des classes de performance énergétique plus élevées conformément à leur trajectoire de transformation du parc immobilier national en bâtiments à zéro émission. Les États membres peuvent être plus ambitieux et ont la possibilité d'introduire des normes nationales minimales de performance énergétique dans leurs plans nationaux de rénovation.
- Inscrire dans les recommandations spécifiques par pays faites par la Commission Européenne au titre de 2023 dans le cadre du Semestre Européen le fléchage des crédits issus du plan de relance européen vers la rénovation énergétique des logements sociaux et des logements des propriétaires occupants modestes.

2. *Financer le reste à charge 0*

- Mettre en place un reste à charge le plus proche possible de 0 pour les propriétaires occupants modestes. Attribuer des subventions plutôt qu'un prêt avance rénovation.

⁹ Point 7) b), Recommandation 2022/C 243/04 du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique

Les aides de Ma Prime Rénov ont été conçues initialement avec l'idée qu'elles permettraient de couvrir 90 % d'un montant de travaux devant avoisiner les 40 000€. Le reste à charge devait rester absorbable en mobilisant diverses aides complémentaires. Actuellement, pour faire une rénovation globale performante permettant de réduire durablement et fortement la facture énergétique des personnes, ce sont des travaux avoisinant parfois les 70 000€ qu'il faut envisager. Le reste à charge lui, se rapproche bien souvent plus de 40% que de 10%. Dès lors, pour une personne modeste, il devient trop important.

Le prêt avance rénovation ne répond pas non plus à toutes les situations. Il suppose un remboursement à la revente du bien ou au moment de la succession. Le remboursement à la revente du bien n'est parfois pas évident. Dans des zones rurales isolées, pour des biens à très faible valeur, rien ne garantit que la revente du bien permettra de couvrir le prêt pour les travaux importants qui auront été faits. De même il peut y avoir un frein psychologique important pour des parents à se lancer dans un prêt dont le remboursement devra être assumé par les enfants au moment de la succession.

- Flécher les crédits du plan de relance européen vers la rénovation énergétique des logements sociaux et des passoires thermiques des propriétaires occupants modestes.
- Mobiliser les fonds issus du Fonds Social pour le Climat et du FSE + pour la rénovation énergétique des logements locatifs sociaux et des passoires thermiques des propriétaires occupants modestes.
- Augmenter les aides de l'ANAH à destination des propriétaires occupants modestes.

Nos Membres

Membres Nationaux :

- L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)
: <https://www.solidarites-actives.com/>
- La Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS, ex. FNARS): <http://federationsolidarite.org/>
- La Fédération de l'Entraide Protestante: <http://www.fep.asso.fr/>
- La Fondation de l'Armée du Salut: <https://www.armeedusalut.fr/>
- Les Petits Frères des Pauvres: <https://www.petitsfreresdespauvres.fr/>
- Le Secours Catholique: <https://secours-catholique.org/>
- L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS): <http://www.uniopss.asso.fr/>
- Vacances Ouvertes: <http://www.vacances-ouvertes.asso.fr/>
- ReVIVRE dans le Monde : <http://www.revivre-monde.org/>
- Coopésia : <http://www.coopesia.com/>

Membres Régionaux :

- L'Association locale La Clède/ Samuel Vincent: <https://samuelvincent.fr/>
- Banques Alimentaires Bordeaux: <http://www.banquealimentaire33.org>
- Le Collectif CLARTE de Bordeaux
- URIOPSS Occitanie : <https://www.uriopss-occitanie.fr/>
- URIOPSS Hauts de France : <https://www.uriopss-hdf.fr/>

Membres Individuels :

- Manuel Bodinier
- Richard Delplanque
- Guy Janvier
- Dominique Paturel
- Olivier Marguery
- Michel Mercadié
- Bruno Rene-Bazin

- Guy Petta
- Lou Jayne Hamida
- Marie Lucine Epoh

Contact

- **Guy JANVIER**, *Président EAPN France* – janvierguy@icloud.com
- **Jeanne DIETRICH**, *Conseillère hébergement logement UNIOPSS, représentante EAPN France au Comité Stratégique de EAPN Europe* – jdietrich@uniopss.asso.fr
- **Elliot COHEN**, *chargé d'affaires européennes à EAPN France* – ecohen@uniopss.asso.fr

Pour nous retrouver : eapn.fr et eapn.eu