

VISAGE(S) DE LA PRECARITE ENERGETIQUE

Enseignements des programmes de recherche, recherche-action et
expérimentations initiés dans le cadre du PREBAT

Réduction de la précarité énergétique, 2007

Réhabilitation de l'habitat individuel pour réduire la précarité énergétique, 2011

Mars 2014



Cette synthèse s'appuie sur un travail réalisé par le cabinet Nomadéis (www.nomadeis.com, conseil en environnement et développement durable des territoires) entre septembre 2013 et mars 2014 à la demande du Plan Urbanisme, Construction, Architecture (le PUCA est un service interministériel rattaché à la Direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, placée sous l'autorité conjointe du ministre chargé de l'Écologie et du Développement durable et du ministre chargé de l'Égalité des territoires et du Logement).

Dans le cadre de sa mission, le Plan Urbanisme Construction Architecture a organisé, conjointement avec l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), 3 consultations portant sur la précarité énergétique en France. Cette synthèse vise à présenter de manière synthétique les connaissances et informations issues des consultations « Réduction de la précarité énergétique » (2007) et « Réhabilitation de l'habitat individuel pour réduire la précarité énergétique » (2011). Il ne prétend pas à l'exhaustivité. Les rapports d'études sur lesquels se base cette synthèse peuvent être consultés sur le site du Plan Urbanisme, Construction et Architecture.

Directeurs de publication

Pascal Lemonnier, Secrétaire permanent adjoint du Plan Urbanisme, Construction, Architecture (PUCA)
François Ménard, Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA)
Michel Lefeuvre, Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA)

Auteurs

Nicolas Dutreix, Directeur associé, Nomadéis
Cédric Baecher, Directeur associé, Nomadéis
Barbara Pianu, Chef de projet, Nomadéis
Etienne Collomb, Expert éditorial pour Nomadéis

Mars 2014

Conception graphique et réalisation

Nom du prestataire

Remerciements

Nomadéis tient à remercier l'ensemble des porteurs des projets de recherche et d'expérimentation sur la précarité énergétique sur lesquels se fonde cette synthèse.

Photos © Plan Urbanisme Construction et Architecture

Droits de copyright

Le texte de la présente publication peut être reproduit en tout ou en partie à des fins pédagogiques et non lucratives sans autorisation spéciale de la part du détenteur du copyright, à condition de faire mention de la source. Le Plan Urbanisme Construction et Architecture serait reconnaissant de recevoir un exemplaire de toutes les publications qui ont utilisé ce matériel comme source. Il n'est pas possible d'utiliser la présente publication pour la revente ou à toute autre fin commerciale sans demander au préalable par écrit l'autorisation du Plan Urbanisme Construction et Architecture.

ISBN :

Plan Urbanisme Construction et Architecture
Arche Sud de la Défense
F-92055 La Défense Cedex
France
<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca>

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

ADIL : Agence Départemental d'Information sur le Logement

ANAH : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat

APL : Aide Personnalisée au Logement

BRDE : Indicateur Bas Revenus Dépenses Elevées

CAF : Caisse d'allocation familiale

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CEE : Certificat d'Economie d'Energie

CIDD : Crédit d'Impôt Développement Durable

CIE : Conseiller InfoÉnergie

CLE : Contrat Local d'Engagement

CLER : Réseau pour la Transition Energétique

CREAQ : Centre Régional d'Eco-énergétique d'Aquitaine

CSPE : Contribution au Service Public de l'Electricité

CSTB : Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

DPE : Diagnostic de Performance Energétique

ECO : *Energy Company Obligation*

Eco-PTZ : Eco-Prêt à Taux Zéro

EIE : Espaces Info Énergie

EPEE : *European Fuel Poverty and Energy Efficiency*

FART : Fonds d'aide à la rénovation thermique

FINSH : *Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing*

FSATME : Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie

FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRIS : Ilots Regroupés pour l'Information Statistique

ONPE : Observatoire National de la Précarité Energétique

ONPES : Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

PACT : Propagande et action contre les taudis

PDALPD: Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PE : Précarité Energétique

PIG : Programme d'Intérêt Général

PREBAT : Plateforme de Recherche et d'Expérimentations sur l'Énergie dans le Bâtiment

PREH : Plan de Rénovation Energétique de l’Habitat

Pris : Point de Rénovation Info Service

RAPPEL : Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Energétique dans le Logement

SACICAP : Sociétés Anonymes Coopératives d’Intérêts Collectifs pour l’Accession à la Propriété

TEE : Taux d’Effort Énergétique

TPN : Tarif de Première Nécessité (tarifs sociaux de l’électricité)

TSS : Tarif Spécial de Solidarité (tarifs sociaux du gaz)

TURPE : Tarif d’Utilisation des Réseaux Publics d’Electricité

UNCAAS : Union Nationale des Centres Sociaux d’Action Sociale

SOMMAIRE

Sigles et abréviations	3
Sommaire	5
Avant-propos	7
Chapitre 1.....	9
La précarité énergétique : question de définitions.....	9
Emergence du concept en France, en Angleterre et en Europe	9
Au-delà de la définition, esquisser des solutions pour agir	14
Vers une approche globale du concept.....	16
Pour une définition volontairement ouverte	19
Mots clés (Chap. 1)	20
Chapitre 2.....	21
La précarité : une réalité aux multiples facettes	21
Le rôle pivot du sociologue	22
L’engrenage, un effet redouté.....	25
Pour une vision élargie	26
Quels indicateurs pour quelle réalité ?	29
Mots clés (Chap. 2)	32
Chapitre 3.....	33
Prix de l’énergie et précarité : un couple sous tension	33
Les statistiques nationales montrent l’ampleur du phénomène	34
Prix en hausse et comportement des ménages, un lien difficile à cerner.....	35
Aides curatives, aides préventives contre le renchérissement de la facture d’énergie	36
Les aides directes au paiement des factures : des mesures transitoires indispensables pour compenser le poids des charges énergétiques.....	37
Focus Pays - Les approches de la précarité énergétique en Allemagne	40
Mots clés (Chap. 3)	41
Chapitre 4.....	42
Technologies et savoir-faire au service des précaires	42
Relation ‘élastique’ et prise de conscience.....	43
Vers un nouvel art du « vivre ensemble » ?	44
Une pédagogie réciproque comme moteur de l’action.....	46
Qui paye ?.....	46
Les aides préventives à la rénovation énergétique du bâti	48
Focus Pays – Un programme national d’efficacité énergétique au Royaume-Uni.....	53
Mots clés (Chap. 4)	54

Chapitre 5.....	55
Vision subjective et solutions pérennes.....	55
Les représentations énergétiques comme clés de lecture	55
Devenir acteur de ses propres solutions	56
Retours empiriques : Les principaux freins à l'action.....	58
L'importance d'une visite à domicile.....	61
Privilégier les approches alternatives	62
L'identification sur le terrain et l'accompagnement des ménages : vers des solutions pérennes..	65
Focus Pays - Présentation de trois initiatives d'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique portées par des acteurs européens	67
Mots clés (Chap. 5)	69
Conclusion.....	70
Table des encadrés.....	72
Table des Illustrations.....	72
Bibliographie.....	73

AVANT-PROPOS

Question sociale avant tout, la précarité énergétique interroge le rôle des dispositifs techniques au cœur de l'habitat. Elle les interroge dans la mesure où ces dispositifs techniques - système de chauffage, interfaces de mesure et de contrôle, mais aussi et surtout l'enveloppe du bâtiment, murs, ouvrants et toitures - interviennent négativement ou positivement dans la production du confort thermique, dans sa perception et dans son coût. Qu'on évite de se chauffer pour ne pas avoir à en supporter le coût induit par un système défectueux ou inadapté ou que l'on s'endette pour ne pas à avoir à endurer le froid ou l'inconfort, pour soi ou ses enfants, la précarité énergétique présentera des visages différents. Et l'action publique devra en tenir compte afin de cibler ses interventions.

Là-dessus, un certain chemin a été parcouru. Mais un autre reste à faire.

Nous sommes ainsi passés de mesures d'aide aux impayés d'énergie dans le cadre du FSL à des interventions à la source, sur le bâti même, dont le programme « Habiter mieux », piloté par l'ANAH constitue l'un des instruments.

Mais - et le constat est largement partagé - subsiste le fait qu'il demeure de multiples décalages entre l'intention et le résultat.

Décalage entre les politiques et leur cible tout d'abord, les plus précaires et les moins solvables peinant à s'inscrire dans des dispositifs qui exigent des investissements importants, même lorsqu'ils sont remboursés.

Décalage également entre les définitions de la précarité énergétique telles que les dispositifs d'action publique les produisent, et des situations ou des réalités vécues qui s'en éloignent, et une vulnérabilité due aux dépenses d'énergie liées aux déplacements.

Décalage toujours entre les différentes estimations chiffrées des populations concernées selon la définition que l'on en donne.

Décalage entre les savoirs supposés, les connaissances effectives et compétences requises pour l'amélioration énergétique du logement.

Décalage enfin entre des interventions réduites au champ de l'énergie, même accompagnées socialement, et des situations de précarité, voire de pauvreté plus globales dont la question énergétique n'est que le symptôme. Ou inversement, décalage entre des procédures et des accompagnements complexes et coûteux et des situations qui exigeraient au contraire confiance et réactivité.

Tous ces décalages qui traduisent les multiples visages de la précarité énergétique n'ont pas la même portée. Beaucoup tendent à se réduire mais l'essentiel demeure.

C'est ici que la recherche entre en scène : en identifiant, en caractérisant et en apportant un regard différent sur ces multiples cas de figure et sur ces décalages afin de permettre de les résoudre.

A travers des programmes incitatifs de recherche, incitatifs car finançant de façon spécifique des équipes qui reprennent à leur compte les questions posées mais qui disposent de toutes libertés pour y répondre, le PUCA, l'ADEME et l'ANAH ont contribué à renouveler la compréhension des mécanismes de formation et la remédiation de la précarité énergétique.

Telle était du moins notre ambition au départ, telle est toujours la nôtre aujourd'hui.

Le document qui vous est donné à lire à travers les pages qui suivent rassemble un certain nombre d'apports et d'enseignements de ces travaux de recherche, recherches-action et expérimentations initiés dans le cadre du PREBAT, plateforme de mutualisation de la recherche dédiée aux enjeux de maîtrise de l'énergie liée aux bâtiments.

Nous n'avons pas souhaité en faire une synthèse de travaux de recherche ni une analyse critique mais plutôt un ouvrage faisant ressortir les grandes questions et les grands enseignements quitte à ne pas traiter de tous les sujets.

D'autres recherches en cours traiteront de points à peine esquissés ici : le lien entre précarité énergétique et santé, les approches globales combinant habitat et déplacement, le rapprochement entre dispositifs d'observation et dispositifs d'intervention, etc.

Pour l'heure, il nous a semblé pertinent de donner à voir ce qu'avait produit une première série de travaux qui, s'ils ne sont ni les seuls, ni les premiers, sont d'un concours précieux pour comprendre et discuter aujourd'hui les différentes figures de la précarité énergétique et les politiques menées à son endroit.

CHAPITRE 1

LA PRECARITE ENERGETIQUE : QUESTION DE DEFINITIONS

Le PUCA¹, instance dédiée à la recherche conjointe au Ministère de l'écologie et du développement durable et au Ministère de l'égalité des territoires et du logement, remarquait en septembre 2012 que « *l'importance numérique de la population identifiée comme étant en situation de précarité énergétique dépend de la définition donnée de cette dernière*² ». Cette réflexion témoignait de la difficulté à circonscrire un phénomène objet de politiques publiques : à trop l'élargir, on risquait de diluer l'effort et mal aider ceux qui seraient le plus dans le besoin ; à trop le restreindre, on risquait d'exclure de l'analyse certaines situations pour le seul motif qu'elles seraient inéligibles à la sollicitude publique. Cette remarque soulevait aussi la difficulté de cerner un problème relevant à la fois du phénomène de société, lequel allant en s'amplifiant au dire de certains, et de la construction de catégories par l'action publique elle-même, la précarité énergétique ne serait qu'un angle par lequel on aborderait une précarité et une pauvreté d'ordre plus général. Quoi qu'il en soit, la précarité énergétique dans son expression même révèle un paradoxe au sein des économies pourtant dites développées, porteuses du 'Progrès' : l'existence d'une population privée de plus en plus de confort élémentaire à travers les instruments supposés le lui apporter, dans un contexte de libéralisation des services de l'électricité à l'effet socio-économique incertain. D'où un besoin impérieux tout autant d'observer rigoureusement une réalité sociale floue, masquée parfois par ces protagonistes eux-mêmes - les ménages qui en souffrent étant peu enclins de le faire savoir - que d'établir « scientifiquement », c'est-à-dire en connaissance de causes et de conséquences, des critères d'élaboration de solutions durables. Une urgence.

Emergence du concept en France, en Angleterre et en Europe

En France, la notion de 'précarité énergétique' est mise sur l'agenda officiel pour la première fois dans le cadre du 'Grenelle de l'Environnement', en 2007. L'intention est certes indirecte mais volontaire. Au départ il ne s'agit, avec la convocation des tables rondes historiques regroupant l'ensemble des parties prenantes de la société civile que de ne parler que d' 'environnement' et 'énergie', afin de mettre en application la nouvelle politique européenne en la matière, à horizon 2020. Son bras armé, « le paquet énergie climat » adopte

alors la fameuse triple stratégie : accroître de 20 % l'efficacité énergétique, surtout dans le bâti³, et la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, réduire aussi d'autant les émissions carbonées domestiques comme industrielles.

Ainsi, les deux lois françaises issues du « Grenelle » élaborées entre 2007 et 2012 pouvaient être un allié objectif de la lutte contre la précarité énergétique⁴. Chercher à consommer mieux et moins permet en toute

¹ PUCA est créé en 1998. Il est l'acronyme de Plan Urbain Construction Architecture. Tête chercheuse du ministère de l'écologie et du développement durable, cette instance a pour mission de lancer des programmes de recherche et d'expérimentation dans les différents champs d'étude liés aux grandes problématiques du développement durable. (bâtiments, matériaux, territoires...).

²Préca 3 : « Précarité énergétique : nouveaux enjeux publics, nouvelles questions de recherche », Février 2012.

³Dans le cadre de la loi Grenelle I, l'Etat s'est fixé comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38% d'ici à 2020.

⁴ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010, « Après le troisième alinéa de l'article 4 de la même loi, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des

logique d'alléger les factures d'énergie et d'eau, en fin de mois, pour tous mais aussi et surtout pour les plus démunis, à condition de les y aider un peu. Plus précisément, un rapport final sur la question, initié par le PUCA, précise que « la précarité énergétique est un phénomène dont

l'ampleur, relativement récente, mobilise depuis quelques années maintenant les acteurs du social, de l'habitat et de l'énergie, en France, comme dans la plupart des pays développés⁵ ».

Encadré 1. Le chantier précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle

Lancé en 2009 et placé sous l'autorité du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, le Plan Bâtiment Grenelle vise la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le secteur du bâtiment. Face à la progression constante du phénomène de précarité énergétique, un groupe de travail dédié est créé, et chargé de préparer un rapport publié en décembre 2009.

Piloté par Alain de Quero (Agence Nationale de l'Habitat) et Bertrand Lapostolet (Fondation Abbé Pierre), ce groupe de travail a **réuni plus de 80 acteurs de la lutte contre la précarité énergétique** (acteurs de la solidarité, du logement, de la maîtrise de l'énergie, fournisseurs d'énergie, financeurs ou élus) et a **permis de faire émerger des propositions concrètes de lutte contre la précarité énergétique** (9 propositions). Dans ce rapport, les acteurs ont proposé pour la première fois une **définition partagée du phénomène**, et ont recommandé l'inscription et la définition de la lutte contre la précarité énergétique dans la loi.

La remise du rapport abouti au lancement en janvier 2010 du **plan national de lutte contre la précarité énergétique⁶**, qui s'est traduit par la mise en place d'un **Fonds national d'Aide à la Rénovation Thermique des logements privés (FART)**, et du **Programme Habiter Mieux**, piloté par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

Pour plus d'informations : [Rapport du Groupe de Travail Précarité énergétique \(2010\)](#)

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. »

⁵Associations Ecopolénergie et Le Loubatas, Centre Norbert Elias. Janvier 2011. Rapport final sur le projet : Réseau Régional « Energie et Précarité ».

⁶ Cf. page 60.

En 2007, la définition française de la précarité énergétique n'existe pas « *ni dans les textes institutionnels, ni dans les textes législatifs (...). Le terme est apparu dans la littérature scientifique (...) comme l'imbrication d'une situation sociale et économique fragile, d'un logement insalubre (ou de mauvaise qualité thermique) et d'un accès à l'énergie problématique, dans un contexte de crise du logement*⁷. » Pourtant dès 1990, il y eut, en France, une première initiative juridique, établissant un lien entre énergie et pauvreté, mais uniquement sous l'angle d'impayés de factures d'eau et d'électricité avec le principe d'un droit de bénéficier d'une aide de la collectivité⁸. La définition plus affinée qu'en donne, 17 ans plus tard, le 'Grenelle de l'environnement'⁹ est alors à comparer avec celle proposée sur la question par les britanniques (*voir ci-après*), et formulée dès 1975.

Si la '*fuel poverty*', au Royaume-Uni, privilégie l'approche sanitaire de ce problème social, en France, la prise de conscience de ce phénomène s'appuie plutôt sur les enjeux environnementaux, Grenelle oblige. Le rapport précédemment cité souligne « *le caractère récent de la mise sur agenda donc (en France), mais aussi l'absence - ou la faiblesse - du champ sanitaire parmi les acteurs et les modalités d'appréhension du phénomène dans l'hexagone.(...) Si au Royaume-Uni, la 'fuel poverty' fait écho aux problématiques de santé publique, en France, la précarité énergétique vient attester de la légitimité des enjeux environnementaux dans un contexte où les questions de précarité, de pauvreté et mal logement gagnent en visibilité.* » Le rapport conclut que « *les publics considérés comme*

*'vulnérables' varieront en fonction de ces approches différenciées*¹⁰ ».

⁷Associations Ecolopoléergie et Le Loubatas, Centre Norbert Elias. Janvier 2011. Rapport final sur le projet : Réseau Régional « Energie et Précarité », p.13.

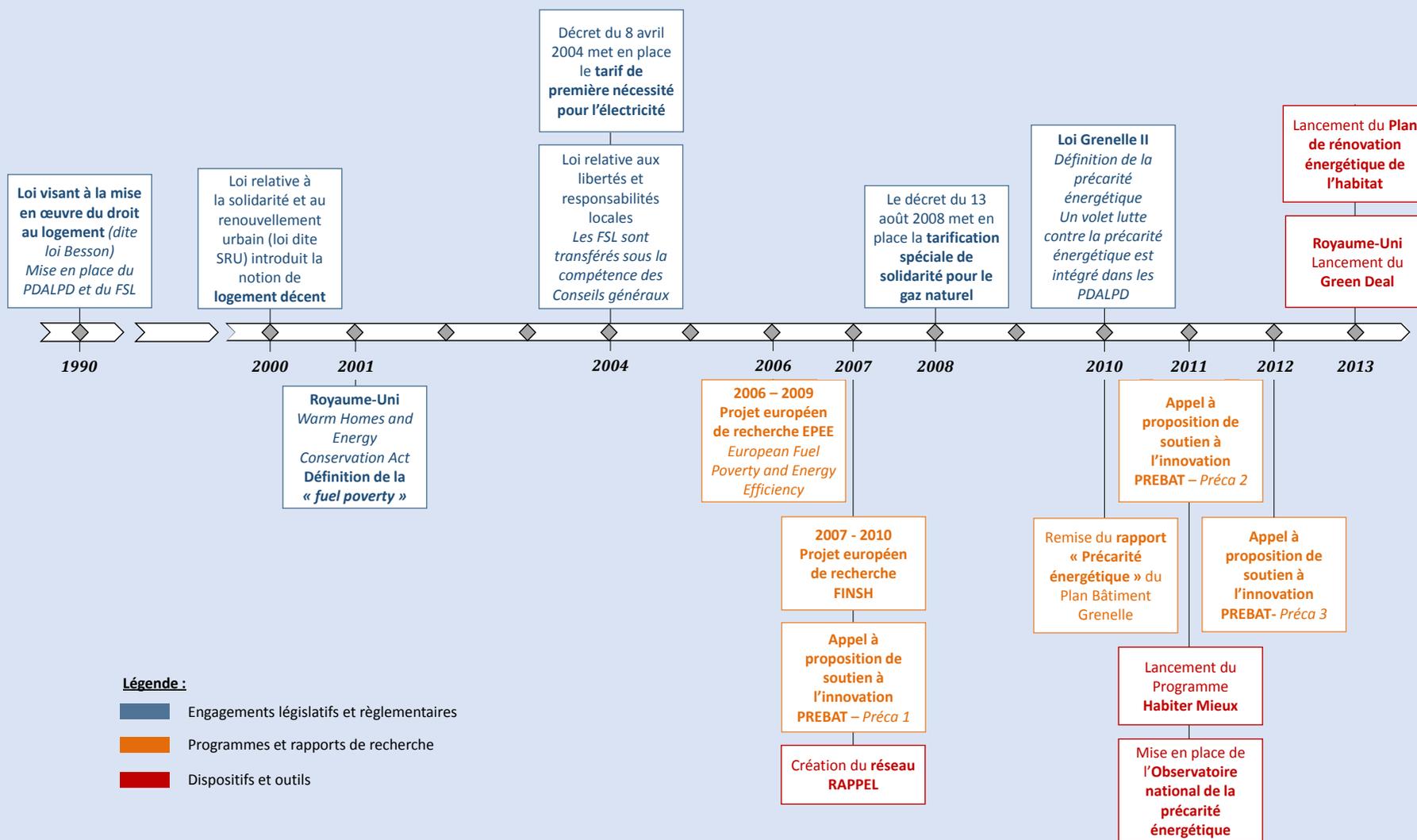
⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990, dite Loi Besson formulée ainsi : « *Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un*

logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. »

⁹ Cf. encadré 1.

¹⁰Associations Ecolopoléergie et Le Loubatas, Centre Norbert Elias. Janvier 2011. Rapport final sur le projet : Réseau Régional « Energie et Précarité ».

Encadré 2. Les grandes dates de la lutte contre la précarité énergétique en France et en Angleterre



Les Britanniques proposent donc, les premiers, en Europe, une définition précise de ce phénomène émergent : « Cette notion est née avec la création, en 1975, de l'organisme à but non lucratif 'The National Right to Fuel Campaign'. Celle-ci comprend des organisations non gouvernementales ainsi que des individus, des universitaires et des professionnels, du social et de la santé et a pour objectif de lutter contre la précarité énergétique en assurant chaleur, confort thermique et une maison bien éclairée à tous, en fonction du revenu et de la localisation de l'habitation. Elle ambitionnait également de mettre le problème de la 'fuel poverty' sur l'agenda politique.¹¹ » En 1999, le 'Warm Home and Energy Conservation Act' érige les bases d'une stratégie de lutte contre le phénomène, en obligeant les collectivités à rechercher des solutions pour réduire les consommations d'énergie domestiques. La législation offre également une définition relativement simple du phénomène : « tout ménage à faible revenu est dit en situation de précarité énergétique lorsqu'il est dans l'incapacité de maintenir son habitation à une chaleur convenable¹² ». Une base qui allait aider l'Europe à tenter une définition commune à l'intention de ses états membres.

L'Europe introduit officiellement en 2009 la précarité énergétique dans le cadre de la révision de la Directive européenne sur la performance énergétique du bâtiment. Une publication du projet européen EPEE¹³ parue la même année, élargit les premières définitions britannique et française ainsi : « situation dans laquelle un ménage est obligé de dépenser plus du dixième de ses revenus pour régler les factures qui lui permettent de chauffer son

domicile selon une norme acceptable, fondée sur les niveaux recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé¹⁴ ». Et la revue constate qu'« un grand pas est franchi avec la reconnaissance européenne de cette situation, mais qu'il reste aujourd'hui encore à transposer dans le droit français cette définition¹⁵ ».

Encadré 3. Le projet européen EPEE (European Fuel Poverty and Energy Efficiency), financé par le programme Énergie Intelligente Europe entre décembre 2006 et novembre 2009, a permis d'identifier et d'évaluer le phénomène de la précarité énergétique dans cinq pays partenaires (France, Angleterre, Belgique, Espagne et Italie), d'identifier les bonnes pratiques pour le combattre et de faire des recommandations aux décideurs en ce sens.

En France, ces travaux ont abouti à la parution d'un guide à destination des acteurs locaux (conseils généraux, collectivités territoriales, communes, centres d'action sociale, etc.).

Télécharger le guide : [Guide EPEE "Agir contre la précarité énergétique"](#)

¹¹Associations Ecopoléergie et Le Loubatas, Centre Norbert Elias. Janvier 2011. Rapport final sur le projet : Réseau Régional « Energie et Précarité », p.23.

¹² Ibid. p.23. Warm Home and Energy Act: "A person is to be regarded as living 'in fuel poverty' if he is a member of a household living on a lower income in a home which cannot be kept warm at reasonable cost".

¹³ EPEE : European Fuel Poverty and Energy Efficiency, cf. encadré 3.

¹⁴ EPPE, Agir contre la précarité, ADEME, Sept. 2009. Dans son rapport de 2007 sur "Le logement, l'énergie et le confort thermique", l'Organisation Mondiale de la Santé recommande une température minimum de 21°C dans les pièces de vie et de 18°C dans toutes les autres pièces, comme norme minimum de confort thermique pour la protection de la santé humaine.

¹⁵ Ibid.

Au-delà de la définition, esquisser des solutions pour agir

Derrière cet ensemble de définitions se cache un enjeu de taille : trouver des solutions efficaces pour agir. Et même si les premières ne vont pas sans les autres, il reste que de nombreuses interrogations de méthode se posent afin d'appréhender la réelle mesure du phénomène. Le spectre d'investigation est large mais phénomène s'amplifie, avec la crise économique touchant l'ensemble des pays européens. Les raisons objectives en sont connues : le renchérissement des prix à l'énergie inéluctable à terme, la forte probabilité de taxes demain sur les émissions carbonées et le coût à attendre des travaux nécessaires pour la rénovation des logements¹⁶, ces deux dernières étant issues des politiques publiques européennes et nationales pour financer la transition énergétique.

Appréhender correctement ce qui se joue exige donc une définition ouverte de la précarité énergétique, seule capable de comprendre la globalité du phénomène. C'est l'option prise par l'équipe PratiCité, comme en témoigne le rapport de recherche, paru en 2010¹⁷, qui s'interroge alors sur le périmètre à considérer. Elle propose une méthode centrée sur le terrain, l'observation directe et le dialogue, consistant moins à vouloir suivre une définition précise que d'en proposer de plus relatives, en privilégiant l'approche plurielle et *bottom-up* : « nous n'avons pas cherché à définir la précarité. Toutefois, dans notre recherche de situations diverses mettant en jeu différents degrés et différentes formes de précarité énergétique, nous avons considéré comme pertinents au moins un des marqueurs suivants :

- *Froid objectif <16°C/Froid ressenti/subi* ;

- *Incapacité à payer traduite par une dette ou traduite par sous consommation / non consommation* ;
- *Arbitrages subis : énergie payée mais sacrifices faites sur d'autres postes* ;
- *Danger pour la santé (risque CO₂, explosion, incendie, froid)* ;
- *Préoccupation forte, constante et motivée du ménage sur le thème de l'énergie*¹⁸. »

En 2010, l'équipe de ce programme de recherche du Prebat¹⁹, composée de huit personnes dotées de compétences complémentaires, un sociologue, un technicien de l'habitat, un acteur social, etc. et pilotée par deux urbanistes²⁰, défriche ainsi de nouvelles voies, adoptant un « *positionnement singulier* », comme le précisent leurs auteurs : « *Notre équipe est engagée par ailleurs (...) dans des actions de pédagogie des usages, d'amélioration de l'habitat, de repérage, d'accompagnement social lié au logement, de relogement... Le premier enseignement qui nous a été apporté en premier lieu à nous-mêmes, au travers du positionnement adapté(...) permettant l'écoute du ménage et le diagnostic du logement*²¹. » Ils révèlent ainsi « *la face cachée* » de la problématique, celle plus spécialement liée aux budgets « énergie » des ménages. Le budget mobilité (automobile et carburant) et dans une moindre mesure celui lié aux usages de l'eau sont deux postes qui bien souvent, constate ce rapport, sont « *peu regardés* » par les occupants, même s'ils font « *attention à tout* », alors même que les prix des carburants comme ceux des services en général (incluant la téléphonie, etc.) augmentent depuis plusieurs décennies. Quelles sont les raisons de cette 'non conscience' domestique des coûts pourtant lourds à supporter ? C'est que, pour le

¹⁶ *Même si des aides existent : le prêt à taux zéro, crédit d'impôt, subventions régionale, locale, etc., cf. 'les aides préventives à la rénovation énergétique du bâti', p.47.*

¹⁷ PratiCité, Denis Caraire. Juillet 2010. *Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique. Etude portant sur une centaine de situations et des actions auprès de 300 ménages.*

¹⁸ *Ibid. Avertissement, p.4.*

¹⁹ Prebat est l'acronyme de Plateforme de Recherche sur le Bâtiment, un programme lancé par le PUCA.

²⁰ Denis Caraire et Pierre Hamelin, urbanistes qualifié OPQU.

²¹ *Ibid. p.35*

poste mobilité par exemple, toujours selon ce rapport, le ménage le considère « *comme un budget 'hors cadre', intimement lié à l'individu et à sa liberté qui sort de l'espace domestique alors que le chauffage dépend de l'enveloppe technique du logement dont on peut blâmer les défauts* ». De même, souligne le rapport, le prix de l'eau : « *L'eau est chère, certains veillent à ne pas la gaspiller, mais on n'en connaît pas le coût, on ne gère pas réellement sa consommation, sauf certaines attitudes extrêmes.* » Ces analyses, observées au plus près du terrain, mettent en évidence progressivement un « décalage » de perception d'autant plus accentué que les ressources financières des ménages augmentent. « *En confrontant les déclarations du ménage à sa situation, notre démarche met en évidence que la précarité énergétique perçue est très souvent déconnectée de la précarité vécue.(...)Le très fort niveau de contrainte pesant sur les ménages à faibles ressources structure un mode de vie où tout est calculé, mesuré.(...) En revanche, dès que le niveau social s'accroît, que la tenaille des contraintes économiques se desserre, que l'aire géographique d'activité et le champ du possible s'accroissent, le niveau d'exigence de la consommation s'élève....et les personnes interrogées se sentent en décalage avec la moyenne des ménages et disent avoir des difficultés avec les énergies.* »

Encadré 4. La face cachée de la précarité

La précarité énergétique est le plus souvent abordée dans sa composante logement, et n'intègre pas, ou peu, la composante mobilité²². La relative absence d'acteurs de la mobilité impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique²³, de même que l'ordre hiérarchique implicite existant entre besoin de chauffage et de déplacement pourraient contribuer à cet état de fait.

Pour autant, la vulnérabilité énergétique liée à la mobilité est une réalité dans de nombreux territoires, aggravée par le phénomène de périurbanisation qui génère une dépendance à la voiture et une hausse constante des distances domicile-travail. Les ménages les plus touchés par ce phénomène font partie des classes moyennes (ce sont les ménages des déciles 5 à 7 qui ont le coefficient budgétaire le plus élevé, avec 4% de leur consommation totale dédiée au carburant, CGDD 2009), habitant le secteur périurbain lointain, en dehors des périmètres des transports urbains (ONPE, 2013). Ces ménages se distinguent ainsi de ceux principalement touchés par la précarité dans le logement, localisés dans les centres urbains et les espaces ruraux, correspondant aux premiers déciles de revenus. Afin de maintenir visibles ces deux types de populations, l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (cf. *infra*) travaille actuellement à la définition de deux dispositifs d'observation parallèles et séparés, l'un pour le logement, l'autre pour la mobilité.

²²PratiCité, Denis Caraire. Juillet 2010. *Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique.*

²³ L'IDDRI fait ainsi le constat qu'aucun acteur de la mobilité ne s'est engagé dans la création de l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique, Mathieu Saujot).

Encadré 5. RAPPEL, le réseau national de la lutte contre la précarité énergétique

Le Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement (RAPPEL), créé en 2007 à l'initiative de l'ADEME et de la Fondation Abbé Pierre, rassemble différents acteurs et professionnels des trois domaines concernés par la précarité énergétique (action sociale, énergie, logement). Les objectifs du réseau sont de mettre en relation les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, afin de sortir du cloisonnement thématique ou territorial actuellement constaté, et de capitaliser et mutualiser les diverses expériences menées à l'échelle des territoires, afin de promouvoir les bonnes pratiques.

Pour plus d'informations : www.precarite-energie.org

Vers une approche globale du concept

L'équipe PratiCité discerne ainsi quatre approches fondamentales, quatre dimensions à réunir pour embrasser cette réalité sociale liée au logement : « *technique pour la performance intrinsèque du logement, économique par la structure des revenus et les arbitrages budgétaires décidés par les ménages considérés, fonctionnelle par l'identification des besoins et des pratiques des ménages et enfin psychologique en décryptant les attitudes* ». En adoptant volontairement une définition à spectre large, relative et mouvante, l'équipe semble disposer d'outils plus adéquats quant à la « *description de la complexité et de la variété des situations de précarité énergétique, en donnant la parole à certains ménages que l'on trouve très rarement dans les dispositifs 'précarité'* ²⁴ ». Le rapport, dans sa synthèse finale propose donc des recommandations à destination des acteurs sociaux, techniciens, élus, impliqués dans la réduction de la précarité énergétique. Cependant, par la nature complexe et protéiforme de ce vaste champ d'études, bien du chemin reste à faire. Une question se pose : quel est le bon périmètre permettant d'identifier d'abord les réalités très disparates des ménages concernés, sachant que la problématique touche à la dignité des personnes, à leur intimité ? Ce rapport insiste sur les « *difficultés rencontrées au démarrage de la mission pour aller vers des*

ménages hors dispositif dans une logique de pure étude avec des personnes non demandeuses » comme il pointe ses limites par la « *mise en évidence du fait que pour les ménages en précarité aigüe, le point d'entrée énergie n'est pas pertinent au regard d'autres points d'entrées (santé, budget, et surtout alimentation)* ». Une manière de rappeler que la précarité énergétique concerne avant tout les plus pauvres des précaires et que cette notion, liant la pauvreté et la précarité à la consommation d'énergie, est encore balbutiante. Elle nécessite du temps pour que les acteurs sociaux s'en emparent dans leur propre champ de compétences, afin de pouvoir bien l'identifier et agir collectivement.

Définir la précarité énergétique soulève aussi quelques critiques - peut-on parler de limites ? - comme le précise un autre rapport du Prebat²⁵, chargé d'évaluer l'efficacité des dispositifs existants de réduction de la précarité. Ainsi le rapport recueille des témoignages de travailleurs sociaux ironisant sur l'euphémisation du terme 'précarité' : « *on ne sait plus dire pauvreté, on parle de précarité, ça fait mieux* » ; « *on est dans la technicité des termes, on n'est pas dupes de ça*²⁶ ». Cependant, toujours selon le rapport, l'approche globale du problème semble être appréciée par les acteurs sociaux. « [La] *logique de spécialisation*

²⁴PratiCité, Denis Caraire. Juillet 2010. *Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique*. p.116.

²⁵Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP.

Mars 2010. *Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées*.

²⁶ Ibid, p.15.

technocratique [...] tend à segmenter les interventions auprès des ménages qui, de fait, cumulent les problèmes. Cette logique de spécialisation est opposée à une approche globale, largement plébiscitée par les travailleurs sociaux de terrain. » Là encore, un témoignage est explicite : « *Je ne parlerai pas de précarité énergétique mais de précarité tout court, la précarité c'est un tout.* » Autre difficulté dans la quête des définitions, la non conscience des situations par les intéressés : « *ce concept ne fait pas sens pour les personnes concernées* ». « *Pour des gens qui sont plus en difficulté, je pense que ça ne veut rien dire précarité énergétique* » peut-on lire encore dans les témoignages recueillis par les auteurs de l'étude. Ces derniers constatent alors que « *cette notion de précarité énergétique est plus communément admise dans un sens restreint, c'est-à-dire lorsque ce sont les dépenses d'énergie qui mettent en difficulté financière des ménages par ailleurs non forcément en situation de pauvreté ou de précarité. Cette acception restreinte se rapproche de la définition anglaise de la précarité énergétique qui, lorsqu'elle est connue - est précaire tout ménage qui dépense plus de 10 % de ses revenus pour l'énergie - paraît insuffisamment précise*²⁷ ». Et de poursuivre le raisonnement en précisant qu'il n'y a pas d'égalité devant les budgets énergétiques, qu'il est plus aisé de payer 10 % d'une facture énergétique de 15 000 € que d'une facture de 500 €²⁸.

Encadré 6. « Pauvreté énergétique » ou « précarité énergétique » ?

Le terme « précarité » s'est démocratisé en France à la fin des années 1970 afin de faire référence aux nouvelles situations sociales dans lesquelles de nombreux français se sont retrouvés suite à la détérioration de leurs modalités de travail et d'emplois. La notion de « précarité » renvoie à l'adjectif précaire, qui fait référence à « *ce qui n'offre nulle garantie*

*de durée, de stabilité, et qui peut toujours être remis en cause*²⁹ », mais également à « *ce qui est d'une sécurité douteuse* », et peut donc s'analyser comme un ensemble de facteurs de risque et d'incertitudes pouvant conduire les ménages en situation de pauvreté.

L'expression « précarité énergétique » renvoie ainsi au caractère dynamique du phénomène, qui n'apparaît généralement pas soudainement, mais qui est la conséquence d'un processus en plusieurs étapes. Evoquer la précarité énergétique d'un ménage consiste à considérer la fragilité de son accès aux énergies dans le temps.

Le sujet est donc très sensible. Il concerne une population fragile qu'il s'agit d'aider pour qu'elle puisse à terme 'se débrouiller' par ses propres moyens, cet objectif étant la clé de la réussite des dispositifs pour réduire durablement la précarité énergétique. Les personnes âgées, isolées disposant de maigres retraites, les familles monoparentales, les handicapés, les sans-emplois, les migrants sont les premières victimes. Mais avec l'évolution des modes de vie, la précarité gangrène les autres couches de la société, en particulier les classes moyennes, et la paupérisation s'amplifie dans les pays développés. Le regard que la société porte alors sur ses pauvres change. Aussi, le devoir de traiter « *ce problème social majeur*³⁰ » s'impose aujourd'hui progressivement au-delà des frontières, du moins à l'échelle européenne, pour élaborer une politique commune. La norme informelle fixant le ressenti d'un standard de vie acceptable - le droit au confort - n'est plus la même qu'il y a 60 ou 100 ans. Les « *droits à* » se transcrivent progressivement dans les législations nationales, après avoir été inscrits dans les programmes de lutte contre la pauvreté, orchestrés par les Nations-Unies. Le droit à disposer à domicile de l'eau potable et de l'assainissement existe depuis peu. Suivra bientôt celui d'user de l'électricité pour ses

²⁷ Ibid, p. 15.

²⁸ Ibid, p.16.

²⁹ Définition tirée du dictionnaire Larousse.

³⁰ EPEE European Fuel Poverty and Energy Efficiency, Lutter contre la précarité énergétique en Europe, Sept.2009.

besoins essentiels, autant de dynamiques créées dans la foulée des objectifs de Développement du Millénaire.

Pour une définition volontairement ouverte

Devant ces déclarations de principe universelles, qui changent notre regard collectif concernant l'injustice des situations, la pauvreté comme la précarité ne peuvent se résoudre qu'aux échelles locales. Les acteurs clés de la proximité sont les piliers de l'action. Et même si la quête de la 'bonne' définition de la précarité continue, les chercheurs du PUCA préfèrent aujourd'hui parler « *de kaléidoscope de situations identifiées³¹ au travers de quelques éléments qui s'articulent entre eux en de multiples combinaisons* ». Les auteurs de ces rapports recommandent d'apprendre à se satisfaire de la définition ouverte³² que propose l'Observatoire national de la précarité énergétique afin d'apprendre à maîtriser d'emblée la gestion complexe des dispositifs de réduction en place ou à venir, gage d'action cohérente et concertée des acteurs mobilisés, évitant l'accumulation de solutions disparates au profit du sens et de l'efficacité. Une définition qui englobe les conséquences financières, techniques, sociales, sanitaires, celles portant atteinte à la santé et la sécurité des ménages. Une définition qui promeut l'action sans délais. C'est l'enseignement que proposent ces quelques rapports mentionnés dans cette ouverture. Car la mobilisation de toutes les parties prenantes est bienvenue pour un fléau social qui va s'amplifiant, au-delà de l'hexagone.

Encadré 7. Un phénomène en cours de redéfinition au sein de l'Observatoire National de la Précarité Énergétique

Une étude de faisabilité confiée en 2007 par l'ADEME au CSTB a permis de valider l'intérêt de la mise en place d'un Observatoire national de la précarité énergétique afin d'améliorer la connaissance du phénomène en France, d'informer et de contribuer à l'orientation des politiques publiques.

Les principaux objectifs assignés à ce nouvel outil sont ainsi de :

- Définir et caractériser la notion de précarité énergétique ;
- Mesurer l'évolution du phénomène et identifier les zones les plus concernées afin d'en identifier les causes, les facteurs et les conséquences ;
- Assurer le suivi des aides financières publiques et privées apportées aux ménages précaires ;
- Assurer le suivi des actions et initiatives locales ou nationales pour en mesurer les impacts et partager les enseignements.

Piloté par un comité d'orientation et un comité technique, l'Observatoire compte 13 membres permanents issus des secteurs de la solidarité, de l'énergie et du logement. Depuis le 1er mars 2011, son président est Jérôme Vignon, également président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et son secrétariat est assuré par l'ADEME. Les travaux opérationnels de cet organisme ont débuté en mars 2012.

³¹Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP. Mars 2010. *Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées*. p.16.

³²Le groupe de travail Pelletier dont le rapport a été rendu le 15 décembre 2009 au gouvernement, a proposé la définition suivante, plus complète : "Est en situation de

précarité énergétique au titre de la présente loi 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 a été retenue et inscrite dans la loi Besson du 31 mai 1990. » Source <http://www.precarite-energie.org/-La-precarite-energetique-.html>

MOTS CLES (CHAP. 1)

Précarité énergétique

• Définition française

« Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi 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**. »

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, modifiée par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 11.

• Définition du projet européen EPEE

L'European fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE, 2007) propose trois causes principales de la précarité énergétique :

- les **bas revenus des ménages**, créant une inadéquation entre les ressources financières et les charges des logements ;
- la **mauvaise qualité des logements**, en particulier l'habitat ancien, pourvus de systèmes de chauffage inadaptés, d'une isolation défectueuse ou inexistante, et soumis à une forte humidité ;
- le **prix de l'énergie** qui est en augmentation constante, s'agissant aussi bien du gaz que de l'électricité.

Taux d'effort énergétique

Part des ressources d'un ménage consacrées aux dépenses énergétiques. Les dépenses en énergie comprennent le chauffage, l'éclairage, les coûts liés à l'énergie nécessaire pour chauffer l'eau ainsi que la consommation des appareils électroménagers³³. En 2006 en France, il est en moyenne à 5,5%, mais il est passé de 10 à 15% pour les ménages modestes entre 2001 et 2006³⁴.

Cet indicateur, s'il permet une approche objective et statistique du phénomène de la précarité énergétique, en permettant notamment de croiser les ménages (composition, ressources, âges, etc.) et la nature de leur logement, possède plusieurs limites³⁵ :

- Il ne tient pas compte des pratiques de restriction ou de privation de chauffage ;
- Il ne tient pas compte des revenus des ménages, et peut ainsi considérer en situation de précarité énergétique certains ménages aisés dont les coûts de chauffage sont importants ;
- Il ne tient pas compte des dépenses contraintes des ménages, en particulier de leurs dépenses de logement ;
- Il n'intègre pas les dépenses liées à la mobilité ;
- Il ne tient compte ni de la taille du logement, ni de celle du foyer, ni de la qualité énergétique du bâti ;
- Enfin, ce seuil est basé sur le double de la dépense énergétique britannique médiane, observée lors de l'Enquête budget de 1988, et n'a pas été réévalué depuis, ni adapté au contexte français.

³³ Source : INSEE, *La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer*.

³⁴ Source : *Enquêtes nationales logement*.

³⁵ *Etude Climat, Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni. CDC, sept.2013.*

CHAPITRE 2

LA PRECARITE : UNE REALITE AUX MULTIPLES FACETTES

5 millions de foyers, un sur cinq au Royaume-Uni, seraient en situation de précarité énergétique³⁶ selon une étude récente d'une association anglaise, l'*Energy Bill Revolution Alliance*, portant sur 13 pays européens³⁷. D'après cette même étude, c'est au Royaume-Uni que l'on rencontre la plus haute proportion de ménages éprouvant des difficultés à payer ses factures énergétiques. La France n'est guère mieux lotie : elle se place au 12^{ème} rang de la liste, avec 16,2% de foyers précaires. Ces données témoignent ainsi d'une montée en puissance préoccupante de ce fléau social, qui mérite d'être mieux identifié.

Encadré 8. Précarité énergétique : les chiffres clés

En 2006 en France, 3,4 millions de ménages (soient 13% des ménages) consacraient plus de 10% de leur revenu disponible à leurs achats d'énergie à usage domestique, soit le seuil habituellement retenu comme celui de la précarité énergétique. Le taux d'effort moyen pour l'ensemble de la population est de 5,5 %.

Typologie des ménages consacrant plus de 10% de leurs ressources à régler leurs factures énergétiques :

Ménages correspondant au 1 ^{er} quartile 67%	52%	Les propriétaires occupants leur logement et appartenant au premier quartile de revenu représentent 52% des ménages en situation de précarité énergétique. Ces ménages habitent majoritairement des maisons individuelles (dans 90% des cas). Il s'agit principalement de personnes seules ou de ménages sans enfants, âgés de plus de 60 ans, situés en milieu rural ou dans de petites agglomérations.
	27%	Les locataires du secteur privé représentent 27% des ménages en situation de précarité énergétique. Il s'agit principalement de jeunes ménages (âgés de moins de 30 ans), locataires d'appartement.
	16%	Les locataires du secteur public représentent 16% des ménages en situation de précarité énergétique.
Ménages correspondant aux 2 ^{ème} et 3 ^{ème} quartiles 30%		Les propriétaires occupants de maisons individuelles et appartenant aux 2 ^{ème} et 3 ^{ème} quartiles de revenus représentent 30% des précaires énergétiques. Ces ménages sont le plus souvent des personnes seules ou des ménages sans enfants, âgés de plus de 60 ans et habitant des communes rurales.
Ménages correspondant au 4 ^{ème} quartile 3%		N/A.

L'INSEE identifie de l'ordre de **300 000 ménages** dont le taux d'effort énergétique est inférieur à 10%, donc non pris en compte précédemment, mais qui **déclarent néanmoins avoir souffert du froid pour des raisons financières**.

Source : Etude ANAH 2009, à partir des données INSEE, Enquête Nationale Logement 2006 (dernière enquête disponible en date).

³⁶ Energy Bill Révolution Alliance, octobre 2013. <http://www.energybillrevolution.org/whats-the-campaign/>

³⁷ Communiqué de presse du 28 mars 2013, Energy Bill Revolution Alliance : <http://www.energybillrevolution.org/wp-content/uploads/2013/03/Press-Release-UK-Suffers-Worst-Fuel-Poverty-in-Europe.pdf>. Pays-Bas, Belgique, Suède, Autriche, Slovénie, Danemark, Allemagne, Finlande, Irlande, Luxembourg, Tchèque, France et Angleterre.

Le rôle pivot du sociologue

Mais qui se cache derrière ces froides statistiques, au-delà des critères de définition de la précarité énergétique, comme vus au chapitre précédent ? Quelle réalité recouvre-t-elle ? Autrement dit quels sont les outils permettant de cibler les foyers concernés ? Comment (re)connaître la diversité de ces situations dans lesquelles ces populations fragiles, presque invisibles aux yeux des autres, sont plongées ? Toutes ces questions posent donc le problème de la pertinence des indicateurs. Le PUCA, à travers ses programmes de recherche, propose des méthodes cherchant à mieux repérer les situations, à les classer selon des « types » sans pour autant éluder la complexité de la réalité qu'éprouvent ces ménages. Un domaine où le sociologue joue alors un rôle pivot auprès des experts du bâtiment ou des acteurs territoriaux traditionnellement au contact direct des intéressés : « *Face à un flou institutionnel, juridique et statistique de la notion de précarité énergétique, le chercheur sociologue a mis en place une méthodologie exploratoire innovante qui a consisté à faire émerger par la création, l'animation et l'accompagnement de deux comités de pilotage locaux sur des territoires différenciés, plusieurs définitions des publics concernés.* » peut-on lire en introduction d'un bilan d'expérience.

Depuis ces 5 dernières années, l'instance du ministère du développement durable table sur des démarches méthodologiques *ad hoc*, appuyé par des comités de pilotage transverses -associant techniciens thermiques et travailleurs sociaux, élus et fonctionnaires -. Il forge ainsi des outils de recueil de données spécifiques, servant à construire des grilles de lecture. Des sociologues les interprètent, ceux-ci s'appuyant sur des expertises thermiques, afin d'élaborer les profils types recherchés. C'est dans un double périmètre humain et géographique volontairement limité qu'une telle réflexion a pu être menée. Parmi les populations précaires répondant aux trois critères d'une étude circonscrite à deux départements français, se

trouvent ainsi en haut de la liste, les « *satisfaits* » où le confort prime, puis à l'étage inférieur les « *résistants* » et les « *bricoleurs* » en quête d'un meilleur confort, enfin, en dernière position, les « *vulnérables* » et les « *résignés* » avec l'évitement d'un logement inconfortable (*cf. encadré 9 page suivante*).

Encadré 9. Une typologie des ménages en situation de précarité énergétique proposée par le CSTB (Devalière, I., 2010)³⁸

Afin de mieux appréhender la diversité des populations en situation de précarité énergétique, le CSTB, en partenariat avec les services Logements des Conseil Généraux d'Indre-et-Loire et du Pas-de-Calais, les responsables des Espaces Info-Energie et les travailleurs sociaux, a cherché à éclairer l'ensemble des mécanismes sociologiques, techniques et économiques qui participent à l'émergence des situations de précarité énergétique.

Quarante ménages³⁹, sélectionnés pour la diversité de leurs situations, ont ainsi fait l'objet d'une enquête socio-anthropologique approfondie, et leurs logements ont fait l'objet de diagnostics thermiques simplifiés. Cette démarche a permis de construire une typologie des situations de précarité énergétique, réparties selon trois grands profils :

- **Le groupe des « satisfaits »** rassemble deux catégories de ménages : les propriétaires satisfaits de leur logement dans lequel ils ont entrepris des travaux, et les locataires vulnérables pour qui le confort thermique est prioritaire sur les autres types de dépenses ;
- **Le groupe des « résistants »** rassemble deux catégories de ménages : les réactifs, économes, débrouillards et stratèges, en recherche permanente d'économie d'énergie dans un logement apprécié et les résistants ou résignés, qui s'accommodent du froid dans un logement apprécié mais mal isolé ;
- **Le groupe des « vulnérables »** rassemble des ménages défaitistes et désinvestis, ayant un sentiment d'impuissance face à un logement dégradé et un chauffage défaillant.

³⁸ Université Paris-Est, Centre scientifique et Technique du Bâtiment, Laboratoire Services, Process et Innovations. Devalière Isolde. Juin 2010. Identification des processus de précarisation énergétique des ménages et analyse des modes d'intervention, Enquêtes en Indre et Loire et dans le Pas de Calais.

³⁹ Les ménages ont été identifiés par les travailleurs sociaux d'Indre-et-Loire et du Pas-De-Calais, aussi le CSTB insiste-t-il sur le fait que la population étudiée n'est pas représentative de l'ensemble des situations de précarité énergétique, mais seulement de la partie des ménages connue des relais locaux.

Tableau 1. Une typologie des ménages en situation de précarité énergétique proposée par le CSTB (Devalière, I., 2010) (suite)

	Caractéristiques des ménages	Caractéristiques du logement	Usages énergétiques	Principales causes à l'origine de la situation de précarité énergétique
Le groupe des « satisfaits » (9 personnes)	<ul style="list-style-type: none"> • Forte présence dans les logements (inactivité professionnelle, en particulier des conjointes) ; • Fort attachement au confort du logement ; • Installation récente et choisie dans le logement ; • Les ménages locataires entretiennent de bonnes relations avec leurs bailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Logement investis par les ménages, confortables ; • Bon état technique général ; • Logement relativement plus petits que ceux des autres profils. 	<ul style="list-style-type: none"> • Température maîtrisée, contrôlée grâce à la fréquente présence d'un thermostat ; • Ménages globalement satisfaits de leur équipement de chauffage ; • Profil qui possède le budget énergétique le plus faible alors même que ces logements sont les mieux chauffés (19,5°C en moyenne). 	<ul style="list-style-type: none"> • Importance des charges de loyer (37% du revenu total des ménages), qui contribuent à la fragilité économique du profil.
Le groupe des « résistants » (17 personnes)	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes vulnérables (majoritairement isolées et inactives), caractérisées par une présence forte dans les logements ; • Attachement fort au logement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus d'un ménage sur deux considère que son logement est mal isolé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Usages énergétiques inadaptés : modulation et variation importantes des températures intérieures ; • Utilisation fréquente d'un chauffage d'appoint ; • ¾ des ménages estiment que leurs équipement de chauffage est mal adapté à la configuration de l'habitat ; • ¾ des ménages déclarent réaliser des restrictions de chauffage pour pouvoir honorer leurs factures. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importance des charges énergétiques (12,7% du revenu total des ménages), à relier à : <ul style="list-style-type: none"> ○ L'état du logement ; ○ L'inadéquation des équipements de chauffage à la configuration de l'habitat ; ○ L'inadaptation des usages énergétiques.
Le groupe des « vulnérables » (14 personnes)	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe qui présente le taux d'inactivité professionnelle le plus élevé ; • Rejet du logement qui se manifeste par un désinvestissement des locataires ; • Ménages globalement locataires, avec des relations conflictuelles ou indifférentes avec leur bailleur ; • Certains ménages expriment un sentiment d'insécurité dans leur logement ; • Fort sentiment d'impuissance vis-à-vis du logement, qui se manifeste par une volonté de partir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Logements relativement plus grands que dans les autres profils ; • Logements qui possèdent le score de qualité thermique moyen le plus faible ; • Groupe qui recense le plus d'insatisfaits à l'égard de leur équipement de chauffage ; • Groupe qui rassemble les logements les moins bien chauffés (18,7°C), tandis que près d'un tiers des logements présentent un taux d'humidité supérieur à 60%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande modulation et forte variation des températures intérieures. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importance des charges énergétiques (10% du revenu total), liées à l'état du logement ; • Importance des dépenses de mobilité (6,5 % du revenu total), qui contribuent à la fragilité économique du profil (les déplacements peuvent être perçus comme un évitement du logement).

L'engrenage, un effet redouté

En conclusion, le rapport du PUCA stipule que *« nous pouvons dégager un schéma qui met en évidence des effets d'enchaînement liés à la précarité économique de ménages, dont la plupart est captif de logements énergivores sur lesquels ils ont une très faible maîtrise »*. En clair, l'effet d'enchaînement correspond à l'engrenage que ces populations redoutent, déclenché sans surprise et avant tout par une chute brutale de revenus. Un cercle vicieux que décrit ainsi cette même étude : *« ce sont des événements structurels qui le font chuter dans la précarité énergétique sur lesquels les ménages ont une faible marge de manœuvre s'ils ne sont pas aidés par un tiers, un parent, une association, ou un travailleur social. Pour les personnes isolées qui ne se manifestent pas auprès d'une structure susceptible de l'accompagner, la précarité énergétique est un facteur d'isolement important »*. Sans négliger pour autant d'autres paramètres jugés plus secondaires⁴⁰ - l'usage invisible de la consommation ou la hausse des prix à l'énergie par exemple - , ce cercle fatal *« met clairement en avant la conséquence la plus douloureuse pour les locataires qui ne réside ni directement dans l'endettement, ni directement dans l'inconfort, mais bien dans l'intériorisation d'une situation issue de la combinaison de ces deux facteurs⁴¹ »*. Un travail similaire, réalisé par l'observatoire social de Lyon⁴² détaille plus encore les profils fréquemment rencontrés subissant cet engrenage, en remarquant qu' *« au vu de notre échantillon, la précarité énergétique touche massivement plus les femmes que les hommes lorsque ceux-ci ne sont pas en couple. Parmi les célibataires et les chefs de familles monoparentales, à peine un enquêté sur dix est un homme »*.

⁴⁰Voir chapitre suivant.

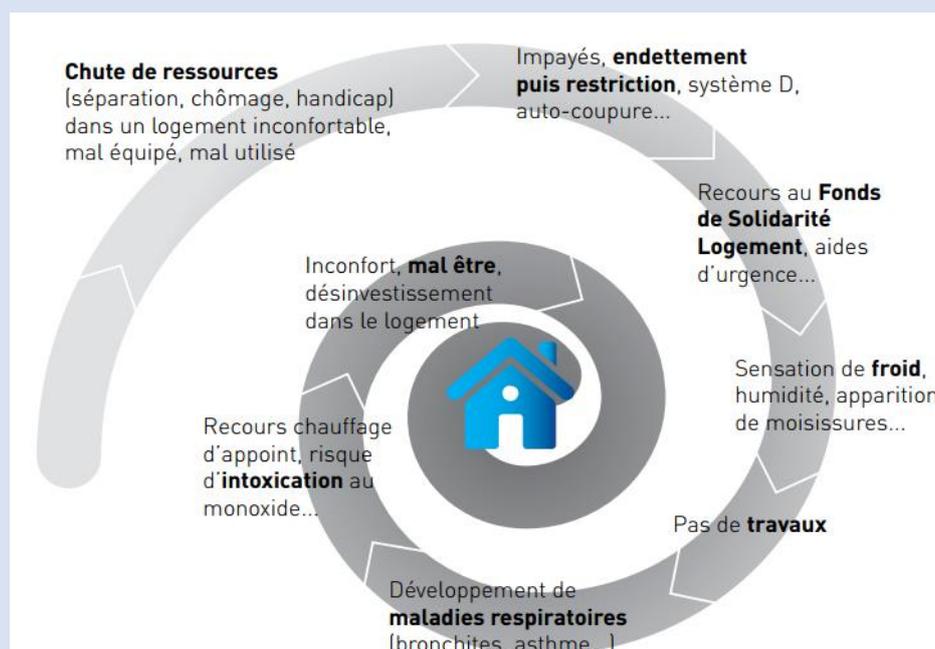
⁴¹Observatoire Social de Lyon, HESPUL énergies renouvelables et efficacité énergétique, PACT ARIM Rhône. Décembre 2010. Analyse des représentations liées

à la dépense énergétique dans le cadre de l'opération expérimentale énergie et précarité Rhône. p.18.

⁴² Ibid.

Encadré 10. Vers une vision plus dynamique du phénomène de précarité énergétique

Selon la Fondation Abbé Pierre, l'analyse du phénomène nécessite une approche dynamique, afin de mettre en évidence et d'enrayer les effets d'entraînement à l'origine de la précarité énergétique. Comme cela a été mis en évidence dans un rapport récent du CSTB (Devalière, 2010), l'émergence du phénomène de précarité énergétique est liée à des **discontinuités dans la trajectoire de vie des ménages** (d'ordre familial, médical, professionnel ou technique), qui contribuent à la baisse des ressources et/ou au mal-logement des ménages.



Source : Rapport « Précarité Energétique », Plan Bâtiment Grenelle, 2009.

Pour une vision élargie

Mais les profils identifiés à première vue ne suffisent pas à bien comprendre l'origine des pratiques énergivores constatées, et à agir en conséquence. Ces pratiques résultent surtout de la combinaison des trois critères vus précédemment (ressources insuffisantes, logement de mauvaise qualité thermique et mode de chauffage déficient) et qui, bien évidemment touchent les précaires, pour qui le poste énergétique dépasse les 10% du revenu familial⁴³. L'étude des comportements et des usages face au besoin ou au ressenti de confort est alors nécessaire pour prévenir les risques d'impayés, et éviter la spirale infernale. Parce que ceux-ci sont bien délicats à mesurer - notions très subjectives car liées aux évolutions

des standards de vie progressant d'une génération à une autre - ce type d'étude s'appuie fortement sur la sociologie pour en décrypter les signes avant-coureurs, comme le démontrent les auteurs du rapport de l'Observatoire social de Lyon. : « *Le mauvais état du logement contraint d'une certaine manière les ménages à recourir de temps en temps à des pratiques énergivores afin de leur assurer un minimum de qualité de vie. Cette configuration a aussi été rencontrée, par exemple, auprès d'un autre ménage qui vivait avec un thermostat cassé. Celui-ci ne pouvait que chauffer à plus de 30 degré ou ne pas chauffer du tout. Malgré des difficultés chroniques pour régler les factures énergétiques, ce ménage a fait le choix de*

⁴³ Voir chapitre précédent.

chauffer toujours au maximum et d'ouvrir les fenêtres régulièrement pour obtenir une température supportable. »

Appréhender la dynamique de la précarisation pour prévenir le phénomène semble donc la stratégie payante à adopter. Une autre étude associant sociologie et systèmes techniques⁴⁴ perçoit dans la catégorie des ménages les plus pauvres une relative méconnaissance des problématiques énergétiques, certaines touchant au simple bon sens. Elle met en évidence trois critères subjectifs principaux liés aux habitudes comportementales de cette population, facilitant ainsi les actions préventives à mener : la notion d'inconfort liée à la facturation élevée des consommations, celle de confort susceptible d'engendrer un risque sanitaire (pièce trop chauffée), enfin celle de se priver de confort pour faire face à d'autres dépenses. Face à ces trois réalités, l'équipe de recherche avance trois principes - pragmatisme et faisabilité, s'affranchir des définitions *a priori* de la précarité énergétique et déconnecter l'intervention « sociotechnique » de l'action sociale -. A ces principes, elle adjoint une équipe légère hiérarchisant son intervention, de la plus urgente et rapide devant la gravité de la situation, à une plus longue et durable, en intégrant toujours l'approche territoriale à chaque niveau⁴⁵.

Les recherches menées depuis ces dernières années sur cette question sociale adoptent dans l'ensemble la même démarche : articuler travail d'objectivation et approche pragmatique. C'est pourquoi les typologies des ménages proposées dans les programmes de recherche s'appuient aussi bien sur des données objectives (plafonds de ressources, prix des loyers, Diagnostic de Performance Energétique⁴⁶, etc.) que subjectives, ces dernières codifiées à partir de

situations réellement perçues sur le terrain, prenant en compte des spécificités (état du bâti et des appareils, localisation, usages énergétiques) dans lesquelles se retrouvent des points communs. Comme le remarque cependant l'urbaniste Denis Caraire⁴⁷, « *le propos n'est pas de classer le ménage par rapport à une situation donnée. Le propos est de décrire statistiquement sur la base de notre échantillon quelques grandes formes de précarité énergétique appelant à chaque fois des méthodes de repérage et de résorption adaptées* ». Les 5 étapes que propose l'Observatoire social de Lyon afin de faciliter l'intervention publique, ont le mérite d'intégrer l'ensemble des facteurs vus succinctement dans ce chapitre. Elles proposent alors une méthode d'intervention ayant l'avantage d'associer à la reconnaissance d'une situation type, un ensemble de réponses appropriées, au plus près du terrain et presque en temps réel.

⁴⁴Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP. Mars 2010. *Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées. Programme Econologis Québec.*

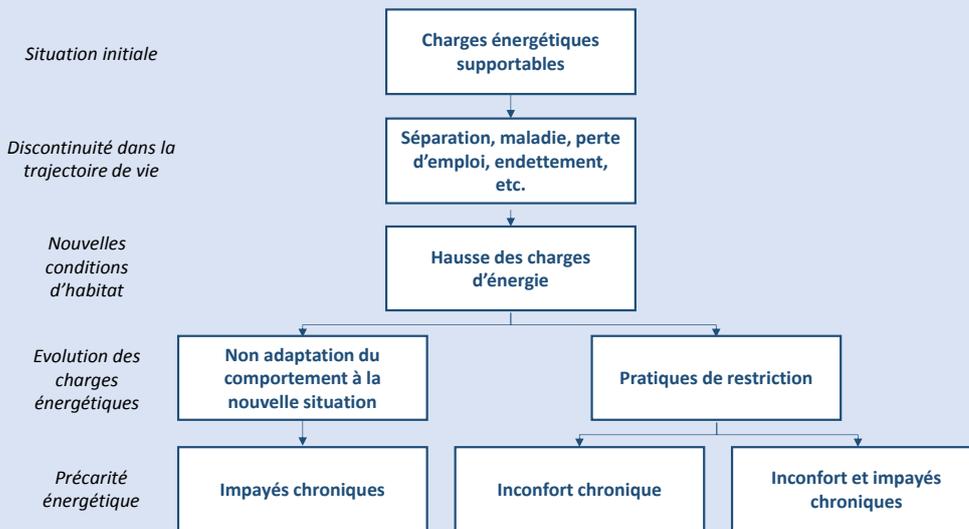
⁴⁵ *Ibid.* p. 81 et suiv.

⁴⁶ Notion définie dans les mots-clés.

⁴⁷PratiCité, Denis Caraire. Juillet 2010. *Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique.*

Encadré 11. Faciliter l'intervention publique : anticiper les parcours de précarisation des ménages

ÉTAPES DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE



TYPES D'INTERVENTIONS POUVANT ÊTRE DÉPLOYÉS À CHAQUE ÉTAPE DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

- Informier et sensibiliser les ménages potentiellement vulnérables** (famille monoparentale, femme isolée, locataire, faibles revenus, etc.)
- Systematiser le recensement des discontinuités dans les trajectoires de vie** (nouveaux inscrits au Pôle Emploi, personnes endettées, bénéficiaires de l'ALD, etc.) afin de mener des campagnes de sensibilisation ciblées
- Réaliser un **diagnostic de performance énergétique des logements**
- Réaliser un **diagnostic technique et social personnalisé pour tous les ménages aidés financièrement par les Fonds de Solidarité pour le Logement**
- Mettre à profit les **dispositifs existants de lutte contre la précarité énergétique**

Source : Nomadéis, d'après l'Observatoire social de Lyon

En conclusion, l'Observatoire note que « prendre en compte la précarité comme un processus composé de plusieurs étapes permet (...) de multiplier les fenêtres d'intervention, à la fois en amont et en aval, visant à limiter la vulnérabilité énergétique et à réduire les effets de la précarité énergétique ⁴⁸ ». Cette prise en compte la complexité d'une réalité sociale protéiforme est particulièrement intéressante à l'heure où ce phénomène va croissant en Europe et gangrène la classe moyenne. Car l'urgence consiste aussi bien à soulager les grands précaires, plus facilement repérables, que de pister et prévenir ceux qui sont pour l'heure, encore invisibles sur les écrans radars de l'action sociale. Et à ce titre, le renchérissement inéluctable des prix à l'énergie face à la paupérisation progressive des couches intermédiaires de la société peut malheureusement faire craindre une amplification du phénomène. Raison d'agir.

⁴⁸ Analyse des représentations liées à la dépense énergétique, rapport final de décembre 2010, Observatoire Social de Lyon (OSL), p.61.

Quels indicateurs pour quelle réalité ?

Conformément à ses missions, l'Observatoire National de la Précarité Énergétique devrait proposer une série d'indicateurs du phénomène susceptibles de servir de référence à l'ensemble des acteurs français de la lutte contre la précarité énergétique.

Les travaux réalisés à ce jour permettent d'orienter la construction des indicateurs selon trois approches :

1. L'**effort financier**, à partir d'un indicateur monétaire (tel que le taux d'effort énergétique des ménages⁴⁹) ;
2. Le **comportement de restriction des ménages**, via l'appréciation de l'écart existant entre dépenses énergétiques réelles et théoriques (différence entre facture réelle d'énergie pour le logement et estimation de la dépense nécessaire pour chauffer normalement le logement, sur la base de la performance énergétique du logement des ménages⁵⁰) ;
3. Le **ressenti de l'inconfort**, via un indicateur subjectif.

L'Observatoire National de la Précarité Énergétique privilégie à ce stade la définition de plusieurs indicateurs, dont la juxtaposition permettra de pallier les limites de chacun. Deux approches distinctes devraient également être adoptées, afin de mesurer respectivement la précarité énergétique dans le logement et la précarité énergétique liée à la mobilité.

- *Avancées de la recherche britannique en matière d'indicateurs monétaires*

Les travaux récents de chercheurs britanniques ont proposés des approches nouvelles du phénomène de précarité énergétique, visant à dépasser les limites identifiées du taux d'effort énergétique (*cf. concepts clés page 19*).

Ainsi, John Hills (2012) considère un ménage en situation de précarité énergétique lorsque :

- Les dépenses théoriques du chauffage par unité de consommation, ou par m²⁵¹, sont supérieures au niveau national médian ;
- Son Revenu Disponible⁵² est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60% du revenu national médian.

Le degré de gravité du phénomène de précarité énergétique est par ailleurs estimé par un troisième indice : l'écart de précarité énergétique (*cf. figure 1*), qui mesure la réduction des coûts énergétique qui serait nécessaire pour sortir le ménage de cette situation.

⁴⁹ Présentation de cet indicateur et de ses limites en page 19.

⁵⁰ Cette information sera disponible fin 2013 grâce aux résultats de l'Enquête Performance de l'Habitat, Équipements, Besoins et Usages de l'énergie (Phébus), menée par le Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Énergie, qui vise à fournir une photographie des performances énergétiques du parc des résidences principales, et de les analyser en fonction des caractéristiques des ménages, des équipements ménagers et automobiles, des usages énergétiques et des caractéristiques intrinsèques du bâti. Cette enquête est réalisée par sondage auprès de 8 000 logements tirés au sort dans l'enquête annuelle de recensement 2011, et se fonde tant sur un entretien en face à face avec les ménages que sur un diagnostic de performance énergétique du logement.

⁵¹ Les dépenses théoriques du chauffage sont établies compte tenu des caractéristiques des ménages, des caractéristiques du logement et des normes de confort (21°C dans la salle de séjour, 18°C dans les autres pièces selon l'Organisation Mondiale de la Santé).

⁵² Le Revenu Disponible = Revenu d'activité + Prestations sociales – Impôts – Charges de Logement.

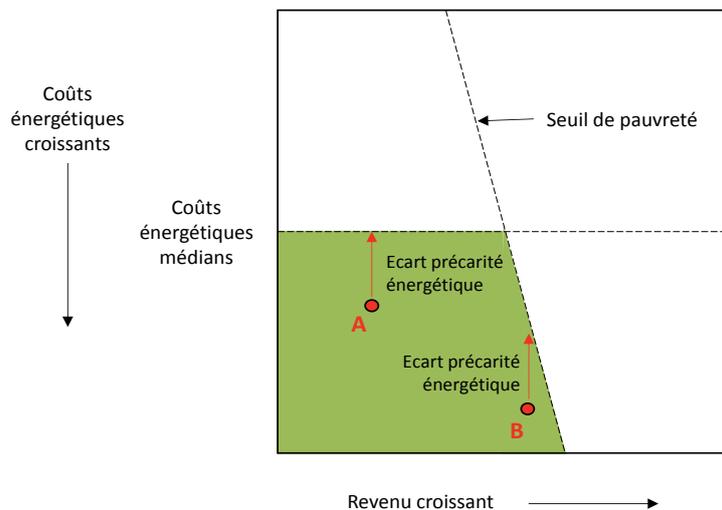


Figure 1. Définition et mesure de l'écart de précarité énergétique, entrant dans la définition de l'indicateur de Hills (Source : Hills, 2012).

Cet indicateur fait actuellement l'objet d'une transposition française sous l'acronyme « **Bas Revenus Dépense Elevées** » (**BRDE**), dans le cadre des travaux de l'Observatoire National de la Précarité Energétique.

Selon R. Moore (2012), une limite forte des indicateurs de Hills/BRDE est toutefois de raisonner sur le Revenu Disponible des Ménages au lieu de raisonner sur un véritable « reste-à-vivre », qui s'affranchirait de l'ensemble des dépenses contraintes des ménages (impôts, taxes, dépenses liées au logement, dépenses de transport santé, éducation, etc.). Afin de pallier cette limite, Richard Moore propose une nouvelle méthodologie de quantification du phénomène de précarité énergétique, qui repose sur la comparaison d'un « reste-à-vivre » empirique des ménages avec un Revenu Minimum Standard défini théoriquement pour chaque type de ménage selon sa localisation⁵³.

Si cet indicateur est d'ores et déjà utilisé au Royaume-Uni, il n'est pour l'heure pas transposable en France, où les travaux de l'ONPES⁵⁴ pour définir un Revenu Minimum Standard ne sont pas encore achevés.

- **Un indicateur du comportement de restriction des ménages**

La plateforme « PRECARITER », développée récemment par ErDF et Energies-Demain, agrège un ensemble de données publiques concernant le logement, le transport ou encore les ressources des ménages, et les croise avec les données collectées par ErDF sur le réseau de distribution électrique national.

L'outil, qui sera mis à disposition des acteurs publics, vise ainsi à identifier les zones et les catégories d'habitants les plus vulnérables à la précarité énergétique, avec un niveau de précision allant de l'IRIS, c'est-à-dire un quartier ou une commune d'environ 2 000 habitants, à l'échelle nationale.

Cette plateforme devrait notamment permettre à l'ONPES de calculer les dépenses théoriques d'énergie dans les logements et de les comparer aux dépenses réelles, et ainsi de disposer d'un indicateur du comportement de restriction des ménages.

⁵³ Un ménage est ainsi dit en situation de précarité énergétique lorsque :
Revenu – Dépenses contraintes < Revenu Minimum Standard.

⁵⁴ Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale.

- *Un indicateur subjectif défini via le ressenti de l'inconfort des ménages*

Afin d'élargir la vision strictement monétaire du phénomène de précarité énergétique, l'INSEE a déployé un indicateur subjectif qui s'appuie sur les déclarations des ménages quant à leur capacité à chauffer leur logement de manière adéquate ou à payer pour avoir une consommation énergétique suffisante. Lors de la dernière enquête Logement (2006), la question adressée au panel des ménages enquêtés était la suivante « Au cours de l'hiver dernier, dans votre logement, votre ménage a-t-il souffert, pendant au moins 24 heures, du froid ? ».

Comparaison des indicateurs de la précarité énergétique actuellement utilisés en France

	TEE > 10%	TEE>10% pour les trois premiers déciles de revenus	Indicateur de ressenti du froid	Indicateur BRDE
Pourcentage de ménages concernés	14,4%	11,0%	14,8%	11,3%
Nombre de ménages concernés	3 800 000	2 900 000	3 500 000	3 000 000
Nombre d'individus concernés	6 700 000	4 600 000	8 100 000	7 200 000
Profil type selon l'indicateur	<ul style="list-style-type: none"> • Ménage : propriétaire, seul, inactif ; • Logement : ancien, maison individuelle ; • Lieu : rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ménage : locataire, seul inactif ; • Logement : ancien, taille petite/moyenne ; • Lieu : petites communes grandes villes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ménage : locataire, inactif ; • Logement : ancienne, taille petite/moyenne, chauffage collectif ; • Lieu : grandes villes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ménage : locataire, famille avec enfants ; • Logement : grands logements, chauffage électrique et collectif ; • Lieu : unités urbaines > 20 000 habitants.

TEE : taux d'Effort Energétique

Source : CDC Climat Recherche à partir de l'ONPE, 2013

Cette comparaison met en exergue le fait que les publics considérés comme énergétiquement vulnérables **varient selon l'approche et l'indicateur adopté**. Ainsi, seuls 621 000 ménages parmi les 3,8 millions considérés comme précaires selon l'approche monétaire le sont également selon l'approche déclarative. **Le choix de l'indicateur privilégié a donc une influence politique forte, puisqu'il conditionne le ciblage des politiques de lutte contre la précarité énergétique sur une population plutôt qu'une autre.**

MOTS CLES (CHAP. 2)

IRIS

Maille élémentaire de territoire, instaurée par l'INSEE en 1999, correspondant à des surfaces regroupant 2 000 habitants.

Quintile de revenu

Les **quintiles de revenus** partagent la distribution ordonnée de fréquence de revenus en cinq parties égales. Ainsi les ménages du premier quintile correspondent aux 20% des ménages dont les revenus sont les plus faibles. Pour assurer la comparabilité entre les différents territoires français, les quintiles sont calculés à partir des revenus nationaux.

Quartile de revenu

Les **quartiles de revenus** partagent la distribution ordonnée de fréquence de revenus en quatre parties égales. Ainsi les ménages du premier quartile correspondent aux 25% des ménages dont les revenus sont les plus faibles.

Ménage pauvre

Un ménage est considéré comme **pauvre** lorsque son revenu annuel est inférieur au seuil de pauvreté. Eurostat et les pays européens fixent en général ce seuil à 60% de la médiane des niveaux de vie. En 2013, les ménages pauvres étaient donc ceux dont les revenus annuels étaient inférieurs à 9 960€

Ménage modeste

Un ménage est considéré comme **modeste** lorsque son revenu annuel est compris entre le seuil de pauvreté et le 2^{ème} quintile de la distribution des revenus (qui s'élevait à 14 421€ en 2013).

Source : INSEE

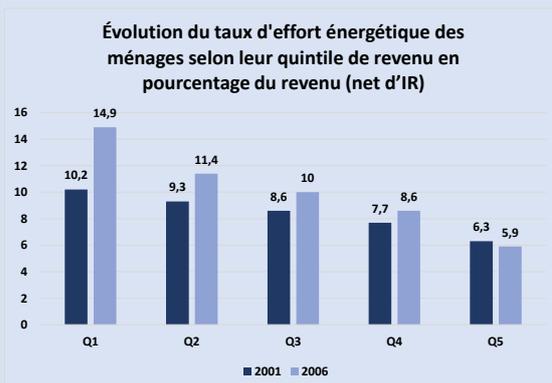
CHAPITRE 3

PRIX DE L'ÉNERGIE ET PRECARITE : UN COUPLE SOUS TENSION

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en Europe, les prix de la facture d'énergie ont augmenté de 29% entre 2005 et 2011. Aux Etats-Unis, et au Japon, cette l'augmentation des prix de l'énergie a augmenté de 5 % et de 1% respectivement⁵⁵. Pourtant la France reste un bon élève en matière de hausse des prix à l'énergie. La note du MEDDE⁵⁶ souligne que « *le prix de l'électricité (...) demeure inférieur de 27%⁵⁷ au prix moyen constaté dans l'Union, que seule la Finlande propose un prix plus faible* ». Cependant la hausse tendancielle des prix à l'électricité d'année en année⁵⁸ tous pays européens confondus, à l'instar du prix du gaz, se poursuit : 5% en moyenne depuis 2 ans pour la France. Dans le même temps, les écarts de richesse se creusent, même si en moyenne les revenus en Europe ont pu progresser très légèrement entre 2009 et 2011⁵⁹. Constat : une nouvelle population européenne précaire émerge. Ces victimes des conjonctures économiques à répétition, depuis au moins deux décennies, voient ainsi la baisse ou même la perte de leurs revenus se confirmer au fil des ans.

Bilan : la courbe des prix à l'énergie monte, celle des bas et moyens revenus plonge. Les graphiques montrent leur double progression en sens contraire. Avec une Europe voulant assurer sa transition énergétique, ce qui demandera des efforts citoyens pour la financer dans les délais impartis, le couple « prix de l'énergie et précarité énergétique » est donc désormais sous très haute tension.

Encadré 12. Le prix de l'énergie : un facteur aggravant des inégalités sociales



Fondée sur l'enquête logement INSEE 2006 (la dernière disponible à ce jour), la lettre Stratégie & Etudes de l'ADEME intitulée « *Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France* » démontre que la part des dépenses d'énergie dans le budget des ménages varie fortement selon leur quintile de revenu et leur lieu de résidence, et que la hausse du prix de l'énergie touche avant tous les populations les plus vulnérables. **Les 20% de ménages les plus pauvres consacrent à l'énergie une part de budget 2,5 fois plus élevée que les 20% les plus riches.** L'énergie devient ainsi un **facteur aggravant des inégalités sociales.**

Source : ADEME, 2009.

⁵⁵ L'explosion des coûts de l'énergie appauvrit les Européens, <http://www.euractiv.fr/energie/explosion-des-couts-de-energie-a-analysis-519891>, Mai 2013.

⁵⁶ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Prix-du-gaz-et-de-l-electricite-en.html>

⁵⁷ 18,7 centimes d'euro/KWh.

⁵⁸+ 5,6 % dans l'UE⁵⁸ en moyenne en 2012.

⁵⁹ Etude Climat, Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni. CDC, sept.2013.

Encadré 13. Evolution du prix des énergies à usage domestique en France entre 1974 et 2012
(en centimes d'euros TTC courants par kWh PCI)



Source : ADEME, 2013

Les statistiques nationales montrent l'ampleur du phénomène

En 2006, l'Insee⁶⁰ recensait 13% de précaires. Ils représentent 16,2% de la population aujourd'hui⁶¹. Au Royaume-Uni, les prix à l'énergie flambent⁶² plus rapidement qu'ailleurs au sein de l'Union européenne, à tel point qu'il semble possible de relier l'augmentation des décès au pic de froid⁶³ de l'hiver dernier. 90 000 familles britanniques sont devenues, en l'espace de 3 ans, des précaires énergétiques⁶⁴. Partout, en Europe, le phénomène s'étend. Première remarque, sans surprise : avec la baisse des revenus, les travailleurs nouvellement paupérisés recherchent des loyers plus modérés ; des « passoires thermiques » pour la plupart, et la spirale s'enclenche : « Ces situations impliquent nécessairement que les habitants doivent faire face à des factures

élevées, dans un contexte où le revenu disponible est faible, d'où un taux d'effort (rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu) important⁶⁵ ». Des choix difficiles s'imposent alors à ces familles, pour parer aux impayés qui guettent, comme le souligne le rapport du Centre universitaire Champollion : « La précarité énergétique se donne ainsi à voir de manière multiple et cumulative, combinant défauts du bâti et absence des énergies. (...) Il s'agit maintenant de voir comment les habitants opèrent une « gestion » de ces situations notamment vis-à-vis de leur facture et des choix de leur dépense. »

⁶⁰ Institut National de la Statistique et des Etudes Européennes.

⁶¹ Voir p.20.

⁶² Les prix EDF aux UK. En 2010, 5,1%, en 2011, 4,5%, en 2012, 10,8%. Source The Guardian, <http://www.theguardian.com/business/2013/oct/29/energy-firms-raised-prices-as-wholesale-costs-fall>

⁶³ Steep rise in winter death, source Energy Bill Revolution, Nov.2013.

⁶⁴ <http://www.energybillrevolution.org/wp-content/uploads/2013/02/ACE-and-EBR-fact-file-2013-02-Families-and-fuel-poverty-final.pdf>

⁶⁵ Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP. Mars 2010. Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées.

Prix en hausse et comportement des ménages, un lien difficile à cerner

Mais mesurer objectivement les effets que provoque la montée des prix à l'énergie sur les ménages, comme les privations à se chauffer convenablement, n'est pas une chose aisée. Ils sont pourtant non seulement déterminants pour trouver les bons leviers mais aussi très utiles à juger de leur efficacité. Il faut d'abord repérer les ménages fragilisés. Mais qui sont-ils ? Comment font-ils face ? De quoi se privent-ils pour se chauffer ? Un rapport du Centre technique de bâtiment (CSTB), en lançant un programme de recherche⁶⁶, tente de répondre à ces questions. Il opère en interrogeant d'abord les professionnels et les bénévoles au plus près de cette population: « *On est en droit de se demander si la précarité énergétique est le reflet des représentations et des attributions d'acteurs aux compétences multiples. Qu'est-ce que la « précarité énergétique » pour les acteurs locaux qui l'accompagnent au quotidien ? Et pour les ménages concernés, comment se traduit-elle ?* » Il faut alors mettre en place des méthodes innovantes tout en agissant avec prudence, conseille cette étude. Une certaine dénégation des intéressés à prendre conscience des difficultés, allant même jusqu'au refus de certains ménages d'être aidés (en particulier ceux qui disposaient encore récemment de revenus suffisants), rend ces enquêtes particulièrement difficiles.

Les auteurs de ce travail, une équipe pluridisciplinaire composée d'universitaires et d'ingénieurs techniciens⁶⁷ mène alors un travail de décryptage en limitant d'abord le champ géographique des investigations ; la variété des situations l'imposait. Ensuite le regard que les acteurs chargés de traiter les dossiers portent sur ces populations, méritait d'être analysé, comme

indiqué précédemment. L'équipe de recherche avance ainsi l'hypothèse selon laquelle ces « *acteurs portent un regard partiel du problème construit à partir de leurs représentations, de leurs pratiques professionnelles et de leurs modes d'action auprès de ces ménages dans leur propre champ de compétences* ». L'étude présente ensuite des descriptions types de situations repérées sur le terrain, rendant compte des usages et des pratiques induisant des comportements multiples. Objectifs du rapport : permettre aux pouvoirs publics d'avancer des solutions, principalement sous forme d'aides financières et techniques mieux ciblées, et apporter aux acteurs décisionnaires et aux fournisseurs d'énergie des éléments d'analyse du phénomène susceptibles de permettre d'ajuster l'outil de régulation des prix à l'énergie dans les années à venir, afin d'en modérer la hausse déjà programmée.

⁶⁶Université Paris-Est, Centre scientifique et Technique du Bâtiment, Laboratoire Services, Process et Innovations. Devalière Isolde. Juin 2010. Identification des processus de précarisation énergétique des ménages et analyse des

modes d'intervention, Enquêtes en Indre et Loire et dans le Pas de Calais.

⁶⁷ Ibid.

Aides curatives, aides préventives contre le renchérissement de la facture d'énergie

Les aides publiques pallient soit l'urgence soit cherchent à anticiper les défaillances. Le Royaume-Uni propose deux types d'aides pour opérer en urgence : le *Warm Home Discount Scheme*, et quelques aides saisonnières. En France, les aides d'urgence se déclinent de trois façons : tarifs sociaux de l'énergie via la Contribution au Service Public de l'Electricité et la Contribution au Tarif Social de Solidarité Gaz, forfaits de charges liés aux allocations pour le logement et aides octroyées par les Fonds de Solidarité pour le Logement⁶⁸ (FSL). La loi Brottes, en France a même prévu d'élargir l'accès aux tarifs sociaux aux couches moyennes, afin de favoriser la transition énergétique. Mais à l'examen, comme l'analyse un programme de recherche déjà cité dans ce chapitre⁶⁹, « les tarifs sociaux (...) ont une portée limitée, pour quatre raisons principales : le ciblage, le taux de recours, le montant des aides et la question de leur financement (...). En outre, et d'une manière générale, les aides curatives ne constituent pas une réponse en soi pérenne(...) ». Bref, le rapport de la caisse des dépôts (CDC) tempère l'efficacité de ces aides de 'premier secours', sans remettre en cause bien sûr leur absolue nécessité, parce qu'« elles peuvent être interprétées comme un « palliatif », sans effet à long terme. »

Destinées au traitement durable du phénomène, les aides préventives demandent une politique publique ambitieuse, comme la mise en œuvre d'un plan de rénovation thermique du bâtiment, à financer sur la durée. Les stratégies de financement différent selon les cultures nationales, mais elles ont toutes un point commun, « mettre en place des outils financiers qui visent à réduire durablement la facture d'énergie via des mesures d'efficacité énergétique ⁷⁰ ».

⁶⁸ Voir encadré pour une présentation des différentes aides proposées.

⁶⁹ Lutte contre la précarité énergétique, Etude Climat, sept.2013. Caisse des Dépôts et Consignations, CDC.

⁷⁰ Ibid, p.38.

La précarité énergétique touche entre 50 à 125 millions d'européens. Quelques 27 000 personnes meurent de froid chaque année parce qu'elles ne peuvent plus se chauffer⁷¹. Devant ce drame, l'Europe a mis en place à la fin de la décennie précédente un programme international⁷² de recherche, qui a débouché sur un guide à l'intention des bailleurs sociaux, collectivités et associations, qui vise à appréhender le problème dans sa globalité, mutualiser les expériences nationales et régionales à l'aide de fiches actions, et à définir des stratégies de financement. Une mobilisation à l'échelle d'un continent qui non seulement est nécessaire, mais vitale.

Encadré 14. Le projet européen FINSH (Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing) a regroupé des partenaires dans cinq pays européens (France, Allemagne, Italie, Pologne et Royaume-Uni) entre décembre 2007 et mai 2010 afin de développer des outils d'accompagnement à la réduction de la précarité énergétique dans le logement à vocation sociale.

Le guide « *Habitat à vocation sociale : sortir de la précarité énergétique* » proposé à l'issue du projet, résume les principales problématiques à prendre en compte pour mener à bien des programmes de rénovation énergétique dans le logement social.

Télécharger le guide : « [Habitat à vocation sociale : sortir de la précarité énergétique](#) »

⁷¹ L'explosion des coûts de l'énergie appauvrit les Européens, <http://www.euractiv.fr/energie/explosion-des-couts-de-energie-a-analysis-519891> Mai 2013.

⁷² Le FinSH, Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing. Dans le cadre du projet européen EPEE (Energy Fuel Poverty and Energy Efficiency).

Les aides directes au paiement des factures : des mesures transitoires indispensables pour compenser le poids des charges énergétiques

En France, la lutte contre la précarité énergétique s'articule autour de deux grandes familles de dispositifs : les dispositifs de nature curative, qui aident directement les ménages les plus fragiles à payer leurs factures énergétiques, et ceux de nature préventive, qui aident les propriétaires à rénover leur logement dans le but d'alléger leurs factures énergétiques.

On recense en France trois types d'aides publiques de nature curative :

- **Les tarifs sociaux de l'énergie (électricité et gaz)**

Une tarification spéciale existe depuis 2005 pour l'électricité (le Tarif de Première Nécessité, TPN), et 2008 pour le gaz naturel (le Tarif Spécial de Solidarité, TSS), et s'adresse aux ménages dont les ressources n'excèdent pas 11 604 euros par an pour une personne seule (967 euros par mois au 1^{er} juillet 2013). Les tarifs sociaux prennent la forme d'une déduction forfaitaire de la facture énergétique, comprise entre 71 et 140 euros par an, selon la puissance d'abonnement et le nombre de personnes composant le foyer pour l'électricité, et entre 22 et 156 euros par an pour le gaz naturel. Depuis le décret concernant l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'énergie du 7 mars 2012, les tarifs sociaux sont désormais accordés aux ayants-droits sans que ceux-ci n'aient à en faire la démarche.

Le décret du 15 novembre 2013, portant application de la loi Brottes du 15 avril 2013, a récemment étendu l'octroi des tarifs sociaux de l'énergie à de nouveaux bénéficiaires, en ajoutant un critère supplémentaire fondé sur le revenu fiscal de référence qui doit être inférieur ou égal à 2 175 euros par part du foyer. Ce montant est majoré de 11,3 % pour les habitants des départements d'outre-mer.

Les tarifs sociaux de l'énergie sont financés par l'ensemble des consommateurs d'énergie, *via* la Contribution au Service Public de l'Electricité et la Contribution au Tarif Social de Solidarité Gaz, qui supposent une augmentation des factures de gaz et d'électricité pour l'ensemble des ménages, y compris les foyers en difficulté.

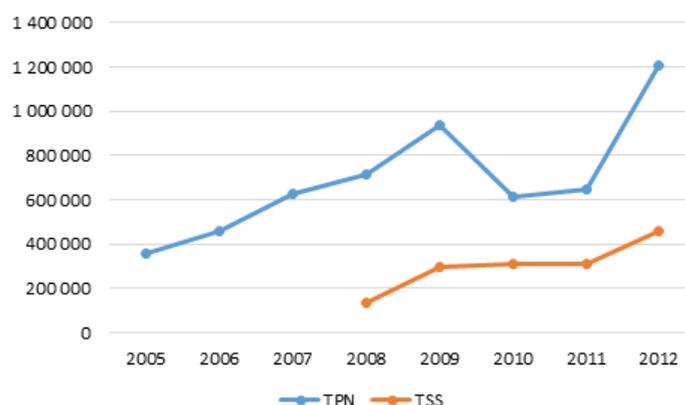


Figure 2. Evolution du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie (Source : MEDDE, 2013)

- **Les aides aux impayés d'énergie et d'eau, pilotées par les Fonds de Solidarité Logement (FSL)**

Instaurés en 1990 par la Loi Besson relative à la mise en œuvre du droit au logement, les Fonds de Solidarité pour le Logement accordent des aides financières aux ménages en difficultés afin de leur permettre d'accéder à un logement, de s'y maintenir. Depuis 2005, le FSL permet aux personnes en situation précaire d'être aidées à travers une aide financière exceptionnelle pour le paiement d'une partie des factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

Les Fonds de Solidarités pour le Logement sont pilotés depuis 2005 par les départements, et sont co-financés par de nombreux partenaires territoriaux, notamment les Conseil Généraux, les communes, les bailleurs sociaux et les fournisseurs d'énergie. En 2006, 318 000 aides pour impayés d'énergie ont pu être octroyées, pour un coût estimé de 62 millions d'euros⁷³. Les critères d'éligibilité pour bénéficier des aides aux impayés d'énergie et d'eau diffèrent fortement d'un département à l'autre, une « *iniquité territoriale* » notamment décrite par l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCAAS).

- **Les forfaits de charge associés aux allocations pour le logement**

Les forfaits de charge de l'allocation logement et de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) sont des aides forfaitaires au paiement des factures d'eau et d'énergie accordées par les réseaux des Caisses d'Allocations Familiales et de la Mutualité Sociale Agricole aux locataires et propriétaires accédants sous conditions de ressources.

Des **aides « extralégales »** sont également déployées par les secteurs institutionnels et associatifs, dont le poste énergie représente 12%⁷⁴.

Délivrées en amont pour aider au paiement des factures ou en aval au moment des impayés, ces aides constituent un indispensable « *filet de sécurité* »⁷⁵ pour les ménages les plus modestes, mais rencontrent les limites suivantes :

- **Ces aides ne concernent pas l'ensemble des sources d'énergie**, telles que le bois, le charbon, les réseaux de chauffage urbain ou encore le fuel domestique depuis la suppression de la prime à la cuve en 2009 ;
- **Le taux de recours n'est pas optimal**, du fait d'une forte « *complexité administrative et logistique* »⁷⁶ et d'un manque de coordination et de lisibilité des différents dispositifs décrit par de nombreux acteurs ;
- **Le montant des aides allouées reste relativement limité**, et représente moins de 10% de la facture totale des ménages⁷⁷ ;
- **Il existe des disparités importantes d'un territoire à l'autre entre publics cibles et montants des aides allouées ;**
- Ces aides **ne constituent pas en soi une réponse pérenne** permettant de sortir les ménages de la précarité énergétique, et ne sauraient être envisagées que comme des processus transitoires.

⁷³ Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, ADEME, 2013.

⁷⁴ Rapport « Groupe de travail Précarité énergétique », Plan Bâtiment Grenelle, 2009.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Rapport d'activité 2012 du Médiateur de l'énergie.

⁷⁷ Lutte contre la précarité énergétique, Etude Climat, sept.2013. Caisse des Dépôts et Consignations, CDC Climat.

Ainsi, le rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie (ADEME, 2013), remis en juillet 2013 au Ministre de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie, reconnaît que le dispositif est « *complexe et insuffisant pour lutter contre la précarité énergétique* », mais défend toutefois le principe de ces tarifs qui constituent une « *aide originale et intéressante* », et propose de les compléter par un **chèque énergie étendu à toutes les énergies**, versé dans toutes les situations où les tarifs sociaux « *sont structurellement inopérants* » ou « *présentent des limites opérationnelles* ». La mise en place d'un chèque énergie est également défendue par le Médiateur de l'Energie^{78,79}.

⁷⁸Le Médiateur de l'énergie est une autorité administrative indépendante, chargée de recommander des solutions aux litiges pouvant émerger entre consommateurs et fournisseurs ou distributeurs de gaz ou d'électricité et d'informer les consommateurs sur leurs droits. (Source : www.energie-mediateur.fr).

⁷⁹ Rapport d'activité 2012 du Médiateur de l'énergie.

FOCUS PAYS - LES APPROCHES DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN ALLEMAGNE

Longtemps ignorée, la question de la précarité énergétique a commencé à être envisagée en Allemagne dans le cadre de la transition énergétique. La question a en effet été associée à celle du financement de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, qui a posé la question de l'acceptabilité sociale d'un prix de l'électricité de plus en plus élevé.

Si la prise de conscience de l'existence du phénomène progresse, la précarité énergétique n'est toutefois pas officiellement reconnue à l'échelle fédérale comme un sujet de débat public, mais plutôt assimilée à la précarité sociale. Il n'existe ainsi pas de consensus sur la nécessité d'agir spécifiquement pour l'enrayer.

En Allemagne, les aides au paiement de factures d'énergie sont incluses dans les aides sociales, et concernent environ 3 millions de ménages. Les aides au paiement des factures de chauffage et d'eau chaude sanitaire sont payées conjointement par les communes et l'Etat fédéral, sur la base d'un plafond défini par chaque commune. L'Etat fédéral propose pour les autres énergies, en particulier l'électricité spécifique, une aide forfaitaire variable selon la composition des ménages, mais uniforme à l'échelle de l'Allemagne. Les ménages en situation de précarité énergétique mais non éligibles à ces aides ne bénéficient d'aucune autre aide à l'échelle fédérale. A l'échelle locale, le programme *NRW bekämpf Energiearmut* propose des conseils économiques et juridiques aux ménages endettés auprès de leurs fournisseurs⁸⁰.

En Allemagne, où il n'existe ni tarif réglementé, ni tarif social de l'énergie et où les protections contre les coupures n'existent pas⁸¹, les coupures pour impayés sont relativement nombreuses⁸². Face à ce constat, plusieurs collectivités ont déployé des initiatives locales afin de limiter le phénomène, telles que l'installation de compteurs à prépaiement ou encore l'échange de données entre les fournisseurs et le pôle emploi de la commune afin de prévenir les coupures. Différentes mesures sont par ailleurs actuellement envisagées à l'échelle fédérale, telles que la suppression de la taxe sur l'électricité pour les premiers 1 000 kWh consommés ou encore la suppression des exemptions de taxes pour les industries très consommatrices.

Enfin, s'il existe en Allemagne différentes aides financières à la rénovation énergétique du logement, aucune ne cible spécifiquement les ménages les plus démunis. Le seul programme destiné aux ménages les plus fragiles est le *Stromspar-Check* développé par l'association allemande Caritas, qui propose des visites à domicile visant à prodiguer des conseils et à déployer des mesures concrètes de réduction des consommations d'énergie et d'eau.

Ainsi, si la problématique de la précarité énergétique n'est toujours pas reconnue à l'échelle fédérale, la prise de conscience du phénomène progresse, et des initiatives de lutte se structurent aux échelles régionales et locales, à l'initiative des organisations caritatives, des associations de consommateurs ou encore des fournisseurs d'énergie municipaux.

Source : Observatoire National de la Précarité Énergétique

⁸⁰ Ce programme est présent sur 8 communes.

⁸¹ En France, la loi Brottes, adoptée en mars 2013, protège tous les consommateurs contre les coupures d'énergie pour cause d'impayés du 1^{er} novembre au 15 mars.

⁸² En 2011, on estime leur nombre à environ 300 000 pour l'électricité, 280 000 pour le gaz (Source : Observatoire National de la Précarité Énergétique).

MOTS CLES (CHAP. 3)

Reste-à-vivre

Le **reste-à-vivre** (ou reste pour vivre) des ménages désigne l'ensemble des ressources d'un ménage, déduction faite de ses dépenses contraintes (loyer, charges et énergie liées au logement, télécommunications, transports, assurances, impôts, remboursements des emprunts, frais liés à la santé et à l'éducation et pensions alimentaires).

Electricité spécifique

L'**électricité spécifique** correspond à l'électricité utilisée pour les services qui ne peuvent être rendus que par l'électricité. En sont notamment exclus le chauffage, la production d'eau chaude ou encore la cuisson. En revanche, l'électricité spécifique inclut l'électricité utilisée pour les appareils électroménagers (multimédia, réfrigérateurs, lave-linge, etc.). En 2010, la consommation d'électricité spécifique représentait 15,7 % de la consommation d'énergie des logements et près de 50 % des consommations d'électricité.

Source : MEDDE, 2013

Tarifification progressive de l'énergie

La **tarifification progressive de l'énergie** consiste en une différenciation du prix du kW/h selon le niveau de consommation, de sorte que le prix de l'énergie augmente par paliers en fonction de la consommation.

Si une proposition de loi (la loi Brottes) visant l'instauration d'une tarifification progressive de l'énergie sous forme de bonus-malus a été déposée en septembre 2012, cette mesure a finalement été censurée par le Conseil Constitutionnel en avril 2013.

Tarif réglementé de l'électricité

Les tarifs réglementés de l'électricité sont définis par les ministres en charge de l'économie et de l'énergie, sur proposition de la Commission de Régulation de l'Énergie. Ils offrent ainsi la garantie de prix fixés par l'État, et sont privilégiés par des millions de français. Le tarif réglementé de l'électricité est composé du tarif de fourniture qui couvre les coûts de production et de commercialisation, et du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité (TURPE)

Le TURPE est le prix payé à Electricité Réseau Distribution France (ERDF) par tous les utilisateurs des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité. Le TURPE obéit aux règles suivantes :

- *La péréquation tarifaire*

Le tarif est identique sur l'ensemble du territoire national, conformément au principe d'égalité de traitement inscrit dans la loi du 10 février 2000⁸³ ;

- *Le principe du « timbre-poste »*

Le tarif est indépendant de la distance parcourue par l'énergie entre le point d'injection et le point de soutirage ;

- *La tarifification en fonction de la puissance souscrite et de l'énergie consommée pour le soutirage ;*
- *L'horosaisonnalité :*

Les prix sont différenciés selon les saisons, les jours de la semaine et/ou les heures de la journée.

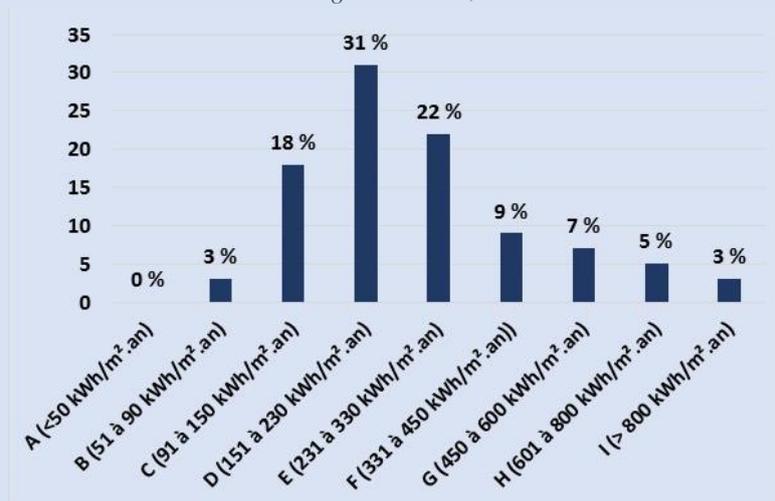
⁸³Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

CHAPITRE 4

TECHNOLOGIES ET SAVOIR-FAIRE AU SERVICE DES PRECAIRES

En France, 66%⁸⁴ du parc de logement a été construit avant la première réglementation thermique de 1974. Les besoins en logements neufs sur le territoire national sont, eux, estimés entre 300 000 et 350 000 par an jusqu'en 2030⁸⁵, afin de satisfaire une demande en croissance constante. On mesure alors l'importance du Plan de Rénovation Énergétique de l'Habitat⁸⁶, lancé officiellement en mars 2013, par le chef de l'Etat français. Car si tous les citoyens veulent légitimement des logements décents répondant aux normes techniques en vigueur face aux enjeux environnementaux planétaires, c'est d'abord le droit à un logement à prix abordable qu'il faut satisfaire. Qui dit évolution technologique rendue obligatoire avec des normes à respecter, dit souvent un coût de conception accru, qu'il faudra toujours payer au bout du compte. Ces avancées technologiques impliquent aussi une nécessaire adaptation des populations aux nouveaux usages qu'elles induisent. Pour les plus fragiles couches de la société, c'est un double défi. Les programmes de recherche présentés ici cherchent à mieux percevoir cette relation délicate et peu visible des liens que tisse la technologie avec son utilisateur au quotidien. Des recommandations ou leviers en découlent afin de faire bénéficier les plus précaires (qu'il s'agit d'identifier au préalable) de ces innovations vertueuses en matière de consommation énergétique. Avec la première d'entre elles, la plus simple et peut-être la plus efficace: prendre d'abord conscience qu'il est possible, à confort égal, de consommer moins dans son logement.

Encadré 15. Etat énergétique du parc de logements français fin 2007
(pourcentage de répartition des étiquettes)
Total de logements : 31,4 millions



Source : ANAH, 2008

⁸⁴Programme d'accompagnement des professionnels, « Règles de l'art environnement 2012 », Analyse détaillée du parc résidentiel existant, 2012.

⁸⁵ Commissariat Général au Développement Durable, La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages, 2012.

⁸⁶ Voir encadré, p.61.

Encadré 16. L'inconfort thermique des logements anciens

Les ménages qui déclarent souffrir du froid occupent le plus souvent des logements construits entre 1949 et 1975 (c'est le cas pour 17,7% d'entre eux, contre 14,8% pour l'ensemble des ménages), donc avant la première réglementation thermique imposant un niveau minimum d'isolation.

Les différentes réglementations thermiques qui se sont succédées (1974, 1988, 2000, 2005, 2012) ont permis d'abaisser progressivement l'objectif de consommation énergétique des bâtiments neufs de 50%. Les progrès accomplis se manifestent par une incidence plus faible de défauts structurels dans les logements (cf. tableau suivant).

Tableau 2. Présence de défauts dans les logements selon leur date de construction
(en pourcentage du parc enquêté, en France métropolitaine)

Date de construction	Infiltrations	Fuites	État moyen ou mauvais de la façade	Fenêtres en mauvais état	Pas de double vitrage	Toit non isolé	Humidité sur les murs
Avant 1948	6,5	2,8	48,6	36,9	42,9	22,2	30,9
Entre 1949 et 1967	4,6	2,5	44,8	34,2	38,1	10,2	20,5
Entre 1968 et 1974	4,7	2,3	39,3	33,1	41,7	9,7	18,5
Entre 1975 et 1981	4,3	2,1	39,6	28,5	29,0	10,2	15,2
1982 et après	4,3	2,4	23,9	13,5	7,1	5,3	11,5

Source : Enquête nationale logement, 2006.

Relation 'élastique' et prise de conscience

Lors de la synthèse finale d'un rapport sur 'la sensibilisation des acteurs à une approche élargie de la précarité énergétique'⁸⁷, son auteur, Denis Caraire, cité aux chapitres précédents, soulève que « l'objectif est atteint quant à la description de la complexité et de la variété des situations de précarité en donnant la parole à certains ménages que l'on trouve rarement dans les dispositifs précarité ». Avec le constat d' « une mise en évidence d'une relation très élastique, voire dans certains cas d'une déconnexion entre la performance énergétique et la situation de précarité du ménage. Dans de nombreux cas, souligne ce rapport, l'accompagnement budgétaire peut s'avérer plus utile que l'apport du thermicien. (...) Il est plus facile de gagner 50 € sur son abonnement électrique que 35 € en éteignant les veilles. » L'ergonomie des thermostats

programmables est souvent remise en cause par les occupants, qui « ne permet pas leur utilisation par les personnes ». Ce qui apparaît pourtant, d'après ce rapport, comme souvent la première rencontre des occupants avec la technologie proposée, n'est pas si anodin que cela, et mérite d'être mieux décrypté. Derrière ce banal instrument fixé au mur, et qu'il faut savoir déjà placer au bon endroit, premier réflexe pour qu'il fonctionne correctement, se cachent plus sérieusement la réalité de l'enveloppe thermique du bâtiment, la qualité de la ventilation, l'existence de ponts thermiques, l'efficacité de la chaudière, etc.

⁸⁷PratiCité, Denis Caraire. Juillet 2010. Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique.p.117.

Vers un nouvel art du « vivre ensemble » ?

Comment rendre palpable l'énergie consommée, pour que l'utilisateur puisse, en tout logique, savoir la maîtriser ? Cette question l'équipe de recherche de Cité du Design de Saint Etienne⁸⁸ se la pose en précisant que, de son point de vue, en ce qui concerne « *la relation entre l'énergie et les individus en situation de précarité énergétique, aucune étude sur les pratiques et les usages énergétiques n'était disponible* ». Nous étions en 2008. Dans un travail conséquent, recensant de multiples travaux collectifs aux frontières communes entre l'art et le design d'un côté, et les professionnels de l'énergie de l'autre, chercheurs de la Cité du design commencent par formuler quelques questions: « *Quels codes utiliser pour informer l'utilisateur sur sa consommation électrique : la couleur, la forme, la texture ? Où doit être placée cette information ? Quelles relations inventer avec les compteurs intelligents ? Comment mettre en réseau l'ensemble de ces dispositifs pour envisager non plus seulement l'échelle d'un habitant ?* ». Plus futuriste, mais d'actualité, le partage, ou la mutualisation de l'énergie. Le passage du soi au collectif est analysé à travers des projets d'anticipation d'immeubles spécialement conçus pour la mise en commun des ressources. Ce programme ouvre la réflexion aux questions suivantes : « *Les énergies renouvelables pourraient-elles favoriser le partage ? Leur introduction dessinerait-il un nouvel art du vivre ensemble ?* ». Entre les deux, la question des instruments de maîtrise et celle de la mutualisation, les chercheurs débouchent sur une proposition originale, un nouveau design en quelque sorte, de la relation et des responsabilités respectives du bailleur et du locataire en matière d'amélioration énergétique du logement : au bailleur « l'énergie minimale » à garantir, au locataire « l'énergie de confort » à déterminer. L'entrée n'est pas juridique (elle

reste à imaginer) mais fondée sur l'analyse des rapports d'usage pratiques et symboliques à l'espace et aux équipements.

⁸⁸Cité du design. Mars 2012. *Réduction de la précarité énergétique : étude des usages énergétiques. Le cas de l'habitat d'insertion.*

Encadré 17. Repenser le partage des compétences entre propriétaires et locataires : le concept ÉGAL, Énergie garantie au locataire

Selon la Cité du Design, le déploiement de dispositifs techniques de réduction de la consommation d'énergie doit s'accompagner d'une meilleure connaissance des usages de l'énergie, sous peine de réaliser des contre-performances.

Dans le cadre d'un programme de recherche-action, quatre couples de sociologues et de designers sont ainsi allés à la rencontre de 27 foyers en habitat d'insertion et en situation de précarité énergétique afin d'observer leurs usages et leurs pratiques énergétiques et de faire ressortir des pistes de recherche en design pertinentes.

A partir de ces pistes de recherche, un laboratoire de conception interne à la Cité du Design a construit trente-six propositions visant à enrayer le phénomène de précarité énergétique, structurées autour du principe fédérateur EGAL (Energies garantie au locataire). Ce principe invite à repenser la relation locative, en distinguant au sein du logement une énergie dite « minimale », prise en charge par le propriétaire car dépendant des caractéristiques intrinsèques du logement, d'une énergie dite « de confort », propres aux modes d'habitation et restant en conséquence à la charge des ménages.

Cette nouvelle dichotomie vise ainsi à inciter les propriétaires à engager des travaux de performance énergétiques sur les logements qu'ils mettent sur le marché, et ainsi à dépasser la relation principal-agent qui lie fréquemment locataires et bailleurs et freine la rénovation thermique des logements. Par ailleurs, cette mesure devrait inciter les bailleurs privés gérants des parcs importants de logements à renégocier les prix de l'énergie auprès des fournisseurs, le nombre de logements qu'ils représentent leur conférant un poids non négligeable vis-à-vis des distributeurs afin de défendre leurs intérêts et ceux de leurs locataires. Ces mêmes bailleurs pourraient par ailleurs être encouragés à proposer des formes d'énergies alternatives dans les logements en location (cogénération, pompes à chaleurs, panneaux photovoltaïques, etc.).

Côté habitant, proposer une gamme d'équipements plus intuitifs et plus proches des usages effectifs pourrait permettre la gestion quotidienne des dépenses énergétiques « de confort » et ainsi la diminution du risque d'impayés. Parmi les premiers projets en développement présentés par la Cité du Design, on recense un réseau de chauffage central configurable, permettant au locataire de disposer des radiateurs en fonction de ses usages et de son occupation effective des différentes pièces de son logement, ou encore un auto-relevé de consommation d'énergie à la demande, délivrant, en temps réel *via* une interface téléphonique, analyse et conseils de consommations.

Toutefois, dans la perspective d'une mise en œuvre d'EGAL, plusieurs questions nécessiteront d'être élucidées :

- *Comment définir la limite entre énergie minimale et énergie de confort ?*
- *Quelle forme pourra prendre le contrat de location liant locataires et bailleurs ?*

Une pédagogie réciproque comme moteur de l'action ?

Plus proche des temps présents mais observant déjà une dynamique sociétale, l'occupant précaire, d'après les profils étudiés par Denis Caraire, est étonnamment plus sensible à la préservation de la planète qu'à ses propres économies d'énergie. Aussi la dimension pédagogique est de toute première importance, pour agir. Montrer l'exemple est alors une solution envisageable, poursuit ce rapport, pour faire évoluer les comportements vertueux au quotidien, amenant à une prise de conscience, avant même que l'intéressé ne connaisse le détail des modes d'emploi de matériels parfois très techniques. Solliciter des personnes ayant vécu de près des situations de précarité énergétique, donc plus expérimentées et sensibles à cette notion, peut notamment s'avérer bénéfique. Le message de la frugalité

énergétique une fois compris, la bonne connaissance de l'ensemble des parties du logement fait alors sens pour l'occupant. Mais encore faut-il se familiariser avec l'ensemble des notions d'efficacité énergétique présentées par les professionnels. Le rôle des thermiciens établissant des diagnostics thermiques, le conseil des artisans locaux pour le choix du matériel, la cohérence des bouquets de travaux proposés et leurs coûts à planifier sont déterminants pour la prise de décision. Autrement dit la partie sera gagnée lorsque le locataire, l'occupant propriétaire ou l'occupant bailleur, comprendra qu'il est temps de réaliser des travaux de performance énergétique, pour son bien d'abord, et un peu aussi, pour celui de tous.

Qui paye ?

Mais la dépense du premier centime pour effectuer les travaux reste toujours une décision courageuse et difficile à prendre. Une double difficulté surgit. Selon que l'on soit locataire ou propriétaire bailleur individuel, les intérêts divergent quant à la nécessité de réaliser les travaux. Concernant le montage financier pour leur mise en œuvre, la solvabilité aléatoire souvent de ménages modestes, même bénéficiaires des aides et subventions⁸⁹, ne rassure pas les banquiers, toujours sur leur réserve concernant l'endettement à craindre de l'emprunteur précaire. Un programme conçu par le PUCA, l'ADEME et l'ANAH⁹⁰ soulève et détaille les difficultés rencontrées lors des montages financiers. Ils proposent ensuite une série de recommandations issues de l'observation du terrain, dans le Grand sud-ouest de la France: « *une articulation plus étroite avec les acteurs sociaux et un opérateur technique (...); une mise en œuvre des dépenses*

énergétiques peu lourdes réalisables dans un temps réduit avec une forte dimension pédagogique (...). Une nécessaire organisation des financeurs (...). Pour conclure qu' « *il importe de constituer un lieu commun à tous les intervenants afin d'aborder les choix techniques avec les acteurs compétents (...).* Seul bémol, précise le rapport : la faible mobilisation des banques de détail traditionnelles qui « *ne participent pas à ces initiatives (...)* avec des prêts non ouverts aux publics en difficulté ».

Les pistes d'action existent pour pallier le problème. Outre celle qui semble la plus simple à mettre en œuvre, la création d'outils d'aide à la décision équilibrant la répartition des coûts entre les parties prenantes étagés dans le temps⁹¹, d'autres initiatives voient le jour, comme l'expérimentation du fournisseur d'énergie EDF⁹² proposant un financement des travaux de performance énergétique prélevé sur

⁸⁹Habitat et Société, Fondation des villes. Juin 2010. Innover dans le montage financier face à la précarité énergétique. Expérimentation avec les PDALPD de la Corrèze, du Var et des Pyrénées Atlantiques.

⁹¹ Ibid, p 10

⁹²Université Paris-Est, Centre scientifique et Technique du Bâtiment, Laboratoire Services, Process et Innovations. Devalière Isolde. Juin 2010. Identification des processus de précarisation énergétique des ménages et analyse des

les factures en relation avec les économies d'énergie réalisées. Aussi, des initiatives plus volontaires et solidaires, comme la fondation caritative les « Travaux du cœur⁹³ », ou les bâtisseurs d'Emmaüs⁹⁴, passés maîtres dans l'art de combiner savoir-faire artisanal, recyclage et solidarité envers les plus démunis. Ils proposent d'autres solutions innovantes, combinant savoir-faire techniques et financement des travaux. La fondation « Travaux de cœur » détaille la façon de récolter les fonds nécessaires aux travaux, avec le recours de bénévoles pour œuvrer ensuite. De même, pour les célèbres compagnons, le réemploi de boiseries en fin de vie, piste de solution prise très au sérieux par les organismes nationaux de lutte contre la précarité, permet non seulement d'adopter le principe de l'économie circulaire, en recyclant systématiquement une matière naturelle précieuse, mais aussi de développer une méthode solidaire associant l'ensemble des parties prenantes de la lutte contre la précarité énergétique. Car les économies d'énergie passent aussi (d'abord ?) par les économies « tout court » : « *Parallèlement il n'y a que très peu de solutions « intermédiaires » mises en avant, (...) la réponse à un problème de fenêtre devient donc du « tout ou rien » et le remplacement à neuf s'impose comme unique solution, y compris pour simplement améliorer la déperdition du vitrage sur une fenêtre par ailleurs en bon état* », précise ce rapport.

Une leçon de sagesse et de bon sens qu'il faut réapprendre bien souvent, pour bon nombre d'entre nous.

Encadré 18. La place du choix de l'équipement électroménager dans la situation de précarité énergétique des ménages

Les équipements électriques et l'éclairage représentent 50% des consommations électriques des ménages⁹⁵, et constituent ainsi une source intéressante d'économie d'énergie, en particulier pour les ménages les plus modestes.

Toutefois, si la mise en place d'une étiquette énergie sur les « produits blancs »⁹⁶ a contribué à un nivellement de l'offre par le haut, les produits les plus performants s'avèrent parfois significativement plus chers que les autres, entraînant les ménages les moins aisés et donc moins à même de raisonner en terme d'éco-gestion à long terme à se tourner vers des équipements d'entrée de gamme ou des produits d'occasion sur le marché de seconde main, moins chers à l'achat mais plus consommateurs et donc plus chers à l'usage.

Des gisements d'économie d'énergie semblent toutefois aujourd'hui se profiler dans la mutualisation des équipements à l'échelle des bâtiments, ou encore des quartiers, dans une logique d'économie de fonctionnalité.

modes d'intervention, Enquêtes en Indre et Loire et dans le Pas de Calais.

⁹³Habitat et Développement. Second rapport d'avancement, avril 2011. Etude des conditions de création d'une fondation caritative « Travaux du Cœur ».

⁹⁴Les Bâtisseurs d'Emmaüs. Juin 2012. Réemploi et reconfiguration thermique des fenêtres bois en fin de vie. Recherche documentaire.

⁹⁵ Groupe de travail « Ménages » Comment réduire les consommations et les factures d'énergie des ménages ?, 2011.

⁹⁶ Les produits blancs correspondent à l'équipement électroménager destiné en priorité à la cuisine ou à la salle de bain (four, réfrigérateur, lave-linge, lave-vaisselle).

Les aides préventives à la rénovation énergétique du bâti

Afin de réduire durablement la charge que représente l'énergie dans le budget des ménages les plus fragiles, la réhabilitation thermique des logements semble être une nécessité. Depuis le Grenelle de l'environnement, différents dispositifs ont été déployés afin d'inciter les ménages à réaliser des travaux, ou des investissements favorables aux économies d'énergie. On recense notamment :

- **L'éco-prêt à taux zéro (Eco-PTZ)**, un dispositif incitatif mis à disposition de tous les propriétaires, sans condition de ressource, afin de financer les travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements ;
- **Le Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD)**, un dispositif d'incitation fiscale destiné à l'ensemble des contribuables pour la réalisation de travaux ou l'achat d'équipements destinés à réaliser des économies d'énergie ;
- Le dispositif des **Certificats d'Economie d'Energie (CEE)**, qui contraint les fournisseurs et les distributeurs d'énergie (les « obligés ») à réaliser des économies d'énergie, qu'ils justifient par la détention d'un montant de certificats équivalent à leurs obligations⁹⁷. Parmi les actions pouvant être déployées par les « obligés » pour remplir leurs obligations, certaines sont spécifiques aux économies d'énergie dans le logement : réalisation de diagnostics auprès des particuliers, proposition de prêts à taux bonifiés, de primes (remise sur la facture d'énergie, bons d'achats), etc. ;
- **L'éco-prêt logement social**, un prêt accessibles aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte ainsi qu'aux communes possédant des logements sociaux, afin d'engager la rénovation thermique du parc des logements sociaux les plus consommateurs d'énergie (classes énergétiques E, F et G, et plus marginalement D) ;
- Les **aides de l'Agence Nationale de l'Habitat**, ouvertes aux propriétaires occupants sous conditions de ressource, aux propriétaires bailleurs ainsi qu'aux syndicats de copropriétaires ;
- Les **nombreux dispositifs régionaux**. Des dispositifs de tiers-financement et de micro-crédits personnels font notamment l'objet de plusieurs expérimentations locales.

Le rapport Précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle (2009) fait toutefois le constat que ces outils incitatifs sont peu adaptés aux ménages en situation de précarité énergétique, du fait de la fréquente faiblesse de leurs revenus et de leur profil emprunteur peu rassurant pour les financeurs. Par ailleurs, certains établissements bancaires tendent à n'accorder des éco-prêts à taux zéro que sur des montants très élevés proches des montants maximum de 20 000 à 30 000 €, ce qui ferme l'accès du dispositif aux ménages plus modestes, qui souhaiteraient emprunter des sommes moins importantes et plus en adéquation avec leurs besoins.

Enfin, de nombreux dispositifs fondés sur une preuve de travaux pâtissent du fait que les ménages doivent avancer les sommes nécessaires à leur engagement (jusqu'à 18 mois dans le cas du CIDD). Pour la Fondation des Villes⁹⁸, la dispersion des financeurs et la faiblesse des aides octroyées constituent également des limites majeures de ces dispositifs.

⁹⁷ En cas de non-respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire de deux centimes d'euro par kWh manquant.

⁹⁸ *Habitat et Société*, Fondation des villes. Juin 2010. *Innovier dans le montage financier face à la précarité énergétique. Expérimentation avec les PDALPD de la Corrèze, du Var et des Pyrénées Atlantiques.*

Différentes pistes d'amélioration des dispositifs existants (nationaux et locaux) sont actuellement à l'étude afin de pallier les limites identifiées par les acteurs de terrain :

- 1. Déployer des fonds départementaux spécifiques.** Face à la multiplication des partenaires et des procédures, une piste pourrait être de regrouper les financements des entreprises, des associations humanitaires, des collectivités locales et de l'ANAH au sein d'un **fonds départemental unique**, accordant des aides financières principalement sous forme de prêts ou de subventions. Certains acteurs envisagent également que ces fonds puissent permettre de réaliser des avances sur subvention, ou encore du micro-crédit.
Enfin, certains acteurs seraient favorables à la mutualisation des ressources non-étatiques au sein d'une **fondation**⁹⁹, qui interviendrait de façon complémentaire avec les dispositifs de l'Etat et des départements et pourrait notamment réaliser des avances sur subvention, se constituer en fonds de garantie face aux banques et pourrait contribuer à financer l'assistance à maîtrise d'ouvrage proposée par les acteurs de terrain locaux.
- 2. Bonus-malus sur les droits de mutation.** 800 000 mutations ont lieu annuellement, générant des droits de mutation qui s'élèvent de 7 à 8% des transactions, perçus par les mairies et les départements. Afin d'inciter les acquéreurs à réaliser des travaux de performance énergétique lors de leur entrée dans leur logement, certains acteurs envisagent de les exonérer d'une partie des frais de mutation sous réserve d'une preuve de la réalisation effective des travaux. Les droits de mutation pourraient ainsi s'élever à 3% (identiques à ceux de l'achat d'un logement neuf), à condition d'allouer un montant au moins égal aux 5% restants à la réalisation des travaux, visant un niveau de performance énergétique défini contractuellement.
- 3. Indexer les loyers conventionnés sur les résultats du Diagnostic de Performance Energétique.** Les propriétaires bailleurs souhaitant réaliser des travaux de performance énergétique sont désormais éligibles au programme Habiter Mieux (*cf. infra*). L'octroi des aides aux travaux est toutefois conditionné à la signature par le propriétaire bailleur d'une convention à loyer maîtrisé avec l'ANAH. Si le loyer conditionné permet le maintien de locataires modestes, il peut toutefois limiter l'implication des propriétaires bailleurs dans l'amélioration thermique des logements qu'ils proposent. C'est pourquoi certains acteurs sont favorables à l'indexation des loyers conventionnés sur la performance énergétique du logement, mesurée soit dans l'absolu à travers le Diagnostic de Performance Energétique, soit de façon relative *via* l'amélioration de performance permise par les travaux.
- 4. Développer les Contrats de Performance Energétique (CPE) pour les logements des personnes défavorisées.** Les Contrats de Performance Energétique sont un mécanisme par lequel une société de service énergétique investit dans la rénovation énergétique d'un logement (isolation et amélioration du système de chauffage), garantit la performance énergétique après rénovation et se rémunère sur les économies d'énergie réalisées (système de tiers-investissement). Certains acteurs souhaiteraient que ce type de mécanisme soit proposé aux publics rencontrant des problèmes d'équipement thermique du logement, sur la base d'un contrat local négocié collectivement.

⁹⁹ Cf. travaux de la Fondation du Cœur.

Afin de pallier les insuffisances des seules aides aux travaux et de proposer aux ménages en situation de précarité énergétique des aides complémentaires et adaptées, différents programmes et dispositifs préventifs d'efficacité énergétique et de maîtrise de l'énergie ont été déployés aux échelles nationale et locales :

- **Le Programme Habiter Mieux** (cf. zoom infra) ;
- **L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**. Outil d'intervention public déployé par les collectivités en partenariat avec l'ANAH, les OPAH sont mises en place sur les territoires conjuguant des difficultés liées à l'habitat privé et proposent un financement majoré aux propriétaires qui entreprennent des travaux d'amélioration de leur logement ;
- **L'Opération Programmée d'Amélioration Thermique et Énergétique des Bâtiments (OPATB)**. Programme d'action local développé sur le modèle des OPAH à l'initiative des collectivités, les OPATB ont pour objectif de réduire les consommations énergétiques des bâtiments résidentiels et tertiaires (volet environnemental), ainsi que de lutter contre la précarité énergétique (volet social), en mettant à disposition des habitants des financements incitatifs ;
- **Le Programme d'Intérêt Général (PIG) Réhabilitation énergétique du parc de logements**. Impulsé par les collectivités dans le cadre d'un accord contractuel avec l'Etat, le PIG est un programme d'action visant à améliorer des ensembles d'immeubles et de logements ;
- **Les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)**. Les PDALPD sont issus de la loi du 31 mai 1990 (dite Loi Besson) visant la mise en œuvre du droit au logement. Ils définissent les mesures destinées à permettre aux familles en situation précaire :
 - D'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir ;
 - De disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

L'Etat et le Conseil général sont responsables de l'élaboration du PDALPD, et le FSL en constitue le principal levier financier¹⁰⁰.

En 2010, la loi Grenelle II a institué la création d'un **volet « Lutte contre la précarité énergétique »** dans les PDALPD, prévoyant *a minima* la signature d'un Contrat Local d'Engagement (cf. infra) et le développement de partenariats pour mener des actions d'information et de sensibilisation sur les territoires ;

- **Les Fonds Sociaux d'Aide à la Maîtrise de l'énergie (FATSME)**. Les FSTAME sont destinés à financer la réalisation de travaux de maîtrise d'énergie en faveur des ménages défavorisés et à engager une politique de prévention à la fois sociale et technique sur les territoires. En 2009, l'ADEME a identifié une vingtaine de FSTAME, constitués principalement à l'initiative des Conseils généraux et souvent créés en liaison avec les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Au-delà des partenaires impliqués dans les FSL (Conseil généraux, Etat, Caisses d'allocations familiales, Centres Communaux d'action sociale, fournisseurs d'énergie, etc.), les FSTAME mobilisent des parties prenantes telles que les réseaux des acteurs de l'habitat, les associations de consommateurs, les associations caritatives ou encore les bailleurs locaux. Le budget des FSTAME est défini et alimenté par les partenaires locaux, et permet de financer tant les étapes d'ingénierie (animation du dispositif, repérage des ménages, audit énergétique des logements sélectionnés, suivi des travaux, évaluation périodique du dispositif, action de

¹⁰⁰ Depuis l'acte II de la décentralisation (2005), le FSL est placé sous la responsabilité du Département, alors que le PDALPD demeure co-piloté avec l'Etat.

sensibilisation des ménages, etc.) que les travaux engagés par les ménages ayants-droits (les fonds disposent de moyens financiers permettant de compléter les aides de droit commun).

ZOOM : Le programme Habiter Mieux, un programme national de lutte contre la précarité énergétique

Habiter Mieux est un programme d'aide à la rénovation thermique des logements initié par l'Etat dans le cadre des Investissements d'Avenir. Confié à l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), le programme s'est fixé, pour la période 2010 – 2017, l'objectif d'aider 300 000 propriétaires occupants à revenus modestes en situation de forte précarité énergétique à financer des travaux de rénovation thermique.

Le principe

Le programme Habiter Mieux est décliné à l'échelle départementale sous la forme d'un **Contrat Local d'Engagement (CLE)**, qui met en place un partenariat institutionnel entre l'Etat, l'ANAH, les collectivités locales et l'ensemble des acteurs locaux engagés dans la lutte contre la précarité énergétique, et précise les modes d'intervention de chacun. L'ensemble des acteurs locaux s'engage notamment à effectuer un repérage actif des ménages éligibles afin de les orienter vers le programme.

Habiter Mieux propose aux ménages éligibles une aide forfaitaire à la réalisation des travaux, cumulable avec une aide de l'ANAH (et éventuellement d'un autre partenaire), ainsi qu'un accompagnement personnalisé par un opérateur agréé durant toutes les étapes du projet de travaux. Cet accompagnement comprend une visite sur place, un diagnostic technique du logement et un diagnostic social du ménage, une aide au montage financier et au montage des dossiers administratifs, un suivi du chantier, et un appui à la réception des travaux. L'accompagnement constitue une condition d'accès à l'aide financière.

Initialement ouverts aux seuls **propriétaires occupants sur conditions de ressources**, le programme Habiter Mieux a récemment été élargi aux **propriétaires bailleurs** et aux **syndicats de copropriétés** par le décret du 12 juillet 2013. Le décret a également élargi le plafond d'éligibilité des propriétaires occupants du premier décile au revenu médian, faisant ainsi passer le nombre de propriétaires éligibles de 3 à 7 millions.

Pour être éligibles, les ménages doivent engager des travaux générant un gain de performance énergétique encadré, modulé selon le bénéficiaire de l'aide.

Le montant de l'aide :

Le mécanisme de financement des travaux repose sur :

- Une subvention de base accordée par l'ANAH, représentant un certain pourcentage du montant des travaux (35 à 50% pour les propriétaires occupants et les syndicats de copropriété, 25 à 35% pour les propriétaires bailleurs) ;
- Une prime d'Etat financée par le Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique (FART), fixée à 3 000 € pour les propriétaires occupants, à 2 000 € par logement pour les propriétaires bailleurs et à 1 500 € par lot d'habitation principale pour les syndicats de copropriétés ;
- Une aide complémentaire éventuellement accordée par les collectivités territoriales. Dans ce cas, l'aide accordée par l'ANAH est majorée du même montant (dans la limite de 500 €)¹⁰¹.

Des aides complémentaires peuvent éventuellement être apportées par les Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACIPAP). Les SACIPAP peuvent notamment proposer des prêts sans intérêts et sans frais de gestion d'un montant allant de 10 000 € à 20 000 €, ainsi que des avances sur subventions.

¹⁰¹ Cette majoration d'applique aux propriétaires occupants et aux syndicats de copropriétés uniquement.



Figure 3. Les aides aux travaux de rénovation énergétique (Source : ANAH, programme Habiter Mieux)

FOCUS PAYS – UN PROGRAMME NATIONAL D'EFFICACITE ENERGETIQUE AU ROYAUME-UNI

Officiellement lancé le 1^{er} janvier 2013 dans le cadre de l'*Energy Act* (2011), la dernière loi programme fixant les orientations de la politique énergétique anglaise, le « *Green Deal* » est un dispositif national d'aide à la rénovation énergétique des logements.

Principe

Le programme se fonde sur le principe du tiers-investissement, un mécanisme financier permettant au propriétaire d'un bâtiment de faire financer sa rénovation par un tiers (fournisseur d'énergie, enseigne de grande distribution, etc.), qu'il rembourse progressivement par le biais de sa facture d'énergie.

Le *Green Deal* repose sur une règle d'or qui précise que (1) les économies d'énergie prévisionnelles doivent toujours être supérieures ou égales au coût des travaux de rénovation, et (2) la durée de remboursement ne doit pas excéder la durée de vie espérée des travaux effectués.

Fonctionnement

La mise en œuvre du *Green Deal* repose en pratique sur quatre étapes :

- Un expert certifié, ou *Green Deal Assessor*, effectue un diagnostic énergétique de l'habitat et formule des recommandations sur les travaux à envisager ;
- Sur la base de ces recommandations, le propriétaire contacte un tiers-investisseur agréé (ou *Green Deal Provider*) afin d'obtenir un devis ainsi qu'une proposition de *Green Deal Plan*, un contrat passé entre les deux parties détaillant les équipements à installer, les économies d'énergie prévisionnelles, ainsi que le montant et les échéances de remboursement ;
- Une fois le *Green Deal Plan* établi et signé par les deux parties, le tiers-investisseur commande et finance les travaux proprement dits ;
- Les propriétaires remboursent l'emprunt contracté auprès du tiers-financeur. L'une des particularités de ce dispositif repose sur le fait que la créance est attachée au compteur d'énergie du logement, et non au propriétaire, ce qui signifie que les travaux restent à charge du propriétaire effectif du logement.

S'il n'est pas défini de montant maximal des prêts octroyés dans le cadre du *Green Deal*, la règle d'or limite *de facto* ce montant autour de £10 000. Afin de financer la réalisation de travaux de rénovation plus importants, le programme *Energy Company Obligation* (ECO)¹⁰² intervient en complément du *Green Deal*. Le financement du programme ECO est à la charge des six principaux fournisseurs d'énergie britanniques¹⁰³. Deux dispositifs relatifs au programme ECO sont par ailleurs dédiés à la réalisation de travaux d'amélioration énergétique chez des foyers à bas revenus et difficiles d'accès¹⁰⁴, ainsi qu'au changement des systèmes de chauffage et à la réalisation de mesures d'isolation de base pour les ménages en situation de précarité énergétique¹⁰⁵.

Source : CDC Climat, Department of Energy & Climate Change

¹⁰² Le programme *Energy Company Obligation* (ECO) remplace les programmes *Carbon Emissions Reduction Target* (CERT, obligation pour les fournisseurs d'énergie d'aider leurs clients à effectuer des économies d'énergie) et *Community Energy Saving Programme* (CESP, obligation pour les fournisseurs d'énergie de financer des mesures d'efficacité énergétique chez les ménages en situation de précarité énergétique), qui ont pris fin en 2012.

¹⁰³ EDF Energy, British Gas, E. ON UK, Npower, Scottish Power et SSE.

¹⁰⁴ Dispositif *Carbon Saving Communities*.

¹⁰⁵ Dispositif *Affordable Warmth Obligation*.

MOTS CLES (CHAP. 4)

Economie de fonctionnalité

L'économie de fonctionnalité est une approche émergente qui consiste à remplacer la vente d'un bien par celle de l'usage de ce bien.

Diagnostic de Performance Energétique :

Le Diagnostic de Performance Energétique (DPE) est un document attestant de la performance énergétique d'un logement, estimée par deux étiquettes :

- L'**étiquette énergie**, qui indique la consommation énergétique annuelle du logement sur une échelle allant de A (consommation faible, inférieure à 51 kWh/m²) à G (consommation importante, supérieure à 450 kWh/m²) ;
- L'**étiquette climat**, qui indique l'impact annuel de la consommation énergétique du logement en termes d'émissions de CO₂ sur une échelle allant de A (émissions faibles, inférieures à 6 kilos équivalent carbone / m²) à G (émissions importantes, supérieures à 80 kilos équivalent carbone / m²).

Le DPE vise ainsi à informer le futur propriétaire ou le futur locataire sur la consommation énergétique du logement, ainsi que sur le coût moyen de celle-ci. Il permet également de véhiculer des conseils de maîtrise de la consommation énergétique et des recommandations concernant les travaux de performances énergétiques à envisager.

L'affichage du DPE est obligatoire dans les annonces immobilières de particuliers et de professionnels lors de la vente ou la location d'un logement depuis le 1^{er} janvier 2011¹⁰⁶.

Logement décent

Un logement est considéré comme décent lorsqu'il est doté des équipements et des confort le rendant conforme à l'usage d'habitation, qu'il respecte des normes minimales d'habitabilité et qu'il ne présente pas de risques manifestes pour la sécurité physique ou la santé de ses occupants. Un logement qui fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril (risque d'effondrement) ne saurait être considéré comme un logement décent¹⁰⁷.

Habitat indigne

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 définit comme habitat indigne "*les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé*".

L'habitat indigne recouvre ainsi les logements, immeubles et locaux insalubres, les locaux où le plomb est accessible (risque saturnin), les immeubles menacés de périls et les habitats précaires.

Logement insalubre

Un logement peut faire l'objet d'un arrêté d'insalubrité s'il présente un danger pour la santé ou la sécurité de ses occupants. L'appréciation de l'insalubrité est faite au cas par cas, avec visite des lieux par un professionnel.

¹⁰⁶ Décret n° 2010-1662 du 28 décembre 2010 relatif à la mention du classement énergétique des bâtiments dans les annonces immobilières.

¹⁰⁷ Les caractéristiques de décence des logements sont définies par deux textes de loi : l'article 6 de la loi n°89-

462 du 6 juillet 1989 modifiée par l'article 187 de la Loi Solidarité et Renouveau Urbains du 13 décembre 2000 et son décret d'application n°2002-120 du 30 janvier 2002.

CHAPITRE 5

VISION SUBJECTIVE ET SOLUTIONS PERENNES

La précarité énergétique se définit autant par les causes qui la provoquent¹⁰⁸, que par leurs conséquences néfastes auprès des personnes qui les subissent : multiplication des impayés conduisant aux restrictions de l'utilisation du chauffage, sentiment d'inconfort, dégradation des logements, problèmes d'hygiène et de santé, etc. Des notions dites objectives mais qui ne doivent pas faire oublier les drames humains qu'elles sous-tendent, des cas toujours uniques dans leur diversité rappellent souvent les chercheurs qui se sont intéressés au phénomène¹⁰⁹. Car au-delà de la définition « objective » de la précarité¹¹⁰, le constat de sa réalité¹¹¹ protéiforme demande d'opter pour une vision subjective du phénomène. Aussi l'approche globale (voir chapitre 1) de la précarité est privilégiée par ces chercheurs pour favoriser la mise en place de solutions plus pérennes.

Les représentations énergétiques comme clés de lecture

Aussi les longues enquêtes expérimentales menées dans le cadre des recherches initiées par le PUCA, l'ADEME et l'ANAH tentent d'analyser plus subjectivement ce phénomène croissant¹¹². Elles permettent d'ouvrir de nouvelles pistes : « *Finale­ment, nous voyons qu'aucune définition ne parvient à s'affranchir de la dimension subjective de l'évaluation du niveau correct de vie dans un logement. (...), constate l'équipe universitaire de l'Observatoire social de Lyon¹¹³. Si la subjectivité ne peut être complètement encadrée dans les définitions, c'est parce qu'au-delà de l'aspect économique et technique, la précarité énergétique est aussi une expérience vécue qui peut être ressentie de façons différentes en fonction des jugements, des valeurs et des comportements des individus.* » (...) Selon les

trajectoires de vie et les pratiques, les adaptations à la précarité énergétique varient grandement. Saisir ces variations à la lueur des représentations énergétiques des ménages permet d'apporter des clés de lecture facilitant la compréhension de la situation dans laquelle se trouve le ménage. Ces représentations permettent notamment de comprendre pourquoi et comment les individus peuvent mobiliser des ressources pour réduire leur consommation ou au contraire être incapable d'adapter leurs comportements aux contraintes posées par un logement de mauvaise qualité. » Ces clés aident non seulement à offrir un meilleur accompagnement aux ménages ciblés mais aussi à agir sur les causes de la précarité énergétique.

¹⁰⁸Le programme européen EPPE (European Fuel Poverty and Energy Efficiency, 2007a) décrit trois causes principales: « Les trois causes sont tout d'abord les bas revenus des ménages, créant une inadéquation entre les ressources financières et les charges des logements ; ensuite la mauvaise qualité des logements, en particulier l'habitat ancien, pourvus de systèmes de chauffage inadaptés, d'une isolation défectueuse ou inexistante, et soumis à une forte humidité ; enfin la dernière cause est le prix de l'énergie qui est en augmentation constante, s'agissant aussi bien du gaz que de l'électricité. »

¹⁰⁹Au travers de nombreux programmes de recherche lancés par le PUCA/ADEME/ANAH depuis 2007. Cf. bibliographie.

¹¹⁰Seuil des 10% des revenus, Boordman 1991, voir chapitre 1.

¹¹¹Voir chapitre 2.

¹¹²Voir chapitre 2.

¹¹³Observatoire Social de Lyon, HESPUL énergies renouvelables et efficacité énergétique, PACT ARIM Rhône. Décembre 2010. Analyse des représentations liées à la dépense énergétique dans le cadre de l'opération expérimentale énergie et précarité Rhône.p.6.

Devenir acteur de ses propres solutions

L'Observatoire social de Lyon propose comme l'une des clés possibles d'adopter une vision dynamique de la précarité¹¹⁴ pour « *prendre en compte la précarité comme un processus composé de plusieurs étapes (...), (permettant) ainsi de multiplier les fenêtres d'intervention, à la fois en amont et en aval, visant à limiter la vulnérabilité énergétique et à réduire les effets de la précarité énergétique* ». Mieux vaut donc prévenir que guérir. L'ensemble des programmes de recherche initiés par ces trois organismes cherche surtout à ce que les ménages deviennent progressivement les acteurs de leurs propres solutions. A propos de l'évolution des charges énergétiques¹¹⁵ et sans bien sûr négliger la nécessité urgente d'une aide financière pour parer au plus pressé, l'Observatoire soulève que « *ce type d'intervention (...) pourrait probablement être amélioré en plaçant non pas la facture énergétique mais l'humain au centre du dispositif. (...) Globalement il s'agit d'équiper les ménages pour les aider à réaliser une analyse de la Tarification. (...) De même, un matériel pédagogique sur les économies d'énergie à destination des enfants pourrait aider les parents dans leurs démarches* ».

¹¹⁴Observatoire Social de Lyon, HESPUL énergies renouvelables et efficacité énergétique, PACT ARIM Rhône. Décembre 2010. Analyse des représentations liées

à la dépense énergétique dans le cadre de l'opération expérimentale énergie et précarité Rhône. p 118.

¹¹⁵ Voir chapitre 3, « Prix de l'énergie et précarité : un couple sous tension ».

Encadré 19. Les réseaux locaux de lutte contre la précarité énergétique : la place du territoire réaffirmée

Le travail d'accompagnement des familles en situation de précarité énergétique mené par le Centre Régional d'Eco-Energétique d'Aquitaine (CREAQ) depuis 1998 en Gironde a permis de souligner la faible visibilité et lisibilité des acteurs et des dispositifs actifs dans ce secteur. Ce constat a conduit l'association à créer le réseau « **Préca Energie 33** » en 2009¹¹⁶, rassemblant des travailleurs sociaux, professionnels du bâti, opérateurs financiers, collectivités territoriales et services de l'Etat autour de trois objectifs :

- Favoriser un meilleur accompagnement des familles fragiles en favorisant les synergies et les retours d'expériences ;
- Devenir un centre de ressources et d'informations pour les professionnels ;
- Faire remonter les questions et les problématiques observées sur le terrain pour faire évoluer les politiques publiques.

Le réseau est animé par le CREAQ, qui a créé un Comité de pilotage, une charte et un logo. Il est soutenu financièrement par l'ADEME, le Conseil général de Gironde et plusieurs communes.

Les actions locales menées par les membres du réseau sont valorisées à travers des fiches de retours d'expériences. Le réseau organise les « Matinées du réseau » (6 à 8 matinées gratuites et ouvertes à tous les professionnels) sur des thématiques variées (périmètre de la précarité énergétique, aides financières, etc.), ainsi qu'une rencontre annuelle collégiale qui constitue l'occasion de dresser le bilan et de valoriser les actions déployées par le réseau. La liste de diffusion du réseau compte aujourd'hui plus de 600 personnes.

Si le réseau « Préca Energie 33 » constitue le premier réseau départemental de lutte contre la précarité énergétique déployé en France, d'autres réseaux locaux ont depuis vu le jour, présentant des échelles d'intervention et des objectifs variés. Le réseau RAPPEL distingue ainsi actuellement deux grands types de réseaux :

- Les réseaux de taille restreinte (intercommunalité, agglomération), axés sur la mise en relation des acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, au plus près du terrain ;
- Les réseaux de taille plus conséquente (département, région), qui visent à organiser l'action de façon globale (constitution d'annuaires d'acteurs, recueil et valorisation des bonnes pratiques, organisation des échanges), et peuvent également se constituer porte-paroles des acteurs auprès des Conseils généraux et régionaux.

La co-existence de ces différents réseaux témoigne de la nécessité de disposer d'un bon maillage de terrain pour traiter le phénomène de précarité énergétique. Pour le CREAQ, « *la création de réseaux d'acteurs locaux est un outil pertinent pour mobiliser, apporter une culture et un savoir-faire communs, former voire même favoriser la mise en œuvre opérationnelle des contrats locaux d'engagement*¹¹⁷ ».

¹¹⁶ Le réseau s'est structuré à l'occasion de l'appel à proposition menée par le PREBAT. Créé en 2009, le réseau « Préca Energie 33 » a été opérationnel fin 2009.

¹¹⁷ Fiche de retour d'expérience sur les travaux menés par le CREAQ dans le cadre de l'appel à proposition du PUCA, 2011.

Retours empiriques : Les principaux freins à l'action

Une meilleure identification des ménages dans un cadre européen¹¹⁸, l'étude des comportements vertueux, la mise en garde des effets rebonds¹¹⁹, l'expérimentation de dispositifs d'accompagnement¹²⁰ de travaux, l'approche territoriale¹²¹, toutes les initiatives étudiées dans ces programmes concourent à préciser la vision complexe du phénomène, et sont sources de solutions. Démarche scientifique oblige, il reste cependant à vérifier les limites et à juger de la pertinence de ces actions innovantes, par le biais de retours d'expérience¹²².

Encadré 20. Exemples de dispositifs de repérage des ménages et des logements prioritaires

- **Projet Achieve**

ACHIEVE est un projet mené à l'échelle européenne afin de développer des solutions concrètes pour réduire la précarité énergétique, en se basant sur l'analyse des bonnes pratiques déployées dans cinq pays d'Europe¹²³. De nombreux guides méthodologiques et documents ressources visant la mise en place d'un plan d'action local, la réalisation de visites à domicile ou encore le déploiement de dispositifs de formation pour les chargés de visite à domicile sont disponibles sur le site internet du projet.

Pour plus d'informations : www.achieve-project.eu

- **Médiaterre**

Médiaterre est une mission de service civique créée en 2009 par l'association Unis-Cité afin d'aider les foyers modestes en situation de précarité énergétique à adopter des gestes éco-citoyens et à réduire leurs factures

énergétiques par le biais de visites à domicile. Implantés dans 85 quartiers populaires de France, 410 jeunes Médiaterre ont d'ores et déjà accompagné 1 773 familles, à raison de 4 à 5 visites par famille en moyenne visant le suivi des situations.

Pour plus d'informations : www.lesmediaterre.fr

Les freins sont nombreux. Le déni¹²⁴, le refus d'une assistance¹²⁵, les populations invisibles¹²⁶ sont autant d'entraves à la réussite de ces programmes. Leur efficacité dépend aussi de la qualité de leur mise en œuvre, du pouvoir d'écoute des accompagnateurs. Dans la conclusion d'une étude menée par le Centre universitaire Jean-François Champollion à Lyon, ce dernier évalue ainsi le programme baptisé Econologis¹²⁷ en terre canadienne: « C'est en fait la problématique posée lors de la visite qui va induire la coloration du message, si message il y a, car les situations d'urgence n'offrent en général pas le loisir de faire du prosélytisme.(...) Ainsi avons-nous plutôt assisté à des rencontres où cours desquelles le binôme (les binômes sont constitués d'un accompagnateur social et d'un accompagnateur technique) se mettait à l'écoute des problèmes évoqués pour bâtir une réponse adaptée ; celle-ci se construisant au cas par cas, pas de manière standardisée.(...) L'efficacité du programme repose sur la simplicité du dispositif et le caractère déterminant des visites au domicile. Placées au cœur de la démarche, ces visites représentent le support principal autour duquel se construit l'interaction et à partir duquel les messages et systèmes techniques sont choisis. La pertinence du programme repose aussi sur son caractère

¹¹⁸ Projet Achieve, voir encadré.

¹¹⁹ Voir l'encadré « Economies d'énergie et effet rebond ».

¹²⁰ Cf. encadré 21.

¹²¹ Cf. encadré 21.

¹²² Les porteurs de projet qualifient ces retours de retours « empiriques ».

¹²³ Allemagne, Bulgarie, France, Slovaquie, Royaume-Uni.

¹²⁴ Opus cité, OSL, p 34.

¹²⁵ Réseau régional « Energie et précarité », Ecopoléergie, p.73. Juillet 2011.

¹²⁶ Ibid, p 72.

¹²⁷ Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées. CUFR, J-F Champollion, mars 2010, p.47.

ordinaire : y avoir recours n'est pas stigmatisant, bien au contraire. Recevoir la visite des binômes est plutôt bien apprécié car

c'est l'occasion de poser concrètement un problème rarement évoqué par ailleurs par les services sociaux. »

Encadré 21. Economies d'énergie et effet rebond

Suite à la réalisation de travaux de performance énergétique dans le logement, ou à l'acquisition de technologies énergétiquement efficaces, la diminution des consommations d'énergie n'est souvent pas aussi importante qu'escomptée, un phénomène connu sous le nom d'« effet rebond ». **Du fait de l'effet rebond, de nombreuses opérations affichent souvent des résultats en deçà des performances énergétiques promises.**

L'effet rebond revêt deux formes distinctes :

- **L'effet rebond direct** : les gains d'efficacité d'un équipement entraînent une diminution du coût du service énergétique, pouvant inciter les ménages à augmenter l'intensité d'utilisation de l'équipement. Par exemple, l'amélioration de la performance énergétique de l'enveloppe du bâti peut entraîner une augmentation de la consigne de chauffe ;
- **L'effet rebond indirect** : les gains financiers réalisés sur un poste de consommation sont utilisés pour accroître la consommation d'autres postes du budget énergétique des ménages. Par exemple, les économies obtenues grâce à un système de chauffage plus performant peuvent être consacrées à des déplacements en voiture plus fréquents.

De nombreux travaux de recherche en économie de l'énergie ont cherché à quantifier l'ampleur de l'effet rebond. Selon une étude britannique¹²⁸, qui fait consensus auprès de l'Union française de l'électricité, un décalage moyen de 30% entre les économies prévues et les économies effectivement réalisées serait enregistré en moyenne (les estimations allant de 10% à 50%).

Pour les ménages dont la situation de précarité énergétique s'est traduite par des pratiques de privation, l'effet rebond faisant suite à la mise en place de mesures d'efficacité énergétique peut s'apparenter à un « rattrapage de confort »¹²⁹, l'évolution de la consommation énergétique provenant d'un accroissement de la température de confort à un niveau qui était inaccessible aux ménages avant travaux.

D'après Benoît Allibe¹³⁰, une partie de l'effet rebond observé suite à la réalisation de travaux de performance énergétique relèverait des **limites intrinsèques au Diagnostic de Performance Énergétique (DPE)**. En effet, en attribuant une consommation « normative » à chaque logement (reflétant la performance du logement et non la consommation réelle des ménages), le DPE conduirait à une surestimation des consommations de chauffage individuel en France de plus de 60%¹³¹.

¹²⁸ UK Energy Research Centre. 2007. *The Rebound Effect: An Assessment of the Evidence for Economy-Wide Energy Savings from Improved Energy Efficiency*.

¹²⁹ CDC Climat, *Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni*, 2013.

¹³⁰ Doctorant CIRED (Centre International de recherche sur l'environnement et le développement), EDF R&D.

¹³¹ Ce résultat a été obtenu à partir de l'étude de deux sources de données différentes (les données de consommation du CEREN et une enquête d'EDF R&D sur 2000 ménages en 2009) (Source : Benoit Allibe, 2012).

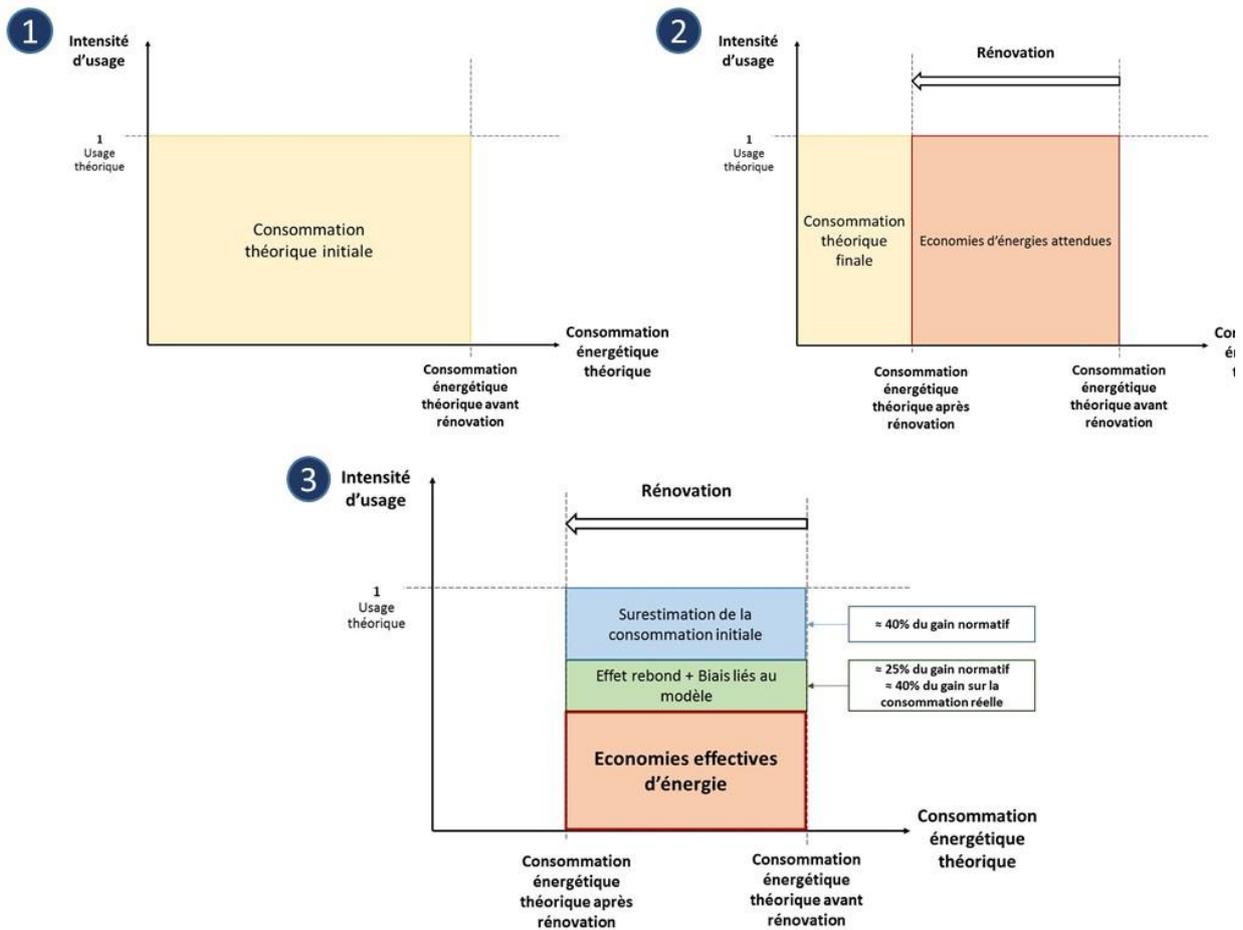


Figure 4. Explication du mécanisme de l'effet rebond en trois étapes
(Source : E. Cayre, B. Allibe, M-H. Laurent, ECEEE 2011)

L'importance d'une visite à domicile

La réussite d'une visite à domicile apparaît comme un élément déterminant pour bien accompagner les ménages. Dans un rapport précédemment cité¹³², l'intervention à domicile du premier réseau français associatif en faveur des personnes fragiles en lien avec leur habitat, le PACT, est plébiscité : « *Contrairement à certains dispositifs, la visite du PACT ne crée pas d'attentes supplémentaires chez les ménages pouvant rendre la frustration et l'inconfort plus douloureux à vivre. Il s'agit au contraire de permettre une réflexivité sur les pratiques énergétiques et une objectivation technique de l'état des logements. Les ménages sont très demandeurs du dernier point car il permet généralement de renforcer leurs pré-expertises profanes et leur permet d'aborder leur situation avec plus d'assurance.* » Pour l'équipe de l'université Champollion, une pédagogie plus interactive et ciblée sur la compréhension constitue une méthode d'apprentissage efficace pour le ménage¹³³. Les associations Ecopolénergie et le Loubatas, basées en Provence privilégient l'approche ethnographique pour tisser des liens durables : « *Il faut bâtir avec les habitants des relations ayant un certain degré de confiance et de complicité afin que les familles ne vivent pas la visite à domicile du chercheur comme une intrusion, ni ne subissent son regard comme stigmatisant.* » L'urbaniste Denis Caraire propose une alternative originale : la mise en place de séances d'éco-gestion de ménage à ménage¹³⁴. Dans le nord de la France, face à l'urgence des situations désespérées, la mobilisation multi-partenariale - un fournisseur d'énergie, une banque, un acteur social - a

permis la création d'une cellule « impayés d'énergie » à visée pédagogique¹³⁵. Toutes ces initiatives participent à une même philosophie à visage humain, comme le souligne Denis Caraire¹³⁶ qui en tire également les enseignements suivants, « *se préoccuper des ménages sans toutefois forcer leur intimité, valoriser les échanges, aborder les questions d'énergie et des charges, et pour l'intervenant appliquer à soi-même ce que l'on demande au ménage* » !

¹³²Observatoire Social de Lyon, HESPUL énergies renouvelables et efficacité énergétique, PACT ARIM Rhône. Décembre 2010. Analyse des représentations liées à la dépense énergétique dans le cadre de l'opération expérimentale énergie et précarité Rhône.

¹³³Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP. Mars 2010. Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées p.35.

¹³⁴Opus cité. Projet de recherche PratiCité, Denis Caraire, p. 87.

¹³⁵Université Paris-Est, Centre scientifique et Technique du Bâtiment, Laboratoire Services, Process et Innovations. Devalière Isolde. Juin 2010. Identification des processus de précarisation énergétique des ménages et analyse des modes d'intervention, Enquêtes en Indre et Loire et dans le Pas de Calais. P. 94 et suivantes.

¹³⁶Opus cité, Denis Caraire, p.93.

Encadré 22. L'expérimentation d'un dispositif léger d'aide aux travaux

En 2008 – 2011, le Centre Régional d'Eco-énergétique d'Aquitaine (CREAQ) a expérimenté plusieurs dispositifs d'accompagnement aux travaux d'économie d'énergie et d'eau des familles en situation de précarité énergétique.

Un dispositif en particulier a rencontré un succès indéniable, en touchant 44 ménages sur les 30 initialement prévus. Ce dispositif, testé dans le quartier Belcier de Bordeaux, a associé la mairie de Bordeaux, la SACICAP Gironde ainsi que l'association « Ateliers Bain Douche » (ABD) au CREAQ. Le dispositif consistait en un accompagnement léger reposant sur un repérage des ménages éligibles par l'association ABD, une visite technique réalisée conjointement par le CREAQ, la mairie de Bordeaux et l'association ABD, la réalisation des travaux par des professionnels locaux ainsi que sur le suivi des consommations dans le temps réalisé par l'association ABD. Les travaux ont été financés par une aide forfaitaire pouvant atteindre 5 500 € (proposée par la SACICAP et la mairie de Bordeaux), éventuellement complétée par une aide de l'ANAH.

Un premier suivi des consommations énergétiques après travaux¹³⁷ a permis de mettre en évidence une économie moyenne de 27% sur la facture énergétique. Le coût du kWh évité sur la durée de vie moyenne des équipements est compris entre 9 et 14 centimes d'euros, et est ainsi inférieur au coût actuel du kWh (14,5 centimes d'euros, *Eurostat 2013*). Le CREAQ note également que la totalité des coûts engagés dans les opérations de rénovation ont été réinvestis dans l'économie locale, à 84% auprès des artisans, et à 16% auprès des animateurs territoriaux en charge de la réalisation des visites techniques.

Le succès de cette expérimentation montre la pertinence de proposer, en complément des dispositifs nationaux, des accompagnements locaux, légers (financeurs uniques, aide forfaitaire, nombre réduit de partenaires aux compétences complémentaires) et adaptés aux échelles réduites de territoire.

Privilégier les approches alternatives

Denis Caraire et Pierre Hamelin, urbanistes confirmés, poussent l'investigation encore plus loin, en dénonçant les approches classiques de la lutte contre la précarité. A propos d'une recherche dans le cadre du programme de recherche PREBAT¹³⁸ portant sur 95 ménages très modestes, les auteurs remarquent qu'« en dehors d'un dispositif opérationnel direct¹³⁹, les paroles des ménages, les paramètres de leur situation technique et budgétaires, leurs domaines de stress ont bouleversé la vision des opérateurs de l'étude. Parce que nous n'arrivions pas avec des solutions, l'approche « coloniale » des démarches de lutte contre la précarité énergétique (...) nous est apparue clairement. » Ils recommandent alors d'élargir

l'approche du problème au-delà de la question énergétique, « *par d'autres angles (...) notamment autour de la santé et de l'alimentation, et des déplacements. (...) Le discours des ménages sur la précarité énergétique offre d'autres perspectives que l'approche simpliste « bon comportement = faire des économies ».* Aussi, sans remettre radicalement en cause les dispositifs traditionnels, que pratiquent les propres équipes des deux urbanistes, ce projet de recherche iconoclaste « invite à poursuivre l'action avec des changements d'attitude, une meilleure écoute, et l'acquisition de recul et de nouveaux réflexes. ».

¹³⁷ Suivi réalisé pour 10 logements à ce jour.

¹³⁸ Cf. bibliographie.

¹³⁹ Pour 95 d'entre eux, une analyse conjointe de logements, des budgets, des pratiques, mais aussi des opinions et des aspirations a été menée. Document Précarité énergétique : en finir avec les « approches coloniales » ? Denis Caraire, Pierre Hamelin.

En conclusion, les auteurs rappellent que le projet de recherche porté « visait à fournir un outil de référence et de réflexion¹⁴⁰ à destination des acteurs institutionnels engagés dans la lutte contre la précarité énergétique ». Concilier l'approche individualisée des ménages précaires, gage de confiance et d'action portant ses fruits, tout en adoptant des méthodes reproductibles à grande échelle pour enrayer un phénomène qui s'amplifie reste un défi à relever non seulement en France mais aussi en Europe.

¹⁴⁰Les auteurs proposent, suite à ce travail, une méthode basée sur l'emploi de 136 indicateurs pour chaque ménage, donnant lieu à différentes exploitations directes ou par croisements. Des données mises en relation avec des indicateurs de performance énergétique des logements

et d'une caractérisation de la diversité des situations de précarité au regard de cinq degrés d'exposition et de cinq « familles » de ménages précaires.

Encadré 23. Vers un système opérationnel intégré d'identification et d'accompagnement des ménages ?

L'identification des ménages en situation de précarité énergétique constitue un préalable indispensable à l'action. Cette phase d'identification repose actuellement sur le signalement des ménages par des « donneurs d'alerte » (travailleurs sociaux, intervenants médicaux, etc.), le repérage des logements énergivores sur la base d'investigations techniques, et sur le recueil des sollicitations directes des ménages.

Le repérage-signalement des situations de précarité énergétique par les acteurs de terrain n'est toutefois ni aisé, ni systématique, du fait de deux contraintes majeures (Acadie, 2013) :

- Un certain nombre d'acteurs de terrain est réticent à la notion de signalement des ménages, si ce n'est dans le cadre d'une assistance à personne en danger ;
- Les logiques de repérage déployées par les acteurs de l'action sociale et de l'action technique sont relativement cloisonnées, et reposent sur des observations et des analyses non interprétables par l'ensemble des parties.

Afin de dépasser ces limites et de tirer profit des opportunités portées par le recueil plus systématique des données de consommation des français, le bureau d'étude Acadie a préfiguré la structure d'un système de repérage hybride (figure 5). Dans ce modèle, l'exploitation des données de consommation (données réseau, données de facturation) pourra notamment permettre de cibler le repérage des ménages en situation de précarité énergétique, mais également de calibrer les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique en fonction des besoins effectifs, dans une logique d'amélioration continue des procédures et des pratiques. Ce modèle pourrait enfin permettre de cibler l'information à délivrer aux ménages en vue d'une prise de contact et d'un accompagnement plus aisé sur le terrain.

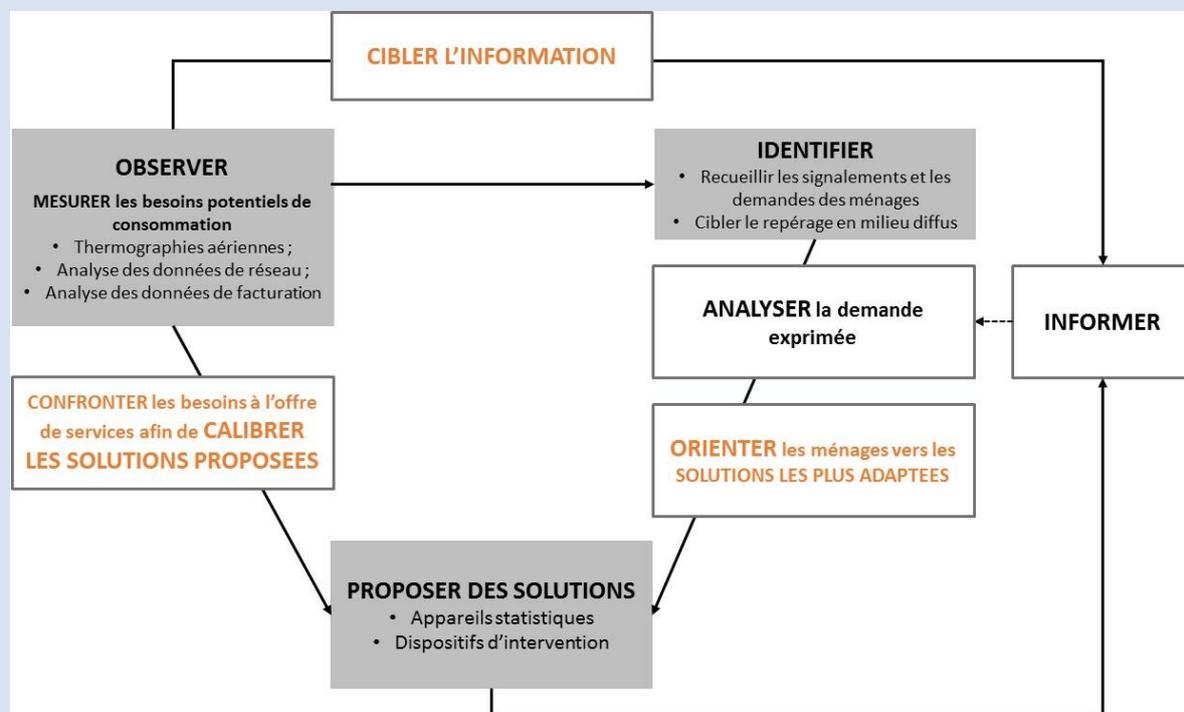


Figure 5. Structure d'un système opérationnel intégré

Source : Nomadéis, d'après les travaux du bureau d'études Acadie, « Cerner la précarité énergétique à des fins opérationnelles : hybridation des méthodes d'observation et de signalement par intégration des données de consommation »

L'identification sur le terrain et l'accompagnement des ménages : vers des solutions pérennes

- **Mise en place d'un service public de la rénovation énergétique dans le cadre du Plan de Rénovation Energétique de l'Habitat**

Dans le cadre de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, la France a amorcé un vaste programme d'efficacité énergétique visant « *la rénovation d'un million de logements par an, dont 500 000 dans le parc existant* »¹⁴¹ à l'horizon 2017, dont en priorité ceux des ménages les plus précaires. Cet objectif ambitieux est décliné à travers le Plan de Rénovation Energétique de l'Habitat, présenté par le Président de la République le 21 mars 2013, qui s'articule autour de trois volets complémentaires :

- Enclencher la décision de rénovation, par l'accompagnement des particuliers ;
- Financer la rénovation, en apportant des aides ;
- Mobiliser les professionnels, pour garantir la qualité des rénovations.

L'accompagnement des particuliers s'appuie sur le déploiement d'un dispositif de « guichet unique », qui assure la prise en charge des ménages qui souhaitent réaliser des travaux de performance énergétique et les oriente vers les aides et dispositifs adéquats. Ce système fonctionne à deux niveaux :

- A l'échelle nationale, un numéro de téléphone 0 810 140 240 et un site internet¹⁴² permettent de répondre aux questions des particuliers et de les orienter, en fonction de leurs besoins, vers le Point rénovation info service (Pris) le plus proche ;
- Au niveau local, un maillage de 450 Pris permet d'accueillir et d'accompagner les particuliers dans leur démarche.

La figure suivante schématise l'articulation entre le guichet unique national et les réseaux de proximité telle que définie dans la circulaire du 22 juillet 2013 relative à la territorialisation du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

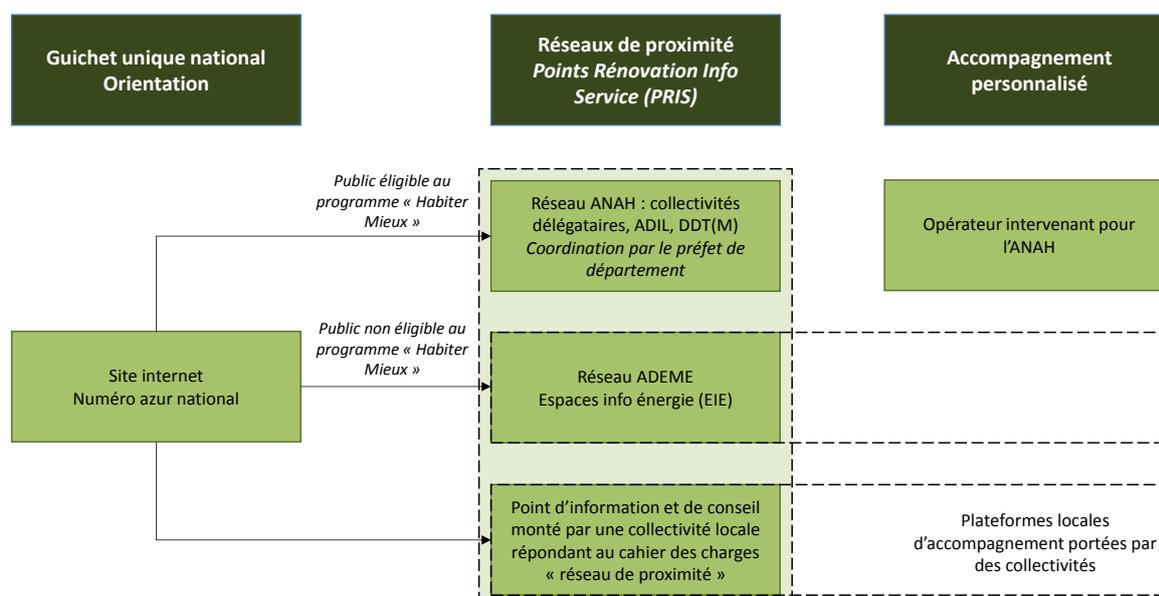


Figure 6. Articulation entre le guichet unique national et le dispositif local

¹⁴¹ Avenant n°1 du 26 juin 2013 à la convention du 14 juillet 2010 entre l'Etat et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) relative au programme d'investissements d'avenir (action : « Rénovation thermique des logements privés »).

¹⁴² renovation-info-service.gouv.fr

- **Les ambassadeurs de l'efficacité énergétique : une mesure phare du Plan de rénovation énergétique**

Afin de faciliter le repérage des ménages en situation de précarité énergétique éligibles au programme Habiter Mieux, et d'assurer une première information/sensibilisation des ménages en matière d'économie dans le logement, l'ANAH s'est engagée à mobiliser, à horizon 2015, 1 000 emplois d'avenir sur des postes d' « Ambassadeurs de l'efficacité énergétique ». La fonction des ambassadeurs sera d'une part de repérer les ménages en situation de précarité énergétique, de les sensibiliser à la nécessité de réaliser des travaux de performance énergétique et de les renseigner sur les aides et les programmes existants, et d'autre part de les aider à réaliser des économies d'énergie par l'apprentissage des éco-gestes.

Les emplois d'avenir s'adressent à des jeunes de 16 à 25 ans, qui bénéficient d'un contrat de droit privé de 3 ans auprès d'une association, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

Plus d'information : [Ambassadeur de l'efficacité énergétique - Une fiche synthétique pour savoir l'essentiel](#)

- **Les « Services Locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie » (SLIME), un exemple de guichet unique dédié à la précarité énergétique**

Le Réseau pour la Transition Energétique (CLER) coordonne les SLIME, Services Locaux d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie, des guichets uniques locaux de prise en charge des situations de précarité énergétique. Ces dispositifs, éligibles aux Certificats d'Economie d'Energie¹⁴³, ont vocation à :

- **Recueillir, au sein d'une plateforme unique, les signalements de ménages en potentielle situation de précarité énergétique**, via la mobilisation de « donneurs d'alerte » (intervenants sociaux, fournisseurs et distributeurs d'énergie, aides à domiciles, acteurs de la santé, etc.) ;
- **Déclencher une première visite sociotechnique au domicile des ménages identifiés, afin d'effectuer un diagnostic de la situation, de sensibiliser les ménages aux éco-gestes et d'installer de petits équipements économes (énergie, eau) ;**
- **Orienter**, en aval de la visite, les ménages **vers les pistes d'action et les partenaires territoriaux les plus adaptés à leur situation** (opérateurs du logement, de l'auto-réhabilitation, services techniques des collectivités, intervenants sociaux, etc.).

Les SLIME sont pilotés par les collectivités territoriales, qui garantissent leur mise en œuvre opérationnelle et leur financement. Plusieurs SLIME ont été déployés dans trois territoires, pilotés par les Conseil Généraux du Gers, du Bas-Rhin et du Lot. Les collectivités souhaitant déployer de tels dispositifs sont invitées à se manifester auprès du CLER *via* des appels à candidature lancés tous les six mois.

Ce dispositif est directement inspiré du programme québécois Ecolonogis, ainsi que des résultats d'un programme de recherche financé par le Plan Urbanisme Construction et Architecture en 2010¹⁴⁴.

Plus d'information : www.cler.org/-Les-SLIME-

¹⁴³ 30% environ des sommes investies pourront être valorisées dans le cadre des Certificats d'Economie d'Energie.

¹⁴⁴ Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP. Mars 2010. Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées.

Focus Pays - PRESENTATION DE TROIS INITIATIVES D'ACCOMPAGNEMENT DES MENAGES EN SITUATION DE PRECARITE ENERGETIQUE PORTEES PAR DES ACTEURS EUROPEENS

Des formations et des outils pour encourager les résidents à adopter des habitudes de consommation énergétiquement efficaces

Hampshire – Angleterre

Drum Housing est une association caritative de logements basée à Petersfield (Hampshire), qui gère environ 4 500 propriétés. Diverses méthodes sont utilisées par l'association afin d'impliquer et de susciter l'engagement des résidents dans la réduction de leur consommations énergétiques. Ceux-ci sont ainsi sollicités pour le développement d'outils tels que lettres, dépliants, newsletters, affiches, sondages et questionnaires, expositions itinérantes, réunions publiques, sessions de questions réponses, petits ateliers, discussions formelles et informelles. Une brochure des « Meilleures astuces » sur l'efficacité énergétique a été éditée et des résidents « éco champions » sont annuellement nommés. La *Drum Housing* offre également de multiples possibilités d'échanges directs entre résidents sur les questions énergétiques, notamment via des groupements de résidents et de locataires, des groupes de travail, des ateliers, des sessions de formation ou encore des conférences.

La *Drum Housing* a reçu la mention « excellent » du Service pour le Conseil et la Participation des Résidents (The Pensions Advisory Service, TPAS) pour cet engagement.

Source : *Projet FINSH (Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing), Guide pour les bailleurs, collectivités et associations « Habitat à vocation sociale : sortir de la précarité énergétique », 2010.*

Faire connaître aux personnes immigrées les comportements énergétiquement performants - Projet Klimaschutzberatung für Migranten für Migranten (*Conseil pour la protection du climat de migrants à migrants*)

Hanovre, Allemagne

Le projet *Klimaschutzberatung für Migranten für Migranten*, qui s'est déployé sur une période relativement courte (décembre 2004 – octobre 2005), est né à Hanovre sur l'initiative d'acteurs locaux du développement durable dans le but de sensibiliser les ménages étrangers et d'origine étrangère en situation précaire aux économies d'énergie.

Afin de s'affranchir de la fréquente difficulté que représente la barrière de la langue dans l'accompagnement des ménages étrangers et d'origine étrangère, le projet a pris le parti de former 12 personnes d'origine étrangère (russe, turque, afghane/perse, kurde et arabe) aux techniques de communication et d'économie d'énergie, qui ont accompagné les ménages précaires au cours d'une visite à domicile. Les ménages étrangers en situation précaire ont été identifiés par les conseillers sur différents lieux de fréquentation (écoles de langue, communautés religieuses et associations culturelles, association de quartier).

Source : *Université libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen, La précarité énergétique en Belgique (benchmark), 2011.*

Le bus « énergie jaune »

Almelo – Pays Bas

Mis en œuvre par une entreprise d'insertion (SOWECO NV) et un centre communal d'action sociale (MAC), le projet « *Gele energiebus* » (ou bus « énergie jaune ») vise à sensibiliser les personnes en situation de précarité énergétique aux économies d'énergie. Le « bus énergie jaune » est animé par une équipe de chômeurs longue durée, formés pour devenir conseillers en énergie.

Le bus se déplace de quartier en quartier et apporte à domicile des conseils et des kits destinés à aider les ménages à économiser l'énergie.

Ce dispositif repose sur l'appui financier de SOWECO NV, de l'entreprise Twente Milieu, de la fondation Beter Wonen, du fournisseur d'électricité Essent et des sociétés de distribution d'eau Vitens, Regge et Dinkel.

Source : Université libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen, La précarité énergétique en Belgique (benchmark), 2011.

MOTS CLES (CHAP.5)

Accompagnement « colonial »

L'accompagnement « colonial » est un schéma décrit par l'urbaniste Denis Caraire et la S.A.S PratiCité dans lequel les accompagnateurs se placent en position de « sachants de la technique » transmettant des dogmes à des ménages « ignorants » en situation de précarité. Afin de sortir de ce cadre d'intervention fréquemment rencontré sur le terrain, les urbanistes préconisent l'instauration d'une clause d'auto-application pour les intervenants, qui pourraient être soumis à la réalisation d'un diagnostic de leur budget et de leurs pratiques énergétiques afin de mieux se positionner par la suite vis-à-vis des ménages. L'accompagnement de ménage précaire à ménage précaire est une seconde piste envisagée.

Source : S.A.S PratiCité, Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique, 2010.

Approche sociotechnique

Face à la fréquente dilution des interventions de lutte contre la précarité énergétique, du fait de la segmentation des métiers, une solution consiste à renforcer le partenariat entre acteurs sociaux et acteurs du logement.

Il semble toutefois légitime de s'interroger sur les limites de ce partenariat, présenté positivement par l'ensemble des porteurs de projet l'ayant expérimenté, qui représente notamment un coût rarement chiffré. Afin de dépasser la nécessité de faire intervenir des binômes d'acteurs auprès des ménages, une solution à investiguer pourrait être de développer des qualifications mixtes de type « socio-technique ».

Source : PUCA, Réduction de la précarité énergétique, les premiers enseignements, 2009.

Effet rebond

Annulation d'une partie des gains de performance énergétique permis par le progrès technique ou technologique, du fait d'une utilisation accrue des ressources.

CONCLUSION

La précarité énergétique est un phénomène dont l'ampleur, relativement récente, mobilise depuis plusieurs années, les acteurs du social, de l'habitat et de l'énergie, en France comme dans la plupart des pays développés. Pour autant, l'action publique et la mobilisation des acteurs privés ne sont pas parvenus à enrayer le phénomène, par ailleurs vraisemblablement amené à s'amplifier face au renchérissement inéluctable des prix à l'énergie et la paupérisation progressive des classes moyennes. Dans ce contexte, il apparaît fondamental d'approfondir notre compréhension du phénomène, afin de mesurer l'efficacité des solutions proposées, et d'améliorer les procédures, un objectif notamment poursuivi par le PUCA, l'ADEME et l'ANAH dans le cadre des différents programmes de recherche et d'expérimentation accompagnés depuis 2007.

A l'issue des travaux menés, il apparaît que s'il semble indispensable de maintenir les aides financières d'urgence, qui constituent un indispensable « *filet de sécurité* »¹⁴⁵ pour les ménages les plus modestes, ces dernières ne permettent pas de résoudre durablement le phénomène de précarité énergétique, et ne sauraient être considérées que comme des mesures transitoires. Il apparaît de fait incontournable d'accompagner parallèlement la réhabilitation thermique des logements concernés, une dynamique notamment encadrée en France par le programme Habiter Mieux. Les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique sont par ailleurs nombreux à partager le constat d'un décalage important entre les objectifs des dispositifs d'aide mis en place et leurs résultats objectifs (le programme Habiter Mieux a par exemple permis la rénovation de près de 27 000 logements entre janvier 2011 et juillet 2013, représentant seulement 9% de l'objectif de réhabilitation fixé à l'horizon 2017¹⁴⁶), décalage d'autant plus dommageable que la massification des situations de précarité énergétique qui semble se profiler supposera de dépasser les dispositifs actuels afin de systématiser l'intervention publique.

Les difficultés et les risques encourus par un nombre croissant de ménages nous invitent par ailleurs à dépasser le cadre de réflexion actuel, pour nous interroger sur la possibilité de définir un véritable droit d'accès à l'énergie pour tous, visant à la satisfaction des besoins essentiels, à l'instar des droits à disposer à domicile de l'eau potable et de l'assainissement déployés il y a peu. La difficulté de la définition d'un tel droit n'est toutefois pas à minorer, dans la mesure où elle supposera d'approfondir notre connaissance des représentations sociales du « confort », notion relative, subjective, afin de définir la limite entre énergie minimale, essentielle, garantie à chacun, et énergie de confort. Le cadre juridique d'un tel droit, mais également les solutions qui permettront de le mettre en œuvre (techniques, organisationnelles, etc.) nécessiteront par ailleurs d'être définies. Autant de pistes de recherche qui restent aujourd'hui ouvertes.

¹⁴⁵ Rapport « Groupe de travail Précarité énergétique », Plan Bâtiment Grenelle, 2009.

¹⁴⁶ Source : CDC Climat, *Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni*. 2013.

Schéma récapitulatif : Typologie des dispositifs français de la lutte contre la précarité énergétique (spécifiques et non spécifiques), par famille d'acteurs

(Source : Réseau Action Climat)

		Etat et collectivités territoriales				Autres acteurs		
		Conseil Régional	Etat	Conseil général	Intercommunalités / Communes	Associations	Caisse d'Allocation Familiale	Fournisseurs d'énergie
Documents de programmation et d'orientation	Non spécifique PE	Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie		Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées	Programme Local de l'Habitat (PLH) et Plan Local d'Urbanisme (PLU)			
		Politique régionale Climat, Energie, Logement	Loi Grenelle II	Plan Climat Energie Territorial (PCET) Départemental	Plan Climat Energie Territorial (PCET) intercommunaux / communaux			
Dispositifs	Spécifique PE	Contrat Local d'Engagement contre la précarité énergétique (CLE)				« Toits d'abord » (Fondation Abbé Pierre)	Forfaits de charge aux allocations logement	Tarifs sociaux de l'énergie (Tarifs spécial de solidarité, gaz – Tarif de première nécessité, électricité)
		Fonds Sociaux d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Energie (FSTAME)		Aides énergies des Centres communaux et intercommunaux d'action sociale				Certificats d'économie d'énergie spécifiques PE
		Programme d'Intérêt Général (PIG) Energie						
		Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) énergie						
			Habiter Mieux	Services Locaux d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie (SLIME)				
	Non spécifique PE	Tiers financement	Eco-PTZ	Eco-Prêt Logement Social				Certificats d'énergie non spécifiques PE
Aides complémentaires aux aides nationales		Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD)	FSL Energie					

TABLE DES ENCADRES

<i>Encadré 1.</i> Le chantier précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle	10
<i>Encadré 2.</i> Les grandes dates de la lutte contre la précarité énergétique en France et en Angleterre...	12
<i>Encadré 3.</i> Le projet européen EPEE.....	13
<i>Encadré 4.</i> La face cachée de la précarité	15
<i>Encadré 5.</i> RAPPEL, le réseau national de la lutte contre la précarité énergétique.....	16
<i>Encadré 6.</i> « Pauvreté énergétique » ou	17
<i>Encadré 7.</i> Un phénomène en cours de redéfinition au sein de l'Observatoire National de la Précarité Énergétique.....	19
<i>Encadré 8.</i> Précarité énergétique : les chiffres clés.....	21
<i>Encadré 9.</i> Une typologie des ménages en situation de précarité énergétique proposée par le CSTB (Devalière, I., 2010)	23
<i>Encadré 10.</i> Vers une vision plus dynamique du phénomène de précarité énergétique	26
<i>Encadré 11.</i> Faciliter l'intervention publique : anticiper les parcours de précarisation des ménages...	28
<i>Encadré 12.</i> Le prix de l'énergie : un facteur aggravant des inégalités sociales.....	33
<i>Encadré 13.</i> Evolution du prix des énergies à usage domestique en France entre 1974 et 2012	34
<i>Encadré 14.</i> Le projet européen FINSH.....	36
<i>Encadré 15.</i> Etat énergétique du parc de logements français fin 2007	42
<i>Encadré 16.</i> L'inconfort thermique des logements anciens	43
<i>Encadré 17.</i> Repenser le partage des compétences entre propriétaires et locataires	45
<i>Encadré 18.</i> La place du choix de l'équipement électroménager dans la situation de précarité énergétique des ménages.....	47
<i>Encadré 19.</i> Les réseaux locaux de lutte contre la précarité énergétique :.....	57
<i>Encadré 20.</i> Exemples de dispositifs de repérage des ménages et des logements prioritaires.....	58
<i>Encadré 21.</i> Economies d'énergie et effet rebond	59
<i>Encadré 22.</i> L'expérimentation d'un dispositif léger d'aide aux travaux	62
<i>Encadré 23.</i> Vers un système opérationnel intégré d'identification et d'accompagnement des ménages ?	64

TABLE DES ILLUSTRATIONS

<i>Figure 1.</i> Définition et mesure de l'écart de précarité énergétique, entrant dans la définition de l'indicateur de Hills.....	30
<i>Figure 2.</i> Evolution du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie	37
<i>Figure 3.</i> Les aides aux travaux de rénovation énergétique	52
<i>Figure 4.</i> Explication du mécanisme de l'effet rebond en trois étapes.....	60
<i>Figure 5.</i> Structure d'un système opérationnel intégré	64
<i>Figure 6.</i> Articulation entre le guichet unique national et le dispositif local	65

BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS DE RECHERCHE DES PROGRAMMES DE RECHERCHE ET D'EXPERIMENTATION SUR LA PRECARITE ENERGETIQUE INITIES PAR LE PUCA EN COLLABORATION AVEC L'ADEME ET L'ANAH :

► **Textes des consultations :**

Préca 1 : «*Réduction de la précarité énergétique* », Juillet 2007.

Préca 2 : «*Réhabilitation de l'habitat individuel pour réduire la précarité énergétique* », Juillet 2011.

Préca 3 : «*Précarité énergétique : nouveaux enjeux publics, nouvelles questions de recherche* », Février 2012.

► **Bilans des consultations :**

Bilan de l'appel à propositions de soutien à l'innovation « Réduction de la précarité énergétique ». Mai 2008.

Réduction de la précarité énergétique : les premiers enseignements. Octobre 2009

Bilan de l'appel à proposition de recherche exploratoire « Réhabilitation de l'habitat individuel pour réduire la précarité énergétique ». Novembre 2011

Bilan de l'appel à propositions de recherche « Précarité énergétique : nouveaux enjeux publics, nouvelles questions de recherche ». Septembre 2012

► **Rapports de recherche :**

Associations Ecopolénergie et Le Loubatas, Centre Norbert Elias. Janvier 2011. *Rapport final sur le projet : Réseau Régional « Energie et Précarité »*.

Centre régional d'éco-énergétique d'Aquitaine (CREAQ). Rapport d'activité intermédiaire, Novembre 2008 – Novembre 2011. *Mise en place d'un dispositif d'accompagnement des familles en précarité énergétique*.

Centre Universitaire de formation et de recherche Jean-François Champollion, ERT-Speed CNRS, CERTOP. Mars 2010. *Analyse sociotechnique comparée des dispositifs de réduction des situations de précarité énergétique et construction de stratégies d'intervention ciblées*.

Cité du design. Mars 2012. *Réduction de la précarité énergétique : étude des usages énergétiques. Le cas de l'habitat d'insertion*.

Commune d'agglomération Pau-Pyrénées, Urbanis. Janvier 2012. *Réduction de la précarité énergétique, bilan final*.

Esthia, FAPIL Rhône-Alpes, Agence Local de l'énergie de l'Agglomération Lyonnaise. *Expérimenter des modèles de logements à vocation sociale, économes en énergie, dans le parc locatif privé*.

Habitat et Développement. Second rapport d'avancement, avril 2011. *Etude des conditions de création d'une fondation caritative « Travaux du Cœur »*.

Habitat et Société, Fondation des villes. Juin 2010. *Innover dans le montage financier face à la précarité énergétique. Expérimentation avec les PDALPD de la Corrèze, du Var et des Pyrénées Atlantiques*.

JURA Habitat, AJENA. Juillet 2010. *Recherche de dispositifs innovants pour inciter les propriétaires bailleurs privés sociaux à effectuer des travaux de rénovation thermique performants*.

Les Bâisseurs d'Emmaüs. Juin 2012. *Réemploi et reconfiguration thermique des fenêtres bois en fin de vie. Recherche documentaire.*

Observatoire Social de Lyon, HESPUL énergies renouvelables et efficacité énergétique, PACT ARIM Rhône. Décembre 2010. *Analyse des représentations liées à la dépense énergétique dans le cadre de l'opération expérimentale énergie et précarité Rhône.*

S.A.S. PratiCité. Caraire, D. Juillet 2010. *Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique.*

Université Paris-Est, Centre scientifique et Technique du Bâtiment, Laboratoire Services, Process et Innovations. Devalière, I. Juin 2010. *Identification des processus de précarisation énergétique des ménages et analyse des modes d'intervention, Enquêtes en Indre et Loire et dans le Pas de Calais.*