

Facts & Figures

LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

LEVIERS, ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA LUTTE CONTRE
LA PRECARITE ENERGETIQUE DANS LE LOGEMENT

Octobre 2013

ENEA Consulting est une société de **conseil en énergie et développement durable pour l'industrie, engagée en faveur de l'accès à l'énergie pour tous**. Elle intervient du conseil stratégique et de l'accompagnement à l'innovation jusqu'au développement et à la mise en œuvre de projets.

Ses consultants dédient 10% de leur temps à l'accompagnement bénévole d'entrepreneurs sociaux et d'ONG sur des projets d'accès à l'énergie dans les pays du Sud et la lutte contre la précarité énergétique en France. ENEA anime également un programme de R&D dédié à l'évaluation des impacts socio-économiques et environnementaux de projets depuis 2010.

La présente publication s'inscrit dans la politique de partage des connaissances essentielles d'ENEA, dont l'objectif est de présenter les clés de compréhension des grands enjeux de la transition énergétique et du développement durable.

Elle est le fruit de l'expérience des experts d'ENEA sur la thématique de la lutte contre la précarité énergétique, notamment au travers de nos prestations d'accompagnement bénévole d'acteurs sociaux, de conseil auprès d'acteurs industriels et de recherches internes.

En 2012, ENEA a accompagné la **Croix-Rouge Française** dans le développement de sa stratégie de lutte contre la précarité énergétique en travaillant sur une cartographie des acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, l'analyse des impacts des dispositifs de lutte existants et des mécanismes de fixation des prix de l'énergie. En 2013, ENEA a accompagné **Energies Solidaires et la commune des Mureaux** dans le développement d'une cartographie des ménages en précarité énergétique à l'échelle de l'îlot pour les aider à prioriser et organiser leurs actions sur le territoire.



This work is licensed under the Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 2.0 France License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/fr/> or send a letter to Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

CONTEXTE



Qu'est-ce que la précarité énergétique ?

« Est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat »¹.

Cette définition ne permet pas à elle seule d'estimer le nombre de ménages touchés. Le **taux d'effort énergétique (TEE)**, qui représente la part des revenus allouée par le ménage à la satisfaction de ses besoins énergétiques dans le logement est l'indicateur le plus couramment employé pour définir la situation énergétique d'un ménage. En France, le taux d'effort énergétique moyen est de 4,8%². D'après le législateur britannique, dont la définition fait référence, sont considérées en précarité énergétique les personnes qui dépensent **plus de 10% de leurs revenus au paiement de leurs factures énergétiques**.

Selon cette définition, la précarité énergétique touche **près de 4 millions de ménages en France**³, en particulier des **populations âgées propriétaires de maisons individuelles en zone rurale**.

Cet indicateur présente des limites car il ne prend pas en compte la notion de « **confort thermique** ». En effet, un ménage peut souffrir du froid tout en limitant ses dépenses énergétiques. Selon l'INSEE⁴, **3,5 millions de ménages** ont déclaré avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'hiver 2005, en particulier des **jeunes ménages locataires dans l'habitat collectif en zone urbaine et ayant des revenus modestes**. Le profil des personnes touchées varie donc en fonction des définitions retenues.

La lutte contre la précarité énergétique est reconnue d'utilité publique. De très nombreux dispositifs ont été mis en place pour aider les ménages les plus pauvres à payer leurs factures et réduire leurs consommations d'énergies sur les 30 dernières années. En 2009, un rapport ministériel du Plan Bâtiment Grenelle⁵ a fait état du **manque d'efficacité des solutions en place** et préconisé la mise en œuvre de propositions pour faire reculer la précarité énergétique.

Depuis, le cadre réglementaire s'est renforcé au niveau national avec la publication d'une définition légale de la précarité énergétique, la création d'un Observatoire National de la Précarité Énergétique, le lancement du Programme « *Habiter Mieux* » qui vise la rénovation de 300 000 logements sur 2013-2017, l'automatisation de la proposition des tarifs sociaux et la multiplication d'initiatives destinées à faciliter le repérage des personnes vulnérables et la réalisation de diagnostics dans les logements.

Sur le terrain, les associations et collectivités continuent d'œuvrer en essayant de composer avec la complexité croissante du financement des projets de rénovation des logements et des moyens limités.

La présente publication fait le point sur les principaux leviers de la lutte contre la précarité énergétique, les freins rencontrés et nécessitant le développement de nouvelles solutions. Elle dresse également un panorama des acteurs et des dispositifs existants utile aux non-initiés.

Près de 5 millions de ménages touchés par la précarité énergétique en France



¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle II »

² INSEE, 2006. Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans : une part en moyenne stable dans le budget, des inégalités accrues. D'après INSEE, 2006. Enquête Budget des Familles.

³ ANAH (Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat), 2009. Qui sont les ménages confrontés à la précarité énergétique ? D'après INSEE, 2006. Enquête Nationale Logement.

⁴ INSEE, 2006. La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer. D'après INSEE, 2006. Enquête Nationale Logement.

⁵ Alain De Quero et Bertrand Lapostollet, 2009. Rapport final. Paris : Plan Bâtiment Grenelle, Groupe de travail Précarité Énergétique, p. 52.

SOLUTIONS CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Lutter contre la précarité énergétique impose de travailler à partir des 3 composantes principales de l'enjeu :

- La performance énergétique du logement et des équipements énergétiques
- Les équipements et le comportement des ménages
- Le budget des ménages

La sortie de la précarité énergétique ne peut reposer sur un seul pilier. Elle nécessite une approche globale.



Agir sur le comportement des ménages

Si la modification des comportements est une solution utile mais qui peut être insuffisante, elle constitue néanmoins une étape essentielle vers une prise en charge plus globale des ménages.

Des gestes simples peuvent aider les ménages à limiter leurs consommations. Des formations aux éco-gestes, couplées à l'acquisition de petits équipements économes en énergie (coupe veille, ampoule basse consommation, etc.) sont aujourd'hui proposées dans le cadre de programmes nationaux de lutte contre la précarité énergétique (par exemple le programme Mediaterrée d'Unis-cité). Bien utilisées, ces solutions ont une rentabilité élevée, avec un temps de retour sur investissement inférieur à l'année.

Agir sur les autres équipements consommateurs d'énergie, notamment l'électroménager, constitue également un levier de diminution des consommations. Des opérateurs solidaires proposent par exemple de l'électroménager recyclé à moindre coût afin de remplacer des équipements hors d'âge (réseau Envie). Les équipements de froid (notamment réfrigérateur et congélateur) représentent ainsi le premier poste de consommation électrique spécifique³ (c'est-à-dire ne pouvant fonctionner qu'à l'électricité, au contraire de l'eau chaude sanitaire ou du chauffage) : adopter des équipements plus économes permet donc de réaliser des économies tangibles pour les ménages.

L'une des grandes difficultés des projets visant à diminuer la consommation d'électricité par l'adoption de comportements économes ou le remplacement d'équipements énergivores, est le danger de l'effet rebond. Les économies théoriquement atteignables (et donc les retours sur investissement) sont rarement atteintes car l'amélioration de la performance (moindre coût, meilleure qualité) d'un service (éclairage, chauffage) conduit souvent à une augmentation de son utilisation.



Programme « Habiter Mieux » : Une nouvelle dynamique en 2013

Suite aux propositions du groupe de travail sur la précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle, le gouvernement a alloué 500 M€ à la rénovation thermique des logements privés des propriétaires occupants les plus modestes. Cette enveloppe s'inscrit désormais dans le cadre du programme national « Habiter Mieux », doté d'un Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique (FART) de 1,25 Mds€. Ce fonds, géré par l'ANAH, doit aider à la réhabilitation (avec un gain énergétique minimal de 25%) de 300 000 logements privés de propriétaires occupants modestes et en précarité énergétique, entre 2010 et 2017.



Au 30 juin 2013, soit 3 ans après le lancement du programme, la difficulté de l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique semble avoir été sous estimée. Seuls 23 000 ménages ont engagé des projets de travaux d'amélioration, soit moins de 10 000 ménages par an, alors que le programme en visait près de 50 000 par an. Au-delà des difficultés liées à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif national, les montants des aides n'étaient pas suffisantes pour convaincre les ménages les plus précaires d'engager des travaux de réhabilitation.

En avril 2013, le programme a bénéficié d'une refonte de ses aides afin d'accroître rapidement le nombre de travaux financés. Ainsi, le programme peut désormais prendre près de 10 000 € en charge pour des travaux de 12 000 €. Les aides de l'ANAH ont été augmentées de 20 ou 35 % du montant des travaux à 35 ou 50% en fonction du revenu des ménages et la prime forfaitaire « Habiter Mieux », initialement de 1 100 €, a été portée à 3000 € (la bonification de 500 € en cas de concours locaux est par ailleurs maintenue). En outre, les plafonds de revenus ont été revus pour donner accès à ces aides à un plus grand nombre de personnes. Les propriétaires bailleurs, autrefois exclus du dispositif, sont à présent éligibles.

¹ ANAH (Julien Marchal), *Modélisation des performances énergétiques du parc du logement*, 2008

² CEREN et Remodece, *Répartition des consommations d'électricité par usage*, 2008.

SOLUTIONS CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE



Agir sur la performance énergétique de l'habitat

Réduire durablement la consommation énergétique du bâti implique de privilégier des solutions plus pérennes : travaux d'isolation, renouvellement des systèmes de chauffage, etc. Cette réflexion est d'autant plus importante que près de cinq millions de logements français consommeraient au moins 450 kWh/m².an². En parallèle, la réglementation thermique 2012 limite la consommation énergétique des nouveaux bâtiments à 50 kWh/m².an. Le décalage est évident et permet de comprendre en quoi la lutte contre la précarité énergétique sera difficile tant que la performance énergétique des logements les plus énergivores n'aura pas diminuée. Pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'Environnement (baisse de la consommation énergétique des bâtiments de 38 % d'ici à 2020), une forte dynamique de rénovation doit être mise en place.



Crédits photo : Judy Baxter

Sur le terrain, ces actions sont facilitées par les acteurs locaux qui accompagnent les ménages en situation de précarité énergétique. Ils jouent un rôle de médiation sociale, en même temps qu'ils développent une connaissance de terrain essentielle dans la bonne compréhension du problème de la précarité énergétique et la mise en œuvre des solutions adéquates.

Le Tableau 1 présente les principales actions de rénovation habituellement réalisées dans le logement ancien, à partir d'hypothèses sur une maison type (maison de plain pieds de 100 m²). L'isolation du toit et le remplacement de la chaudière sont les deux actions de rénovation les plus rentables (temps de retour sur investissement sans subvention inférieur à 10 ans). Ce sont également les actions les plus communes chez les ménages.

L'une des difficultés majeures dans l'aide aux ménages touchés par la précarité énergétique est leur droit sur leur logement. Les propriétaires occupants peuvent effectivement lancer des travaux dans leur logement et bénéficier d'accompagnement, alors que les locataires du parc privé doivent intégrer au processus leur propriétaire bailleur, le complexifiant ainsi. Dans une étude réalisée en 2009, l'ANAH² avait montré que 62 % des ménages en situation de précarité énergétique (TEE > 10 %) étaient propriétaires occupants et théoriquement capables donc de lancer rapidement des travaux de rénovation. Toutefois, cette étude, reposant sur le seul indicateur du taux d'effort énergétique, a pu sous représenter les locataires ayant du faire des arbitrages sur leur budget et diminuer volontairement leur consommation énergétique. La situation de ces ménages doit être intégrée dans une stratégie globale de lutte contre la précarité énergétique.

Types de rénovation	Coût type de l'action	Temps de retour sur investissement sans subvention
Isolation des combles perdus	2 500 – 5 000 €	5 - 8 ans
Chaudière basse température	3 000 – 7 000 €	6 - 9 ans
Remplacement des fenêtres	6 000 – 8 000 €	> 12 ans
Isolation des murs par l'intérieur	6 000 – 12 000 €	17 - 25 ans
Isolation des murs par l'extérieur	8 000 – 16 000 €	18 - 24 ans

Tableau 1 : Exemple de travaux de rénovation d'un logement, avec le coût type des actions et les temps de retour sur investissement indicatifs – Source : ANAH, 2010.

¹ ANAH (Julien Marchal), Modélisation des performances énergétiques du parc du logement, 2008
² ANAH et al., 2009. Qui sont les ménages confrontés à la précarité énergétique ? D'après INSEE, 2006. Enquête Nationale Logement.

SOLUTIONS CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE



Agir sur le budget des ménages

En attendant la mise en œuvre de solutions préventives pérennes, travailler sur l'équation budgétaire des ménages est le mode d'intervention curatif touchant le plus grand nombre de personnes. Deux types d'actions sont possibles :

- Soit en diminuant le prix de l'énergie
- Soit en augmentant leur revenu disponible par des mécanismes de redistribution (aides sociales)

Aujourd'hui, les pouvoirs publics n'ont pas de levier d'intervention efficace pour diminuer le coût de l'énergie (cf. page 7). Afin de diminuer la facture énergétique des ménages, la principale solution disponible est donc de mettre en place une tarification énergétique qui substitue une démarche politique de protection des ménages précaires à une logique de marché.

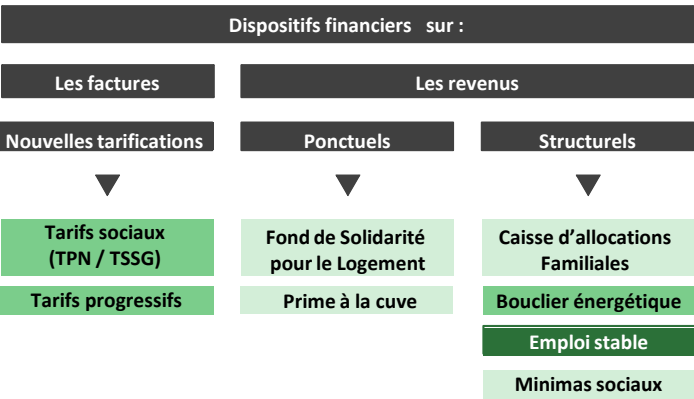


Figure 1 : Moyens financiers de soutien aux ménages dans leur charge d'énergie (de vert clair à foncé : capacité de résolution de la précarité énergétique)

Les tarifs sociaux sur les énergies de réseaux (Tarif de Première Nécessité pour l'électricité et Tarif Spécial de Solidarité pour le gaz) constituent un premier levier pour diminuer la facture des ménages. Ils ont connu un développement important ces deux dernières années, avec la mise en place d'une procédure d'automatisation de cette aide en 2012 et la validation de la loi Brottes en 2013. S'ils deviennent un dispositif central dans la lutte contre la précarité énergétique, leur mise en œuvre reste complexe et leurs montants très limités (une dizaine d'euros par mois). Ils ne soulagent actuellement pas efficacement les ménages les plus précaires.

Sur les revenus des ménages, d'autres mécanismes existent ou ont existé. Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) permet par exemple d'accompagner les ménages en situation d'impayés d'énergie. Il permet un échelonnement des paiements. La prime à la cuve, aujourd'hui suspendue, constituait également une aide pour les ménages se chauffant au fioul. De nouveaux systèmes sont actuellement à l'étude pour renforcer et améliorer les dispositifs existants tels que la tarification progressive ou le chèque énergie (cf. page 12).

	FSL	Prime à la cuve (arrêtée en 2009)	TPN	TSSG
Objet et montant	Aide aux ménages en situation d'impayés Variables	Prime forfaitaire pour les ménages consommateurs de fioul 200 € / ménage	Réduction sur l'abonnement pour l'électricité et le prix des 100 premiers kWh ~90 € sur facture de 670 €	Réduction sur facture ~56 € sur une facture de 550 €
Eligibles	Ménages en situation d'impayés pour l'eau, le gaz, et/ou l'électricité	Ménages non soumis à l'impôt sur le revenu	Eligibilité CMUC- ACS ou critères fiscaux	Eligibilité CMUC- ACS ou critères fiscaux
Bénéficiaires	~300 000 pers.	~830 000 pers.	~1,3 M ménages	~450 000 ménages
Responsable	Conseil Général	Etat	Fournisseurs d'énergie	Fournisseurs d'énergie
Source de financement	EDF ; GDF Suez ; Veolia ; Saur ; ELD-Eau	Trésor Public; Distributeur ; Raffineur	CSPE (consommateurs)	CSSTG (consommateurs)
Estimation du coût global	220 M€ (70 M€ pour l'énergie)	166 M€ (Hiver 2008-2009)	145 M€	20 M€

Tableau 2 : Comparaison des systèmes d'aides au budget des ménages, actuels et passés. Source : ADEME, 2013

¹ ADEME, Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, 2013

FOCUS SUR LA TARIFICATION DE L'ENERGIE



Evolution des tarifs pour les particuliers

En France, le montant du tarif public de l'électricité est décidée par le gouvernement. Il doit théoriquement correspondre aux coûts réels portés par les différents acteurs. Ceux-ci comprennent des coûts de fourniture (l'énergie consommée), d'accès au réseau et de taxes, qui contiennent tous une part fixe et une part variable, proportionnelle à la consommation. Afin de répondre à des considérations sociales ou politiques, ces tarifs peuvent diverger quelque peu des coûts réels, qu'ils doivent à terme rejoindre.

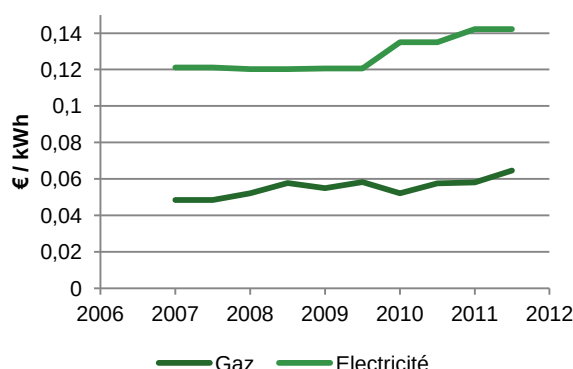


Figure 3 : Evolution des prix des produits énergétiques pour les particuliers - Source Eurostat

Les tarifs des énergies de réseaux devraient évoluer de manière divergente dans les prochaines années :

Électricité : + 30% entre 2013 et 2017¹

Gaz : Stabilisation ou légère hausse des prix

- **Pression à la hausse** : Prix du pétrole (une partie des contrats de gaz sont indexés sur le prix du pétrole, durablement cher)
- **Pression à la baisse** : Augmentation de l'offre (le développement des gaz de schiste aux Etats Unis et dans de nombreux pays a mis de nouvelles quantités de gaz sur le marché)

L'augmentation inéluctable des coûts du système électrique va avoir un impact important sur les ménages en situation de précarité énergétique, en augmentant leur facture. Seules des solutions de diminution durable de la consommation des ménages leur permettront de ne pas subir de plein fouet ces hausses de tarifs.



La précarité énergétique pour les fournisseurs d'énergies

Pour les fournisseurs d'énergies, historiques ou alternatifs, les récentes dispositions de la loi Brottes modifient profondément la question des clients précaires. En créant une éligibilité par critère fiscal en plus de l'éligibilité à la CMU-C, le nombre de clients éligibles aux tarifs sociaux devrait doubler pour atteindre 4 millions de ménages. La typologie des ménages éligibles en est transformée. De plus les fournisseurs alternatifs peuvent à présent distribuer tous les tarifs. Les ménages éligibles, qui avaient auparavant tout à gagner à rester chez les fournisseurs historiques, deviennent aujourd'hui des clients potentiels des opérateurs alternatifs. Ces transformations posent cependant de nombreuses questions :

- **Qui sont ces clients? Quelle segmentation est pertinente afin de mieux comprendre leurs besoins et leurs situations?** Des analyses cartographiques détaillées peuvent par exemple soutenir ces réflexions.
- **Comment accompagner ces ménages dans une relation gagnant-gagnant?** Des approches issues des stratégies « bottom of the pyramid »² peuvent permettre de mieux répondre aux attentes des clients tout en garantissant un intérêt commercial pour les opérateurs.

¹ Le fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel, Commission de régulation de l'énergie (CRE), Janvier 2013

² Pour plus d'informations, cf. Les grandes entreprises et le BOP, ENEA Consulting, 2011

ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE



Comment repérer les ménages précaires ?

Un des enjeux majeurs de la lutte contre la précarité énergétique aujourd'hui est le **repérage**. Où sont les populations vulnérables sur un territoire ? Comment les atteindre ? Comment aller au-delà des statistiques pour agir ?

Cette première étape de repérage est clé dans la réussite du processus d'accompagnement des ménages vulnérables. Certains ménages en situation d'exclusion sociale ne sont en effet pas conscients de leur situation de précarité énergétique ou ne se manifestent pas auprès des acteurs sociaux. Il est alors très difficile de faire bénéficier ces ménages des aides et dispositifs d'accompagnement existants.

Face à cet enjeu, plusieurs approches ont été développées pour établir des cartographies de ménages en précarité énergétique à l'échelle des régions (Bourgogne, Alsace, Midi-Pyrénées ou Poitou-Charentes) ou de départements (Bas-Rhin, Gers). Toutefois, peu d'acteurs ont réalisé une cartographie avec un maillage plus fin que la commune. Pourtant, **seule une cartographie fine sous l'échelle de la commune permet véritablement de prioriser les actions à mener et de les rendre plus efficaces.**

Afin d'organiser efficacement le repérage sur un territoire, il convient de mobiliser l'ensemble des parties prenantes impliquées dans l'aménagement du territoire, l'accompagnement social des personnes vulnérables et la gestion du bâti. La réalisation d'une cartographie peut s'avérer complexe sans connaissance de l'ensemble des données disponibles sur le territoire, des conditions d'accès à cette information, sans l'utilisation de méthodes et outils de traitement de données appropriés.

En 2013, ENEA Consulting a accompagné le territoire des Mureaux dans la réalisation d'un tel exercice dont la méthodologie est aujourd'hui répliquable sur d'autres territoires (cf. encadré page suivante).



Deux initiatives de repérage et de sensibilisation des ménages : ACHIEVE et le SLIME

ACHIEVE est une action européenne de lutte contre la précarité énergétique, coordonnée par le CLER. Le projet vise à développer, dans cinq pays d'Europe, des services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME) auprès des ménages rencontrant des difficultés dans la gestion de leur énergie au quotidien.



Des visites au domicile des familles détectées permettent d'établir un diagnostic sociotechnique pour :

- Comprendre la situation sociale du ménage et son comportement vis-à-vis de l'énergie
- Qualifier le bâti (moisissures, mauvaise isolation...)
- Améliorer le confort des ménages en installant (*a minima* en fournissant) des équipements légers d'économies d'eau et d'énergie, et en donnant des conseils personnalisés pour maîtriser ses consommations d'eau et d'énergie
- Orienter le ménage vers une solution qui l'aidera à sortir de la précarité énergétique

En avril 2013, ce programme a permis de rendre visite à plus de 350 ménages en France et de les sensibiliser aux solutions disponibles pour lutter contre la précarité énergétique.

Fort du succès de cette première action dans plusieurs collectivités, le CLER a lancé un **programme « SLIME »** au niveau national. Destiné à accompagner les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique au niveau local, il a été construit comme un programme éligible aux certificats d'économie d'énergie (CEE), permettant ainsi aux collectivités locales souhaitant s'engager dans cette voie de récupérer environ 30% des sommes investies grâce à la vente de CEE. L'objectif d'un SLIME est d'intervenir rapidement et massivement auprès des ménages en difficulté dans leur gestion de l'énergie par :

- L'organisation de la chaîne de détection
- Des visites à domicile systématiques
- L'orientation des ménages vers des solutions durables

ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE



Méthodologie de repérage des ménages précaires : le cas des Mureaux

ENEA Consulting, Energies Solidaires et l'ARENE Ile de France ont travaillé conjointement sur le développement d'une **méthodologie de repérage des ménages en situation de précarité énergétique sur le territoire des Mureaux** en 2013. Ce travail avait pour objectif de cibler les profils de ménages et de logements susceptibles d'être touchés par une situation de précarité énergétique pour déterminer les zones d'intervention et actions prioritaires.



Les Mureaux
Notre ville a du talent

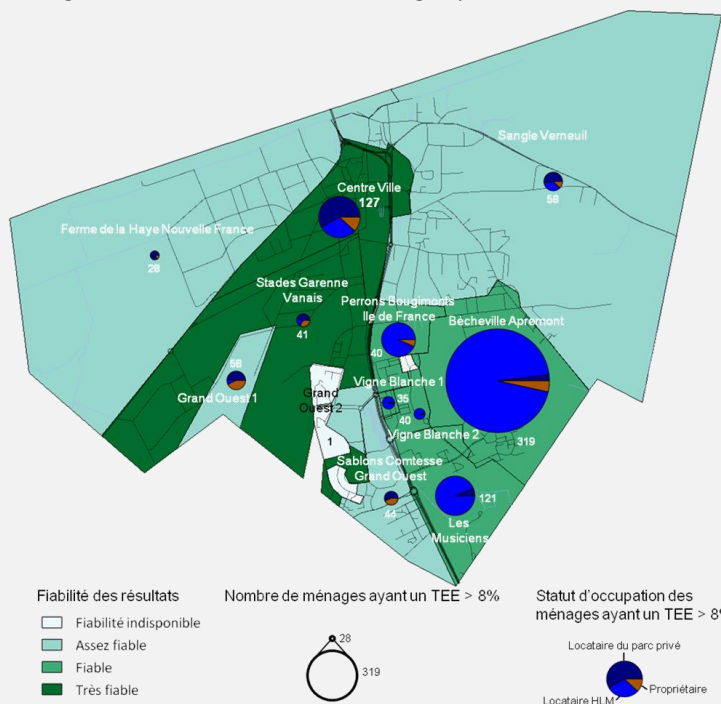
La méthode utilisée s'appuie sur un **modèle d'analyse des charges énergétiques des ménages et des revenus**, qui intègre des données essentiellement publiques, rendant possible la **réplication de ce travail sur d'autres territoires**.

La majeure partie des travaux existants d'identification des ménages en situation de précarité énergétique ont été menés à l'échelle de la région, du département, ou de l'agglomération. Ils utilisent la commune comme maille de base pour le repérage géographique des ménages. Le seul exemple identifié permettant de descendre à une échelle infra-communale est celui du quartier Flandres à Paris. Le travail réalisé dans le cas des Mureaux utilise **l'IRIS (Ilot regroupé pour l'information statistique) comme maille géographique de référence**. Les IRIS sont les seules mailles de bases référentielles (c'est-à-dire harmonisées à l'échelle nationale) et infra-communales qui permettent de recouper des informations relatives aux revenus des ménages, au logement et aux consommations énergétiques.

Une démarche de concertation a été mise en place pour collecter des données auprès des différents acteurs du territoire, en particulier les services de la ville, les acteurs sociaux, les bailleurs sociaux, les fournisseurs d'énergie, les acteurs du logement et de l'aménagement du territoire.

Le modèle d'analyse développé permet de rendre compte de la distribution des ménages à l'échelle de l'ilot en fonction des caractéristiques suivantes :

- Taux d'effort énergétique
- Statut d'occupation
- Type de chauffage
- Taille des ménages
- Activité principale de la personne de référence
- Age de la personne de référence
- Dépenses énergétiques annuelles moyennes avec abonnement par tranche de taux d'effort énergétique



Les avantages comparatifs de cette méthode sont de :

- Fournir une **représentation géographique précise**
- Utiliser des **données exhaustives** du recensement général de la population et du fichier des impôts, et non des données parcellaires car déclaratives (obtenues lors du traitement des aides du centre communal d'action social par exemple)
- **Reconstruire les consommations énergétiques** en fonction des typologies de ménages, ce qui permet de ne pas oublier les personnes en situation d'inconfort thermique car elles limitent volontairement leurs dépenses énergétiques

Figure 4 : Statut d'occupation des ménages vulnérables face à la précarité énergétique par IRIS

ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE



Mettre en œuvre l'accompagnement des ménages

L'accompagnement d'un ménage vers la sortie d'une situation de précarité énergétique passe par la mobilisation de nombreux acteurs. La Figure 5 explicite les enchainements d'un accompagnement type ou idéal, mais qui peine parfois à se concrétiser au niveau local. La durée de ce processus est d'ailleurs souvent sous-estimée : réaliser des travaux à la suite du diagnostic d'un logement demande entre 12 et 18 mois, sans inclure les phases de repérage et de sensibilisation. Le temps nécessaire entre ces premières étapes, plus diffuses, et le déclenchement d'un diagnostic puis le lancement des travaux, est également long.

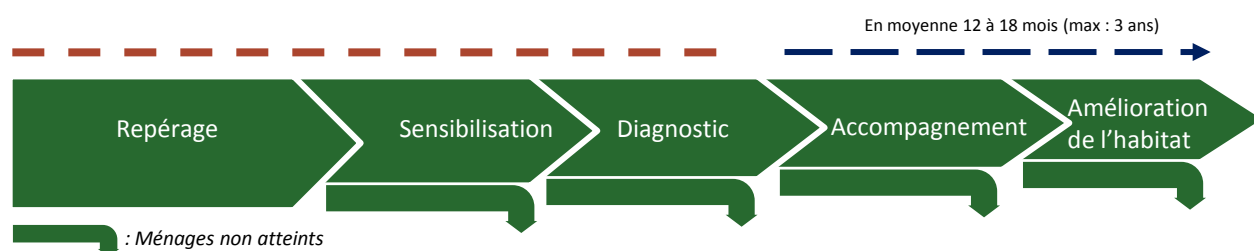


Figure 5 : Déroulement d'un projet-type d'accompagnement de ménage avec rénovation thermique du bâti

La première étape de repérage est clé dans la réussite du processus (cf. page 8). Il est très difficile de lancer des actions de lutte contre la précarité pour les personnes exclues car elles échappent aux actions de détection. Les acteurs de la médiation sociale, spécialisés ou non sur la thématique énergétique, jouent un rôle essentiel aux côtés d'acteurs publics comme les Conseils Généraux qui pilotent les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

Les actions de sensibilisation (formation aux éco-gestes, distribution d'éco-kits, suivi de factures) permettent de faire prendre conscience aux ménages de l'importance d'améliorer l'efficacité énergétique de leur habitat. Ces actions peuvent être proposées par des acteurs sociaux, comme les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), les Espaces Info Energie, ou les offices HLM.

Les ménages propriétaires de leur logement peuvent par la suite demander la réalisation d'un diagnostic de leur logement. Cette phase de diagnostic permet d'évaluer en détail la performance du logement, ses déperditions thermiques et pourra servir de base à la proposition de travaux. L'objectif des acteurs de la lutte contre la précarité énergétique est aujourd'hui de systématiser au maximum les diagnostics pour pouvoir lancer plus de rénovations. Ils sont cependant confrontés à un manque de moyens humains. Les diagnostics requièrent en effet des compétences techniques spécifiques que peu d'organismes détiennent. Dans certaines régions, des associations et des entreprises sociales et solidaires se sont spécialisées sur cette action afin de la réaliser le plus efficacement possible. C'est le cas par exemple de l'entreprise Soleni en Isère. Cependant, le manque d'acteurs spécialisés sur le diagnostic impose la mobilisation des opérateurs d'ingénierie financière et technique (ISFT) pour la réalisation de ces diagnostics. Leur valeur ajoutée se situe pourtant dans la phase suivante d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui les amène à conseiller les ménages dans leurs travaux et les aider à obtenir des aides.

Enfin l'amélioration de l'habitat est réalisée par un professionnel du bâtiment sélectionné en accord avec le cahier des charges et les normes d'efficacité énergétique.

La succession de multiples acteurs différents, le manque d'acteurs spécialisés par maillon de la chaîne et la difficulté initiale à repérer les ménages sont autant de freins à la réalisation de travaux, seule étape permettant une résolution pérenne des situations des ménages. Les acteurs de la filière soulignent souvent la nécessité d'automatiser au maximum les premières étapes afin de compenser les abandons de certains ménages suivis.

ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE



Financer la rénovation des logements

Résoudre les situations de précarité énergétique de manière pérenne nécessitant des travaux sur logements des ménages, le besoin de financement de ces travaux et des moyens/accompagnement pour les promouvoir est très élevé. L’accompagnement complet d’un ménage en précarité peut en effet être estimé à près de 17 k€ (cf. Tableau 3). Ainsi, accompagner les 2,1 millions de propriétaires occupants identifiés comme touchés par la précarité énergétique¹ coûterait près de 35 Mds€.

Kit éco énergie	Diagnostic énergétique	Accompagnement ISFT	Rénovation
100 € 	300 € 	1 000 € 	15 000 €

Tableau 3 : Ordre de grandeur des coûts d’un accompagnement complet d’un ménage en situation de précarité – Hors coûts fixe des structures de repérage et de sensibilisation

Pour répondre à ces enjeux, des moyens importants sont mis à disposition pour la rénovation des logements et plus particulièrement pour les ménages en précarité énergétique. Sur les travaux, les aides de l’ANAH et le programme « Habiter Mieux » (financé en partie par les certificats d’économies d’énergie) sont le plus souvent mis en avant du fait du montant global disponible (fonds d’1,25 Mds€ pour le programme « Habiter Mieux » et subvention annuelle de 53 M€ pour l’ANAH en 2013). Ces financements peuvent être complétés par des aides des collectivités locales, des CAF, des CNAV, de la MSA et de l’Etat via le Crédit d’Impôt Développement Durable (qui devrait être simplifié en 2014). Des dispositifs de prêts, comme le PTZ (prêt à taux zéro) ou le prêt CAF peuvent également compléter les besoins de financement pour ces travaux.

Ces moyens nécessitent à chaque fois d’être adaptés aux spécificités du public visé. Des moyens importants étaient disponibles dans le cadre du programme « Habiter Mieux » jusqu’en 2013 (cf. encadré p.4) mais les montants de subventions ne permettaient qu’à très peu de ménages précaires de financer le budget non couvert par les aides sur fonds propres ou en contractant un prêt. Des initiatives de microcrédit ont également été lancées, notamment dans le cadre de projets PREBAT² (Programme national de Recherche et d’expérimentation sur l’Énergie dans les BÂTiments) afin de fournir des moyens de financement à des ménages souvent exclus des voies de crédits classiques (hors crédits à la consommation).



Etude de cas – Financement d’une rénovation

Maison individuelle occupée par une personne veuve dont les revenus sont d’environ 10 000 € par an. Maison de plain-pied de 63 m² antérieure à 1975 avec combles aménagés et chauffage au fioul.

Pour améliorer de 25 % l’efficacité énergétique du logement, l’isolation des combles et le remplacement de la chaudière est nécessaire, ce qui représente un budget total de 8 500 €. Le nouveau programme « Habiter Mieux » permet désormais de financer la quasi-totalité du programme de rénovation.

Travaux	8 500 €
Programme Habiter Mieux	8 250 €
Subvention ANAH (50%)	4 250 €
Prime « Habiter Mieux »	3 500 €
Prime Locale (Conseil général ...)	500 €

¹ ANAH (Agence Nationale d’Amélioration de l’Habitat) et al., 2009. Qui sont les ménages confrontés à la précarité énergétique ? D’après INSEE, 2006. Enquête Nationale Logement.

² Projet PREBAT n°17 – Gefosat : Expérimentation du microcrédit pour l’amélioration énergétique de l’habitat des personnes à revenus faibles

PERSPECTIVES

Les aides permettant d’accompagner les ménages et de faciliter le paiement des factures énergétiques, notamment les tarifs sociaux, font actuellement l’objet de réflexions en vue de les améliorer. Deux dispositifs principaux sont à l’étude : la tarification progressive et le chèque énergie.



La tarification progressive

La tarification progressive de l’énergie consiste à augmenter le prix de l’énergie à mesure que la consommation énergétique augmente. Ainsi les premières unités consommées tous les mois, considérées comme essentielles, sont peu chères, et le reste est de plus en plus cher, à mesure que la consommation atteint différents paliers. Ce dispositif tend à renforcer le signal prix sur l’énergie, pour inciter aux économies d’énergies. La loi Brottes devait conduire à l’instauration d’une tarification progressive de l’électricité, sous forme de bonus-malus appliqué aux factures d’énergie. Ce mécanisme reposait sur la détermination d’un volume de base, correspondant aux besoins essentiels, dépendant du nombre de personnes dans le foyer, du mode de chauffage et de la localisation du logement. Ce dispositif a cependant été censuré par le conseil constitutionnel en avril 2013. Une nouvelle version pourrait être proposée au printemps 2014 dans le cadre de la loi sur la transition énergétique.

Cependant, si la tarification progressive peut conduire à favoriser la maîtrise de la consommation des ménages, elle reflète très mal la réalité des coûts du système électrique. En effet, les moyens de pointe sont par exemple beaucoup plus chers et polluants que les moyens de base. Ainsi, consommer de l’électricité la nuit ou lors des pics de production d’énergies renouvelables intermittentes n’a pas les mêmes conséquences que consommer au moment du pic de demande, entre 19h et 21h. Toutefois, tenir compte à la fois d’un principe de progressivité et d’hora-saisonnalité risque de rendre illisible le dispositif pour le consommateur, et notamment pour ceux disposant d’un faible accès à l’information. Concevoir une tarification progressive efficace pour les ménages et le système global est donc éminemment délicat.



Le Chèque Energie

Un nouvel axe pour résoudre l’équation budgétaire des ménages peut être de renforcer les dispositifs de redistribution vers les ménages les plus défavorisés. Cela permet d’augmenter leurs revenus tout en s’intégrant à une solution politique qui va bien au-delà de la seule problématique de la précarité énergétique. Les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique défendent par exemple depuis plusieurs années l’instauration d’un processus de « Chèque Energie ». Similaire à la prime à la cuve (cf. page 6) mais pouvant recouvrir l’ensemble des énergies (et pas uniquement l’électricité et le gaz comme pour les tarifs sociaux), il serait versé automatiquement à tous les ayants droit. Ce mécanisme pourrait bénéficier des efforts d’automatisation des transferts d’information et des croisements des sources de données réalisés par les acteurs des tarifs sociaux ces dernières années, afin de faciliter sa mise en place.

Un tel mécanisme présente toutefois le risque de traiter le problème de précarité en général sans vraiment se concentrer sur la précarité énergétique, ni amener à une diminution durable de la consommation des bénéficiaires.

Dispositif	Avantages	Limites
Tarifs sociaux	▪ Cible la précarité énergétique	▪ N’incite pas à la diminution de la consommation ▪ Energies de réseau uniquement ▪ Montant des aides limitées
Chèque énergie	▪ Théoriquement simple à mettre en œuvre ▪ Toute énergie	▪ N’incite pas à la diminution de la consommation ▪ Différenciation difficile avec les aides aux charges des ASL
Tarification progressive ou bonus malus	▪ Incite à la diminution de la consommation	▪ Pourrait alourdir la facture de ménages vivant dans des « passoires thermiques » ▪ Complexe à mettre en œuvre ▪ Energies de réseau uniquement

Tableau 4: Comparaison des mécanismes de soutien des budgets énergie des ménages

PERSPECTIVES

Afin d'apporter une solution au plus grand nombre de ménages touchés par la précarité énergétique, de nouvelles actions sont actuellement lancées pour inclure les ménages qui ne sont pas propriétaires d'une maison individuelle et explorer davantage les conséquences sanitaires de la précarité énergétique.



Ne pas restreindre l'accompagnement aux propriétaires de maison individuelle : inclure davantage les copropriétés fragiles et les propriétaires bailleurs

90% des ménages accompagnés par le programme « Habiter Mieux » habitent une maison individuelle.

La rénovation des copropriétés est aujourd'hui un écueil important dans la lutte contre la précarité énergétique. Les liens entre copropriétaires sont complexes et le montant des travaux important. Souvent, la gestion des copropriétés est déléguée à un syndicat. Par conséquent, il est difficile de cibler pouvant se concrétiser par une mise en œuvre. De même, les liens entretenus entre les ménages précaires locataires et leurs propriétaires bailleurs peuvent être complexes, rendant difficile le dialogue objectif sur le logement et les travaux à y effectuer. Les propriétaires peuvent d'ailleurs être réticents à engager des travaux dont la rentabilité est limitée.

Cela est en partie dû aux conclusions de l'étude réalisée par l'ANAH en 2009, qui a mis en évidence la prévalence de la précarité énergétique chez les propriétaires occupants. Consciente de ce problème, l'ANAH a, en avril 2013, étendu le programme « Habiter Mieux » aux propriétaires bailleurs (et indirectement à leurs locataires) et aux syndicats de copropriétés sous certaines conditions.



Mieux comprendre les risques sanitaires causés par la précarité énergétique

Les ménages en situation de précarité énergétique vivent le plus souvent dans des conditions détériorées (taux d'humidité important dans l'habitat ou aération déficiente).

Plusieurs organismes^{1,2} se sont ainsi penchés sur les conséquences de la précarité énergétique sur la santé des occupants d'un logement mal ou peu chauffé. Ces conséquences sanitaires sont notamment : des risques d'intoxication au monoxyde de carbone et d'incendie (mauvaise évacuation des gaz de combustion des systèmes de chauffage et/ou d'eau chaude sanitaire), une exposition plus importante aux moisissures dues à l'humidité, des risques d'intoxication alimentaire (absence d'électroménager en état de fonctionnement) ou encore des impacts au niveau psychologique des occupants des logements. Ces situations se trouvent ainsi corrélées à une sur-représentation des troubles respiratoires et cardio-vasculaires, ou des maladies ostéoarticulaires.

Ces études éclairent d'un nouveau jour les impacts de la précarité énergétique pour les ménages, dépassant les questions énergétiques et environnementales. Identifier ces risques sanitaires pourra aussi conduire à une meilleure prise de conscience des conséquences de la précarité énergétique pour les ménages et participer à leur résolution.

¹ MARMOT Michael, « The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty » (The Marmot Review Team and Friends of the Earth), mai 2011, consultable sur http://www.foe.co.uk/resource/reports/cold_homes_health.pdf

² Étude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans l'Hérault, Gefosat - CREAI-ORS LR, Avril 2013

LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE AUJOURD'HUI



Ce qu'il faut retenir

La précarité énergétique est un problème complexe. Les ménages des premiers déciles logent le plus souvent dans des habitats bon marché et donc anciens et/ou mal isolés. L'augmentation des prix de l'énergie, depuis le milieu des années 2000, a contribué à augmenter les dépenses énergétiques et le taux d'effort énergétique de ces ménages.

Les solutions sont connues : la résolution de la précarité énergétique passe nécessairement par la rénovation importante du logement, permettant de diminuer sa consommation énergétique de 25% au minimum. Le repérage de ces ménages, leur sensibilisation et l'accompagnement vers la réhabilitation sont cependant plus compliqués qu'en apparence, d'autant plus dans le cas de copropriétaires ou de locataires d'un logement du parc privé. Ces étapes sont pourtant cruciales dans la réussite du projet et permettent parfois à des personnes en situation d'exclusion sociale de comprendre et de mieux maîtriser leurs dépenses énergétiques. En outre les solutions curatives comme les tarifs sociaux ou le chèque énergie doivent être conçues pour favoriser la prise de conscience des ménages et leur donner des marges de manœuvre budgétaires pour lancer des travaux sous peine de ne participer sur le long terme qu'à alimenter un puits sans fond.

Le rôle de la puissance publique est ici clé car, contrairement aux populations plus aisées, les ménages touchés par la précarité énergétique ne disposent ni des moyens d'information ni des moyens financiers pour lancer seuls le processus de réhabilitation de leur logement. Elle peut pour cela modifier le signal prix de l'électricité (tarification progressive) pour améliorer la rentabilité de projets de rénovation, et diriger des moyens financiers vers l'accompagnement et l'aide aux travaux. Il est cependant nécessaire de ne pas reposer uniquement sur l'effet responsabilisant du signal prix, qui risquerait d'aggraver la situation de certains ménages, ni d'être trop directif sur les rénovations à mener, risquant de déresponsabiliser les ménages et de conduire à des effets rebonds importants.

L'équation financière de la prise en charge de la précarité énergétique est également problématique. Certains acteurs défendent une accélération des dispositifs existants, seul un effet de masse permettant de diminuer le coût de chaque étape du processus (diagnostic, assistance à maîtrise d'ouvrage, travaux). Le besoin de disponibilité et de formation des acteurs sur le terrain et de fonds peut cependant s'avérer conséquent, comme les débuts du programme « Habiter Mieux » l'ont montré.

Globalement cette question s'intègre aux débats sur la transition énergétique en insistant sur la nécessité d'empêcher une nouvelle fracture sociale et énergétique de diviser la société.

Crédits photo : p5, Judy Baxter; p11, Frédéric Bisson

POUR EN SAVOIR PLUS :

Le site du réseau RAPPEL : <http://www.precarite-energie.org/>

Le site du programme « Habiter Mieux » : www.anah.fr/habitermieux.html

Le site de l'observatoire national de la précarité énergétique : goo.gl/Fv2nvr

Auteurs : Luc PAYEN, Isabelle PAMART, OLIVIER LACROIX

contact@enea-consulting.com