



HAL
open science

Repérer les ménages vulnérables à la précarité énergétique : les limites de la coordination des politiques publiques de ciblage

Marie-Edmée Thiron

► To cite this version:

Marie-Edmée Thiron. Repérer les ménages vulnérables à la précarité énergétique : les limites de la coordination des politiques publiques de ciblage. Science politique. 2013. dumas-00949807

HAL Id: dumas-00949807

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00949807>

Submitted on 20 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'œuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

Université de Grenoble

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Marie-Edmée Thiron

Repérer les ménages vulnérables à la
précarité énergétique : les limites de la
coordination des politiques publiques
de ciblage

Année 2012-2013

Mémoire universitaire

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social, Spécialité
IEP Villes, Territoires et Solidarités

Sous la direction de Medhi ARRIGNON

Université de Grenoble

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Marie-Edmée Thiron

Repérer les ménages vulnérables à la
précarité énergétique : les limites de la
coordination des politiques publiques
de ciblage

Année 2012-2013

Mémoire universitaire

Master 2 Politiques Publiques et Changement Social, Spécialité
IEP Villes, Territoires et Solidarités

Sous la direction de Medhi ARRIGNON

Remerciements

Merci à Monsieur Medhi Arrignon d'accepter de juger mon travail. J'espère que le présent mémoire sera digne de votre jugement.

Merci à l'équipe du PACT de l'Isère de m'avoir intégrée dans leur équipe et de m'avoir aidé dans mon travail de recherche.

Merci à Madame Dominique Mansanti et à l'équipe du Master VTS pour la qualité des enseignements dispensés cette année.

Merci à ma famille pour son soutien.

Merci à mes amis pour leurs encouragements infailibles et leur présence, toujours.

Table des Matières

Introduction 8

Partie 1 : Définition de la précarité énergétique et analyse des politiques publiques de réduction de la vulnérabilité des ménages défavorisés 13

Chapitre I. Une vue d'ensemble de la reconnaissance du phénomène du précarité énergétique : vers un droit à l'accès à l'énergie ? 16

Section I : La construction d'un droit au logement et aux conditions de vie décentes : les étapes de la reconnaissance gouvernementale de ce droit et de la prise en considération des enjeux écologiques 17

- I) Les années 1990 : du droit à l'eau et à l'électricité au droit au logement 18
- II) Les années 2000 : des décisions et des actions toujours frileuses malgré le sursaut des politiques publiques 20
- III) Les années 2010 : le Grenelle 2 et le Plan d'Investissement pour le logement : de nombreux discours mais des actions encore timides 21

Section II : Les politiques publiques d'aide et d'accompagnement contre la précarité énergétique : une variété des aides ... vers moins de cohérence ? 23

- I) Le Fonds de Solidarité Logement : une aide départementale pour assurer le maintien dans leur logement des ménages vulnérables 24
- II) Le programme Habiter Mieux : de l'importance d'un programme ambitieux à l'échelle nationale 25
- III) Les Contrats Locaux d'Engagement et les Programmes d'Intérêt Général : les déclinaisons locales du programme Habiter Mieux pour favoriser les initiatives des acteurs territoriaux 27

Chapitre II. Mesurer et évaluer la politique de lutte contre énergétique en France : comment reconnaître les ménages en situation de précarité énergétique ? 29

Section I : L'approche d'un phénomène multifactoriel 30

- I) Des ménages aux ressources financières faibles 30
- II) La hausse du prix de l'énergie : choisir entre dépenser trop pour se chauffer ou se priver de chauffage 32
- III) Des bâtis inadaptés : quand le logement est défaillant 33

Section II : Mesurer la précarité énergétique : quelle méthode adopter ? 36

- I) La méthode dite objective : des diagnostics concrets 37
- II) La méthode dite subjective 38
- III) Les études INSEE et SILC : dresser un portrait-type des situations de précarité énergétique 40

Partie 2 : De la difficulté de repérer les ménages vulnérables à la précarité énergétique et les bâtiments énergivores : les effets d'un phénomène multifactoriel 43

Chapitre I. Les politiques d'aide des ménages vulnérables en France : une reconnaissance de la précarité énergétique encore faible 45

Section I : Un octroi d'aide et un accompagnement social des ménages vulnérables soumis à des conditions restrictives 46

- I) Entrer dans un système d'aides pour prétendre aux aides financières et à l'accompagnement social pour avoir accès aux dispositifs et programmes de lutte contre la précarité énergétique 46
- II) Hausse des impayés énergétiques et tarif de première nécessité pour les impayés d'électricité 48
- III) La question de la stigmatisation : un système d'aide et de repérage défaillant ? 50

<i>Section II : Gérer les oubliés du systèmes : qui sont les publics exclus des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique ?</i>	51
I) Le non-recours aux droits sociaux	51
II) Des conditions d'accès aux aides contraignantes : une appréhension des ménages face à l'administration	53
III) L'augmentation du phénomène des pratiques de privation : les invisibles du système	54
Chapitre II. La détection de la précarité énergétique par les bâtis : évaluation et réhabilitation des passoires thermiques	56
<i>Section I : Détecter les passoires thermiques : lutter contre les défaillances des bâtis</i>	57
I) Les outils de repérage de l'Anah et les aides : le traitement des copropriétés fragilisées	57
II) Le recours au Diagnostic de Performance Energétique : grille d'évaluation thermique des bâtiments	59
III) Les limites du vocabulaire : quand la catégorisation d'un logement ne correspond pas à la réalité	60
<i>Section II : Les politiques publiques d'encouragement à la construction ou la réhabilitation de logements économes en énergie</i>	61
I) Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat : donner aux collectivités les moyens d'agir en globalité et générer le traitement égalitaire des situations	62
II) Le label Bâtiment Basse Consommation	63
III) Les Certificats d'Economies d'Energie	65
Partie 3 : Les dispositifs de repérage des publics fragiles en Isère : des innovations locales pouvant d'exemple afin de repenser la lutte contre la précarité énergétique ?	69
Chapitre I. Des programmes d'aide : de l'amélioration de l'habitat à l'accompagnement social des ménages.	72
<i>Section I : La prime FART : la déclinaison du fonds d'aide en Isère dans le cadre du programme Habiter Mieux hors OPAH</i>	72
I) Principes et objectifs	73
II) Impact en Isère et sensibilisation des ménages : une méconnaissance et une méfiance des propriétaires occupants envers le programme d'aide	74
III) Une amélioration objective de la qualité des bâtis mais un accompagnement des ménages encore trop faible : un manque de moyens ou une faiblesse des politiques de sensibilisation ?	75
<i>Section II : Le bénéfice d'une aide extralégale du Conseil Régional pour accompagner les ménages vulnérables dans l'amélioration de leurs comportements énergétiques</i>	77
I) Missions du PACT et principes de l'aide extralégale régionale	77
II) Connaître le public précaire et permettre aux plus vulnérables de bénéficier d'une aide supplémentaire	78
III) Le PACT de l'Isère : un rôle d'accompagnement essentiel vers les économies d'énergie	80
<i>Section III : L'approche économique de la précarité énergétique grâce à une initiative innovante à l'échelle locale : le regroupement des acteurs locaux et l'avènement de la Plateforme Précarité Energétique à Grenoble</i>	81
I) Une réunion d'acteurs pour une plateforme innovante et active : orienter de façon efficace les ménages vers les bons interlocuteurs	81
II) Réduire les consommations d'énergie et apporter des solutions afin d'augmenter les revenus disponibles des ménages : se pencher sur les situations financières des ménages	83
III) Des conditions d'accès strictes mais illimitées : la création d'un guichet unique	84
Chapitre II. Quelles solutions pour lutter au mieux contre la précarité énergétique dans les années à venir ? Pistes de réflexion et mise à l'agenda politique de l'exigence d'une approche globale du phénomène	86

<i>Section I : La lutte contre la précarité énergétique : future cause nationale ? Encourager à d'avantage de sensibilisation, d'information et d'action.</i>	87
I) Qu'est ce qu'une cause nationale ? La nécessaire prise en considération du phénomène dans un plan national de lutte contre la vulnérabilité énergétique des ménages	87
II) Etablir une gouvernance nationale adaptée à la transversalité du phénomène de précarité énergétique	88
III) Favoriser l'information des particuliers et la formation des acteurs pour détecter les situations de précarité énergétique	89
<i>Section II : Etendre les conditions d'accès aux dispositifs d'aide pour améliorer les performances énergétiques à grande échelle : agir en faveur des « groupes lésés »</i>	90
I) Elargir les conditions d'accès aux programmes d'aide : viser les bonnes cibles et investir maintenant pour une meilleure gestion du futur	90
II) Favoriser la rénovation globale des ensembles d'habitations collectifs	91
III) Créer un guichet unique de conseil et d'orientation à l'échelle nationale	91
<i>Section III : La transition énergétique ... pour tous ?</i>	92
I) Vers un droit à la rénovation pour lutter contre les passoires thermiques du parc locatif ?	92
II) Traiter les effets de la précarité énergétique et éviter les effets de seuil : déployer un bouclier énergétique pour repérer les ménages exposés au risque de la précarité	93

Conclusion 95

Introduction

L'abbé Pierre a dit : « **le logement est une question de justice** ». Cette phrase assène une vérité : l'accès et le maintien dans un logement décent est aujourd'hui un droit fondamental des citoyens, et un devoir à remplir pour les acteurs institutionnels, sociaux et associatifs. Tous les citoyens doivent pouvoir jouir d'un égal droit à pouvoir disposer d'un logement. Avoir un logement est la clé d'entrée aujourd'hui pour s'insérer dans la société. Grâce à un logement, toute personne peut prétendre à un emploi, à l'éducation de ses enfants, à des aides de l'Etat, en somme, le logement permet à tout un chacun d'améliorer ses conditions de vie et d'assouvir les besoins relatifs à la vie en société.

Dans la lignée de la philosophie prônée par la Fondation Abbé Pierre, le PACT s'est doté pour mission de toujours placer l'individu au cœur des projets d'habitat : l'habitat et le logement doivent être facteurs cohésion et promoteurs d'insertion sociale. Ainsi, les conditions de vie adéquates doivent être réunies pour assurer une stabilité sociale aux citoyens. Qu'entendons-nous par « conditions de vie adéquates » ? Cela renvoie aux notions d'un logement adapté aux particularités du ménage, d'un logement sain et non dangereux pour ses habitants, et d'une capacité pour les habitants à régler leurs factures sans pour autant grever leurs ressources.

La précarité énergétique est aujourd'hui une réalité concrète en France. Elle touche les ménages devant dépenser plus de 10% de leurs ressources financières mensuelles en énergie. Ainsi, la précarité énergétique est avant toute chose un problème social lié aux conditions de ressources des ménages. De même, la précarité énergétique se manifeste lorsque les logements ne sont pas adaptés et en mauvais état. De ce fait, la précarité énergétique est aussi une réalité physique. Les situations de mal logement que connaissent actuellement plus de 3.8 millions de ménages en France (soit 15% des ménages français) ont des conséquences sociales, économiques,

sanitaires et environnementale qui remettent en cause l'équilibre de la société et le droit de tous à vivre dans des conditions de vie décentes.

La politique en matière du logement se décline à différentes échelles. Les pouvoirs publics assurent chacun une compétence particulière et se dote d'outils d'intervention différents :

Figure 1. Partage des responsabilités des pouvoirs publics en matière d'habitat¹

	Rôle	Outils Principaux
Etat	Garantir les équilibres sociaux et territoriaux; assurer le droit au logement ; produire des normes relatives au logement	Aides à la pierre et à la personne ; plans nationaux de cohésion ; normes de construction ; aides fiscales
Région	Soutien financier	Aides financières
Département	Intervention catégorielle ; mise en cohérence des politiques locales	FSL, PDALPG, PDH
EPCI	Définir la stratégie d'habitat ; assurer l'équilibre social de l'habitat et les politique du logement pour améliorer le cadre de vie	PLH ; délégation des aides à la pierre, ...
Communes	Droit urbain ; politiques de la ville	Attribution de logements sociaux ; projets de rénovation urbaine, ...

Ainsi, les compétences en matière de politique du logement sont partagées à différentes échelles et entre différents acteurs. L'Etat assure la production de normes, les Conseil Généraux dressent les cadres d'action et les pouvoirs locaux assurent leur réalisation. Les politiques publiques du logement relèvent donc de différents champs d'intervention et sont dotées de nombreux outils et de moyens pour assurer la cohésion territoriale et sociale.

Les politiques publiques sont le résultat de confrontation d'intérêts et constituent un cadre cognitif et normatif. Pour Pierre Muller, « élaborer une politique

publique consiste d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique² ». Ainsi les politiques publiques sont l'interprétation d'une réalité. Dans le cadre de la précarité énergétique, les politiques publiques doivent donc constituer un cadre d'action, de valeurs et de normes pour parvenir à diminuer le phénomène et ses impacts sur la société. Les politiques publiques s'inscrivent donc dans un cadre cognitif de l'action publique. Il existe quatre types de politiques publiques³ selon Théodore Lowi : les politiques réglementaires qui établissent le cadre d'action du pouvoir public ; les politiques allocatives qui contraignent la société à un effort de solidarité ; les politiques redistributives pour aider un groupe défini ; enfin les politiques procédurales qui instaurent des programmes publics. Ainsi, la lutte contre la précarité énergétique peut être définie dans ce cadre là, et les politiques publiques pour cibler les ménages vulnérables et contrer les effets de propagation de la précarité énergétique sont de l'ordre des quatre champs de Lowi. Les dispositifs d'aide contre la précarité énergétique s'inscrivent dans ces quatre champs à la fois : il existe, depuis trois décennies, des cadres législatifs et réglementaires qui orientent l'action publique, de même, des aides sont versées aux ménages en difficultés pour sortir de la précarité énergétique, grâce à une politique de redistribution.

La lutte contre la précarité énergétique en France s'organise donc autour de différents cadres institutionnels. De nombreux dispositifs d'action publique sont déployés sur le territoire pour lutter contre le phénomène. Néanmoins, malgré cela, le nombre de ménages subissant la précarité énergétique ne cesse d'augmenter. D'après une étude menée par l'INSEE, 10,9% des ménages français serait touché par la précarité énergétique en 1996, ils sont 14,5% en 2006⁴. Il existe clairement une mauvaise prise en charge de ces ménages par les pouvoirs publics, qui est le résultat

¹ Source : CERTU

² Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je, 9^e édition, 2011

³ Théodore Lowi, « Four systems of policy politics and choices », *Public Administration Review*, vol 32, n°4, 1972

d'une définition hasardeuse et limitée de la précarité énergétique. La précarité énergétique est un phénomène qui intervient à la croisée de plusieurs domaines : les ménages concernés sont soumis à des difficultés sociales et financières, les bâtiments ne sont pas adaptés. C'est donc la conjugaison de facteurs techniques et sociaux qui crée des situations de précarité énergétique. On peut donc émettre l'hypothèse selon laquelle les politiques publiques de repérage des situations de précarité énergétique ne sont pas adaptées à la réalité, et en ne ciblant pas les réelles causes du phénomène elles n'ont qu'un impact limité et faible. C'est un cercle vicieux : le mauvais cadrage et de définition du phénomène conduit à une prise en charge des situations de précarité énergétique limitée et éloignée de la réalité, qui elle-même, puisque défailante, ne permet pas de mesurer convenablement la réalité du phénomène. L'action publique ne permet pas de limiter les situations de précarité énergétique et de réduire le phénomène.

Le phénomène de précarité énergétique en France, et la prise en compte par les pouvoirs publics des situations dites fragiles a été en grande partie étudiée par Isolde Devalière. Au travers de ses différentes études et enquêtes, elle a mis en avant le fait qu'il existe un déficit de prise en charge des ménages vulnérables à la précarité énergétique, et une gestion du phénomène encore limitée.

La problématique du mémoire est donc articulée autour des lacunes des politiques publiques de prise en charge et d'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique. Ainsi, les politiques publiques connaissent de nombreux obstacles qui freinent leur efficacité. Le frein le plus important auquel sont confrontés les politiques publiques est celui du manque de définition claire et d'un mauvais cadrage des situations de précarité énergétique. Pourquoi l'action publique n'a-t-elle réussi à limiter leur impact ? Et au final, quelles sont les raisons qui peuvent expliquer que la prise en charge des ménages en situation de précarité énergétique est défailante aujourd'hui ? Le pivot de cette problématique est donc la question de la

⁴ INSEE, enquête nationale Logement 2006.

reconnaissance du phénomène et de la prise en charge des ménages en difficulté par les politiques publiques.

Le cadre de l'étude est celui de la définition à l'échelle nationale des situations de précarité énergétique. Le cadre empirique est celui des dispositifs mis en place en Isère et de l'action des différents acteurs en Isère, notamment celle du PACT de l'Isère, pour mettre en place des programmes innovants et efficaces. Ainsi, d'une manière ambitieuse, il s'agit de repérer les cadres qui marchent à l'échelle locale afin d'améliorer la prise en considération des situations de précarité énergétique et la définition du phénomène au niveau de l'Etat.

L'étude qui suit va être organisée autour de trois axes. Une première partie sera consacrée à l'analyse de l'évolution de la prise en compte par les pouvoirs publics de l'existence du phénomène de précarité énergétique. Cette reconnaissance s'est faite en plusieurs étapes, et celles-ci ont mené petit à petit vers la reconnaissance d'un droit à l'accès à l'énergie et d'un droit au logement pour tous. De même, ce processus d'exploration du phénomène et de tâtonnements des pouvoirs publics a été l'occasion de la mise en place de cadres nationaux et de programmes d'accompagnement des ménages. Il s'agit aussi dans cette partie d'analyser les méthodes de repérage des situations de précarité énergétique qui ont été utilisées en France pour dresser un portrait type des conditions et des circonstances de l'apparition de la précarité énergétique. Dans un second temps, l'étude portera sur les raisons qui font que le repérage des publics vulnérables à la précarité énergétique est difficile aujourd'hui. Ainsi, une frange importante de la population, bien que subissant le phénomène, n'est pas reconnue par les politiques publiques et ne bénéficie pas d'un programme d'aide et d'accompagnement social. Enfin une troisième partie portera sur les programmes menés en Isère, et s'attachera à délimiter les contours d'un nouveau cadre d'action afin d'assurer une meilleure prise en charge des ménages.

Partie 1 : Définition de la précarité énergétique et analyse des politiques publiques de réduction de la vulnérabilité des ménages défavorisés

La reconnaissance de la précarité énergétique comme phénomène social par les pouvoirs publics a pris beaucoup de temps. Ainsi, bien que le fait soit ancien, le processus de reconnaissance n'a débuté que dans les années 1980, avant d'être véritablement pris en compte à partir des années 2000. La précarité énergétique regroupe des plusieurs réalités : elle est une réalité politique, économique, sociale et environnementale. En effet, la précarité énergétique touche différents champs et impacte les ménages de plusieurs façon. D'un point de vue politique, elle est devenue au fil des ans un leitmotiv des discours : des programmes publics ont été créés, des débats phares comme les « Grenelle » ont été hautement médiatisés, ... La précarité énergétique touche directement les ménages : elle diminue leurs ressources financières (les ménages chauffent plus), et engendre un phénomène d'inconfort de l'habitat (humidité, mauvaise isolation, ...). Enfin, à une autre échelle, la précarité énergétique a une incidence claire sur l'environnement : un inconfort thermique et une mauvaise isolation des bâtiments ont pour conséquence une augmentation de l'utilisation énergétique.

Des dispositifs d'envergure nationale ont été pris pour assurer une action publique ciblée et efficace. Ces programmes ont été mis en place à la suite de différentes études menées pour connaître précisément les situations de précarité énergétique et en dresser les contours. Ainsi, plusieurs formes de précarité énergétique apparaissent, et elles sont le résultat de la conjugaison de plusieurs facteurs relevant de divers domaines.

La précarité est donc à la fois un enjeu social, mais est aussi le résultat d'une inadéquation des bâtiments. Les politiques mises en place ont donc pour ambition de réduire les situations de vulnérabilité et de précarité des ménages pour leur assurer des conditions de vie décentes. De quelle manière la précarité est-elle définie et comment les critères de reconnaissance sont-ils établis ? De mêmes, les caractéristiques retenues sont-elles pertinentes ou conduisent-elle à une approche du phénomène bancaire ?

Ainsi, dans cette partie, il va s'agir de dresser les cadres de la reconnaissance de la précarité par les pouvoirs publics. Le processus de reconnaissance du phénomène a été long et hasardeux, et le décollage des politiques publiques en la matière a été laborieux. Néanmoins, malgré cette faiblesse, des dispositifs et des programmes ont été mis en place à l'échelle nationale afin de garantir un cadre réglementaire dans la lutte contre la précarité énergétique. Enfin, il va s'agir de juger de la pertinence des modes de repérage des situations de précarité énergétique.

Chapitre I. Une vue d'ensemble de la reconnaissance du phénomène de précarité énergétique : vers un droit à l'accès à l'énergie ?

Bien qu'étant un phénomène ancien, la précarité énergétique est une notion qui est récente dans les discours politiques. Les premières ébauches d'un droit à l'accès à l'énergie datent des années 1980, alors que la définition officielle de la précarité énergétique n'est apparue qu'en 2010, à la suite d'un long travail de repérage. Ainsi, puisque sa définition est récente, les politiques publiques pour endiguer les problèmes n'ont jusque là pas été suffisamment efficaces puisque la précarité énergétique touche de plus en plus de ménages. Il est vrai que pour résoudre un problème, il faut savoir sur quoi agir, et sur quoi orienter les politiques publiques.

Avant d'étudier les programmes mis en place, les politiques publiques et les manières de repérer les ménages vulnérables à la précarité énergétique, il est indispensable de dresser un portrait de l'évolution de la prise en considération du phénomène de précarité énergétique, ainsi que de comprendre de quoi le phénomène retourne-t-il concrètement.

Il s'agit donc dans ce chapitre de comprendre les raisons d'un retard de la reconnaissance du phénomène, pourquoi les politiques publiques ont mis du temps à définir exactement le concept de précarité énergétique. Il s'agit donc d'analyser les tâtonnements et les actions des politiques publiques qui ont été mises en place depuis les années 1980 pour tenter d'apporter une réponse aux situations difficiles. Nous le verrons, malgré un nombre important de programmes, il existe un fort manque de cohérence et de coordinations entre tous qui grève l'efficacité des dispositifs en place.

Section I : La construction d'un droit au logement et aux conditions de vie décentes : les étapes de la reconnaissance gouvernementale de ce droit et de la prise en considération des enjeux écologiques

La lutte contre la précarité énergétique, si elle est appelée ainsi aujourd'hui, relève en fait des politiques d'amélioration des conditions de vie et d'égal accès aux ressources d'énergie primaires. L'apparition de la notion dans les textes officiels et dans les discours politiques est récente : la prise en compte de la gestion des effets de la précarité énergétique sur la stabilité des ménages n'en est donc qu'à ses débuts. Néanmoins, malgré des débuts plutôt timides, on peut constater que les réunions ou colloques à propos de la question se multiplient ces dernières années, afin de mener un travail conjoint en vue d'actions futures ciblées.

Afin de comprendre ce qu'est la précarité énergétique, il est essentiel de revenir sur les grandes étapes de la reconnaissance politique du phénomène. Sa prise en compte dans les discours politiques est une étape importante afin de mettre en lumière le fait qu'actuellement, de nombreux ménages souffrent de conditions de vie difficiles. Il n'en reste pas moins que malgré ces discours, les actions en matière de lutte semble aujourd'hui avoir du mal à décoller.

De quelle manière s'est organisée cette prise de conscience du gouvernement de l'importance de garantir aux citoyens l'égal accès à l'énergie et à des conditions de vie décentes ? Dresser à grands traits l'intégration de la notion dans le discours est peut être l'une des clés pour comprendre le fait que la précarité énergétique est un phénomène grandissant aujourd'hui : s'il n'existe pas de discours politiques coordonnés, il n'est pas surprenant qu'il n'y ait pas de définition claire du phénomène et d'un plan d'action global.

I) Les années 1990 : du droit à l'eau et à l'électricité au droit au logement

La reconnaissance d'une inégalité d'accès aux énergies dites primaires (eau et électricité) a commencé à faire son apparition dans les discours et mesures politiques dès les années 1980. Cette apparition, et cette prise en considération, font écho aux politiques d'amélioration du logement qui ont été engagées au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, afin de lutter contre les taudis.

Les mesures gouvernementales ont incité par le passé la lutte contre les logements insalubres, en menant des campagnes de sensibilisation afin de rendre public un problème d'ordre privé. Dans les années 1980, le fait de pouvoir satisfaire les besoins primaires d'accès à l'eau et à l'électricité est une notion qui est apparue sur le devant de la scène politique. Dès le début des années 1980 est apparu le droit pour les plus démunis de bénéficier d'une aide de la collectivité locale dans le cas où les ménages rencontraient des difficultés à payer leurs factures⁵. Ainsi est apparu le premier pilier de l'égal accès, pour tous les citoyens, à l'eau et à l'électricité. Dans la lignée de ce principe est né le Fonds Pauvreté Précarité en 1985⁶.

Le principe du droit de tous à bénéficier d'une aide d'une collectivité territoriale pour améliorer ses conditions de vie dans son logement est apparu en 1990. La loi du 30 mai 1990, dite Loi Besson, inscrit dans les textes réglementaires le droit au logement grâce à la création des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (les PDALPD). Ainsi, la première pierre est posée : tout un chacun a le droit d'avoir un logement, sans discrimination sociale. L'article 1 de cette loi proclame donc le principe de droit à des conditions de vie décentes dans son logement : « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour

⁵ PUCA-ADEME-ANAH, Soutien à l'innovation, Réduction de la précarité énergétique, Rapport final sur le projet Réseau Régional Energie et Précarité, Janvier 2011

⁶ Fonds qui a été remplacé par le Fonds Solidarité Logement (FSL)

l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses 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 et s'y maintenir »⁷. Le principe que la collectivité doit permettre à tous de jouir du même égal accès aux énergies est érigé : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou des 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 »⁸.

Cette mesure gouvernementale est complétée en 1992 par la loi relative au RMI qui intègre le droit à tous à une aide pour accéder à l'eau et à l'électricité. La question de l'égal accès à tous aux énergies est l'une des clés de voûte de la lutte contre la précarité énergétique. Garantir à tous les citoyens un égal accès, c'est faire un pas de géant pour lutter contre les situations d'extrême précarité dans lesquelles les conditions d'accès et de maintien à l'énergie ne sont pas évidentes (pour des raisons financières majoritairement, mais aussi physiques : réseau d'eau et d'électricité).

Néanmoins, l'efficacité de cette mesure gouvernementale est plutôt faible. Bien qu'elle soit un premier pas vers un égal accès aux ressources énergétiques, la mise en place dans les faits d'actions concrètes de repérage des ménages précaires et de mises en place de politiques locales est faible⁹. Le maintien du logement, et donc l'accès à l'énergie, pour les ménages défavorisés n'a pas connu une avancée fulgurante : malgré le droit au logement, beaucoup de ménages restent sans réponse concrète pour se maintenir dans leur logement et pouvoir jouir d'un accès à l'énergie garanti¹⁰.

⁷ Extrait de la loi n° 90-449 du 31 Mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement

⁸ Extrait de la loi n° 90-449 du 31 Mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement

⁹ Réseau RAPPEL, Journée Nationale d'Etude du RAPPEL, 28 septembre 2008

¹⁰ Suzanne de Chevigné, Rapport final sur le projet Réseau Régional Précarité Énergétique, Janvier 2011

II) Les années 2000 : des décisions et des actions toujours frileuses malgré le sursaut des politiques publiques

Les années 2000 ont connu une succession de mesures visant à la décentralisation de l'action publique envers le traitement des inégalités et des conditions de logement. La notion de précarité énergétique est peu à peu incorporée aux discours politiques et des tentatives de définition du phénomène et des échelles d'action voient le jour.

Ainsi, afin de lutter contre la précarité énergétique à l'échelle locale grâce à un regroupement des acteurs locaux, est créé le réseau RAPPEL (Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Energétique dans le Logement) en 2007, avec un financement conjoint de l'ADEME et de la Fondation Abbé Pierre. Les acteurs rassemblés dans ce réseau sont ceux de l'énergie, du logement et de l'action sociale. Ainsi, on assiste à la prise en compte par les pouvoirs publics de la diversité des causes de l'apparition et du maintien de la précarité énergétique grâce aux travaux de repérages et de signalement des situations difficiles par les acteurs sociaux (PACT-ARIM, Fondation Abbé Pierre, ...). La précarité énergétique regroupe des réalités diverses et est la conjugaison de plusieurs facteurs.

Le regroupement politique majeur de cette décennie est sans conteste le Grenelle sur l'Environnement, en septembre et octobre 2007. C'est la première fois qu'ont lieu des rencontres politiques sur l'environnement et le développement durable de cette ampleur. Malgré de nombreuses critiques¹¹, ce rassemblement a permis de mettre en lumière les difficultés de la France en matière de développement durable. Pour ce qui est du logement, le Grenelle n'a pas spécialement eu d'impact sur la mise en place de politiques publiques de réduction de la précarité énergétique, les débats sont plutôt restés en surface et n'ont pas amené en conclusion des solutions concrètes.

¹¹ Les critiques formulées ont été émises à la fois par des acteurs sociaux (réseau PACT ARIM, Fondation Abbé Pierre, ...), par des acteurs environnementaux (Réseau Action Climat, Agir pour l'Environnement, Greenpeace, ...), par des instances publiques (le Conseil Economique Social et Environnemental) ainsi que par des figures politiques de tous bords.

En 2009, à la suite du Grenelle sur l'Environnement 1, le programme d'économies d'énergie dans le secteur du logement est mis en place afin de garantir la mise en œuvre d'actions ciblées pour lutter contre et réduire la précarité énergétique des particuliers vulnérables. Le Grenelle de l'Environnement fut l'occasion d'un vaste débat sur les questions environnementales, et de la prise en compte du coût économique, social et environnemental de la précarité énergétique dans les budgets de la politique du logement. Ainsi, il est nécessaire de lutter de toute urgence contre les situations de vulnérabilité énergétiques. Le rapport Pelletier a été commandé par le Ministre de l'Ecologie et de l'Aménagement et du Développement Durable alors en fonction, M. Jean-Louis Borloo à la suite du groupe de travail sur la précarité énergétique lors du Grenelle de l'environnement afin de synthétiser les débats et de faire des propositions d'action pour améliorer la rénovation thermique (au nombre de 44). Ce rapport public met en avant, de manière chiffrée, les situations connues de précarité énergétique en France : 3.4 millions de ménages en 2009 en France sont en situation de précarité énergétique, la majorité d'entre eux (87%) vivent dans le parc privé, 70% sont situés dans le premier quintile de revenu de l'INSEE. Ainsi, il dresse, pour la première fois de l'histoire des politiques publiques en France, un portrait des ménages vulnérables à la précarité énergétique. Le rapport Pelletier est l'un des points d'orgue de la prise en compte par les politiques publiques de l'importance du phénomène de la précarité énergétique et de la nécessité de mettre rapidement en place des actions envers le public touché. Ainsi, il définit les trois points à respecter afin de lutter efficacement contre la précarité énergétique : aller à la rencontre des ménages concernés, visiter les domicile et monter des diagnostics, enfin, apporter l'information nécessaire et adaptée aux situations rencontrées.

III) Les années 2010 : le Grenelle 2 et le Plan d'Investissement pour le logement : de nombreux discours mais des actions encore timides

Nous l'avons vu, la prise en compte de la précarité énergétique dans les débats politiques est récente, compte tenu de l'ampleur du phénomène. Les politiques publiques en matière de lutte contre la précarité énergétique sont encore faibles.

La loi Grenelle II fait suite au premier Grenelle sur l'Environnement. Elle a pour ambition de poser les bases des actions à mener en faveur du développement durable. Elle est la déclinaison concrète des décisions prises lors du premier Grenelle. En matière d'urbanisme et d'actions envers l'amélioration des conditions d'habitation, la lutte contre les passoires thermiques fait partie des 6 grands chantiers instaurés. La lutte contre la précarité énergétique, telle que définie par la loi Grenelle II vise avant tout les bâtiments, et non pas la prise en charge des ménages vulnérables. Ainsi, des dispositifs sont mis en place pour améliorer la qualité thermique des bâtis afin de lutter contre les déperditions d'énergie et d'encourager la construction et la réhabilitation des logements économes en énergie. Le reproche que l'on peut faire à cette loi est la présentation en catalogue de ce qui doit être fait, sans pour autant donner aux collectivités locales les clés et les capacités pour agir efficacement et concrètement¹².

Le point important de ce début de décennie est la première définition de la précarité énergétique dans les discours politiques. Nous reviendrons plus tard sur cette définition, mais il est important de souligner le fait que cette définition est récente, et qu'il a fallu plus de 30 ans entre l'observation de l'inégal accès aux ressources énergétiques et la mise en forme d'une définition du phénomène de précarité énergétique.

Le Plan d'Investissement pour le Logement (PIL) est une nouveauté de l'année 2013. A l'image de la philosophie du PACT (pour diminuer les problèmes sociaux et faciliter l'insertion des ménages, la première étape est un logement décent). Le PIL vient à un moment de cristallisation : on assiste à une pénurie de logements et à une augmentation du phénomène de précarité énergétique. Les ménages sont contraints de rester dans des logements où les conditions de vie sont déplorables car ils n'ont ni

¹² Stéphen Kerckhove, *Grenelle de l'Environnement : histoire d'un échec*, Ed. Yves Michel, 2010

la possibilité, ni les moyens de changer ou de rénover leur logement. Ainsi, il s'agit grâce au PIL de contrer ces réalités urgemment, en agissant de manière plus rapide, plus simple et plus efficace¹³. Le PIL repose sur 5 piliers pour encourager l'accès au logement et réduire la précarité énergétique des ménages vulnérables : raccourcir les délais des programmes, encourager les projets de construction dans des zones où le besoin de logements est forts, favoriser la rénovation globale du parc public en le rendant économe en énergie, simplifier les normes pour faciliter le repérage des situations de précarité énergétique, et enfin mener une politique de lutte contre la précarité énergétique en mettant en place un dispositif de guichet unique afin de mieux repérer les ménages et de garantir une économie d'énergie globale de 38%¹⁴ sur le territoire à l'échelle de 2020.

Section II : Les politiques publiques d'aide et d'accompagnement contre la précarité énergétique : une variété des aides ... vers moins de cohérence ?

La prise en compte de la précarité énergétique a évolué ces dernières années. La mise en place du plan national de lutte contre la précarité énergétique en 2010 a donné l'impulsion pour la création de dispositifs d'aide et d'accompagnement. Parmi la variété des dispositifs, trois dispositifs vont être expliqués ici : le Fonds de Solidarité Logement, le programme global Habiter Mieux et les Contrats Locaux d'Engagements. Ces programmes correspondent à trois façons d'appréhender la lutte contre la précarité énergétique et à trois niveaux d'intervention des collectivités territoriales. Dans la réalité des faits, on remarque néanmoins un manque de cohérence et de coordination entre ces programmes, notamment parce que les acteurs eux-mêmes ont du mal à s'y retrouver dans la multitude de programmes en place. De même, le public visé par les dispositifs n'est pas le même, et les situations de précarité énergétique ne sont pas traitées de façon homogène.

¹³ Déclaration du Président de la République François Hollande, le 21 mars 2013

¹⁴ Chiffre donné par le Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, Mars 2013

I) Le Fonds de Solidarité Logement : une aide départementale pour assurer le maintien dans leur logement des ménages vulnérables

Le Fonds de Solidarité Logement est un dispositif départemental qui permet d'accorder des aides financières aux personnes en difficulté afin de leur permettre d'accéder à un logement, et d'avoir les moyens de s'y maintenir.

Ainsi le FSL permet à des ménages en incapacité financière de payer leur loyer d'accéder à une aide d'urgence pour améliorer leurs conditions de vie et répondre de manière ponctuelle à un problème financier. Le FSL est une aide qui peut servir dans trois situations : financer l'accès au logement (caution, premier loyer et assurance), rembourser les dettes de loyer, et enfin, rembourser les impayés des factures d'énergie. Les conditions d'octroi du FSL sont fixées par chaque département, tout comme les modalités de fonctionnement. Ainsi, le traitement de la précarité énergétique et du maintien des ménages dans leur logement ne se fait pas de manière égale entre tous les territoires français.

Les conditions d'accès au FSL, au regard du statut d'occupation du demandeur sont plutôt large : locataire, sous-locataire, propriétaire occupant, personne hébergée, et enfin, personne résidant en foyer. Ainsi, le public brassé est relativement large, et beaucoup de ménages peuvent en bénéficier. Le FSL est octroyé au regard des ressources des ménages, sans tenir compte de certaines prestations sociales déjà versées (les aides au logement et les allocations familiales)

Le FSL a intégré le FSE (Fond Solidarité Energie) ainsi en plus de fournir des aides au logement, le FSL octroie des aides au maintien du service de l'énergie. L'objectif des interventions du FSL en ce domaine est de favoriser le maintien ou le rétablissement des fournitures d'énergie, de permettre à l'utilisateur de se mettre à jour de ses impayés

afin de pouvoir honorer ses factures à venir. Cette aide revêt un caractère ponctuel¹⁵. Le FSL intervient à 80% sur la facture, laissant le ménage s'acquitter des 20% restant.

Le FSL n'est pas une politique publique en soi, mais un dispositif de correction de situations difficiles en complément des politiques sur le logement. Ainsi, le FSL ne peut qu'accompagner des programmes déjà existants, et ne se relève efficace que lorsqu'il est utilisé en complémentarité. Ainsi, comme d'autres programmes, le FSL se heurtent aux conditions de mise en place, par le fait qu'il n'est qu'une pierre de l'édifice de lutte contre la précarité énergétique.

II) Le programme Habiter Mieux : de l'importance d'un programme ambitieux à l'échelle nationale

Le programme Habiter Mieux est un programme à l'échelle nationale dédié à la rénovation thermique du parc existant ancien, en ciblant à l'origine les propriétaires occupants les plus modestes. Depuis 2013 les propriétaires bailleurs et les copropriétés peuvent bénéficier du programme. L'objectif d'« Habiter Mieux » est ambitieux : améliorer la performance énergétique, la qualité de vie et le pouvoir d'achat de 300 000 propriétaires modestes ou très modestes sur une durée de 7 ans à partir de 2011, sur tout la France¹⁶. Le montant octroyé par le programme pour les propriétaires occupants s'ajoute aux aides déjà accordées par l'Anah.

Le déroulement du programme est le suivant, selon la définition faite par l'Anah : les propriétaires occupants disposent de l'assistance d'un opérateur qui met en oeuvre les missions d'ingénierie du projet. Il réalise le diagnostic complet du logement, dont une évaluation énergétique avant travaux. Il étudie la situation sociale du ménage et sa solvabilité, si ceci n'a pas été réalisé préalablement. Des préconisations de travaux sont faites en fonction de l'amélioration de la qualité du bâti

¹⁵ Le Fonds de Solidarité Logement, Réseau RAPPEL, 18 décembre 2008

¹⁶ Selon l'ANAH, un ménage est considéré comme très modeste si ses ressources annuelles ne dépassent pas un certain seuil fixé par l'ANAH. La base de référence pour une personne seule vivant en province est de 9 086 € Un ménage est considéré comme modeste si ses ressources annuelles ne dépassent pas un 1,5

et des ressources des ménages. Des estimations des gains énergétiques et financiers sont établis, et enfin, l'opérateur accompagne de A à Z le ménage, de l'élaboration des dossiers au contrôle des travaux. Ce sont les collectivités locales, l'Etat et l'Anah qui financent le projet¹⁷. Ainsi, il y a trois niveaux d'intervention : le repérage des ménages en difficulté, l'accompagnement des opérateurs et enfin l'aide aux travaux¹⁸.

Le programme a donc été mis en place il y a deux ans de cela. Le recul est plutôt faible actuellement pour évaluer correctement cette politique, néanmoins, les objectifs pluriannuels fixés ne sont pas atteints, la mise en place du programme est donc ralentie. Sur les 300 000 logements à aider avant 2017, en janvier 2013 à peine 20 000 logements ont pu bénéficier de l'aide.

L'un des reproches qui est fait à ce programme par les acteurs locaux (publics et associatifs) est le fait qu'une partie des travaux n'est pas subventionnée, c'est donc aux ménages de prendre en charge le reste de financement. Or, les ménages modestes n'ont pas, pour la majorité des cas, de conditions financières suffisantes pour payer le reste à charge. Le reste à charge moyen calculé pour les ménages bénéficiant du programme est d'environ 10 000€. On a donc un système qui se mord la queue, puisque certains ménages peuvent être freinés par ce reste à charge, et refuser de faire partie du programme, faute de moyens financiers suffisants. En effet, les ménages aidés sont modestes à la base, et il n'est pas possible pour certains d'entre eux de trouver l'argent pour financer le reste à charge (prêts bancaires, ressources propres, ...). Pour être réellement efficace, le programme Habiter Mieux devrait bénéficier d'un budget plus important¹⁹. Ainsi, même si cela représente une dépense pour l'Etat, l'intérêt à moyen et long terme n'est pas négligeable.

Il y a donc eu une ouverture progressive du programme afin de toucher le plus de situations possibles. La qualité du programme Habiter Mieux vient du fait que c'est un

fois le plafond de ressources maximum fixé pour les ménages très modestes. Source : <http://energie.sia-partners.com>

¹⁷ Le Programme Habiter Mieux : comment réussir le programme ? Le rôle de l'opérateur.

<http://www.anah.fr>

¹⁸ Gérard Marqui, « Habiter Mieux : contre la précarité énergétique », les Cahiers de l'ORHL, n°18, Mars 2012

programme cohérent à l'échelle nationale : il est le résultat d'un travail des acteurs de différents horizons pour parvenir à un projet ambitieux, doté de moyens pour parvenir à ses objectifs. De plus, les logements déjà aidés faisaient partie des passoires thermiques les plus importantes avant leur rénovation. Ainsi, grâce à l'ouverture du programme à d'autres ménages, l'espoir est d'atteindre les objectifs de 300 000 logements chiffrés.

III) Les Contrats Locaux d'Engagement et les Programmes d'Intérêt Général : les déclinaisons locales du programme Habiter Mieux pour favoriser les initiatives des acteurs territoriaux

D'après la définition donnée par l'Anah, les Contrats Locaux d'Engagement (CLE) sont « la déclinaison opérationnelle du programme national Habiter Mieux sur un département. Ils associent l'Etat, les délégataires de compétence et les partenaires oeuvrant à la lutte contre la précarité énergétique à l'échelle départementale. Ils s'inscrivent aussi dans les PDALPD dont ils constituent une modalité de mise en œuvre »²⁰. L'objectif affiché du programme est d'améliorer les conditions d'habitation afin d'améliorer les conditions de vie des ménage : un logement rénové permet de faire des économie et d'augmenter son reste à vivre.

Les CLE sont un outil de premier ordre dans la lutte contre la précarité énergétique à l'échelle locale. Concrètement, le CEE réunit des acteurs des champs différents sur tout le département. Ainsi, il s'agit de mener une politique cohérente et coordonnée pour plus d'efficacité et des résultats certains. Tant qu'un CLE n'est pas mis en place sur un département, les aides du programme Habiter Mieux ne peuvent pas être débloquées. Un CLE connaît donc la même évolution que le programme Habiter Mieux : il est étendu depuis 2013 aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés. Néanmoins le CLE touche un public plus large et peut être intégré à d'autres programmes. Le CLE permet aussi la mise en place d'autres dispositifs, comme

¹⁹ Cette question du budget est soulevée et pointée du doigt par les acteurs sociaux et associatifs, notamment les réseaux PACT ARIM et RAPPEL

²⁰ Définition de l'Anah. Source : <http://www.anah.fr>

les aides FART (que nous verrons plus tard), ainsi que des protocoles territoriaux avec d'autres acteurs, ou de Programmes d'Intérêt Généraux (PIG) comme le PIG Sortir du Mal-Logement (SML) mis en place en Isère depuis octobre 2012. Le PIG SML a pu être mis en place en Isère à la suite de la signature d'un CLE en février 2011. Son but est de traiter les différentes pathologies du logement tout en accompagnant les ménages. Ainsi, le CLE est une base obligatoire pour que les départements puissent mener à bien des politiques de lutte contre la précarité énergétique.

Ainsi donc, la reconnaissance d'un droit des citoyens à accéder à l'énergie a fait peu à peu son chemin avant de s'imposer dans les textes et les normes réglementaires. Le droit au logement a été l'un des points d'orgue de la reconnaissance de la précarité de certains ménages, précarité notamment énergétique. La notion de précarité énergétique, bien qu'ancienne, n'a été reconnue qu'au début du XXI^e siècle. Ainsi, faute de savoir exactement ce que recouvrait le phénomène, les politiques publiques n'ont pas pu aborder la lutte contre celle-ci de manière efficace et cohérente. Le début des années 2010 a vu la mise en place d'un programme national, permettant des déclinaisons locales, en somme, une grande première dans la lutte contre la précarité énergétique.

Bien que la précarité énergétique ait été reconnue comme un facteur de danger pour le bien être des ménages, il n'en reste pas moins qu'accoucher d'une définition a été un long processus pour les pouvoirs publics. Le phénomène recouvrant plusieurs champs d'action, cerner les causes du problèmes n'ont pas été évidentes.

Chapitre II. Mesurer et évaluer la politique de lutte contre énergétique en France : comment reconnaître les ménages en situation de précarité énergétique ?

Une définition claire de la précarité énergétique a fait longtemps défaut aux politiques publiques de lutte contre celle-ci. En effet, comment avoir une approche cohérente du phénomène alors même qu'on ignore les réalités que le composent ? Ainsi, pendant plusieurs décennies, les plans d'action se sont heurtés à la faiblesse de la connaissance sur le sujet. En effet, jusqu'en 2010, il n'existait pas de définition claire, précise et cohérente de la précarité énergétique.

La précarité énergétique est définie ainsi dans la loi : « est en 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 notamment de l'inadaptation de ses ressources et de ses conditions d'habitat »²¹. Nous avons donc dans la définition les éléments de la précarité énergétique : la difficulté à maintenir et sécuriser l'accès à l'énergie, une qualité de vie diminuée et des conditions d'habitat déplorables.

Néanmoins, malgré cette définition il s'agit d'expliquer les causes de la précarité : pourquoi les ménages se retrouvent-ils en situation de précarité énergétique ? De même, de quelle manière mesure-t-on la précarité énergétique ? Existe-t-il des situations types de précarité énergétique ? Dans ce cas-là, s'il existe un portrait type des ménages vulnérables à la précarité, les approches des politiques publiques devraient être ciblées sur ce portrait-type. Or, nous le verrons tout au long de ce mémoire, il n'y a pas de politiques publiques ciblant un profil type de ménages précaires énergétiquement.

²¹ Définition extraite du Rapport du Groupe de Travail Précarité Énergétique, Plan Bâtiment Grenelle, Janvier.

Section I : L'approche d'un phénomène multifactoriel

L'approche qui a été retenue dans la définition de la précarité énergétique regroupe plusieurs facteurs issus de différents champs de l'action publique et de politiques publiques. Ainsi, le phénomène de précarité énergétique est multicausal. Dans cette section, nous allons cibler ces facteurs, et comprendre de quelle manière leur combinaison mène à des situations de précarité énergétique.

Les facteurs pour expliquer la précarité énergétique retenus dans cette section sont ceux mis en avant et choisis par Isolde Devalière²² : les ménages ayant des difficultés financières, des habitats défectueux et inadaptés aux ressources de ménages, et enfin, les dépenses énergétiques trop importantes diminuant le reste à vivre des ménages. La combinaison de ces éléments amène à des situations sanitaires, économiques et sociales difficilement supportables pour les ménages se retrouvant en situation de précarité.

I) Des ménages aux ressources financières faibles

Afin d'étudier le niveau de précarité des ménages, plusieurs données sont croisées. Pour mesurer la situation économique des ménages, on utilise comme données les ressources des ménages, le taux de dépenses en énergie (et le cas échéant, le taux des impayés d'énergie) ainsi que le niveau d'occupation (à savoir, si la taille du logement et les consommations d'énergie correspondent au nombre de personnes composant le ménage). Le reste à vivre est l'élément clé de ce critère, à savoir qu'un ménage faisant face à une situation de précarité énergétique voit son reste à vivre mensuel diminuer.

Un ménage peut être reconnu comme précaire si sa situation financière est défavorable selon ces évaluations. En effet, selon la définition de la précarité

²² Isolde Devalière, « Au-delà des impayés d'énergie, comment appréhender la précarité énergétique ? », Populations, vulnérabilités et inégalités écologiques, Revue Espaces Populations et Société, N° 1/2008

énergétique en France depuis 2010, toute personne qui éprouve des difficultés à financer ses consommations d'énergie est considérée comme potentiellement vulnérable à la précarité énergétique. Ainsi, afin de constater la situation de précarité énergétique, des relevés thermiques et des études de factures sont faits pour connaître exactement l'utilisation énergétique du ménage. A partir des résultats obtenus, le reste à vivre est calculé, et si les dépenses en énergie représentent un taux trop élevé, le ménage est alors en situation de précarité énergétique.

De même, on peut établir un lien entre précarité financière et précarité énergétique : certains ménages n'ont pas les moyens de se chauffer convenablement, et vivent dans des logements mal isolés dont la qualité thermique est en deçà des normes. Les ménages rencontrant ces difficultés financières ne rentrent pas dans les critères de la précarité énergétique telle qu'elle est évaluée par les pouvoirs publics, puisqu'ils ne peuvent pas, faute de moyen, utiliser convenablement les ressources énergétiques. Ainsi, des pratiques de consommation d'énergie nocives pour l'environnement et pour la santé des ménages peuvent apparaître : surconsommation pour atteindre une température du logement acceptable lorsque le logement est mal isolé, ou alors, se priver clairement de chauffage pour « joindre les deux bouts » et avoir un reste à vivre correct. Ces choix remettent en cause l'équilibre des ménages, et notamment leurs conditions d'existence.

Figure 2. Taux d'effort énergétique moyen en fonction du niveau de ressources des ménages²³

	Taux d'effort énergétique moyen
Global	4,3
1e quartile	9,3
2e quartile	5,7
3e quartile	4,2
4e quartile	2,7

Le tableau ci-dessus indique de taux d'effort énergétique moyen des français en fonction de leur répartition dans les quartiles lors de l'Enquête Nationale Logement menée par l'INSEE en 2006. Le premier quartile est le seul en dessous duquel se situent

²³ Source : INSEE, Enquête Nationale Logement, 2006

les 25% des ménages ayant les plus faibles niveaux de vie, alors que le 4^e quartile correspond au 25% des ménages les plus aisés. Le taux d'effort énergétique (TEE) correspond au pourcentage des dépenses énergétiques sur les ressources des ménages. Ainsi, plus les ménages sont en situation de précarité, plus leur budget est soumis aux dépenses énergétiques. Aujourd'hui le nombre de ménages dont le TEE est supérieur à 10% (limite réglementaire de la précarité énergétique) est estimé à 3.8 millions de ménages en France.

II) La hausse du prix de l'énergie : choisir entre dépenser trop pour se chauffer ou se priver de chauffage

C'est un constat, le prix de l'énergie augmente régulièrement, et ce de manière plus ou moins fluctuante. En soit, le phénomène est institutionnalisé et ne devrait pas être un problème. L'inconvénient est que cela grève de plus en plus le budget des ménages modestes voire très modestes puisque l'évolution des aides ne suit pas la tendance de l'évolution des prix de l'énergie. Néanmoins, selon les statistiques de l'INSEE, il y a eu un ralentissement des prix de l'énergie entre 2011 et 2012, après que ceux-ci aient connu entre 2010 et 2011 une forte hausse : « Tout en progressant encore fortement (+5,2 %), les prix de l'énergie ont ralenti en moyenne annuelle en 2012 (+12,3 % en 2011) en lien avec les évolutions des prix des produits pétroliers (+5,8 % en 2012 après +15,8 % en 2011) [...] De même, les prix du fioul domestique ont ralenti (+9,6 % après +23,1 % en 2011). En 2012, les tarifs du gaz de ville ont augmenté de 7,1 % (après +8,5 % en 2011) et ceux de l'électricité de 3,1 % (après +6,5 % en 2011) »²⁴. Cependant, d'ici 2017, les estimations faites suggèrent que le prix de l'énergie va connaître une hausse de 30%²⁵. Cette estimation, si elle s'avère réelle, serait dramatique pour les ménages déjà en difficulté si les politiques publiques d'aide et d'accompagnement pour payer les factures ne connaissent pas d'évolutions concordantes.

²⁴ <http://www.insee.fr>, Bilan Énergétique de la France en 2012.

²⁵ Estimations faites par la Commission de Régulation de l'Énergie. Source : « Hausse des prix de l'énergie : faut-il s'y résigner ? », <http://www.energiesactu.fr>

L'augmentation du prix de l'énergie a des conséquences importantes sur les ménages précaires. Ainsi, les ménages vulnérables sont confrontés à deux choix : maintenir leur niveau de vie et donc dépenser plus et diminuer leur reste à vivre, ou se priver d'un confort de vie au niveau de l'énergie.

La précarité énergétique se manifeste par l'impossibilité à atteindre une température convenable. Il a été relevé lors de l'enquête INSEE de 2006 que plus de 21% des ménages limitaient leur consommation d'énergie par raisons financières. Pour les ménages du 1^e quartile, les difficultés à se chauffer viennent du fait du prix de l'énergie et d'équipements en mauvais état.

Il est intéressant de souligner le fait que les personnes souffrant de précarité énergétique à cause des conditions de chauffage sont locataires, ils ne peuvent donc pas choisir la manière la plus adéquate de se chauffer.

On identifie en France aujourd'hui plus de 500 000 bénéficiaires du tarif de première nécessité et 300 000 ménages bénéficiant du FSL au titre des charges d'énergie, ce qui représente un coût pour la collectivité de l'ordre de 150 millions d'euros. Ces dispositifs, malgré leur ampleur, ne permettent pas à tous les ménages de pouvoir se chauffer convenablement.

III) Des bâtis inadaptés : quand le logement est défaillant

Le deuxième élément déterminant des situations de précarité énergétique est la qualité énergétique des bâtiments. Un logement dégradé ou mal isolé peut mener à la précarité énergétique puisque le confort minimal standard n'est pas atteint. Les origines de la mauvaise qualité du bâtiments sont multiples : environnement immédiat, mauvaise qualité et résistance thermique des matériaux utilisés pour la construction, système d'aération, émission de gaz à effet de serre trop importante, mauvaise isolation, etc. ... Autant de facteurs qui entraînent une dégradation des bâtiments et les transforme en véritable passoire thermique.

Le diagnostic du bâtiment comprend aussi les équipements dont le logement dispose. Ainsi, la qualité des équipements détermine aussi les situations de précarité énergétique. Des chaudières anciennes, des chauffages qui ne fonctionnent plus, absence d'un système de chauffage fixe, des appareils électroménagers avec une mauvaise étiquette de qualité énergétique, une absence de régulateur de température, tous ces éléments sont à prendre en compte dans le repérage des situations de précarité énergétique.

La défaillance d'un logement peut être retenue comme simple facteur de précarité énergétique. Ainsi, il existe des dispositifs d'aide envers la rénovation des bâtiments dégradés et énergétivores pour assurer une meilleure qualité de vie aux locataires ou aux propriétaires occupant. Ce repérage est activement fait actuellement dans le cadre du programme national Habiter Mieux.

Le facteur du bâtiment comme source de situation de précarité énergétique est le seul qui n'est pas la cause de faits sociaux ou d'attitude de consommation. Il est le facteur dont la mesure et la quantification en toute objectivité sont les plus faciles. De même, l'action sur le bâti apparaît dans les résultats des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique la partie de l'intervention la plus simple et efficace à mettre en place, car c'est un critère objectif. De plus, il est nécessaire de souligner que le seul fait d'un bâti dégradé peut être considéré comme une situation de précarité énergétique. On distingue alors une situation aggravée (conjugaison de plusieurs facteurs de précarité énergétique) d'une situation spécifique (où seul l'état du bâti est remis en cause). Ainsi, une situation aggravée nécessite un accompagnement des ménages pour leur permettre d'obtenir des aides pour payer leurs factures et améliorer leur comportement énergétique. Une situation dite spécifique ne demande aux professionnels qu'une intervention technique pour résoudre le problème.

Figure 3. Situation aggravée de précarité énergétique : plusieurs facteurs appelant plusieurs formes de lutte contre la précarité énergétique²⁶.

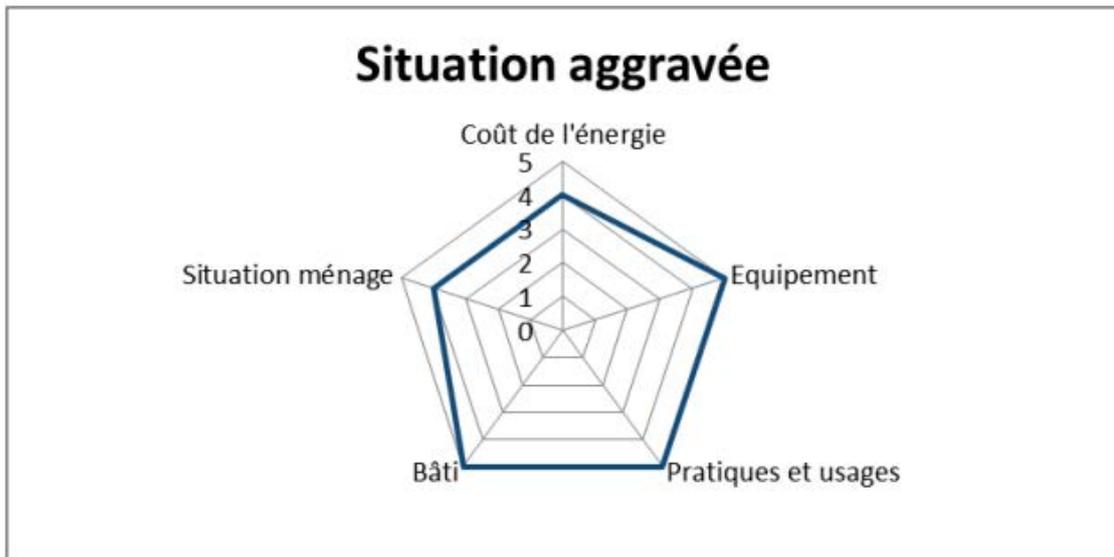
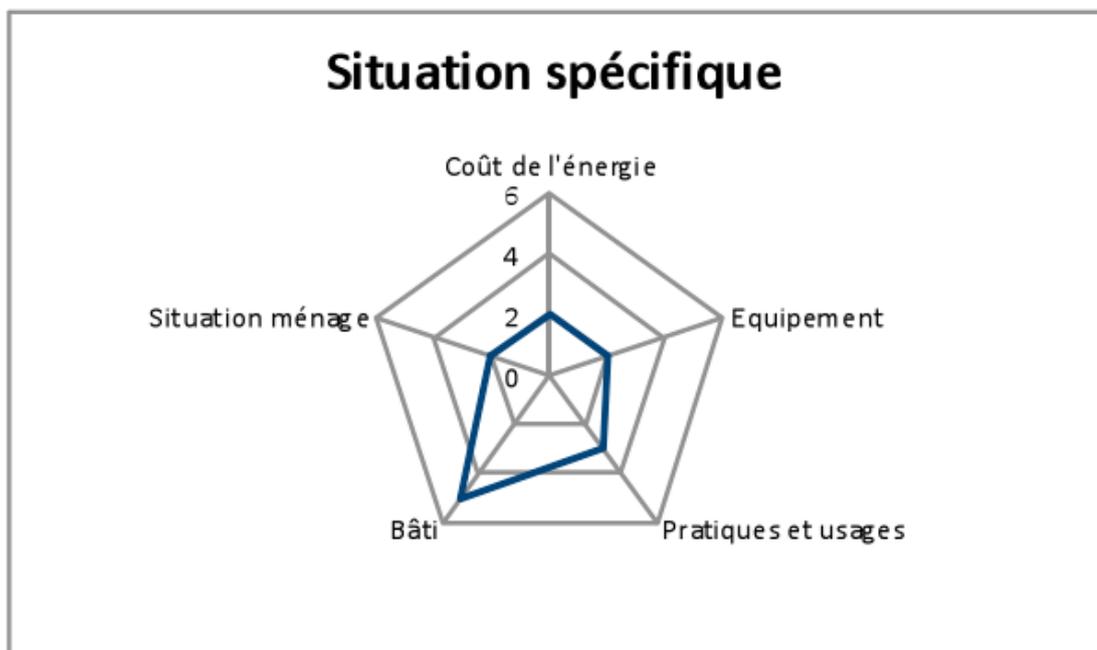


Figure 4. La qualité et l'état du bâti mènent à une situation de précarité énergétique²⁷.



²⁶ Source : Arene Île de France, Lutter contre la précarité énergétique : rapport des initiatives et des besoins en Île de France, Avril 2012

²⁷ Source : Arene Île de France, Lutter contre la précarité énergétique : rapport des initiatives et des besoins en Île de France, Avril 2012

Les deux schémas précédents résument de façon claire les situations de précarité énergétique. En somme, une situation de précarité énergétique est définie par un regroupement de plusieurs causes, même si au final, une seule cause est suffisante pour que des ménages basculent en situation de précarité énergétique.

Nous l'avons donc vu, la précarité énergétique est une combinaison de facteurs qui engendrent des situations difficiles. Il existe deux types de facteurs : le premier correspond à la situation des ménage et à leur attitude de consommation de l'énergie ; le second touche directement le bâti qui est inadapté. Si le fait d'avoir un bâtiment inadapté est nécessaire pour être en situation de précarité énergétique, les facteurs dits sociaux varient et ne sont pas toujours convoqués dans les situations de vulnérabilité. Comme le souligne la Fondation Abbé Pierre, il faut agir sur les causes pour améliorer la prise en compte des situations et créer des politiques publiques adéquates : « l'explosion de la précarité énergétique résulte d'une augmentation de la pauvreté, d'un parc de logement non performant et d'une hausse inéluctable du coût des énergies. Lutter efficacement contre cette forme de précarité implique donc d'intervenir parallèlement et de manière coordonnée sur le parc de logements et le budget des ménages²⁸ »

Une fois les facteurs connus, il s'agit de mesurer leur impact et de déterminer le profil du ménage-type vulnérable à la précarité énergétique. Ainsi, il existe plusieurs méthodes de quantifications et d'études pour connaître les situations de précarité énergétique.

Section II : Mesurer la précarité énergétique : quelle méthode adopter ?

²⁸ Fondation Abbé Pierre, Manifeste 2012 En finir avec la Précarité énergétique.
Source : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/_pdf/cp_manifeste_prekarite_energetique.pdf

Il existe deux types d'approche pour repérer les situations de précarité énergétique : la méthode objective et la méthode subjective. Ces deux façons de mesurer la précarité diffèrent sensiblement puisqu'elles ne prennent pas en compte les mêmes critères. La méthode qui a été retenue en France pour définir les situations de précarité énergétique est dite celle objective (« fuel povrety »). Elle qualifie les ménages en situation de précarité énergétique quand ils consacrent une certaine part de leurs ressources mensuelles à la consommation d'énergie domestique²⁹. La méthode dite subjective s'appuie sur les déclarations des ménages quant à leur capacité à se chauffer de manière adéquate.

Une étude est venue compléter ces méthodes de repérage de situation de précarité énergétique : l'étude SILC³⁰ (Statistics on Income and Living Conditions) qui permet de se baser sur trois variables déterminantes des situations de précarité afin de dresser un portrait des ménages vulnérables. Bien que faite à l'échelle Européenne, les études SILC permettent de connaître les données par pays.

Cette partie revient sur les principes de la définition de la précarité énergétique afin de comprendre le processus de repérage.

I) La méthode dite objective : des diagnostics concrets

La méthode qui a été retenue en France pour quantifier la précarité énergétique en France est celle objective, qui a été utilisée pour la première fois au Royaume Uni sous le nom de Fuel Povrety. Ainsi, avec cette méthode, tout ménage ayant un taux d'effort énergétique de plus de 10% est considéré comme étant dans une situation de précarité énergétique. Selon cette approche, 3.8 millions de français seraient en précarité énergétique. Le seuil des 10% a été retenu en France grâce en se basant sur le modèle anglo-saxon.

²⁹ Isolde Devalière, « La précarité énergétique, retour sur la genèse d'une préoccupation », Métropolitiques, 3 juin 2011. Source : <http://www.metropolitiques.eu>

³⁰ Etude SILC : Living conditions in Europe 2002-2005

Les limites de cette approche tiennent dans le fait que la France se base sur les mêmes ratios que le Royaume Uni, sans pour autant l'avoir adapté à sa situation particulière. Ainsi, la méthode en France ne tient pas compte ni des modes d'occupation du logement, ni de la qualité thermique de celui-ci³¹. Ainsi, les modes d'occupation du logement (locataire ou propriétaire) influencent les attitudes et de le mode de consommation de l'énergie (les locataires sont plus susceptibles d'avoir des factures d'énergie plus élevées que les propriétaires).

Cette méthode est individuelle puisqu'elle se concentre sur le taux d'effort énergétique de chaque ménage. Elle est complétée par un taux d'effort moyen par catégorie de ménages. Ainsi, en plus de l'approche individuelle, il y a une variable d'ajustement calculée sur la moyenne des observations faites.

Le seuil de 10% des revenus disponibles des ménages consacré à l'énergie a été retenu car on estime qu'au-delà, les ménages n'ont pas la possibilité de financer les besoins liés à la vie humaine. Néanmoins, ce seuil des 10% est imposé de manière arbitraire, et ne prend pas en compte des variables comme la sous-consommation ou sur-consommation énergétique. De plus, ce seuil a été établi dans les années 1990, et n'a pas été révisé depuis, il est donc en partie obsolète et incomplet³². La méthode objective, bien que choisie par les pouvoirs publics en France, est incomplète pour évaluer la précarité énergétique, puisque des variables ne sont pas prises en compte, et des ménages précaires exclus (notamment les ménages en sous-consommation énergétique).

II) La méthode dite subjective

La méthode subjective s'appuie sur les déclarations des ménages lorsque leur ait posée des questions relatives à leur façon de se chauffer. Ainsi, la méthode subjective a été utilisée par l'INSEE lors de son Enquête Nationale Logement de 2006. La méthode

³¹ Isolde Devalière, « La précarité énergétique, retour sur la genèse d'une préoccupation », Métropolitiques, 3 juin 2011. Source : <http://www.metropolitiques.eu>

³² Réseau RAPPEL, « Précarité Énergétique : état des lieux et propositions d'action », Janvier 2011

subjective repose donc sur le ressenti des ménages. Il s'agit donc pour les enquêteurs de prendre en considération le risque de déformation de la réalité. Il existe donc une variable d'interprétation à prendre en compte.

La méthode subjective a permis à l'INSEE en 2006. Un échantillon de 26 000 logements a été utilisé. Cette enquête a permis de mettre en lumière les caractéristiques des attitudes des ménages face à la consommation d'énergie. D'une certaine manière, cette enquête a dressé un portrait des comportements énergétiques à une grande échelle. Il est néanmoins important de noter que la subjectivité des réponses peu biaiser les résultats. Ainsi, par exemple, les conditions climatiques de l'hiver précédent l'enquête ont été relativement clémentes. Les ménages ont donc eu moins l'impression de souffrir du froid que dans des contextes de grands froids.

L'enquête de l'INSEE révèle aussi les différences qui existent entre les sensations et les réalités. Ainsi, a été dressé comparatif entre les résultat des TEE et les déclarations des ménages :

Figure 5. Situation réelle de précarité énergétique et déclaration des ménages³³

	Part des ménages déclarant souffrir du froid		Part des ménages ayant un TEE > 10%
Global	14,8	Global	14,4
ménages du 1e quartile	22	ménages du 1e quartile	40,1
locataires	25,2	propriétaires	19,5
moins de 50 ans	19,1	plus de 65 ans	25,4
habitat collectif		habitat individuel	17,1

Le tableau ci-dessus est basé sur les deux façons de repérer les situations de précarité énergétique. La première colonne correspond aux déclarations des ménages lorsqu'ils ont été interrogés (la question posée était : « avez-vous souffert du froid dans votre logement l'hiver dernier ? »). Ces déclarations sont croisées avec différents critères. La deuxième colonne correspond à l'étude des revenus des ménages et à leur TEE. D'une manière globale, les déclarations faites par les ménages correspondent avec la réalité de leur TEE. Néanmoins, il est intéressant, voire alarmant, de souligner

le fait qu'il existe un décalage chez les personnes du 1^e quartile de revenu (donc les plus vulnérables) et leur TEE réel. En effet, si 22% déclare avoir souffert du froid, en réalité, ils sont 40% à avoir un TEE de plus de 10%. L'explication de ce décalage vient du fait que des ménages n'ont pas conscience de souffrir du froid car ils sont en surconsommation énergétique : ils n'ont donc pas froid mais consacrent une part trop importante de leurs revenus disponibles en énergie.

III) Les études INSEE et SILC : dresser un portrait-type des situations de précarité énergétique

L'enquête que l'INSEE a menée en 2006 a permis de repérer les types de bâtiments susceptibles d'être des passoires thermiques.

Figure 6. Présence de défauts dans le logement selon la date de construction³⁴

date de construction	infiltrations	fuites	façades en mauvais état	fenêtres en mauvais état	pas de double vitrage	toit mal isolé	humidité
avant 1948	6,5	2,8	48,6	36,9	42,9	22,2	30,9
1949-1967	4,6	2,5	44,8	34,2	38,1	10,2	20,5
1968-1974	4,7	2,3	39,3	33,1	41,7	9,7	18,5
1975-1981	4,3	2,1	39,6	28,5	29	10,2	15,2
depuis 1982	4,3	2,4	23,9	13,5	7,1	5,3	11,5

L'enquête permet de mettre en avant les caractéristiques des logements susceptibles d'être des passoires thermiques. Les logements les plus détériorés, et dont les résistances thermiques sont les plus faibles sont les logements construits avant les années 1970 : l'humidité y est plus importante, près de la moitié des logements n'ont pas de double vitrage, les menuiseries sont en mauvais état tout comme les façades. A la suite de ce constat-là, on peut en déduire que les déperditions d'énergie sont importantes dans les logements anciens, alors qu'elles seront plus marginales dans les bâtiments récents.

³³ INSEE, Enquête Nationale Logement, 2006

³⁴ INSEE, Enquête Nationale Logement, 2006

L'enquête SILC se base elle sur les critères sociaux des ménages. Elle se base sur trois variables : la capacité à garder un logement chaud ; la présence de moisissures ou d'humidité ; être en impayé d'énergie. Ces trois variables sont croisées avec cinq autres critères : le degré d'urbanisation de la zone dans laquelle se situe le logement ; le type de logement ; le type de foyer ; le statut d'occupation ; les revenus disponibles du ménage. L'étude SILC est basée sur les raisons des difficultés qu'ont les ménages pour chauffer leur logement. L'enquête SILC vient donc en complément de l'enquête de l'INSEE puisqu'elle fait intervenir de nouvelles variables et n'est pas soumise aux questions des biais qui ont pu fausser les réponses de l'Enquête Nationale Logement. L'analyse des résultats de l'enquête est la suivante : la précarité énergétique touche des ménages déjà en difficulté financière, sans emploi, isolés, monoparentaux et locataires³⁵.

Les deux enquêtes peuvent être traitées communément afin de dresser une typologie des situations de précarité : quels bâtiments ? quel type de ménages ? Bien sûr, le fait de combiner les deux révèle le manque d'une enquête prenant en compte plus de variables. Des concordances apparaissent : par exemple, les ménages en situation financière difficile et vivant dans un logement du parc ancien vont avoir de fait plus de difficulté à s'acquitter de leurs factures d'énergie puisque celles-ci seront plus élevées (logement énergétivore).

³⁵ Source : <http://www.fuel-poverty.org>

La définition de la précarité énergétique a demandé aux pouvoirs publics un long processus de formalisation. Ainsi, la reconnaissance gouvernementale du phénomène a pris du temps, et son inscription dans les textes réglementaires est très récente. Cette longue attente est principalement liée au fait que la précarité énergétique est un phénomène polymorphe et multifactoriel. D'un droit d'accès à l'énergie, on est passé à un droit au logement pour tous, tout en encourageant les prises d'actions locales grâce à des plans nationaux.

Il est difficile de donner un cadre à la précarité énergétique tant elle relève de réalités différentes. Elle mêle à la fois les compétences du champ de l'action sociale ainsi que celle du secteur technique. Ainsi, les situations de précarité énergétique sont liées à des situations financières précaires, des bâtiments énergivores, des équipements mal adaptés, des ménages isolés et exclus des critères retenus pour définir la précarité énergétique, etc. ... En somme, il n'est pas évident de définir la précarité énergétique, ni de dresser un portrait de la situation type.

La question restant en suspens actuellement, et qui sera étudiée et détaillée dans la partie suivante est celle des moyens donnés aux acteurs locaux pour reconnaître les situations de précarité énergétiques et de lutter contre ces situations.

Partie 2 : De la difficulté de repérer les ménages vulnérables à la précarité énergétique et les bâtiments énergétivores : les effets d'un phénomène multifactoriel

Il est aujourd'hui difficile de repérer les situations de précarité énergétique. La précarité d'un logement n'est a priori pas visible, et il n'existe pas de situation type : tout le monde, peu importe son environnement de vie (urbain ou rural), sa situation familiale (marié, célibataire, famille monoparentale, ...), sa situation professionnelle (actif, sans emploi ou retraité), peut être vulnérable à la précarité énergétique. Il existe une multitude de situations de précarité énergétique telle, qu'il est difficile pour les acteurs en contact directement avec le public touchés de repérer ces situations³⁶.

De plus, il n'existe pas à proprement parler une politique publique globale de lutte contre la précarité énergétique, qui permettrait alors un repérage plus efficace. Aujourd'hui, les situations de précarité énergétique sont repérées de deux manières différentes : soit la situation est visible par les acteurs en contact avec les ménages, soit la qualité énergétique des bâtis est évalué lors de travaux. Ces deux types de repérage rencontrent donc directement un écueil majeur : toutes les situations ne peuvent pas être détectées, parce qu'il n'existe pas un dispositif global de repérage.

Le repérage des situations de précarité énergétique est actuellement l'obstacle auquel se heurtent les acteurs et les programmes d'aide. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène, et bloquent l'efficacité des dispositifs mis en place. Comment peut-on expliquer le fait que les politiques publiques envers l'amélioration du confort thermique des ménages n'ont aujourd'hui pas un impact suffisant ? Les méthodes de repérage actuelles sont-elles clairement défailtantes et déconnectées de la réalité et des situations de précarité énergétique ?

Ainsi, dans un premier chapitre, on évoquera les difficultés à repérer les ménages, et à assurer un accompagnement social pérenne et durable.

Enfin un deuxième chapitre portera sur le deuxième façon de repérer les situations de précarité énergétique, grâce à un repérage des bâtiments énergétivores, c'est-à-dire des bâtiments qui consomment trop d'énergie à cause de malformations.

³⁶ Synthèse du 12-14 du 9 octobre 2012 Habitat indigne : en finir avec l'inacceptable, Un Toit Pour Tous, Partenaire de la Fondation Abbé Pierre

Chapitre I. Les politiques d'aide des ménages vulnérables en France : une reconnaissance de la précarité énergétique encore faible

L'hypothèse de départ de cette étude est le fait que beaucoup de ménages, de façon non quantifiable, ne rentrent pas dans les programmes d'aides et sont exclus, de fait, des aides que l'Etat et les collectivités territoriales accordent pour lutter contre la précarité énergétique. L'un des pré-requis pour bénéficier d'un accompagnement social afin de lutter contre le phénomène de précarité énergétique est d'être déjà connu des services d'aide. Ainsi, les aides pour lutter contre la précarité énergétique viennent en sus d'autres aides, et des ménages « extérieurs » au système d'aide français ne sont pas éligibles aux aides de lutte contre la précarité énergétique. Il y a donc dès lors une inégalité de traitement des situations de précarité énergétiques, puisque d'office, tous les ménages ne peuvent être aidés.

Il existe aussi des inégalités de traitement entre les territoires, puisqu'il n'y a pas de directives nationales : chaque département possède ses propres moyens pour repérer les ménages en situation de vulnérabilité énergétique. Ainsi, il est difficile pour certains départements de repérer les ménages car tous n'ont pas les mêmes moyens financiers, humains et techniques pour distinguer les situations difficiles.

Ainsi, se pose la question de l'égalité de traitement : actuellement, les situations de précarité énergétique ne sont pas traitées de la même façon et des ménages sont exclus des programmes d'aides. La définition faite de la précarité énergétique ne cible pas tous les ménages car les critères sont sélectifs et restrictifs. Ce chapitre est axé autour de la question de la difficulté de repérer les ménages vulnérables car les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique seraient trop limitées.

Pour répondre à cette question nous étudierons dans une première section les conditions d'accès aux dispositifs d'aide pour les ménages déjà aidés. Dans une

seconde section, nous essaierons de dresser un tableau des « oubliés du système », et d'en comprendre les raisons.

Section I : Un octroi d'aide et un accompagnement social des ménages vulnérables soumis à des conditions restrictives

L'une des critiques qui est faite par les acteurs sociaux et associatifs est le fait que, pour bénéficier d'une aide d'une collectivité territoriale afin de lutter contre la précarité énergétique, il faut déjà être connu des services publics. Ainsi, l'aide contre la précarité énergétique n'apparaît pas actuellement comme une politique publique en elle-même, mais comme un complément, une aide en plus d'un système d'aides déjà rôdé. La lutte contre la précarité énergétique ne serait donc pas une lutte globale et universelle puisque tous les ménages ne peuvent pas prétendre à une aide et/ou un accompagnement social.

Il serait donc préférable de privilégier une prise en charge globale de la population, et de faire de la lutte contre la précarité une politique publique distincte des autres politiques publiques sociales. Ainsi, on éviterait l'écueil de la stigmatisation, de l'image du « pauvre encore plus pauvre », quand bien même toutes les franges de la population seraient potentiellement vulnérables à la précarité énergétique.

I) Entrer dans un système d'aides pour prétendre aux aides financières et à l'accompagnement social pour avoir accès aux dispositifs et programmes de lutte contre la précarité énergétique

Les politiques publiques sociales en France sont liées à l'évolution de la société et à un contexte donné. Les politiques publiques sont un ensemble d'actions coordonnées, qui ont pour objectif de modifier ou de faire évoluer des situations problématiques. Elles sont mises en œuvre par les institutions afin d'améliorer le bien-être de la société, dans son intérêt général. Elles sont dotées de moyens humains, financiers et matériels pour agir sur une situation menaçant l'équilibre de la société. Les politiques sociales

permettent à l'Etat d'intervenir afin de corriger une situation ponctuelle³⁷, grâce à des politiques redistributives, régulatrices, protectrices et incitatives³⁸

Les politiques publiques recouvrent des terrains et des champs d'actions variés, gérés par des acteurs publics et institutionnels différents. Généralement, et j'ai pu l'observer lors de mon stage au PACT de l'Isère, pour bénéficier d'aides financières et d'un accompagnement social, il faut bien souvent au préalable être déjà connu des services compétents en matière d'accompagnement (Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), Caisse d'Allocation Familiale (CAF) pour ne citer qu'eux). Ces deux organes permettent de connaître les publics concernés, grâce à un contact étroit avec les publics vulnérables. D'une part, les CCAS sont les organes d'accompagnement social à l'échelle locale, ils ont donc une connaissance de terrain et des publics qui est importante. La CAF, notamment grâce au versement des aides aux logements (AL) et des aides pour le logement (APL) connaît déjà les ménages qui peuvent avoir à un moment ou à un autre, des difficultés de financement d'entretien et de maintien du logement.

On ne vient pas demander une aide pour lutter contre la précarité énergétique dans son logement par hasard. Il faut, pour connaître les dispositifs actuels, être déjà intégré dans un circuit d'aide et d'accompagnement social. Les dispositions actuelles ne permettent pas à tous les ménages de prétendre à une aide. On peut expliquer cela par le fait que la communication des dispositifs, et tout le travail d'information autour de ces derniers ne sont pas faits de manière publique : ainsi, il faut être déjà en contact avec les institutions (Conseils Généraux, CCAS, CAF, associations, ...) pour disposer de l'information. De plus, en fonction des aides perçues, les ménages connus n'ont pas l'égal accès aux dispositifs d'aide car celui-ci est soumis à des critères sélectifs. Les aides contre la précarité énergétique sont donc essentiellement destinées aujourd'hui aux ménages modestes, voire très modestes, et au public qui dispose déjà des aides des institutions.

³⁷ Thomas Humphrey Marshall, *Social Policies in the twentieth century*, Hutchinson Univ. Library 1965

³⁸ Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Le Seuil, 1995, 2^e ed.

De plus, il existe un traitement différencié en fonction du statut d'occupation. Un ménage locataire dans le privé ne pourra pas prétendre aux mêmes aides qu'un ménage locataire du parc public, ou un ménage propriétaire occupant. Cette distinction est présente dans les conditions d'accès aux programmes d'aide. Ainsi, ces traitements différenciés semblent montrer leurs limites aujourd'hui, et on assiste petit à petit à un changement des statuts d'occupation dans les modifications apportées aux programmes. En effet, et on le verra plus tard, à Grenoble aujourd'hui, peu importe le statut d'occupation du ménage, celui-ci peut prétendre à une prise en charge et à un traitement plus égalitaire en théorie.

Le traitement égalitaire des ménages est l'une des clés pour la réussite d'un programme cohérent de lutte contre la précarité énergétique.

II) Hausse des impayés énergétiques et tarif de première nécessité pour les impayés d'électricité

Le nombre grandissant d'impayés énergétiques est le symptôme de l'augmentation de la précarité énergétique en France. Les impayés d'énergies sont considérés comme un facteur de précarité énergétique. Un ménage est considéré en situation d'impayé d'énergie lorsqu'il n'a pas les ressources nécessaires à temps pour s'acquitter de sa facture.

Depuis l'année 2000, l'accès à l'électricité est considéré comme un produit de première nécessité³⁹. Cette reconnaissance a permis de mettre en place des aides adaptées pour aider les familles éprouvant des difficultés à payer leurs factures. Un système de tarifs applicables aux usagers n'honorant pas leurs dettes est mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2005 : en cas de non-paiement des factures, le fournisseur d'électricité doit proposer au ménage en dette un service de « maintien d'énergie électricité », le temps que les services sociaux concernés trouvent une solution d'accompagnement du ménage.

³⁹ Loi relative à la modernisation du service public de l'électricité, 10 février 2000

Afin de garantir un suivi de l'administration, et de trouver des solutions adaptées aux difficultés des ménages, les fournisseurs d'énergie sont dans l'obligation de faire un signalement des factures impayées aux Conseillers Généraux. Cette signalisation, avant tout financière et régulatrice, a pour objet de repérer les ménages qui seraient susceptibles d'être en situation de précarité énergétique : s'ils ne payent pas leurs factures, c'est que celle-ci est trop importante compte tenu de leurs ressources.

La prise en charge des impayés d'énergie (eau ou électricité) est faite de manière inégale selon les départements. Il n'existe pas de directives nationales pour cette prise en charge, ce sont les départements qui gèrent ces impayés⁴⁰. La proposition de Henri Smets, pour diminuer les coûts de prise en charge par les pouvoirs publics des impayés est d'instaurer une taxe, de quelques centimes par mois, à tout le monde, qui permettrait ainsi d'aider les ménages les plus démunis à payer leur facture d'eau. Il s'agirait donc de mettre en place une solidarité de tous envers les plus démunis pour palier les impayés et empêcher les coupures d'eau.

Le Tarif de Première Nécessité permet aux ménages ayant des difficultés à payer leur factures d'énergie de bénéficier d'une réduction de celle-ci sur les 100 premiers kWh de la consommation mensuelle, soit une économie moyenne d'environ 70€⁴¹. Depuis le 8 mars 2012, l'application du TPN est automatique dans la majorité des cas. Les ménages pouvant bénéficier du TPN sont ceux pouvant déjà bénéficier de la Couverture Maladie Universelle ou de l'Aide pour une Complémentaire Santé, afin d'augmenter de 35% les recours au TPN (les grilles de plafonds et de conditions sont les mêmes). Le TPN permet une réduction immédiate de la facture d'électricité, entre 40% et 60% selon les cas et les conditions.

Le TPN est une solution relativement efficace aujourd'hui car elle permet une aide immédiate. Néanmoins, il est important de souligner que le TPN n'est qu'une mesure d'urgence, et ponctuelle, et qu'il n'y a pas, à côté de ce dispositif, un accompagnement des ménages et des solutions à plus long terme.

⁴⁰ SMETS Henri, La prise en charge des dettes d'eaux des usagers démunis en France

⁴¹ <http://www.fournisseurs-electricite.com/edf-premiere-necessite-particulier>

III) La question de la stigmatisation : un système d'aide et de repérage défaillant ?

Pour aller plus loin dans l'analyse des moyens de repérage des ménages en situation de précarité énergétique, il est intéressant d'évoquer la stigmatisation des personnes modestes vulnérables⁴² liée au système actuel.

En effet, d'un point de vue terminologique, la précarité énergétique est perçue comme une condition de « pauvreté » : la précarité renvoie à l'imaginaire de la misère et de l'instabilité. Une personne en situation de précarité énergétique serait alors dès lors une personne très modeste. On pourrait, afin d'avoir une vision générale et objective utiliser les termes d'inconfort énergétique. Changer de vocable enlèverait le poids de la fatalité à la notion.

De plus, la façon dont les ménages sont repérés peut-être considérée comme stigmatisante : il faut déjà bénéficier d'aides de l'Etat pour prétendre à des aides financières et un accompagnement social afin de lutter contre la précarité énergétique. Ainsi, la précarité énergétique et l'inconfort thermique ne seraient que des problèmes de pauvres. Or, il a été montré que de plus en plus de ménages modestes, issus de la classe moyenne, rencontrent les mêmes difficultés (avoir les ressources nécessaires pour payer ses factures d'énergie, avoir un logement économe en énergie, ...).

La stigmatisation des personnes en difficulté est donc un frein pour les politiques publiques, et notamment pour la lutte contre la précarité énergétique, puisqu'elle réduit d'office le champ d'action en faveur du public. En effet, toutes les campagnes d'informations, et tous les programmes, ne peuvent toucher des personnes hors de ces limites.

⁴² GUESLIN André, STICKER Henri-Jacques, *Les mots et les maux : de la précarité et de l'exclusion en France au XXe siècle*, l'Harmattan, 2012

Section II : Gérer les oubliés du systèmes : qui sont les publics exclus des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique ?

Nous l'avons évoqué précédemment : les dispositifs de repérage actuels des situations de précarité énergétique ne permettent pas de toucher tous les ménages connaissant ce phénomène. Des publics, qui ne sont pas en impayés d'énergie, ni usagers des dispositifs d'aide tel que le FLS, ou tout simplement des publics inconnus par les services d'aides ne rentrent pas dans les programmes de lutte contre la précarité énergétique⁴³.

Ainsi, des théories issues de l'évaluation des politiques publiques peuvent être convoquées dans cette partie afin de définir quels sont les « oubliés du système », et pourquoi l'universalité des politiques publiques ne peut pas être effective dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique. La question de l'évaluation des politiques publiques a été abordée par Lyndon Jonhson afin de mesurer leur efficacité sur la population. La théorie principale retenue dans cette section est celle développée par l'ODENORE et Philippe Warin : le non-recours aux droits sociaux. D'autres publics sont exclus des système d'aide par d'autres phénomènes : la complexité du système administratif et les pratiques de privation.

I) Le non-recours aux droits sociaux

Le non-recours aux droits est un phénomène qui a été récemment théorisé et observé. La définition du phénomène du non-recours aux droits faite par l'Odenore est la suivante : « à l'origine, la question du non-recours renvoie à toute personne éligible à une prestation sociale, qui – en tout état de cause – ne la perçoit pas. Son approche s'élargit aujourd'hui à une diversité de domaines d'intervention. Entre non connaissance, non réception et non demande, les situations de non-recours

⁴³ PUCA-ADEME-ANAH, Soutien à l'innovation, réduction de la précarité énergétique : rapport final sur le projet Réseau Régional Energie et Précarité, Janvier 2011

interrogent l'effectivité et la pertinence de l'offre publique, et représentent un enjeu fondamental pour son évaluation»⁴⁴. Une part importante de la population ne perçoit pas les aides auxquelles elles pourraient bénéficier. Ce phénomène de non-recours aux droits renvoie donc à la question de la pertinence des moyens dont l'administration s'est dotée pour mener ses programmes de politiques publiques. Ainsi, si des personnes potentiellement bénéficiaires ne se manifestent pas, c'est bien qu'il existe une faille dans le système d'information et de communication des collectivités territoriales, même si le fait de non-recours peut être pour certains ménages volontaire.

Le fait de ne pas recourir à ses droits à un effet direct sur le niveau de vie et les conditions de vie des ménages. De manière large, les aides sociales sont une part non négligeable des ressources mensuelles pour certains ménages. Ainsi, pour les tarifs sociaux d'énergie, la part de « reste à vivre » des ménages diminue dès lors qu'ils ne demandent pas l'ouverture de leurs droits.

De même, l'accès aux programmes d'aides de lutte contre la précarité énergétique étant conditionné actuellement par l'accès à d'autres dispositifs d'aide, les ménages vulnérables ne peuvent être suffisamment repérés. Ainsi, un ménage qui ne demande pas les prestations sociales dont il pourrait bénéficier se coupe aussi des prestations liées à la lutte contre la précarité énergétique.

Du point de vue des institutions et des politiques publiques, le non-recours remet en cause les fondements et les objectifs des programmes mis en place. Ainsi, 4.7 milliards d'euros en 2011 n'ont pas été réclamés par des ménages. Même si cela représente une économie pour les pouvoirs publics, cette non réclamation des droits grève l'efficacité des politiques publiques.

⁴⁴ <http://odenore.msh-alpes.fr/> L'ODENORE est l'Observation des non-recours aux droits et aux services, porté notamment par Philippe Warin. L'ODENORE s'interroge sur les raisons qui poussent les citoyens à ne pas recourir à leurs droits, ainsi que la façon dont les institutions publiques se saisissent de ce problème.

Afin d'endiguer ce phénomène, il serait judicieux que l'administration change son fusil d'épaule : plutôt que d'épingler les situations de fraudes aux aides sociales, il faudrait en plus recenser les situations de non recours, pour une meilleure application et un bénéfice plus grand des politiques publiques dans le futur à court terme⁴⁵.

II) Des conditions d'accès aux aides contraignantes : une appréhension des ménages face à l'administration

La lutte contre la précarité énergétique, et l'efficacité des politiques publiques, sont limitées à cause des conditions d'accès aux programmes d'aide qui dans la grande partie des cas sont très strictes. En plus de cette contrainte d'accès, il y a aussi le phénomène de la peur de l'administration par les ménages : monter un dossier, attendre la réponse, percevoir les aides demandent trop de temps et d'énergie, et les demandes peuvent être tout simplement rejetées.

Les plafonds des programmes d'aide sont la source principale des contraintes d'accès. Ainsi, les personnes au-dessus de ces plafonds ne peuvent prétendre à l'octroi d'une aide. Cette limite est perçue par le public comme injuste et discriminatoire. D'un point de vue des pouvoirs publics, il faut bien borner les programmes d'aide afin d'aider les personnes les plus vulnérables.

Les conditions d'accès soulèvent aussi la question des personnes sans-papiers ou vivant en situation d'occupation non reconnue (hébergement). Ainsi, pour prétendre à des subventions et à un accompagnement social, il faut avoir des papiers en règle. Or, il existe des cas de grande précarité énergétique chez les sans-papiers. De même, les personnes hébergées ou squattant des logements ne peuvent prétendre à des aides de l'Etat pour améliorer leurs conditions de vie.

⁴⁵ ODENORE, *Gérer les droits sociaux*. Vol. n° 178. Informations sociales - CNAF - n° 178. Paris: CNAF, 2013

III) L'augmentation du phénomène des pratiques de privation : les invisibles du système

Le phénomène le plus dur à mesurer et à observer est celui des pratiques de privation des ménages. En clair, des ménages choisissent de limiter leur consommation d'électricité afin de réduire les dépenses en électricité. Ainsi, cette action vient principalement de la méconnaissance des dispositifs d'aide, ainsi que d'un phénomène psychologique : dans certains foyers, il n'est pas pensable de demander de l'aide.

Ces ménages qui n'ont d'autre solution que celle de se priver d'un confort minimal ne sont donc pas repérables par les acteurs sociaux. Ainsi, une part de la population ne bénéficie pas d'un accompagnement social en vue d'améliorer leur confort énergétique.

Ce phénomène inquiétant est difficilement mesurable, puisque justement, ces ménages ne sont pas touchés par les politiques publiques d'aide. Ainsi, ces invisibles du système ne peuvent bénéficier des aide de l'Etat pour améliorer leur conditions de vie, ce qui montre les limites du repérage des situations de précarité énergétique actuel.

Le repérage des ménages est complexe. Il dépend de nombreux facteurs, et subit le fait qu'il n'existe pas, à l'échelle nationale, un plan global de repérage des publics vulnérables. Pour prétendre aux aides de lutte contre la précarité énergétique, il faut être déjà connu par les services sociaux et bénéficier d'aides. La précarité énergétique est un phénomène qui est difficile à repérer, et le ciblage du public étant restrictif, de nombreux ménages restent exclus. De plus, les moyens actuels se heurtent à des phénomènes nouveaux, tels que la privation ou le non-recours au droit. Ces réalités n'ont pas été anticipées, et il n'existe pas à l'heure actuelle de moyens pour y remédier. Ainsi, de nombreux ménages sont laissés pour compte et continuent à être vulnérables énergétiquement parlant.

Il existe une autre porte d'entrée dans le repérage des situations de précarité énergétique : repérer directement les bâtis. Ainsi, si les dispositifs de repérage sociaux n'ont pas marché, une autre approche de la question est possible, et connaît des initiatives et des programmes innovants en France.

Chapitre II. La détection de la précarité énergétique par les bâtis : évaluation et réhabilitation des passoires thermiques

La deuxième clé de voûte du repérage des situations de précarité énergétique passe par une évaluation et un diagnostic des bâtis en eux-mêmes. Ainsi, la précarité énergétique ne vient pas seulement de situations sociales difficiles, mais est aussi engendrée par des résistances thermiques des bâtiments très faible.

Bien qu'étant objectifs, les critères de détection des passoires thermiques apportent aussi leur lot de critiques, car les méthodes utilisées pour les détecter ne semblent pas adéquates et correspondre à la réalité. Il s'agit donc dans ce chapitre d'expliquer pourquoi les méthodes de repérage actuelles des passoires thermiques ne peuvent pas être pleinement efficaces, notamment parce qu'elles ne sont pas connectées à la réalité et lèsent de manière indirecte certains ménages.

Le problème que pose le repérage des situations de précarité énergétiques par les bâtiments défaillants est celui de l'objectivité des critères, qui se heurte à des situations diverses. De même, alors que les politiques sociales de repérage tendent à connaître des problèmes d'inégalités, les dispositifs de repérage par les bâtis sont issus de directives nationales, afin de limiter les situations d'inégal accès.

Ainsi, dans une première section, nous verrons de quelle manière les passoires thermiques sont repérées. Enfin, dans une deuxième section, nous verrons quelles sont les dispositions qui ont été prises à l'échelle nationale pour encourager les économies d'énergie.

Section I : Détection des passoires thermiques : lutter contre les défaillances des bâtis

Si détecter les situations sociales de précarité énergétique n'est pas évident, comme nous avons pu le voir auparavant, le repérage des bâtiments et de leurs failles pourrait être plus efficace. Or, malgré encore une fois des dispositifs mis en place afin d'évaluer la qualité énergétique des bâtiments, ceux-ci semblent encore une fois de plus évincer une partie des ménages en situation de vulnérabilité énergétique.

Ainsi, l'Anah a mis en place des dispositifs et des réglementations afin de repérer ces situations physiques de précarité énergétique. Ces évaluations des bâtiments se déclinent sous différentes formes en fonction du statut d'occupation et de la typologie du bâtiment. Néanmoins, la classification des bâtis en catégories (décent, indécent, insalubre), semble aujourd'hui poser problème dans des situations complexes.

I) Les outils de repérage de l'Anah et les aides : le traitement des copropriétés fragilisées

Habiter un logement public ou privé, vivre dans un logement individuel ou une copropriété, être locataire ou propriétaire : il existe des différences de traitement des dossiers en fonction du statut d'occupation des ménages. Les outils pour détecter les passoires thermiques ne sont donc pas identiques pour toutes les situations, et les programmes d'aide ne sont pas les mêmes.

A l'échelle iséroise, l'Anah propose un bouclier d'aide ambitieux. Le PACT de l'Isère est mandaté pour diriger les ménages vers les programmes d'aides qui leur correspondent. Un technicien est envoyé sur place, au logement des ménages, afin d'effectuer des relevés et des observations dans le but de préconiser des travaux. Ce repérage est intégré au montage d'un dossier de demande d'aide.

L'Anah met à disposition des acteurs locaux un panel d'outils pour détecter les situations potentielles de précarité énergétique. Parmi ses missions, l'Anah s'engage à

lutter contre l'habitat indigne et à aider les ménages modestes à rénover thermiquement leur logement. L'Anah a donc mis en place une grille d'évaluation de la dégradation de l'habitat⁴⁶ : cette grille, grâce à de nombreux critères, permet d'évaluer la qualité du logement et son niveau de dégradation, qui renforce le phénomène de précarité énergétique. Ces deux missions s'articulent autour du programme global de lutte contre l'habitat indigne.

Avant l'intervention d'un technicien à domicile, l'Anah a mis en place un système d'évaluation de la qualité du bâti à faire par les particuliers eux-mêmes. Ce système, appelé Eqtor, permet aux particuliers d'évaluer de façon autonome la qualité thermique de leur logement ainsi que son impact sur l'environnement. A la fin de l'évaluation, il est proposé aux particuliers une estimation des gains futurs si des travaux d'amélioration de leur logement sont effectués. Cette grille d'évaluation prend en compte plusieurs critères déterminant dans l'évaluation, dont notamment l'environnement du logement (individuel ou collectif, rural ou urbain, etc ...).

L'Anah a souhaité centrer une partie de son activité sur l'étude et le repérage des copropriétés fragilisées. Cette sensibilisation envers les copropriétés dites fragilisées est le résultat de la loi de juillet 2010 portant sur l'Engagement National pour l'environnement dite loi Grenelle 2⁴⁷. La rénovation des copropriétés est un enjeu fort pour la mise en œuvre de travaux collectif, et d'effort collectif dans la lutte contre la précarité énergétique. Le repérage des copropriétés dites fragiles se fait selon des critères d'évaluation stricte et objective : insalubrité, péril et mise en danger des habitants (le point d'orgue de ce critère est le repérage des situations dangereuses afin d'endiguer le saturnisme), arrêté municipal et injonction au motif de l'insécurité des habitants, etc ...

⁴⁶ Voir la grille en annexe.

Source : <http://www.anah.fr/lanah/les-missions/habitat-indigne-ou-tres-degrade.html>

⁴⁷ *Les Cahiers de l'ORHL*, n°18, mars 2012

II) Le recours au Diagnostic de Performance Energétique : grille d'évaluation thermique des bâtiments

Le Diagnostic de Performance Energétique (DPE) est un document indispensable à la vente, mise en location ou rénovation d'un logement depuis 2006. Il est une des décisions prises à l'issue de la Directive pour la performance énergétique des bâtiments faisant suite au protocole de Kyoto et aux directives européennes. Un DPE est une évaluation de la qualité énergétique d'un bâtiment : il comprend notamment les caractéristiques du bâtiment, et un descriptif de ses équipements de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement, de ventilation et, dans certains types de bâtiments, de l'éclairage intégré des locaux en indiquant, pour chaque catégorie d'équipements, les conditions de leur utilisation et de leur gestion ayant des incidences sur les consommations énergétiques. Il indique, pour chaque équipement, la quantité annuelle d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou du logement, une évaluation des dépenses annuelles résultant de ces consommations, ainsi que la quantité d'émissions de gaz à effet de serre générée⁴⁸.

Bien que n'ayant seulement qu'une valeur informative, le DPE est un document précieux pour l'évaluation de la qualité du bâti, car c'est un document objectif basé sur des critères objectifs et fiables. Il existe plusieurs méthodes de calcul. Un DPE ne peut être effectué et reconnu comme tel que s'il est établi par un diagnostiqueur habilité par l'Etat.⁴⁹

Les conclusions d'un DPE comportent les préconisations de travaux à faire, ainsi qu'une estimation des gains et des économies d'énergie que les travaux préconisés permettraient. De même, afin d'aider au mieux des ménages, à la suite d'un DPE, un dossier de demande d'aides est monté par le PACT de l'Isère afin d'établir au mieux les dépenses que les travaux vont engendrer.

⁴⁸ <http://www.anil.org>, Diagnostic de performance énergétique, Avril 2013

⁴⁹ Arrêté du 13 décembre 2011

Les conclusions des DPE et leur fiabilité sont aujourd'hui remis en cause par les acteurs associatifs (PACT ARIM) et institutionnels (ADEME). On reproche à certains diagnostiqueurs de sous-évaluer la qualité thermique des biens. Ainsi, à cause des sous-évaluations, certains bâtiments, bien qu'étant des passoires thermiques, ne sont pas reconnus comme tel. Cela est dû notamment au manque d'harmonisation quant aux méthodes de repérage employées. De ce fait, tous les bâtiments évalués ne sont pas soumis aux mêmes conditions, créant ainsi des inégalités de traitement de fait. Par exemple, une des méthodes se base sur des comportements énergétiques standards, sans regarder la composition réelle des ménages et leur façon d'agir. Ainsi, le repérage avec cette méthode (méthode 3CL) est donc un repérage théorique et non concret.

Ces critiques sont aussi faites car il n'existe pas d'homogénéité entre les bâtiments, ni de réalité des comportements énergétiques des ménages. Il est difficile de mettre des critères d'évaluation objectifs sur des valeurs finalement subjectives⁵⁰.

III) Les limites du vocabulaire : quand la catégorisation d'un logement ne correspond pas à la réalité

Il existe une limite de vocables dans la définition et la catégorisation des logements sujets à la précarité énergétique. Ainsi, un logement indécents, bien que diminuant les conditions de vie du ménage l'occupant, peut ne pas être considéré comme une passoire thermique.

A la suite d'une visite à domicile par un professionnel du PACT dans le but de réaliser des travaux d'adaptation pour améliorer les capacités énergétiques du dit logement, le logement peut être catégorisé selon trois valeurs différentes : il est soit décent, indécents ou insalubre.

Un logement décent est un logement qui apparemment ne pose pas de problème : pas d'humidité, pas de déperdition d'énergie, pas d'isolation défailante, des chauffages présents et un accès à l'eau et à l'électricité garanti. Un logement

⁵⁰ « DPE : des diagnostics toujours aussi peu pertinents », l'Humanité, 21 février 2011

indécent est celui qui ne correspond pas aux critères déterminés par le décret du 30 janvier 2002 venant en application de la loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (RSU). Le décret prévoit qu'afin d'être décent un logement doit disposer d'un certain nombre d'équipement, proposer un minimum de confort et être conforme à certaines règles de salubrité et de sécurité. Il doit à ce titre disposer d'un dispositif de distribution de gaz, d'eau et d'électricité conformes aux normes en vigueur⁵¹. Il doit proposer un équipement de chauffage en bon état de marche. De même les différents éléments du logement doivent être protégés des infiltrations d'eau et du ruissellement, etc. ... Un logement insalubre est celui dont la vétusté est telle qu'il présente un danger pour la santé de ses occupants.

Les catégorisations utilisées peuvent être contestées, notamment parce que chaque situation est unique, et bien qu'il y ait des similitudes entre chaque cas, un logement décent peut être confronté à de la précarité énergétique : ce n'est pas parce que le logement est acceptable que le ménage ne rencontre pas de difficultés.

De même, il est souligné par les professionnel l'importance d'inscrire la précarité énergétique dans les dispositifs de lutte contre les logements indécents ou insalubres afin d'élargir les moyens pour lutter contre la précarité énergétique.

Section II : Les politiques publiques d'encouragement à la construction ou la réhabilitation de logements économes en énergie

Les programmes d'aide technique pour lutter contre les passoires thermiques et encourager les économies d'énergie revêtent plusieurs formes. Ils ont tous pour ambition de lutter contre la précarité énergétique de tous les ménages, peu importe leur situation et leur statut.

⁵¹ Décret du 30 janvier 2002 portant sur les critères de décence, site de la Confédération Nationale du Logement en Isère <http://www.lacnl38.com>

L'implication gouvernementale se révèle dans les dispositifs d'aide à l'amélioration des bâtiments puisque les dispositifs sont issus de directives nationales. Ainsi, les dispositifs évoqués dans cette partie assurent une certaine égalité de traitement entre les territoires français, afin d'éviter des écarts trop grands.

Les dispositions analysées aussi sont celles des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, qui bien n'étant pas vouées à lutter contre la précarité énergétique, permettant l'amélioration des conditions thermiques des bâtiments ainsi réhabilités ; le label BBC qui a pour objectif une économie d'énergie directe ; enfin, les Certificats d'Economies d'Energie qui ont pour vocation à motiver les fournisseurs d'énergie pour entreprendre des solutions innovantes d'économie d'énergie.

I) Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat : donner aux collectivités les moyens d'agir en globalité et générer le traitement égalitaire des situations

La réhabilitation des bâtiments dégradés est organisée en France autour des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (les OPAH), depuis 1977. Les OPAH constituent un outil d'intervention publique mis en place sur des territoires conjuguant des difficultés liées à l'habitat privé. En fonction des enjeux thématiques et des problèmes spécifiques à des situations urbaines ou rurales, ces OPAH, communément appelées « opérations programmées » se déclinent en plusieurs catégories pour traiter au mieux des enjeux particuliers : logements insalubres, problèmes de santé publique, économies d'énergie dans les logements, territoires ruraux en dévitalisation, copropriétés en grande difficulté...

Les OPAH sont des programmes qui peuvent être appliqués à tous les types de milieux : rural, péri urbain, urbain, centre ville, bourg ... Il n'y a pas de distinction, tous les territoires ayant des bâtis dégradés peuvent être devenir des OPAH. La définition dans les textes d'une OPAH est la suivante :

« L'OPAH telle que définie dans la circulaire du 8 novembre 2002 concerne des quartiers ou zones présentant un bâti dégradé, voire indigne, en milieu rural, périurbain, ou urbain, dans

tous types de bourgs, de villes ou d'agglomérations, et, souvent confrontés à des phénomènes de vacance de logements, de dévalorisation de l'immobilier, d'insuffisance, quantitative et qualitative, de logements, et, enfin, d'insuffisance des équipements publics et ou de déclin des commerces. Sous l'impulsion et le portage politique de la collectivité territoriale compétente, en lien avec l'Etat et l'Anah, l'objectif de l'OPAH est de remédier à ces situations à travers une dynamique de réhabilitation et de production d'une offre de logements et de services, répondant aux besoins des populations résidentes, tout en préservant la mixité sociale du quartier, en cohérence avec les objectifs du Programme local de l'habitat (PLH), s'il existe, et du Plan local d'urbanisme. L'OPAH de droit commun se caractérise par : la mise en place d'un dispositif d'incitations ouvert aux propriétaires privés visant la réalisation de travaux dans les immeubles d'habitation et les logements ; l'engagement par la collectivité territoriale d'amélioration du cadre de vie (espaces publics, commerce, équipements urbains etc) »⁵².

Le recul sur les OPAH est donc suffisamment important pour juger de l'efficacité de celles-ci en matière d'amélioration des conditions de vie. En effet, parce qu'elles sont une politique publique globale, elles permettent à tous de profiter des bénéfices de l'opération. De même, le groupement des actions permet une rationalisation de l'action publique qui est pertinente. A elles seules, les OPAH ne permettent néanmoins pas de lutter efficacement contre la précarité énergétique, au mieux, elles permettent de révéler les situations difficiles, et permettent aux pouvoirs locaux et aux acteurs d'aider les ménages en difficulté. La question de la précarité énergétique est difficile à cibler dans le sens où elle nécessite une prise en charge complète, à la fois des bâtis, mais aussi des ménages. De même, les OPAH génèrent dans certains cas des phénomènes de gentrification, allant donc à l'encontre des objectifs préalables de mixité sociale⁵³.

II) Le label Bâtiment Basse Consommation

Le label Bâtiment Basse Consommation (BBC) est utilisé en France depuis 2007 lors de la construction ou de la réhabilitation de logements afin d'encourager les constructions intelligentes et économes en énergie. Un bâtiment BBC selon « la Réglementation thermique française RT2012 est un bâtiment, dont la consommation conventionnelle en énergie primaire, pour le chauffage, le

⁵² <http://lesopah.fr>

refroidissement, la ventilation, la production d'eau chaude sanitaire, l'éclairage et les auxiliaires techniques (pompes...), est inférieure de 80 % à la consommation normale règlementaire »⁵⁴. Le label est construit autour de 6 pilier pour atteindre cette objectif : privilégier les constructions intelligentes (orientation, matériaux, ...), assurer une isolation des bâtis par l'extérieur, assurer l'étanchéité des constructions, installer des équipements de qualité et économe en énergie, choisir un mode de chauffage adapté, et enfin, il n'est pas nécessaire d'utiliser les énergies renouvelables telles que les panneaux photovoltaïques.

L'utilisation du Label BBC est plus efficace lors des opérations de rénovation, car il permet de stopper les déperditions d'énergie liées à des bâtiments inadaptés. De plus, afin de différencier le label BBC lors de rénovation, un label BBC rénovation a été créé pour permettre une meilleure approche des problématiques liées à la rénovation. Ainsi la question de l'efficacité énergétique est intégré de manière règlementaire dans les opérations de réhabilitation (décret du 29 Septembre 2009).

Il existe une différenciation de traitement des types d'habitat dans l'attribution du label. En effet, le Label a été attribué plus largement pour le collectif que pour l'individuel. Cette différence est en partie expliquée par le fait que des programmes départementaux ont encouragé les copropriétaires ou les promoteurs à utiliser le Label grâce à divers dispositifs d'aide.

Le risque encouru avec le Label BBC est de créé un parc immobilier plus cher. Néanmoins, le prix est à balancer avec les économies réalisées à long terme en terme de charges : les économies d'énergie peuvent expliquer en partie un prix de logement plus cher. Il y a donc ici aussi un risque, restreint mais réel, de gentrification des zones réhabilités ou neuves⁵⁵. Les ventes de logements BBC ont aussi diminué cette année, notamment à cause des mesures gouvernementales prises à l'encontre des acquisitions de logements. Ainsi, malgré un label ambitieux, son utilisation est aujourd'hui contestée. Les aides à la rénovation thermiques sont donc enclin à un

⁵³ Anne Clerval, *Les politiques publiques face à la gentrification*, UMR 8504, Géographie-Cités, 2009

⁵⁴ Arrêté du 29 septembre 2009 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique rénovation » dans JORF n°0227 du 1^{er} octobre 2009

phénomène de valorisation des bâtiments, les rendant peu ou pas du tout accessibles aux personnes en situation de précarité énergétique.

III) Les Certificats d'Economies d'Énergie

Les Certificats d'Economies d'Énergie (CEE) ont été mis en place afin d'anticiper les difficultés d'accès à l'énergie futures : « la France va être confrontée dans les années à venir à de grands enjeux énergétiques : maîtriser sa consommation énergétique globale, sécuriser ses approvisionnements face à des ressources fossiles qui ne sont pas illimitées et diviser par un facteur de 4 à 5 d'ici 2050 ses émissions de CO2 pour limiter le réchauffement climatique »⁵⁶.

Le principe des CEE est un dispositif innovant touchant directement les fournisseurs d'énergie pour encourager les économies d'énergie. Ainsi, les fournisseurs d'énergie doivent s'acquitter de leurs obligations par la détention d'un volume équivalent de certificats⁵⁷. Ils choisissent librement les incitations qu'ils vont développer et reçoivent les certificats lorsque les actions ont un rôle moteur dans la réalisation d'économies d'énergie.

Les types d'incitations sont variés, mais ils ont pour objectif commun les économies d'énergie chez les particuliers : prime pour l'acquisition d'un équipement, aides aux travaux, service de préfinancement, diagnostic gratuit. Le champ des initiatives s'avère large et ouvert. En contrepartie du constat des investissements effectués par les consommateurs grâce à ces actions, les vendeurs d'énergie reçoivent des certificats sur la base de forfaits en kWh calculés par type d'action⁵⁸. Les fournisseurs d'énergie ont aussi la possibilité de réaliser des économies dans leurs bâtiments. De plus, ils peuvent aussi acheter des certificats d'économie d'énergie auprès d'autres acteurs (collectivités territoriales, bailleurs sociaux) si cela s'avère moins coûteux et si ces dits certificats existent.

⁵⁵ « A quoi ressemble la construction BBC en 2012 ? », Bati-Actu, 28 juin 2013

⁵⁶ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Énergie <http://www2.ademe.fr>

La première période de l'utilisation 2006-2009 des CEE a été couronnée de succès : les gains énergétiques effectués ont été supérieurs aux objectifs : en trois ans, l'équivalent de 80% de la production annuelle d'un réacteur nucléaire a été économisée, les factures d'énergie ont diminué de 4.3 milliards d'euros, et les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 1.8 tonnes par an. La période actuelle a des ambitions plus élevées au vu du succès du premier temps. Ainsi, les certificats sont élargis aux vendeurs de carburant, et les actions envers la lutte contre la précarité énergétique sont renforcées⁵⁹, grâce à la mise en place d'un quota de certificats en faveur des ménages les plus défavorisés.

Les CEE permettent donc des actions concrètes et sensibilisent les acteurs de l'énergie à trouver des solutions innovantes afin de réduire les dépenses d'énergie. Le reproche majeur qui est fait à ce dispositif est néanmoins le manque de communication autour, car, comme le souligne l'ADEME beaucoup de particuliers ne savent pas qu'ils existent.

⁵⁷ « Les certificats d'économies d'énergies », Direction Générale de l'Energie et du Climat.

⁵⁸ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie <http://www2.ademe.fr>

⁵⁹ « Les certificats d'économies d'énergies », Direction Générale de l'Energie et du Climat

On le voit, le repérage des situations de précarité énergétique doit être fait en fonction de deux vecteurs : repérer les situations sociales vulnérables et repérer les bâtis pouvant conduire à la précarité énergétique. Cette partie a mis en valeur les difficultés rencontrées par les professionnels pour repérer les situations de précarité énergétique.

La détection par les politiques sociales est compromise par de nombreux obstacles : une frange importante des ménages en difficulté sont considérés comme les invisibles du système. Soit ils ne rentrent pas dans les conditions d'octroi des aides, soit ils restent en marge des programmes d'aides parce qu'ils ne sont pas connus des services d'aide. Détecter les situations de précarité énergétique par les bâtiments semble aussi avoir ses limites, notamment parce qu'il n'existe pas de critères d'évaluation communs entre les territoires.

De même, la lutte contre la précarité n'étant pas une politique d'aide globale et intégrante, un nombre important de situations difficiles reste sans traitement adapté et réponse convenable. De ce fait, il existe des différences importantes de traitements entre les départements, créant ainsi une inégalité territoriale en matière de traitement de la précarité énergétique.

Que ce soit le repérage par les ménages, ou le repérage par les bâtiments en eux-mêmes, les politiques publiques ne semblent pas parvenir aujourd'hui à de réels progrès, et à endiguer le phénomène de précarité énergétique. Chaque dispositif étudié est confronté à des bilans où l'objectif atteint diffère graduellement de l'objectif initial, comme par exemple la mixité sociale et le traitement égalitaire de chaque situation.

Le département de l'Isère est l'un des départements français les plus actifs en matière de lutte contre la précarité énergétique. De nombreux outils sont mis en place et beaucoup de moyens sont déployés afin de trouver un système de repérage des ménages vulnérable à la précarité énergétique efficace et cohérent, apportant une réelle réponse aux problèmes reconnus. Ainsi, il serait intéressant d'analyser et d'évaluer les dispositifs mis en place sur le département, et qui pourraient apporter

une solution dans la prise en considération par les pouvoirs publics nationaux d'une prise en charge globale et universelle de la vulnérabilité énergétique.

Partie 3 : Les dispositifs de repérage des publics fragiles en Isère : des innovations locales pouvant d'exemple afin de repenser la lutte contre la précarité énergétique ?

L'Isère est un département actif dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique. L'une des raisons qui peut être invoquée est celle de la rudesse de l'environnement et des hivers froids et longs, obligeant ainsi les autorités locales à prendre des dispositions afin d'assurer une qualité de vie aux populations. Une autre raison concerne l'importance de la présence des associations d'amélioration des logements (PACT de l'Isère, Un toit pour tous, ...). La lutte contre la précarité énergétique est l'une de leur action majeure. Plusieurs dispositifs, à la fois des déclinaisons de programmes nationaux et des initiatives innovantes, ont vu le jour ces dernières années. Il s'agit d'un travail pluripartite afin de donner toutes leurs chances aux ménages vulnérables.

Le Conseil Général de l'Isère détient une compétence en matière d'amélioration de l'habitat. Ainsi, depuis octobre 2012, un nouveau Programme d'Intérêt Général (PIG) Sortir du Mal-Logement est en œuvre afin d'améliorer les conditions d'habitation des ménages les plus modestes et d'améliorer le repérage des ménages vulnérables en Isère. Ce PIG existe grâce au concours de plusieurs acteurs : le Conseil Général de l'Isère, l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL), la Caisse d'Allocation Familiale (CAF), l'Agence Régionale de Santé (ARS), et le PACT de l'Isère, association au service de l'habitat. Ainsi, le département de l'Isère a clairement affiché son désir de lutter contre la précarité énergétique grâce à une action de sensibilisation, mais aussi de repérage efficace, conjointe.

Il existe une multiplicité de dispositifs et de programmes d'aide en Isère. Bien que jeunes, ces programmes sont ambitieux. Néanmoins, malgré la bonne volonté apparente et les ambitions affichées, l'essor des actions et les résultats ne semblent pas aux rendez-vous. Dans quelle mesure, un programme pourrait-il réellement être efficace ? Dans ce cas, une meilleure définition de la précarité énergétique est nécessaire, afin d'améliorer la prise en charge des ménages faisant face à cette vulnérabilité, et de faire de la lutte contre la précarité énergétique un enjeu des politiques nationales. De même, il s'agirait, pour assurer un ciblage cohérent et efficace des ménages, de redéfinir les moyens pour y parvenir.

Il ne s'agit pas dans cette partie de revenir sur la définition de la précarité énergétique telle qu'elle est donnée actuellement, si même sur les méthodes de quantification, que l'on a pu observer plus tôt. Cette partie a pour ambition d'illustrer la prise en compte de la précarité énergétique dans le contexte isérois (à savoir, un contexte social et environnemental particulier), afin de tirer un bilan des initiatives qui ont été prises à l'échelle locale et de faire ressortir les éléments positifs qui pourraient être utilisés et groupés afin d'élaborer un programme de repérage et d'action plus efficace.

Dans un premier temps donc, il s'agira de mettre en lumière trois programmes d'aide utilisés actuellement dans le département de l'Isère : le Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique attribué par le Conseil Général de l'Isère aux propriétaires occupants pour les travaux d'amélioration de l'habitat ; l'aide extralégale accordée par le Conseil Régional afin de permettre au PACT de l'Isère d'assurer un accompagnement des ménages en grande précarité dans leurs travaux d'amélioration énergétique et d'apporter des conseils pour économiser l'énergie ; enfin, la Plateforme Energétique de Grenoble mise en place à l'échelle de l'agglomération grenobloise, une structure innovante rassemblant les acteurs locaux pour l'amélioration des conditions d'habitation des ménages précaires et/ou modestes. Il s'agit donc de voir ici plusieurs niveaux d'aide en Isère.

Dans un deuxième chapitre, il sera mis en avant des pistes de réflexion afin d'élaborer, de manière ambitieuse, des orientations à appliquer de manière conjointe afin de permettre une définition plus proche de la réalité et plus ciblée des politiques de repérage des ménages en précarité énergétique

Chapitre I. Des programmes d'aide : de l'amélioration de l'habitat à l'accompagnement social des ménages.

L'Isère est un territoire innovant en matière de lutte contre la précarité énergétique. Des programmes d'aides sont mis en place à différentes échelles, et avec des objectifs différents. Plusieurs dispositifs à différentes échelles vont être étudiés dans cette partie afin de mettre en avant leur réussite, et de démontrer que la lutte contre la précarité énergétique, en développant des programmes d'accompagnement, est une priorité en Isère.

Ainsi, la lutte contre la précarité énergétique ne peut pas être ciblée uniquement que sur l'amélioration thermique des bâtiments. Un accompagnement social en profondeur des ménages est une exigence nécessaire pour la réussite des programmes. Les programmes choisis ici sont la déclinaison par le département d'une aide nationale, un programme d'aide régional, ainsi qu'une plateforme locale originale et innovante.

Section I : La prime FART : la déclinaison du fonds d'aide en Isère dans le cadre du programme Habiter Mieux hors OPAH

La prime FART (Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique) est une aide visant avant tout à améliorer la résistance thermique des logements afin de réduire les factures d'énergie et de charges des ménages. Cette aide, créée en 2010, ne concernait avant le 1^{er} juillet 2013 que les propriétaires occupants. Afin de toucher plus de ménages vulnérables, et de créer une dynamique de rénovation globale des logements collectifs, cette prime a été étendue aux bailleurs sociaux et aux copropriétés privées.

Dans le cadre de visites effectuées avec le PACT de l'Isère, j'ai pu assister au repérage des ménages par une Conseillère en Economie Sociale et Familiale. J'ai donc pu ainsi me confronter à la réalité de terrain, et dialoguer avec les ménages pouvant bénéficier de cette aide.

Couplé au Programme d'Intérêt Général (PIG) Sortir du Mal-Logement né en octobre 2012, le FART assure, si ce n'est dans le fond au moins dans la forme, une volonté clairement affichée de la part du Conseil Général de mener une politique d'endigement de la précarité énergétique sur le département.

I) Principes et objectifs

Le FART est un fonds d'aide géré par l'Anah pour le compte de l'Etat et vient en aide aux propriétaires occupants, sous conditions de ressources, désireux d'engager des travaux d'économie d'énergie dans leur logement⁶⁰. Mis en place depuis 2010, il permet aux ménages modestes voire très modestes de bénéficier d'une aide financière en vue de réaliser des travaux d'amélioration des capacités énergétiques des bâtiments (cette amélioration des capacités énergétiques est soumise à un seuil afin de bénéficier de l'aide du fonds). Un opérateur est agréé par l'Anah afin de déléguer l'aide et d'assurer le bon suivi des travaux. Le PACT de l'Isère a donc été mandaté par le Conseil Général de l'Isère comme intermédiaire afin de repérer les ménages pouvant bénéficier de la prime.

Le but affiché de ce fonds d'aide est de diminuer de 25% les pertes d'énergie des logements, notamment pour diminuer les dépenses des ménages en charges⁶¹. Jusqu'en 2013, l'aide financière ne pouvait être octroyée qu'à des propriétaires connaissant des difficultés à payer leur facture d'énergie, dans la limite de 500 ménages aidés par an (soit 1500 sur la période 2010-2013). Les conditions d'octroi ont été élargies depuis 2013 aux bailleurs sociaux et aux syndicats de copropriétés, permettant donc une amélioration globale des habitations de type collectif. Les

⁶⁰ Décret n° 2012-447 du 2 avril 2012 relatif au règlement des aides du fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés (FART)

propriétaires bailleurs et les syndicats de copropriétaires bénéficiaires d'une subvention de l'Anah sont désormais éligibles au Fart, sous réserve de l'obtention après travaux d'un gain énergétique d'au moins 35% dans ce cas là⁶². Les conditions d'accès à la prime sont donc plus strictes dans ce cas là, mais l'on peut considérer la publication de ce décret comme une avancée vers une accessibilité plus grande à l'aide.

La prime FART vient en complément des aides de l'Anah dans les travaux d'amélioration thermiques. Son montant est fixé par décret, et correspond à l'Aide de Solidarité Ecologique (ASE) : la prime est aujourd'hui égale à 1 600€ pour les propriétaires occupants modestes, voire très modestes⁶³, et concerne les logements achevés avant le 1e juin 2001.

II) Impact en Isère et sensibilisation des ménages : une méconnaissance et une méfiance des propriétaires occupants envers le programme d'aide

La délégation et l'octroi de l'aide sont soumis à la mise en place d'un Contrat Local d'Engagement (CLE). L'Isère est l'un des premiers territoires en France à avoir signé ce type de contrat, ce qui en fait donc d'office un département innovant et avant-gardiste. Nous l'avons vu auparavant, le Contrat Local d'Engagement est un outil indispensable dans la mise en place d'une politique durable et efficace de lutte contre la précarité énergétique.

Je n'ai pas pu dialoguer avec des ménages ayant bénéficié de la prime FART. J'ai pu néanmoins dialoguer en amont avec ces personnes, lors du repérage et de la visite d'une CESF à leur domicile. Le contexte est le suivant : dans le cadre de travaux d'un bâtiment d'habitation collectif, il a été demandé au PACT de l'Isère d'effectuer des visites auprès des propriétaires occupants, afin de déterminer s'ils pouvaient bénéficier

⁶¹ Convention entre l'Etat et l'Anah relative au programme d'investissement d'avenir, 6 septembre 2010

⁶² Loi de finances rectificative pour 2010 du 9.3.10 : art. 8 / Décret du 10.7.13

⁶³ Voir montant de l'aide et conditions dans les annexes

de la prime FART. En amont à cette visite, une grille des dépenses que les ménages vont avoir à faire lors des travaux est faite, et en fonction des revenus du chaque ménage, l'aide qu'ils vont recevoir est calculée. Ainsi, la prime est divisée en plusieurs groupes afin de permettre à tous les propriétaires occupants d'en bénéficier. Il est apparu lors de ces visites qu'un certain nombre de ménage était perdu et sceptique face à cette aide : beaucoup ne savaient pas réellement pourquoi une CESF du PACT venait. Plusieurs facteurs expliquent cela : âge avancé de certains propriétaires, négligence d'autres (à savoir, le courrier du PACT n'a été que partiellement lu), manque d'information et de clarté (cela pose donc la question des méthodes de sensibilisation des publics). La CESF a donc eu aussi à faire à des propriétaires récalcitrants, exigeant d'avantage d'aide. Ces réclamations sont liées aux différents niveaux d'aides entre copropriétaires : tous les copropriétaires ne disposent pas du même montant d'aide, puisque celui-ci est indexé en fonction des revenus des ménages et de leurs capacité de financement.

III) Une amélioration objective de la qualité des bâtis mais un accompagnement des ménages encore trop faible : un manque de moyens ou une faiblesse des politiques de sensibilisation ?

Le recul sur la réussite de cet octroi de fonds n'est pas assez suffisant aujourd'hui. Néanmoins, il est évident que certaines remarques peuvent être tirées, et des constats évidents sont apparus à la suite même de la création du fonds.

Les capacités énergétiques des logements des personnes ayant bénéficié de fonds d'aide ont été améliorées. Cela n'est pas une surprise en soit, étant donné que l'octroi de l'aide financière est soumis à la condition de réaliser des travaux afin d'améliorer les capacités énergétiques d'au moins 25%. Ainsi, si l'on devait tirer du démarrage de l'octroi de l'aide, celui-ci, d'un point de vue quantitatif, serait plutôt positif. Or, si l'on se penche du côté qualitatif, on peut se rendre compte que des progrès d'accompagnement restent à faire.

Le conditionnement des ressources induit de fait le principe que cette aide n'est pas accordée à tous au motif de l'amélioration générale et globale des conditions d'habitation. Ainsi, bien que faisant partie du programme général Habiter Mieux, on assiste à une exclusion d'office d'une certaine frange de la société. Or, comme on a pu le voir auparavant, les ressources, leurs montants et leurs types ne sont pas les seuls critères qui permettent de qualifier et d'évaluer la précarité énergétique d'un ménage. Néanmoins, il est important de noter l'élargissement progressif du dispositif afin de toucher plus de ménages et d'accroître peu à peu la globalité du programme.

L'accompagnement des ménages est encore aujourd'hui discutable. S'il est vrai que le PACT de l'Isère tente d'effectuer un accompagnement et un suivi des ménages en s'impliquant, les moyens humains de la structure en elle-même ne permettent pas au final l'accompagnement qui serait nécessaire afin d'encadrer au mieux les ménages dans leur changement de vie. Il a été repéré lors de certaines visites un manque notoire d'accompagnement des ménages afin de leur apprendre les nouveaux gestes à adopter. En effet, si les capacités énergétiques des bâtis se sont clairement améliorées, le comportement des ménages vis-à-vis de l'utilisation des ressources énergétiques n'a pas suivi. Les factures d'énergie n'ont pas diminué, car, malgré un confort nouveau, les gestes d'économie d'énergie ne sont pas appliqués⁶⁴. Cela révèle clairement que l'accompagnement des ménages n'est pas systématique et défaille actuellement. Ainsi, afin de permettre au programme d'aide d'être efficace au maximum, d'autres orientations, ou une meilleure répartition du budget accordé au partenaire seraient nécessaires. Il est donc très clairement ici question de moyens, et d'orientation politique. Ce manque d'intégration des gestes d'économie d'énergie soulève donc aussi la question de la sensibilisation aux questions environnementales, qui pourrait être l'objet d'une étude plus approfondie de la question, à savoir comment sensibiliser des ménages dont les gestes d'économie d'énergie ne sont pas innés.

⁶⁴ Lors de visites de contrôle effectuées, les ménages ont clairement exprimés le fait que bénéficiant d'un confort nouveau, ils n'arrivaient pas à adopter un mode de vie raisonné. Ce phénomène est courant, et montre que lorsque l'on a été dans une situation de privation, on tend à adopter les comportements inverses pendant une période donnée avant de retrouver un comportement raisonné.

Section II : Le bénéfice d'une aide extralégale du Conseil Régional pour accompagner les ménages vulnérables dans l'amélioration de leurs comportements énergétiques

Dans le cadre du développement des compétences extralégales, la Région Rhône-Alpes a choisi de renforcer son action dans la lutte contre la précarité énergétique. Afin de toucher le cœur du public vulnérable, le PACT a été mandaté, car c'est un acteur associatif incontournable de l'amélioration de l'habitat sur le département de l'Isère.

Cette aide illustre bien la prise de conscience des pouvoirs publics, peu importe leurs compétences légales, à l'importance de lutter contre la précarité énergétique et de connaître les ménages vulnérables afin de mieux cibler les actions futures de sensibilisations.

L'aide de la région est considérable, puisqu'en plus d'apporter une aide financière aux ménages en difficulté, elle assure un accompagnement durable des ménages afin de les aider au mieux dans le changement de vie qu'ils connaissent, pour apprendre les gestes simples d'économies d'énergie.

I) Missions du PACT et principes de l'aide extralégale régionale

Chaque année, le PACT est missionné afin de cibler les ménages pouvant bénéficier l'aide extralégale du Conseil Régional de Rhône-Alpes. Cette aide, plafonnée à 2 500€, est accordée en commission au Conseil Régional après l'examen des dossiers montés par le PACT de l'Isère. Plusieurs critères sont alors pris en compte par la Région pour l'attribution de cette aide : niveau des ressources, aides dont les ménages bénéficient déjà et types de travaux. Ainsi, le Conseil Régional se donne le droit de refuser certains dossiers qu'il juge suffisamment aidés (Anah, FART, ...), afin de permettre à d'autres ménages de bénéficier d'une aide supplémentaire. Il est important de noter que tous les types d'habitants peuvent y prétendre : locataire comme propriétaire occupant peuvent bénéficier de cette aide financière et de l'accompagnement social.

Le PACT a pour mission de repérer les ménages « les plus vulnérables » parmi les ménages les plus modestes et souffrant le plus de précarité énergétique. La sélection des dossiers se fait à la suite d'une visite au logement du ménage par un technicien du PACT, un architecte ou une CESF.

L'intervention du PACT de l'Isère est décomposée en 4 temps distincts :

- visite sur place, par un technicien ou un architecte du PACT, et une conseillère en économie sociale et familiale, afin de réaliser un état des lieux, un diagnostic du bâti, analyser les équipements électroménagers, et analyser les factures d'énergie
- élaboration d'un rapport de visite, composé des préconisations de travaux et du plan de financement possible, à la suite duquel les ménages peuvent être orientés vers d'autres dispositifs d'aide, tels que la campagne isolation MUR/MUR de la Métro, la prime FART déléguée par le Conseil Général, etc. ...
- mise en règlement des aides qui sont directement versées aux entreprises choisies si le dossier, une fois passé en commission d'attribution au Conseil Régional, bénéficie de l'aide de la région. Le PACT a alors un rôle de coordination afin de grouper les aides
- enfin, le PACT suit la famille qui a bénéficié de l'aide régionale, et demande les nouveaux relevés de consommation à N+1 afin de contrôler l'efficacité des travaux réalisés et les économies d'énergie réalisées

En pratique, et globalement, les interventions du PACT se passent plutôt bien. Malgré certains cas difficiles (exigeant un accompagnement social lourd), la prise en charge par le PACT est bien accueillie par les particuliers. Les CESF sont en contact régulier et direct avec les ménages, ce qui crée une relation de confiance.

II) Connaître le public précaire et permettre aux plus vulnérables de bénéficier d'une aide supplémentaire

Pour avoir une politique en matière de lutte contre la précarité énergétique, il faut connaître le type de public pouvant bénéficier d'une aide. Il peut-être risqué d'établir un portrait type des ménages demandant l'aide de la région. Néanmoins, après une étude qualitative de l'aide de la Région dans le cadre de l'attribution du fonds

d'atténuation de la précarité énergétique, certaines caractéristiques communes sont ressorties.

J'ai effectué l'étude qualitative des dossiers ayant été traités par le PACT de l'Isère⁶⁵. Le nombre de dossier est de 30 pour l'année 2012. L'étude qualitative revient à comptabiliser des caractéristiques pouvant être déterminantes pour connaître le public pouvant bénéficier de l'aide de la Région. Les ménages sont répartis sur les 13 territoires du Conseil Général de l'Isère, néanmoins, près de la moitié est centralisée sur la Métro grenobloise. Cette donnée permet donc de mettre en avant le fait que les zones rurales et reculées ne sont sans doute pas suffisamment informées et ne bénéficient pas d'un traitement égalitaire aux zones urbaines. Les logements bénéficiant des travaux sont de grands logements, de plus de 80m², de type individuels et construits avant 1970. Les ménages auprès desquels le PACT intervient sont plutôt âgés (moyenne d'âge de 56 ans), isolés (18 ménages sont soit divorcés, veufs ou célibataires), sans enfants à charge. Les plafonds de ressources de l'Anah ont été utilisés pour connaître le niveau de vie des ménages : 16 ménages sont considérés comme « très sociaux », alors que seulement 9 ménage ont des ressources suffisantes pour prétendre aux aides de la catégorie « majorée ». Le montant moyen des ressources des ménages en 2012 est de 1 233€ par mois.

Cette mise en avant des caractéristiques communes permet de valoriser l'action du PACT en matière d'accompagnement des ménages. De plus, cela permet de tenter de dresser un portrait des publics susceptibles d'être vulnérables à la précarité énergétique en Isère afin d'améliorer la sensibilisation aux travaux d'amélioration énergétique et aux gestes d'économies d'énergie.

⁶⁵ Marie-Edmée Thiron, Bilan qualitatif de l'accompagnement des ménages par le PACT dans le cadre du fonds régional d'atténuation de la précarité énergétique, PACT de l'Isère, Avril 2013

III) Le PACT de l'Isère : un rôle d'accompagnement essentiel vers les économies d'énergie

L'aide de la région est intéressante et mérite que l'on s'attarde dessus, car elle présente un aspect d'accompagnement social puissant. En effet, contrairement à d'autres aides, il n'est pas seulement question ici d'objectifs purement chiffrés. Bien entendu, les travaux préconisés par le PACT de l'Isère doivent permettre une amélioration de la résistance thermique de bâtiments, mais il s'agit aussi d'atténuer la précarité énergétique des ménages grâce à un accompagnement de ces derniers et à une sensibilisation aux gestes d'économie d'énergie.

Ainsi, lors des visites au domicile des particuliers, le professionnel qui se rend chez l'habitant ne se contente pas simplement d'évaluer la résistance thermique des bâtiments ainsi que leur état. Le professionnel du PACT étudie les factures des habitants, et dresse un bilan de l'utilisation des appareils électroménagers. Afin d'aider les ménages vers une utilisation raisonnée des ressources énergétiques, il leur est recommandé par exemple de dégivrer plus régulièrement les réfrigérateurs, de débrancher les appareils en veille, de limiter la température des pièces, etc ... Ainsi, il s'agit d'apporter une information en plus de l'aide financière, car les gestes d'économie d'énergie ne sont pas connus et intégrés pour certains ménages. Il s'agit donc ici de mettre en lumière qu'un accompagnement proche, régulier et social est nécessaire afin de permettre à tous, sans distinction, d'adopter les gestes essentiels aux économies d'énergie. Entre l'année 2011 et l'année 2012, il a été montré, grâce à une étude à N+1 effectuée par le PACT que le gain énergétique moyen était entre 25% et 50%⁶⁶. Ce chiffre montre bien qu'un accompagnement de proximité et pédagogique est nécessaire pour permettre une réelle diminution des dépenses énergétiques des ménages. L'aide financière seule ne suffit, c'est un travail en profondeur qu'il s'agit de démocratiser et de développer à d'autres échelles (cette question des échelles soulève aussi la question du rôle des politiques d'éducation par exemple afin de sensibiliser les

⁶⁶ Géraldine Fraisse et Etienne Ghewy, Synthèse de l'analyse des dossiers soutenus par la Région dans le cadre du fonds d'atténuation de la précarité énergétique pour le département de l'Isère, 15 janvier 2013

plus jeunes et de leur permettre de reproduire à la maison les conseils qu'ils ont reçu à l'école, pour que tous, sans distinction d'origine, puisse adopter les gestes d'économie d'énergie).

Section III : L'approche économique de la précarité énergétique grâce à une initiative innovante à l'échelle locale : le regroupement des acteurs locaux et l'avènement de la Plateforme Précarité Energétique à Grenoble

La Plateforme Précarité Energétique de Grenoble n'en est actuellement qu'à ses prémices puisque pensée et créée depuis 2012. Néanmoins, même si le recul dessus est faible actuellement, la plateforme apporte un point de vue novateur et intelligent sur la lutte contre la précarité et le repérage des ménages vulnérables.

La base de cette plateforme est l'approche économique de la précarité énergétique, la « fuel povrety » dont nous avons eu l'occasion de parler plus haut⁶⁷. La variable est donc la quantité des revenus qui sont consacrés par les ménages.

Le projet de la plateforme repose sur quatre piliers afin de construire une réponse territoriale coordonnée dans la lutte contre la précarité énergétique :

- améliorer la détection des situations de précarité énergétique ;
- assurer une orientation juste des ménages grâce à un diagnostic partagé ;
- mobiliser tous les dispositifs existants sur les territoires grâce à une connaissance mutuelle ;
- enfin, garantir une observation et un accompagnement durable des ménages

I) Une réunion d'acteurs pour une plateforme innovante et active : orienter de façon efficace les ménages vers les bons interlocuteurs

La Plateforme est née d'une volonté de mutualiser les savoir-faire de chacun. En effet, la coopération et la collaboration plurisectorielle permettent d'avoir une approche globale et une connaissance mutuelle des compétences de chacun. Ainsi, les

⁶⁷ Page 37

programmes d'aide et les actions ne restent pas cloisonnés aux portes de son institution. Dans cette plateforme, chacun apporte ses compétences et les dispositifs qu'il encadre ou dirige.

Les acteurs présents dans cette plateforme sont le Conseil Général de l'Isère, au titre de sa compétence en matière d'amélioration de l'habitat, le CCAS de Grenoble pour son expertise sociale, la CAF de l'Isère pour sa connaissance de la population, l'ADIL pour ses conseils juridiques et son rôle de médiateur, le PACT au titre de l'accompagnement technique des travaux, ainsi que ULISSE, qui est une entreprise d'insertion qui propose des interventions à domicile pour sensibiliser et accompagner à la maîtrise des énergies. On le voit donc, la multitude d'acteurs permet d'apporter une réponse complète, du simple conseil à l'accompagnement tout au long des travaux.

La détection des ménages et leur orientation dans un dispositif d'aide se fait en plusieurs étapes et grâce à divers outils⁶⁸. Premièrement, lors d'un rendez-vous avec un acteur partenaire, une fiche de détection est remplie afin d'orienter le ménage vers la plateforme, où il pourra alors trouver des réponses. Deuxièmement, un entretien en binôme du ménage est effectué, suivi d'une visite à domicile. Dans un troisième temps, un diagnostic et un plan d'action sont faits de manière collégiale lors d'une commission de la plateforme. Enfin, la quatrième étape correspond à la mise en place et à la réalisation du plan d'action.

L'objectif chiffré est d'accompagner 300 ménages de l'agglomération grenobloise en 2013. Ce chiffre, bien que déjà conséquent et ambitieux, est, d'après les acteurs de la plateforme, plutôt faible compte tenu de la situation des ménages dans l'agglomération grenobloise.

⁶⁸ Schéma de fonctionnement en annexe

II) Réduire les consommations d'énergie et apporter des solutions afin d'augmenter les revenus disponibles des ménages : se pencher sur les situations financières des ménages

Les rendez-vous sont l'occasion pour les ménages de faire le point sur leur budget et de parler librement de leurs impayés d'énergies. Même si le dispositif s'adresse en priorité aux personnes ayant des dettes et des problèmes de gestion de leurs ressources, il est ouvert à tous, afin de bénéficier d'une expertise et de conseils de façon égalitaire. Le diagnostic budgétaire est fait selon 10 points : situation du compte bancaire et de la banque, gestion du budget, traitement des impayés, délai de grâce, renégociation des crédits, restructuration des crédits, situation de surendettement, microcrédit personnel, information sur les droits des ménages et enfin, orientation du budget. La plateforme grenobloise permet donc de rentrer dans l'une des brèche de la précarité énergétique à savoir la gestion budgétaire des ménages. Ainsi, des conseils peuvent être donnés, afin de donner aux ménages toutes les options possibles pour réduire leurs dépenses énergétiques.

De plus, réduire la consommation d'énergie est l'objectif de la plateforme. Trois niveaux d'intervention de l'équipe existent. Premièrement, il s'agit d'intervenir sur les comportements des ménages et les modes de consommation afin d'améliorer l'utilisation de l'énergie. Ensuite, il peut y avoir une intervention sur le bâti si cela est nécessaire. Enfin, si la situation le nécessite et est réalisables, les acteurs de la plateforme accompagnent les ménages dans leur déménagement afin de leur apporter les conseils nécessaires à de meilleurs gestes d'économies d'énergie.

La plateforme apporte des solutions concrètes pour payer les factures d'énergie, en encourageant la mise en œuvre de tarifs sociaux d'énergie complémentaire, en proposant un accompagnement sur la gestion du budget des ménages et en proposant toutes les solutions financières qui existent.

Enfin, l'objectif final est d'activer les droits de chacun et d'orienter de manière adéquate chaque ménage pour éviter les navettes, la lourdeur et la lenteur administratives.

III) Des conditions d'accès strictes mais illimitées : la création d'un guichet unique

L'aspect innovant de la plateforme est le fait que, bien qu'elle ne soit accessible qu'aux ménages sous conditions de résidence (les ménages doivent résider à Grenoble), elle englobe tous les types de publics. On parle donc ici d'un dispositif ouvert à tous, sans distinction de statut d'occupation que l'on peut retrouver dans d'autres dispositifs. La Plateforme Précarité Énergétique de Grenoble peut donc à la fois permettre l'orientation des locataires, des propriétaires, mais aussi des personnes hébergées, etc ... Tout le monde, peu importe, son statut, peut bénéficier de l'expertise et de l'aide des professionnels reconnus à Grenoble.

Le principe du guichet unique de la plateforme grenobloise est régi par la loi 2013-312, qui pose le principe de l'universalité de l'accès aux conseils et à l'orientation pour tous les ménages souhaitant améliorer leurs capacités énergétiques. Par définition, un guichet unique ne restreint pas l'accès aux programmes d'aide, au contraire, il permet à tous de bénéficier d'une orientation personnalisée afin d'améliorer l'effectivité de la prise en charge et des programmes d'aide.

On a donc dans ce dispositif un principe d'inconditionnalité innovant, qui pourrait être à la base d'un changement de prise en compte de l'action des politiques publiques dans l'amélioration des conditions d'habitations. Ce programme, qui vient tout juste de naître, ne peut donc pour l'instant pas bénéficier d'un bilan. Néanmoins, il jette le base d'un nouveau type de prise en compte du phénomène : il n'y a pas de catégories sociales plus enclines à la précarité énergétique que d'autres actuellement, tout le monde est concerné par le phénomène et mérite l'attention des acteurs locaux, même si les personnes des premiers quartiles de ressources sont les plus touchées.

L'Isère est donc un territoire actif en matière de dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. On l'a vu, il existe un accompagnement durable des publics les plus précaires, et une ouverture des programmes à un public plus large afin d'apporter des solutions globales. Même si les bilans de ces programmes ne peuvent pas aujourd'hui être tirés, certaines actions pertinentes pourraient être employées à plus grande échelle, afin de décliner sur d'autres territoires des actions publiques innovantes et efficaces de réduction de la précarité.

Chapitre II. Quelles solutions pour lutter au mieux contre la précarité énergétique dans les années à venir ? Pistes de réflexion et mise à l'agenda politique de l'exigence d'une approche globale du phénomène

L'objectif de ce chapitre est de dresser des pistes de réflexion vers une prise en compte des pouvoirs publics de l'importance de cibler d'avantage à la base les causes de la précarité énergétique. En effet, nous avons pu le voir lors des chapitres précédents, la définition de la précarité énergétique et les méthodes de repérage ne sont pas suffisamment efficaces pour espérer endiguer le phénomène à moyen terme. Les causes de cette défaillance sont multiples et proviennent notamment du fait que la précarité énergétique n'est rien d'autre qu'une combinaison de facteurs : difficulté financière des ménages, état des bâtiments, environnement, ... De cette confusion de facteurs naît une lacune de reconnaissance des ménages par les institutions et acteurs sociaux.

La philosophie du PACT et la ligne directrice de cette association peut être appliquée à la lutte contre la précarité énergétique : la base d'une société en bonne santé est l'égal accès de chacun à des conditions de vie décentes. Ainsi, le logement est ce qui permet aux ménages d'avoir accès à d'autres sphères des politiques publiques (emploi, aides sociales, etc ...). Ainsi, la lutte contre la précarité énergétique ne doit pas être pensée comme une politique publique à part, mais bien dans un programme global d'amélioration de la vie en société.

Il s'agit donc de repenser les politiques publiques, non pas comme une réponse ponctuelle à un problème donné, mais bien comme un cadre d'approche global pour construire un avenir meilleur. En somme, il s'agirait de sortir des politiques publiques directives et de l'action publique verticale afin de créer un réel système de dépistage global et de réponses adaptées et personnalisées pour aider les ménages à leur

transition énergétique. Il faut donc faire les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique avec et pour les ménages, pour garantir leur effectivité et leur durabilité.

La précarité énergétique est symptomatique d'une inadéquation entre nos modes de vie, de consommations et de production. Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui en découlent amènent à repenser l'action de l'Etat en matière d'amélioration de l'habitat

Le terrain d'étude de ce mémoire a donc été l'étude des dispositifs d'action publique de repérage des situations de précarité énergétique en Isère. Des conséquences ont pu être partiellement tirées afin de dresser un bilan de la lutte contre la précarité énergétique dans un département actif en la matière. Il pourrait être pertinent, pour mener une politique d'action globale, de tirer les enseignements positifs de ces expérimentations afin de dresser, à l'échelle nationale et pour l'égalité des territoires, une ligne directrice du repérage des ménages.

Section I : La lutte contre la précarité énergétique : future cause nationale ? Encourager à davantage de sensibilisation, d'information et d'action.

La précarité énergétique est un phénomène qui peut toucher tout le monde, même si les personnes modestes sont les plus concernées. Il est important que de réels moyens soient mis en place à l'échelle nationale afin de faire de la lutte contre la précarité un engagement politique visible par les actions menées. Pour l'instant, beaucoup de discours ont été produits, mais la mise en œuvre d'action est aujourd'hui encore hésitante.

I) Qu'est ce qu'une cause nationale ? La nécessaire prise en considération du phénomène dans un plan national de lutte contre la vulnérabilité énergétique des ménages

Il s'agit d'un label gouvernemental attribué chaque année à une campagne d'intérêt public, autour d'un thème qui change tous les ans. La notion de grande cause nationale est apparue en 1977 et permet de mettre en avant une lutte pouvant grever le

développement social. Ainsi, il plusieurs campagnes ont permis de mettre en lumière des faits sociétaux qu'il est important de contrer pour veiller au bon développement de la société⁶⁹.

C'est l'activité d'une association qui est inscrite en grande cause nationale. Il y a donc là un parallèle pertinent avec l'idée que pour être efficace, une politique publique doit être une collaboration entre plusieurs acteurs afin de répondre au mieux aux problèmes sociétaux.

Faire d'une cause une grande cause nationale permet alors aux acteurs du secteurs d'occuper l'espace public afin de sensibiliser les citoyens à leurs luttes et valeurs. Les acteurs ont donc une visibilité publique grâce à des événements ponctuels, des interviews, des reportages, des spots publicitaires, etc ... de manière gratuite.

Faire de la lutte contre la précarité énergétique une cause nationale reviendrait à admettre, de la part du gouvernement, qu'il existe une réelle défaillance de la prise en considération actuellement, et qu'il serait nécessaire, pour l'intérêt général de la société, de développer et d'enrichir le débat public.

II) Etablir une gouvernance nationale adaptée à la transversalité du phénomène de précarité énergétique

La création d'un service public de rénovation énergétique pourrait être une solution efficace à moyen et long terme pour éradiquer la précarité énergétique. Ce service permettrait aux acteurs sociaux d'intervenir directement auprès des ménages en incapacité financière et sociale de réaliser les travaux d'adaptation nécessaires.

Ainsi, il faudrait un regroupement des acteurs locaux au niveau national pour partager les compétences techniques et opérationnelles. Ce regroupement permettrait donc aussi un suivi régulier de la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique.

De même, il serait judicieux d'intégrer aux plans locaux les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique existant afin de garantir une mise en œuvre globale des plans d'actions dispersés.

⁶⁹ Circulaire du 20 septembre 2010 relative à l'attribution du Label Grande Cause Nationale

Enfin, un regroupement à l'échelle nationale permettrait un ensemble de propositions cohérentes et intégrées pour garantir l'égalité des territoires.

III) Favoriser l'information des particuliers et la formation des acteurs pour détecter les situations de précarité énergétique

La sensibilisation est essentielle pour assurer une connaissance des dispositifs. Cette sensibilisation est à deux niveaux. Premièrement, il s'agit de sensibiliser les acteurs institutionnels, sociaux et associatifs sur l'urgence de la situation et les intérêts d'une mise en place d'un programme d'action. Ainsi, beaucoup d'acteurs, en contact direct avec des ménages vulnérables ne peuvent apporter de solution car aujourd'hui aucune connaissance mutuelle n'est faite. Cette connaissance mutuelle des compétences doit se faire à l'échelle locale, mais ne peut être envisagée sans une aide et un soutien fort de l'Etat. Le deuxième niveau est celui de la sensibilisation de masse, grâce à des campagnes d'information à destination des particuliers. En effet, il est communément accepté aujourd'hui que beaucoup de ménages n'ont pas connaissance des dispositifs actuels car la communication autour de ces programmes n'est pas effectuée de manière convenable. Ainsi, il faudrait insister sur le fait que toucher le cœur de la population ciblée, une politique publique doit être communiquée de façon claire et directement vers les particuliers.

Plusieurs manières de sensibiliser les particuliers peuvent être envisagées : réunion publique, tracts, spots publicitaires, ateliers pédagogiques, etc ... Les ateliers pédagogiques ont montré leur intérêt lors d'une campagne menée par l'ADEME dans un quartier de la Drôme⁷⁰ afin d'apprendre aux habitants les gestes à adopter. Plusieurs outils ont été mis à disposition des particuliers, et l'approche pédagogique et non pas infantilisante, a permis de montrer clairement le développement d'une sensibilité aux économies d'énergie chez les habitants. Ainsi, il serait souhaitable que

⁷⁰ Voir en annexe le bilan de cette campagne de sensibilisation

l'Etat se dote d'outils et de supports pédagogiques afin d'assurer une connaissance des dispositifs et des gestes d'économie d'énergie.

Section II : Etendre les conditions d'accès aux dispositifs d'aide pour améliorer les performances énergétiques à grande échelle : agir en faveur des « groupes lésés »

Il a été démontré plus tôt dans ce travail que les dispositifs actuels, et notamment le programme national Habiter Mieux ne permettent pas une lutte efficace contre la précarité énergétique, notamment parce qu'un certain nombre de groupes sociaux sont oubliés et évincés du programme.

Or, pour être une politique publique efficace et cohérente, il est nécessaire d'avoir une connaissance du public vulnérable à la précarité énergétique, public qui peut être en dehors des circuits d'aide sociale actuels.

I) Elargir les conditions d'accès aux programmes d'aide : viser les bonnes cibles et investir maintenant pour une meilleure gestion du futur

La précarité énergétique est un phénomène qui, de par sa généralité et la multitude de ses facteurs, est appelé à toucher tout le monde. La précarité énergétique est un phénomène contextuel alliant des variables économiques, sociales et physiques.

Les programmes actuels ne peuvent pas toucher tout le monde. Cela est dû notamment aux conditions de ressources financières notamment, ainsi qu'au fait d'être déjà inséré dans des dispositifs d'aide sociale.

En élargissant les conditions d'accès aux programmes d'aide financière et d'accompagnement social, on engage un investissement sur le futur. En rendant universel l'accès aux programmes d'aide, ou tout du moins aux dispositifs d'accompagnement social, on engage une politique de prévention envers les comportements défailants dangereux pour le futur. L'investissement dans des campagnes de prévention à l'échelle nationale permettra d'anticiper des situations extrêmes de précarité énergétique.

Les dispositifs locaux ont montré la pertinence d'intervenir auprès de l'ensemble des ménages modestes, peu importe leur statut d'occupation. Il s'agirait donc de réformer le conventionnement du parc locatif privé, afin de répondre au double enjeu de rénovation thermique de logements et de mobilisation de réponses sociales dans le parc privé pour la qualité du logement.

II) Favoriser la rénovation globale des ensembles d'habitations collectifs

La prise en compte de la rénovation des bâtis est aujourd'hui contrainte à une évolution nécessaire. Plutôt que continuer sur la lancée des travaux de manière individuelle, les politiques publiques prennent peu à peu conscience de l'importance de faire des travaux de manière globale, pour deux raisons principales : limiter les coûts grâce au partage des frais entre propriétaires, et rénover les bâtis plus efficacement (il est plus facile d'engager des travaux globaux qu'individuels).

Il s'agit de toucher directement le facteur de la qualité thermique des bâtiments, qui est l'une des causes de la précarité énergétique. Il faut mener de vraies campagnes d'isolation afin de diminuer le nombre de passoires thermiques. Cette diminution ne pourra être effective que si des travaux sont effectués sur les immeubles d'habitation collective.

III) Créer un guichet unique de conseil et d'orientation à l'échelle nationale

A l'image de ce qui est fait à Grenoble, la création d'un guichet unique permettrait à tous de bénéficier de conseils d'ordre juridique, financier, social et technique. Ainsi, l'on peut imaginer un document de type fiche de repérage annuel, comme un recensement, qui permettrait alors de repérer de manière globale les situations dites de vulnérabilité.

Actuellement, le repérage n'est pas efficace, notamment parce que beaucoup de ménages passent au travers des mailles du filet administratif. Il n'existe pas à l'heure actuelle un système de repérage universel et indépendant des aides sociales. Or, beaucoup de ménages ne sont pas reconnus comme nécessitant un accompagnement social et une aide financière.

Section III : La transition énergétique ... pour tous ?

Il existe actuellement une séparation en fonction du statut d'occupation des ménages : tout le monde ne peut prétendre à des aides pour travaux d'énergie. Ainsi, il existe des effets de seuils socialement inacceptables et des groupes sociaux dits lésés car ils n'ont pas les moyens d'accéder à un dispositif d'aide⁷¹.

Or, la précarité énergétique étant un phénomène global et universel, il serait nécessaire de penser des politiques globales pour garantir la transition énergétique à tous.

I) Vers un droit à la rénovation pour lutter contre les passoires thermiques du parc locatif ?

La reconnaissance d'un droit à la rénovation pour tous, et en particulier pour les ménages modeste serait souhaitable pour lutter efficacement contre les passoires thermiques. Nous l'avons largement évoqué plus tôt, il est nécessaire d'offrir un égal accès tous aux programmes d'aides financières et d'accompagnement social. Néanmoins, afin de lutter efficacement contre la précarité énergétique, il faut coupler cela à un droit à la rénovation, pour assurer la bonne qualité thermique des bâtis.

Le droit à la rénovation permettrait enfin l'instauration de règles minimales de performance thermique proposé par le groupe de travail du Plan Bâtiment Grenelle

⁷¹ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Ruegger, 2001

pour le parc locatif⁷², qui est le plus lésé dans les travaux de rénovation et dont la qualité énergétique est la plus faible. Ainsi, le droit à la rénovation empêcherait aux propriétaires de louer des passoires thermiques sans y réaliser de travaux préalables. De même, le droit à la rénovation permettrait l'inscription systématique de la valeur verte dans la fiscalité foncière afin d'encourager les travaux d'amélioration énergétique⁷³.

II) Traiter les effets de la précarité énergétique et éviter les effets de seuil : déployer un bouclier énergétique pour repérer les ménages exposés au risque de la précarité

Nous l'avons vu, plusieurs dispositifs existent pour aider les ménages à lutter contre la précarité énergétique. Néanmoins, il serait pertinent de dépasser les systèmes inadaptés actuels, qui, malgré une bonne volonté, ne sont pas liés à la réalité et ne permettent pas d'atteindre de réels effets. La faiblesse de ces programmes est le fait qu'il n'existe pas de liens entre eux, ils sont déliés les uns des autres et agissent individuellement sans apporter une solution concrète. La création d'un bouclier énergétique et de services essentiels, pourrait être une solution.

Un bouclier énergétique permettrait à chacun d'accéder aux services essentiels d'accès à l'énergie grâce à des tarifs spéciaux mieux calculés et répartis. Il éviterait des situations de privation de chauffage, humainement insupportables et économiquement coûteuses. Le bouclier peut être déployé en deux temps. Premièrement, il s'agirait de revaloriser le forfait des charges dans le APL et d'élargir l'accès à l'APL aux propriétaires occupants modestes. Le deuxième temps serait l'intégration des APL comme outil de repérage des ménages vulnérables grâce une collecte d'informations sur l'état du bâti.

Le bouclier énergétique permettrait alors d'avoir un système non stigmatisant des ménages souffrant de précarité énergétique, contrairement à ce qui existe actuellement. Les effets d'un tel bouclier seraient rapides et permettrait des

⁷² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000012/0000.pdf>

⁷³ Propositions issues du « Cahier d'acteur collectif pour une vraie prise en compte de la question sociale et de la précarité énergétique dans la transition énergétique », la Transition énergétique pour tous, Février 2013

économies tant pour les ménages que pour les collectivités territoriales. Mieux intégrer les coûts d'énergie amènerait à une meilleure équité visant à limiter globalement la dépense contrainte en énergie.

Il existe actuellement un panel impressionnant de dispositifs d'aide pour lutter contre la précarité énergétique. Malgré les efforts affichés, le fait qu'il n'existe pas un programme d'action global mine les résultats et ne permet pas aux politiques publiques d'atteindre leurs objectifs. Cela peut être expliqué par un manque de volonté de l'orientation de la politique général. Un autre élément est celui du manque de coordination entre les programmes. Enfin, la troisième explication est celle des conditions des programmes et des politiques publiques qui ne sont pas adaptées à la situation économique, sociale et environnementale de la société.

Conclusion

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de cette étude. Elles sont toutes liées à la prise en charge des ménages dans la lutte contre la précarité énergétique par l'action publique. Ainsi, si la lutte contre la précarité énergétique a connu des succès, elle n'en demeure pas moins une frange des politiques publiques peu efficace, pour des raisons variées, malgré le fait qu'assurer des conditions de vie décentes pour les ménages soit la clé de l'équilibre de la société.

Premièrement, la prise en charge de la précarité énergétique en France a longtemps souffert d'un manque de définition claire et d'éléments de compréhension pertinents. Ainsi, la notion du phénomène est récente, et son inscription dans les textes réglementaires et dans les engagements politiques ne date que de quelques années.

Deuxièmement, le problème auquel se heurtent les programmes d'aide actuellement est la question du repérage des situations de précarité énergétique. En effet, il n'existe pas à l'heure actuelle un système infallible pour repérer les ménages vulnérables à la précarité énergétique, ni de moyens efficaces pour lutter contre les passoires thermiques. Ainsi, de nombreux ménages sont oubliés par les politiques publiques. Plusieurs raisons expliquent cela : les critères d'octroi sont contraignants, tous les publics ne sont pas visés en fonction de leur mode d'occupation, le non-recours aux droits sociaux est un facteur important en France, et enfin, il existe un public invisible. Il existe donc de manière concrète des différences de traitements qui créent des « groupes lésés », c'est-à-dire des groupes de populations qui ne bénéficient pas des actions publiques.

Ensuite, la troisième conclusion est qu'il n'existe pas aujourd'hui un programme national efficace et pertinent prenant en compte toutes les variables des situations de précarité énergétique. En effet, bien que des directives et des normes soient établies, la précarité énergétique est un phénomène croissant, dont il semble difficile de cibler

efficacement la source. La réduction du phénomène, malgré de nombreux programmes, n'est pas fulgurante, et de nombreuses défaillances dans ces programmes existent encore.

Ainsi, la lutte contre la précarité énergétique se heurte à la difficulté de cibler les ménages vulnérables. Il existe une réelle différence de traitement entre les ménages, quand bien même la précarité énergétique n'est pas qu'un « fait de pauvres ».

Les dispositifs d'action mis en place en Isère ont montré leur efficacité, et des éléments de ceux-ci pourraient être transposés à des directives nationales pour limiter les inégalités territoriales et élargir les conditions d'accès aux programmes d'aide.

Bibliographie

Ouvrages :

- BRISEPIERRE Gaétan, *La vulnérabilité énergétique des territoires périurbains*, L'Harmattan, 2012
- CLERVAL Anne, *Les politiques publiques face à la gentrification*, UMR 8504, Géographie-Cités, 2009
- DECASTLBAJAC Philippe, MONOD Jérôme, *L'aménagement du territoire*, Que sais-je ? PUF, 2012
- DIETRICH RAGON Pascale, *Le logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, PUF, 2011
- DUMONT Gérard-François, *Géographie urbaine de l'exclusion dans les grandes métropoles régionales françaises*, L'Harmattan, 2011
- GUESLIN André, STICKER Henri-Jacques, *Les mots et les maux : de la précarité et de l'exclusion en France au XXe siècle*, L'Harmattan, 2012
- GUIENNE Véronique, *L'injustice sociale : l'action publique en question*, Eres, 2006
- KERCKHONE Stephen, *Grenelle de l'environnement : histoire d'un échec*, Yves Michel, 2010
- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Ruegger, 2001
- MARSHALL Thomas Humphrey, *Social Policies in the twentieth century*, Hutchinson University Library, 1965
- MERRIEN François-Xavier, TABIN Jean-Pierre, *Regards croisés sur la pauvreté*, EESP, 2012
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Que sais-je ? PUF, 2011
- PAUGAM Serge, *Le lien social*, Que sais-je ? PUF, 2008
- PAUGAM Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, le Lien Social, PUF, 3^e édition, 2005
- ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Le Seuil, 1995
- XIBERRAS Martine, *Les théories de l'exclusion*, Méridiens-Klincksiek, 1994

Articles :

- « A quoi ressemble la construction BBC en 2012 ? », Bati-Actu, 28 juin 2013
- CHANCEL Lucas, SAUJOT Matthieu, *Inégalités, Vulnérabilité et transition énergétique*, Policy Brief, IDDRI, 13 Février 2013
- DEVALIERE Isolde, « la précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », INSEE PREMIERE n° 1351, Mai 2011

- DEVALIERE Isolde, « la précarité énergétique : retour sur la genèse d'une préoccupation » Métropolitiques, Juin 2011
- DEVALIERE Isolde, « de l'inconfort thermique à la précarité énergétique : profil et pratiques des ménages pauvres », Informations sociales, n°155, 2009
- DEVALIERE Isolde, Rapport final de l'Observatoire national de la précarité énergétique : Etude de faisabilité, 9 Décembre 2008
- DEVALIERE Isolde, « au-delà des impayés d'énergies, comment appréhender la précarité énergétique ? », Populations vulnérabilités et inégalités écologiques, 2008
- DEVALIERE Isolde, « pratiques différenciées des agents EDF face aux impayés : éléments d'analyse », Métropolis n°58, 2004
- DEVALIERE Isolde, « comment prévenir la précarité énergétique ? », les annales de la recherche urbaine n°103, Septembre 2007
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, « l'Evolution des politiques sociales en France », Innov 2010, 29 mars 2010
- LEYSENS Eric, « lutter contre la précarité énergétique : pourquoi ça ne décolle pas », le Moniteur, Juin 2012
- « le gouvernement se penche sur la précarité énergétique », le Monde, Mars 2012
- MARESCA Bruno, « La précarité énergétique pose le coût du logement en France », CREDOC, Mars 2013
- MULLER Pierre, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique* 1/2005 (Vol. 55), p. 155-187
- Revue Projet : la transition énergétique, un piège pour les pauvres ? N° 334, Juin 2013
- SMETS Henri, La prise en charge des dettes d'eaux des usagers démunis en France

Rapports

- ADEME : Agir contre la précarité énergétique : une boîte à outils pour les collectivités locales et territoriales, Collection Habitat, Solidarité, Maîtrise de l'énergie, Septembre 2009
- ARENE Île de France, Lutter contre la précarité énergétique : rapport des initiatives et des besoins en Île de France, 2012
- « Cahier d'acteur collectif pour une vraie prise en compte de la question sociale et de la précarité énergétique dans la transition énergétique », la Transition énergétique pour tous, Février 2013
- De CHEVEIGNE Suzanne, Rapport final sur le projet : Réseau régional « Energie et précarité », programme de soutien à l'innovation, PUCA ADEME ANAH, Janvier 2011
- EPEE, Note de synthèse 7 Février 2008 sur la question de la précarité énergétique dans le logement social : problèmes, bonnes pratiques et propositions d'action⁷

- Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 17^e rapport annuel de la fondation annuel, 2012
- Fondation Abbé Pierre, Manifeste 2012 : en finir avec la précarité énergétique, 2012
- INSEE Enquête Nationale Logement 2006
- ODENORE, [Gérer les droits sociaux](#). Vol. n° 178. Informations sociales - CNAF - n° 178. Paris: CNAF, 2013
- PELLETIER Philippe, Rapport du groupe de travail Précarité énergétique dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle, 15 Décembre 2009
- PUCA, Précarité énergétique : nouveaux enjeux publics, nouvelles questions de recherche, Septembre 2012
- Réseau RAPPEL, « précarité énergétique : état des lieux et propositions d'actions », Mars 2011
- Réseau RAPPEL, Focus précarité énergétique, lettre du réseau n°9, Juin 2012
- Synthèse de l'analyse des dossiers soutenus par la Région dans le cadre du fonds d'atténuation de la précarité énergétique pour le département de l'Isère, 15 janvier 2013
- Synthèse du 12-14 du 9 octobre 2012 Habitat indigne : en finir avec l'inacceptable, Un Toit Pour Tous, Partenaire de la Fondation Abbé Pierre

SIGLES :

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

AL : Allocation Logement

Anah : Agence Nationale de l'Habitat

APL : Allocation pour le Logement

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CLE : Contrat Locaux d'Engagement

FART : Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique

FSE : Fonds Solidarité Energie

FSL : Fonds Solidarité Logement

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

PDH : Plan Départemental de l'Habitat

PIL : Plan d'Investissement pour le Logement

PIG : Programme d'Intérêt Général

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

SILC : Statistics on Income and Living Conditions

TEE : Taux d'Effort Energétique

TNP : Tarif Première Nécessité