



QUELLES PRIORITES DANS LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE ?

Pour des solutions durables, cohérentes
avec nos engagements climatiques

Publication définitive – Novembre 2016

Note n°18

Ces situations constituent un enjeu social, mais aussi environnemental. La lutte contre le changement climatique impose de supprimer en priorité le gaspillage que constituent les situations de « passoires » énergétiques. Si des solutions durables ne sont pas trouvées, l'élévation des prix de l'énergie, nécessaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et l'empreinte écologique, sera insupportable pour un nombre croissant de ménages et ne pourra donc pas être mise en œuvre.

Le dispositif de lutte contre la précarité énergétique s'est amélioré ces dernières années, et de nouvelles dispositions prises dans le cadre de la loi de 2015 sur la transition énergétique sont en cours d'application : chèque énergie, certificat d'économie d'énergie « précarité », etc. Mais les aides souffrent de dispersion, d'un manque de coordination, et ont le plus souvent pour base de calcul le seul niveau de revenu. Pourtant la situation d'un ménage à faible niveau de revenu mais habitant dans un logement social bien isolé est très différente de celle d'un ménage habitant dans un logement où les déperditions énergétiques sont très grandes.

Il est aujourd'hui essentiel d'introduire plus de clarté et de cohérence dans ce dispositif, en donnant la priorité à des solutions pérennes seules capables de concilier les priorités sociales et environnementales. Il faut déclencher de toute urgence des travaux dans les passoires énergétiques en particulier celles existant dans le parc locatif privé, et éviter, autant que possible, des aides directes à la consommation d'énergies fossiles, contradictoires avec la logique de l'accord de Paris sur le climat.

Sur la base d'un bilan rigoureux et exhaustif, cette note propose, dans le cadre et au-delà des réformes en cours, de :

1) Donner une vraie priorité à la réalisation de travaux dans les « passoires » énergétiques du parc résidentiel privé, qui constituent la plupart du temps des situations de vraie pauvreté énergétique.

La Fabrique Ecologique a déjà proposé la mise en place d'une obligation pour traiter ces situations mais qui, même si elle était mise en œuvre, ne suffirait pas. Il est proposé ici, en complément de ce qui existe :

- de mettre en place un dispositif coordonné pour permettre de faire rapidement des travaux de moyenne ampleur rendant le logement chauffable, étape vers une rénovation de plus grande ampleur ;
- de prévoir que les nouvelles plateformes énergétiques constituent un guichet unique coordonné pour traiter ces situations ;
- de se donner les moyens d'un financement quasi intégral grâce notamment aux certificats d'économies d'énergie « précarité » et au micro-crédit.

2) Privilégier, pour les modes de chauffage fortement émetteurs de gaz à effet de serre, l'utilisation du chèque énergie à des travaux d'isolation énergétique ou de conversion vers un mode de chauffage plus propre. Cette disposition serait introduite tant que le prix des hydrocarbures est comme aujourd'hui à un niveau très bas et dans les situations où une alternative opérationnelle de mode de chauffage existe.

SYNTHESE

Plus de 5 millions de ménages ont dans notre pays des difficultés à payer leur facture d'énergie. Se chauffer, s'éclairer et se déplacer constituent pourtant des besoins essentiels, et l'impossibilité de les satisfaire ne permet pas une vie normale. Parmi ces ménages, un certain nombre est en situation de véritable pauvreté énergétique : souvent locataires dans le secteur privé, ils n'ont pas les moyens de faire face à leurs charges.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de **La Fabrique Ecologique** entre Janvier 2015 et Février 2016.

Signataires

- **Guillaume Joly**, *co-président du groupe de travail, urbaniste*
- **Géraud Guibert**, *co-président de La Fabrique Ecologique*
- **Jocelyn Duval**, *avocat, Kalliope*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Autres membres du groupe de travail

- **Aurore Guillmann**, *cheffe de la communication et des relations institutionnelles, Médiateur national de l'énergie*
- **Frédérique Barthélemy**, *responsable des affaires institutionnelles, Direct Energie*
- **Ludovic Bidois**, *conseiller formation service de proximité, SCOP BTP*
- **Caroline Keller**, *chargée de mission information des consommateurs, Médiateur de l'Energie*
- **Gérard Luce**, *ingénieur infrastructures réseaux, SIPPAREC*
- **Priscillia Morinet**, *chargée d'études, ERDF*

Personnes rencontrées dans le cadre de ces travaux

- **Sylvie Grzeczkwicz**, *cheffe de projet Solidarité, EDF*
- **Isolde Devaliere**, *sociologue, CSTB*
- **Sophie Huet**, *directrice de projet, CDC Climat*
- **Cédric L'Haridon**, *responsable d'action territoriale, CertiNergy*
- **Bertrand Lapostolet**, *responsable de programme, Fondation Abbé Pierre*
- **José Caire**, *directeur villes et territoires durables, ADEME*
- **Nicolas Mouchnino**, *chargé de mission, UFC Que Choisir*
- **Denis Bernadet**, *Leroy Merlin Source*
- **Raphaël Claustre et Bouchra Zeroual**, *CLER*
- **Cyril Leclercq et Sonia Cortese**, *Ordre des Architectes d'Ile-de-France*

Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Guillaume Duval, Marianne Greenwood, Marc-Olivier Padis, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid. Géraud Guibert, membre du comité de lecture, n'a pas participé à cette réunion mais a été auditionné ensuite, compte tenu de sa responsabilité de co-président du groupe de travail.

Elle a été relue et fait l'objet de suggestions et de conseils de la part des personnalités suivantes :

- **Benoist Apparu**, *ancien Ministre du logement et Député de la Marne*
- **Sébastien Delpont**, *spécialiste des questions d'efficacité énergétique pour La Fabrique Ecologique*

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique.

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte aux commentaires jusqu'à la fin du mois de mai 2016 sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr). Parmi les amendements et les contributions reçues, des suggestions des personnes suivantes ont été retenues : **Jean-François Louineau**.

La Fabrique Ecologique tient à remercier l'ensemble des contributeurs pour leurs remarques et commentaires avisés qui ont permis d'améliorer cette publication.



Remerciements de Guillaume Joly, président du groupe de travail

La précarité énergétique est une thématique transverse qui impacte plusieurs domaines, ce qui s'est traduit par la composition délibérément diversifiée du groupe de travail. Je profite de ces quelques lignes pour remercier l'ensemble du groupe pour le travail commun.

Je tiens à remercier tout particulièrement Frédérique Barthélémy, Directrice de la communication et des relations institutionnelles chez Direct Energie, et Jocelyn Duval, avocat associé au sein du cabinet Kalliope, pour leur aide, leur implication et leur pertinence, de même que l'ensemble de l'équipe de La Fabrique Ecologique ainsi que son Président Géraud Guibert.

La lutte contre la précarité énergétique est à l'image des situations individuelles, multiple, et la solution à laquelle le groupe de travail a abouti s'inscrit dans un panel de réponses qui sont également à conforter, toutes s'inscrivant dans la dynamisation des réponses de réhabilitation ambitieuses pour tous.



Sommaire

Introduction	 page 5
Partie I : Précarité et transition énergétique : où en est-on ?	 page 6
A. Précarité et pauvreté énergétique	page 6
B. Les multiples dispositifs de lutte contre la précarité énergétique	page 9
C. Un dispositif complexe qui manque en partie ce qui devrait être sa cible prioritaire	page 10
Partie 2 : La pauvreté énergétique et l'articulation avec l'action climatique : deux priorités pour agir	 page 13
A. Se donner les moyens de traiter massivement les situations de pauvreté énergétique	page 14
B. L'impérieuse prise en compte des priorités climatiques	page 20
Conclusion	 page 22



Introduction

La précarité énergétique affecte les ménages disposant de revenus modestes, d'équipements de chauffe vétustes et inadaptés, de logements peu performants sur le plan énergétique, et n'ayant pas d'autre solution que de prendre leur véhicule pour aller travailler. Elle concerne de plus en plus de personnes et ses conséquences sont multiples.

Elle représente un enjeu climatique et environnemental considérable, car elle est une source importante de gaspillage d'énergie et génère inutilement des émissions de gaz à effet de serre.

Elle constitue un défi majeur en matière sanitaire et sociale, au même titre que la mise en œuvre du droit au logement ou l'accès à une alimentation suffisante et saine. Un logement humide et mal aéré est propice au développement de maladies respiratoires et de peau, il entraîne des difficultés dans la vie sociale et pour des activités statiques comme les devoirs scolaires. Le coût des dépenses qui en découlent est très important.

Plusieurs mesures ont été prises ou sont en train de l'être pour mieux combattre la précarité énergétique, mais elles risquent, en l'état actuel des choses, de manquer ce qui devrait être la cible : la réalisation de travaux d'isolation et de rénovation énergétique. Ceux-ci doivent être effectués là où c'est le plus nécessaire, de manière adaptée aux conditions climatiques différentes selon les régions, et en prenant en compte la problématique du rafraîchissement si importante sur le plan sanitaire pour les plus fragiles. Ils constituent la seule solution conforme dans la durée à la double exigence sociale et climatique. La seule aide monétaire, si elle peut se justifier sur le plan social, risque en revanche de constituer un signal climatique contreproductif, notamment si elle porte sur les énergies fossiles et en particulier le fuel.

Les propositions de la présente note se focalisent sur les questions de précarité énergétique liées aux besoins en chauffage et en eau chaude sanitaire. Elles ne traitent pas de l'électricité spécifique (électro-ménager, bureautique, téléphonie) et de la mobilité. Elles constituent une contribution à la réflexion et à l'action, mais sans prétendre vouloir ainsi tout régler¹.

Elles sont complémentaires d'autres démarches qui ont le mérite d'exister et qu'il serait utile de faire monter en puissance. Elles ne sont pas en tout cas destinées à s'y substituer, notamment tant que le rythme de rénovation énergétique des logements reste très insuffisant par rapport aux priorités affichées et aux objectifs climatiques².

¹ La Fabrique Ecologique a par exemple déjà proposé plusieurs mesures sur la rénovation énergétique des logements, dans une note d'un groupe de travail présidé par S. Delpont :

http://media.wix.com/ugd/ba2e19_68dc071767bd4020a54b2bdfd7ba670a.pdf

² L'équivalent d'environ 250 000 rénovations lourdes s'effectuent chaque année en France, pour un objectif gouvernemental de 500 000 par an et un rythme nécessaire pour atteindre nos objectifs climatiques de 1,85 millions de logements chaque année. Cf : Décryptage de La Fabrique Ecologique « Comment les mots s'affranchissent de la réalité » par J-R Brunetière :

http://media.wix.com/ugd/ba2e19_23768f5fc8874ab9b8339049e8b87c68.pdf



Partie I
PRECARITE ET
TRANSITION
ENERGETIQUE :
OU EN EST-ON ?



En France, 5.6 millions de ménages, représentant 12 millions de personnes, étaient en 2013³ en situation de précarité énergétique. Ce nombre est en forte hausse par rapport à 2006 (2.7 millions de ménages). Ces chiffres d'une importance jamais atteinte dans le passé reflètent certes notamment le niveau des prix des hydrocarbures de 2013, plus élevé qu'aujourd'hui.

Ils rappellent cependant l'urgence d'agir pour lutter contre la précarité énergétique. Le renchérissement à terme du coût des énergies carbonées est nécessaire et inévitable dans la lutte contre les changements climatiques, en particulier pour financer le renouvellement de nos infrastructures de production, de transport et de distribution des énergies. La question de la possibilité pour les particuliers les plus vulnérables de faire face à cette hausse est et sera donc nécessairement posée.

A. PRECARITE ET PAUVRETE ENERGETIQUE

La précarité souffre d'une définition officielle très imprécise et d'instruments de mesures incomplets qui permettent mal d'appréhender les situations les plus problématiques.

I. Une définition officielle inadaptée

La précarité énergétique est une notion de plus en plus utilisée dans le débat public. Son concept est en principe simple, puisqu'il s'agit de ménages ayant des difficultés à utiliser l'énergie en raison de son coût. Il existe cependant, à partir de cette définition relativement large, des réalités très différentes.

La définition officielle dans notre pays date de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 qui a posé le cadre juridique de la lutte contre la précarité énergétique. Ce texte, qui a pour fondement la loi de 1990 du droit au logement, indique qu' « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* ».

Cette définition permet d'inclure les ménages qui se restreignent eux-mêmes mais a pour défaut de ne pas prendre en compte tout ce qui concerne la mobilité. Le coût des déplacements en région périurbaine ou rurale peut pourtant être important et une partie de ces dépenses, par exemple pour les trajets domicile-travail, est tout aussi obligatoire que le chauffage ou l'éclairage.

Cette définition ne permet pas en outre de distinguer les situations de précarité selon l'ampleur des difficultés rencontrées. Parmi ceux qui sont concernés, certains arrivent à chauffer leur logement avec difficulté et au détriment d'autres dépenses, d'autres n'y parviennent pas, compte tenu à la fois de leur niveau de revenu et de la situation de véritables passoires énergétiques de leur logement. Compte tenu des efforts importants faits depuis une décennie dans le logement social, ces situations se rencontrent chez certains propriétaires en région rurale, mais existent surtout chez les locataires du parc privé. En matière de qualité du parc, les logements occupés par leurs propriétaires et le parc locatif social sont en situation comparable, alors que les locations du secteur privé ont une proportion d'étiquettes « énergie » peu ou pas performantes (étiquettes D, E, F et G) supérieure de moitié⁴.

Cette définition ne permet pas enfin de caractériser les situations de précarité au regard des enjeux climatiques et de la diminution nécessaire des ressources fossiles non renouvelables. Compte tenu de la quasi disparition du chauffage au charbon, c'est l'utilisation du fuel qui est la plus problématique au regard du changement climatique. Cette utilisation constitue ainsi un élément indéniable de fragilité si, comme c'est attendu, on anticipe un accroissement du prix du carbone et une remontée de celui des hydrocarbures.

³ Enquête menée par l'observatoire national de la précarité énergétique ; dernier chiffre connu.

⁴ Note de juillet 2014 du Commissariat Général au Développement Durable « le parc des logements en France métropolitaine en 2012 ».



2. Des données très lacunaires

De nombreuses lacunes existent aujourd'hui dans l'appréhension de la réalité des situations de précarité énergétique, ce qui constitue un lourd handicap pour les politiques publiques. Ces carences sont dues notamment à l'absence d'une évaluation systématique du bâti, et de la difficulté du croisement avec la situation réelle des ménages concernés. Un des problèmes est en outre le partage des données, qui doit rester compatible avec la protection de la vie privée.

Il est par exemple fort dommageable qu'aucune statistique fiable n'existe permettant de croiser rigoureusement la situation énergétique du logement, le statut de l'occupant locataire ou propriétaire et le niveau de revenu. On ne peut en effet se contenter de s'appuyer sur les Diagnostics de Performance Énergétique. Cette carence empêche ainsi d'appréhender dans de bonnes conditions le nombre et l'identité de ceux qui sont le plus en difficulté en matière énergétique.

Dans une étude approfondie et exhaustive parue en 2015⁵, l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) a formulé sur ce sujet plusieurs propositions intéressantes. Par exemple les compteurs communicants pourraient être un levier d'amélioration de la connaissance, voire les vecteurs d'une tarification dédiée et incitative réservée aux seuls ménages en précarité énergétique. En tout cas, la connaissance doit progresser, au niveau national et local. Ceci permettra un vrai ciblage, qui ne peut se contenter des procédures actuelles.

3. Des instruments de mesures trop partiels

Pour mesurer la précarité, le principal indicateur utilisé, non repris dans la loi, est la part et donc le taux d'effort des dépenses consacrées à l'énergie. Actuellement, l'énergie dans l'habitat représente en moyenne 7,7% de la consommation des ménages français, mais les 20% de ménages les plus pauvres consacrent à l'énergie une part de budget proportionnellement 2,5 fois plus élevée que les 20% les plus riches. On considère généralement que la précarité énergétique commence avec un taux supérieur à 10% (d'après l'INSEE, environ 3,8 millions de ménages et 6,7 millions de personnes dans notre pays), les ménages les plus riches consacrant en moyenne 6% de leur revenu aux dépenses énergétiques.

Cet instrument de mesure n'est cependant pas très représentatif des situations⁶. Pour les ménages à faible revenu, un taux de 10% est un effort particulièrement important, eu égard au revenu en absolu que cela leur laisse pour vivre au quotidien. Il serait ainsi utile de distinguer la précarité et la pauvreté énergétique, celle-ci pouvant avoir comme caractéristique un cumul de tous les facteurs de fragilisation et un taux d'effort supérieur à 15%. Dans le cas des locataires, le ratio entre les revenus et le couple « loyer + charges » est un bon moyen d'évaluer la situation d'un ménage.

Au-delà de cet indicateur, d'autres méthodes complémentaires sont à bien des égards indispensables. L'une, dite « subjective », s'efforce d'identifier les ménages déclarant souffrir du froid dans les pièces à vivre ; d'après l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), ce nombre monte à 11,5 millions de foyers en prenant en compte le critère de ressenti de froid dans le logement. Une autre méthode cherche à identifier les ménages qui autolimitent leur consommation de chauffage ou d'eau chaude sanitaire. Une troisième se fonde sur les impayés d'énergie, en constante augmentation.

L'ONPE préconise à juste titre la conjugaison de ces différentes approches. C'est ce qu'il fait dans l'étude qu'il a publié en novembre 2016, où il retient au moins un des trois critères suivants : taux d'effort énergétique élevé (10 % des revenus consacré à ses dépenses d'énergie pour un revenus par unité de consommation inférieurs au 3e décile, soit 16 309 euros), faible reste à vivre (revenu par unité de consommation une fois déduit les dépenses d'énergie inférieur à 60 % de la médiane), sensation de froid (base déclarative avec un revenu par unité de consommation inférieur au 3e décile). Au-delà de la précarité énergétique, il est essentiel que soit reconnue officiellement l'existence des situations de « pauvreté énergétique », fondées sur un taux

⁵ IDDRI, « La précarité face aux défis des données » - Avril 2015 : http://www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/ST0115_TE%20et%20al._précarité%20énergétique.pdf

⁶ Voir les notes et rapports sur ce sujet de l'Observatoire national de la précarité énergétique : <http://www.onpe.org/>



d'effort énergétique de plus de 15% et qui se rencontrent généralement pour des appartements de petite surface dans le locatif privé en étiquette F et G et des maisons rurales chauffées au fuel.

B. LES MULTIPLES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

Le dispositif d'aide existant est composé de plusieurs procédures et a été progressivement amélioré depuis une décennie, en particulier par la mise en place avec la loi d'avril 2013 d'une trêve hivernale de l'énergie, dont la durée a été alignée sur la trêve locative par la loi de transition énergétique d'août 2015, par l'extension des tarifs sociaux et par la mise en œuvre d'une procédure d'attribution automatique. Ces principales dispositions sont récapitulées dans l'encadré ci-dessous.

Le dispositif de lutte contre la précarité énergétique

a) En cas de non-paiement des factures par les clients domestiques, trois mesures sont possibles : la réduction de puissance, la suspension de la fourniture et la résiliation du contrat. Le nombre total d'opérations de ce type a été d'environ 620 000 en 2014, contre 580 000 opérations en 2012 selon le médiateur national de l'énergie. Des aides au paiement de la facture en cas d'impayés peuvent également être accordées par les centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations caritatives ou le Fonds de solidarité logement (FSL) géré au niveau du département.

b) En matière de mesures palliatives, des tarifs sociaux de l'énergie ont été mis en place pour réduire les factures des ménages les plus modestes. Ils ont pour objectif d'éviter la formation de dettes auprès des fournisseurs, ou de les apurer lorsque la situation s'est dégradée sans avoir pu être contrôlée. Pour l'électricité, le tarif de première nécessité (TPN) est entré en vigueur le 1er janvier 2005 (aujourd'hui environ 95€ en moyenne annuelle par bénéficiaire). Pour le gaz, le tarif spécial de solidarité (TSS) est entré en vigueur le 12 août 2008 (environ 110€ en moyenne annuelle par bénéficiaire).

Le nombre de foyers éligibles a été porté ces dernières années à 3.7 millions, soit un chiffre proche de l'estimation du nombre de foyers en situation de précarité énergétique, et une procédure d'attribution automatique a été mise en place en mars 2012 : l'administration fiscale ou les organismes d'assurance maladie, selon les cas, communiquent aux fournisseurs d'électricité les coordonnées des personnes susceptibles d'en bénéficier. Mais compte tenu du taux de non recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), de la complexité du dispositif et du problème de recoupement des fichiers, le nombre de foyers réellement bénéficiaires plus de trois ans après l'automatisation est de 2,5 millions fin 2014, et serait de 3 millions fin 2015.

c) S'agissant des dispositifs curatifs pour traiter le bâti, il existe plusieurs dispositifs réalisant des diagnostics et prodiguant du conseil via notamment les associations. Le principal programme d'aide sous condition de ressources, « Habiter Mieux », est géré par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Il s'applique à des travaux lourds visant un gain de performance énergétique de 25% entre la situation initiale et après travaux. L'ANAH a co-financé la réhabilitation de 78 000 logements en 2015, dont 50 000 ont fait l'objet d'une rénovation énergétique. L'objectif de rénovation énergétique va être porté à 70 000 logements en 2016.

Il existe enfin un crédit d'impôt pour financer des travaux d'isolation énergétique. Il prend la forme d'un versement pour les ménages ne payant pas d'impôt sur le revenu. Mais l'utilisation pour les précaires est gênée par le fait de devoir faire l'avance des fonds, le chèque n'étant adressé que l'année suivant les travaux.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte, promulguée le 18 août 2015, a de son côté pour ambition affichée de faire de la lutte contre la précarité énergétique un objectif fondateur. L'article 3 fixe un objectif de rénovation énergétique de 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15% de la précarité énergétique d'ici 2020.



Plusieurs dispositions sont prises pour y parvenir, dont les modalités d'application sont en cours de mise en place :

- la performance énergétique devient un des critères de décence d'un logement dans le cadre de la lutte contre les logements indignes (article 12). Il s'agit là d'une avancée pour contraindre juridiquement les propriétaires de logements très dégradés à une mise aux normes. Elle est cependant loin de garantir la réalisation effective de travaux énergétiques qui dépendra du déclenchement d'une procédure juridique qui peut être longue ;

- le déploiement d'un réseau de plateformes territoriales d'accueil, d'information et d'orientation pour les projets de rénovation énergétique est mis en œuvre à l'échelle des intercommunalités (article 22). Les régions (article 188) ont la possibilité, mais non l'obligation, de développer des actions visant à lutter contre la précarité énergétique en matière de logement ;

- les fournisseurs d'énergie sont dorénavant soumis à des obligations d'économie d'énergie pour les précaires énergétiques via les certificats d'économies d'énergie dédiés (article 30-I). Ils peuvent le faire « soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie provenant d'opérations réalisées au bénéfice de ces ménages, soit en les déléguant pour tout ou partie à un tiers, soit en contribuant à des programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés ». Leur obligation⁷ est moins élevée que ce qui était initialement prévu, la montée en puissance devant s'effectuer progressivement⁸ ;

- un chèque énergie est créé (article 201). Celui-ci a pour objectif d'aider les ménages à payer leur facture d'énergie quel que soit le mode de chauffage utilisé, et est ainsi censé se substituer aux tarifs sociaux. Il est prévu une mise en œuvre progressive et une généralisation au plus tard au 1er janvier 2018. Un projet de décret d'application a été mis en discussion : le montant, payé par une agence de services et de paiement, devrait être de 144€ par an pour une personne seule. Le chèque pourra être échangé sur demande du ménage contre un chèque dédié aux travaux valable lui 3 ans, afin d'être cumulable avec d'autres chèques « annuels ».

C. UN DISPOSITIF COMPLEXE QUI MANQUE EN PARTIE CE QUI DEVRAIT ETRE SA CIBLE PRIORITAIRE

La lutte contre la précarité énergétique a deux objectifs : social, compte tenu du poids des dépenses d'énergie dans le budget de certains ménages, et climatique, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Son objectif prioritaire devrait être de traiter durablement les situations les plus difficiles, celles des ménages en situation de pauvreté énergétique, cumulant le handicap d'un revenu modeste et d'un logement passoire énergétique. Ce n'est pourtant pas le cas.

I. Les limites de l'approche par les seuls revenus

Lorsque l'on examine de près les modalités de fonctionnement des différentes procédures d'aide, une réalité saute aux yeux : le seul critère utilisé est le niveau de revenu.

C'est le cas des aides de l'ANAH, où les ménages bénéficiaires sont classés en deux catégories : modestes (45% des ménages français, revenu fiscal de référence inférieur à 24 107 € en Ile-de-France et 18 342 € pour les autres régions pour une personne) et très modestes (25% des ménages français, 19 803 € en Ile-de-France et 14 308 € pour les autres régions pour une personne).

Les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, initialement attribués aux ménages éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), ont été étendus en 2012 aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une

⁷ Précisée par l'article 4 du décret n°2015-1825 du 30 décembre 2015 (article R221-4-1 du code de l'énergie) pris en application de la loi de transition énergétique.

⁸ Exprimée en kilowattheures d'énergie finale cumulée actualisés (ou kWh cumac), elle est de 150 TWhc pour la période 2016-2017, contre les 250 TWhc initialement prévus.



assurance complémentaire de santé (ACS) et aux ménages dont le revenu fiscal de référence (par foyer fiscal) est inférieur à 2 175 € par part (loi Brottes du 17 avril 2013).

Les nouvelles obligations de certificats d'économies d'énergie correspondant aux situations de précarité énergétique se fondent pour les définir sur les barèmes de l'ANAH (arrêté du 31 décembre 2015). Quant au nouveau chèque énergie, la loi de 2015 prévoit qu'il est attribué aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond.

Certaines de ces procédures sont susceptibles dans certains cas de poser des problèmes de confidentialité lorsqu'une preuve du droit de bénéficier de la procédure doit être adressée à un organisme privé. C'est le cas par exemple pour les certificats d'économies d'énergie « précarité » pour lesquels les vendeurs d'énergie pourront collecter l'avis d'imposition de leurs clients justifiant qu'ils sont en situation de précarité. D'autres documents justificatifs alternatifs pourront être également reconnus, comme les factures d'énergie où figurent les tarifs sociaux, l'attestation de la CMUC ou de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (arrêté du 31 décembre 2015).

Le seul critère de revenu ne permet pas en outre de prendre en compte la diversité des situations dans le logement. Le revenu fiscal de référence s'applique soit au propriétaire (ANAH), soit au locataire (tarifs sociaux). Il ne permet pas de distinguer ceux qui sont propriétaires de leur logement (la moitié d'entre eux) et n'ont donc pas de dépenses de loyer. Il n'appréhende pas la situation réelle des ménages (ex: concubinage, colocation, différences de revenus au sein d'un même ménage), ce qui peut conduire à des attributions pour des personnes au revenu relativement élevé.

Le chèque énergie permet certes de prendre en compte le nombre de personnes dans le logement et d'écarter les revenus plus élevés. Mais, à l'inverse, il laisse de côté des ménages au-dessus des trois premiers déciles de revenus et pourtant en vraie situation de précarité car ils ont un taux d'effort important.

De façon plus générale, le seul revenu n'est pas représentatif de la réalité des situations et est donc inégalitaire. Un ménage aux revenus très modestes peut bénéficier d'un logement très peu consommateur ou bien chauffé collectivement et ne pas rencontrer de difficultés énergétiques. Certains ménages à faible revenu ont ainsi des dépenses énergétiques faibles, en particulier dans le logement social où des efforts importants d'isolation ont été accomplis.

Il serait donc important, en tout cas pour certaines situations, de réintroduire un critère correspondant à l'état énergétique du logement dans une région donnée, ce que prend en compte par exemple la part du revenu consacrée aux dépenses énergétiques. Ainsi les précaires énergétiques sont surreprésentés dans la zone climatique la plus froide (5 points de plus que la moyenne), et moins ailleurs. Un ménage modeste, mais vivant dans un logement social bien isolé, peut avoir un taux d'effort largement inférieur à celui d'un ménage d'un niveau de revenu supérieur mais habitant dans une passoire thermique.

Au final, le croisement entre la situation et les difficultés économiques d'un ménage en termes de charges (capacité à payer ses dépenses d'énergie) et les caractéristiques techniques des logements (efficacité thermique du bâtiment) est indispensable. Ces deux causes ont d'ailleurs été identifiées par le législateur. Leur prise en compte confirme, s'il en était besoin, la situation particulière de certains ménages, doublement pénalisés par leur niveau de revenu et l'état de leur logement, d'où l'importance rappelée précédemment de la production d'une meilleure connaissance.

2. Une complexité qui ne règle pas les situations de pauvreté énergétique

La complexité du système d'aide est une réalité, avec de multiples procédures différentes. Cette situation est aggravée par la multiplication des guichets (point info-énergie, plateformes territoriales de rénovation énergétique, ANAH, Fonds de solidarité logement, etc.). Certains s'adressent aux propriétaires, d'autres à l'occupant, qu'il soit propriétaire ou locataire, sans intégrer la réalité de certaines situations de passoires énergétiques mises en location dans le secteur privé, où le locataire est en situation de précarité ou de pauvreté énergétique alors que c'est au propriétaire d'entreprendre des travaux.



Avec cette grande dispersion, les dispositifs ont du mal à atteindre un effet de levier suffisant. Certains programmes connaissent un succès relatif (« Habiter Mieux » ou les Services Locaux d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie qui portent sur les éco-gestes). Mais ils n'ont pas l'envergure nécessaire pour enclencher une massification des réalisations à même de sortir de façon pérenne les ménages de la précarité énergétique ou de prévenir leur chute dans cette situation. Il est donc primordial de renforcer tous ces dispositifs, tout en les complétant par une intermédiation entre eux : les ménages ayant réalisé des travaux de petite envergure et en ayant tiré profit ne seront que plus confiants pour réaliser par la suite des travaux plus conséquents.

Aucun de ces guichets n'est en outre en situation de traiter correctement et globalement les situations de pauvreté énergétique. Malgré les intentions affichées, les mesures prises n'ont pas permis jusqu'à présent de mettre en place des guichets uniques que chacun appelle pourtant de ses vœux. Cette carence constitue un handicap majeur pour traiter le problème de personnes souvent très éloignées des logiques administratives et dont les accompagnants sociaux n'ont ni le temps ni les moyens d'appréhender l'ensemble des contraintes techniques et financières d'une rénovation énergétique.



Partie 2

**LA PAUVRETE
ENERGETIQUE ET
L'ARTICULATION
AVEC L'ACTION
CLIMATIQUE : DEUX
PRIORITES POUR
AGIR**

Plutôt que de poursuivre la multiplication de dispositifs coûteux dont l'efficacité reste à démontrer, il est proposé de mieux se concentrer sur les priorités permettant de trouver des solutions aux problèmes les plus sensibles.

L'important, pour des raisons à la fois sociales et climatiques, est de traiter en priorité les situations de vraie pauvreté énergétique, en faisant en sorte que les solutions soient optimales dans la lutte contre les changements climatiques.

A. SE DONNER LES MOYENS DE TRAITER MASSIVEMENT LES SITUATIONS DE PAUVRETE ENERGETIQUE

Pour les situations de pauvreté énergétique, qui pourraient en première analyse être définies par un taux d'effort des dépenses consacrées à l'énergie supérieur à 15%, soit 1,6 millions de ménages selon les derniers chiffres connus⁹, une aide financière par les tarifs ou tout autre moyen est indispensable à court terme, mais la vraie solution durable est de faire des travaux dans les logements.

La reconnaissance du caractère indécemment du logement due à ses caractéristiques énergétiques, contenue dans la loi de 2015, devrait déboucher sur une forme d'obligation, ce que La Fabrique Ecologique a déjà recommandé dans une note précédente¹⁰. Mais celle-ci risque de mettre du temps à déboucher sur des travaux effectifs, face à des propriétaires qui n'ont pas les moyens et (ou) la volonté de faire des travaux.

Le principe général devrait être dans ces situations de déclencher rapidement des travaux pour rendre ces logements tout simplement chauffables, sans chercher obligatoirement la meilleure performance. Il s'agit de procéder rapidement à de petits travaux d'amélioration des équipements de chauffe et de traitement des déperditions de chaleur les plus importantes du logement, afin d'améliorer concrètement la situation des ménages. Ceux-ci s'inscriraient cependant dans le cadre d'une approche globale de rénovation mais en procédant à une première étape sur les travaux les plus prioritaires.

La logique de cette proposition se situe à mi-chemin entre l'aide à la pierre – qui vise une amélioration forte de la performance énergétique du logement – et l'aide à la personne – qui vise à remettre financièrement à flot la personne grâce à l'aide au paiement des factures d'énergie.

I. Un dispositif coordonné contre la pauvreté énergétique

L'objectif de résorber la pauvreté énergétique par des travaux suppose de mettre la personne et ses besoins au cœur de la démarche et de développer un accompagnement personnalisé.

a) Un accompagnement spécifique

Il est particulièrement important pour ces situations de pauvreté énergétique d'éviter tout bricolage désordonné et de mettre la personne et ses besoins au cœur de la démarche. L'objectif est bien sûr d'atteindre une certaine performance énergétique, mais en recherchant la solution la plus adaptée aux besoins à court terme du ménage plutôt que d'atteindre la norme idéale.

Il s'agit donc dans ces situations de consacrer davantage de financement à de l'ingénierie d'accompagnement du projet des ménages, plutôt qu'à une évaluation grossière et théorique de la performance énergétique du logement. Il vaut mieux assumer de ne pas avoir une évaluation ex-ante fine du gain énergétique projeté, qui resterait par exemple en deçà des 25% exigés par le programme « Habiter Mieux », mais bien de souligner le « sur-mesure », au sens propre comme au sens figuré, des préconisations et réalisations qui seront faites au bénéfice du ménage.

⁹ Observatoire national de la précarité énergétique - Les chiffres-clés de la précarité énergétique, édition n°1 - Avril 2015.

¹⁰ Cf supra : http://media.wix.com/ugd/ba2e19_68dc071767bd4020a54b2bdfd7ba670a.pdf



L'accompagnement des précaires est pour les travaux de rénovation énergétique de nature très différente de celui des ménages solvables. La plupart des travaux d'amélioration thermique relèvent de la responsabilité du propriétaire bailleur – qui doit être impliqué – alors que parfois la relation avec le locataire est ténue ou difficile. La médiation entre locataires et propriétaires bailleurs est la clé du retour à la confiance entre ces deux protagonistes, et donc du déclenchement des travaux.

Les principes qui doivent guider les travaux :

Le prérequis est d'intervenir dans un logement qui soit sain : pas de problème structurel prégnant et (ou) de vétusté des réseaux électriques.

Physiologiquement, pour éviter la sensation de froid, le corps humain a besoin de bénéficier d'une source de chaleur par rayonnement, d'une homogénéité de la température des parois de la pièce de vie et d'un air relativement sec ne se déplaçant pas trop vite.

En l'occurrence et à titre d'illustration, chauffer correctement un logement mal isolé, doté de fenêtres simple vitrage, avec un convecteur électrique, se révèle impossible. Les parois non coupées du froid extérieur impliquent un rayonnement froid que le chauffage ne compense pas puisqu'il ne produit par définition que de l'air chaud et pas de rayonnement. Bien que l'air puisse au final être à 25°C une fois le plafond surchauffé, la proximité avec une paroi froide fera que la personne aura froid. Eviter la proximité avec une paroi vitrée froide est d'autant plus malaisé que le logement est petit. Il faut donc traiter :

- les types de chauffage : équiper le logement d'une source de rayonnement et se débarrasser des convecteurs électriques. Ainsi, dans le cas de l'électrique, on peut avoir recours à des panneaux rayonnants ou des chauffages à inertie (bain d'huile), en fonction du mode de vie des habitants ;

- les parois froides : la solution technique habituelle est le remplacement pur et simple de la fenêtre, mais ce n'est pas toujours financièrement possible. On pourra ajouter une plaque de polycarbonate¹¹ afin de couper le rayonnement froid. Les doubles-rideaux isolants et leur tringle sont également préconisés ;

- la ventilation : couplée à une amélioration de la gestion de l'humidité dans le logement grâce à l'aération, elle s'avère nécessaire pour réguler le taux d'humidité, et lorsque le bâti est sain elle évite les dysfonctionnements liés aux moisissures. Un air plus sec est également plus facile et rapide à chauffer ;

- la séparation des pièces de vie : la vitesse de circulation de l'air est un des paramètres qui joue le plus sur le confort ressenti par les personnes. La pose de matériel permettant de couper les courants d'air sous les portes, ou même de parois amovibles et saisonnières en matériau léger et maniable, type plaque de polycarbonate ou rideaux à l'image de ce qui peut être fait pour les fenêtres, a toute sa pertinence ;

- remplacement éventuel des équipements relatifs à l'eau chaude sanitaire, en cas de vétusté ou de surdimensionnement évident (par exemple un ballon de 150 litres pour une personne seule).

Ces différents postes peuvent constituer une solution « universelle » qui pourra être déclinée : prise de mesures lors de la première visite de diagnostic, adaptation au mode de vie du ménage et inévitablement à l'architecture du logement.

Dans le cas des situations de pauvreté énergétique et en particulier en région rurale, des dynamiques d'entraide peuvent être provoquées pour que les ménages ne soient pas isolés et pour que l'intervention des entreprises porte bien sur des postes techniquement exigeants (électricité, conversion du système de chauffe, etc.).

Plusieurs associations, qu'elles soient caritatives ou spécialisées dans l'énergie, proposent déjà des sessions de sensibilisation aux ménages précaires, avec, par exemple, des ateliers collectifs sur les éco-gestes (Espaces

¹¹ Certains polycarbonates ont des performances thermiques similaires à celles du double-vitrage.



Info Energie) ou des réalisations plus pérennes (aide aux travaux locatifs dans une logique d'auto-réhabilitation – Compagnons Bâisseurs).

Parallèlement, des enseignes de grande distribution et de bricolage développent des ateliers pour leurs clients, afin qu'ils apprennent les bons gestes sur certains postes de travaux accessibles techniquement, voire forment des binômes d'entraide. Pose de rideau, de régulation de chauffage et d'autres petits dispositifs sont ici ciblés.

En ce qui concerne les ménages ruraux, habitant a priori des maisons individuelles, contrairement aux locataires plus nombreux en collectif, des dynamiques de mutualisation des chantiers et de l'apprentissage peuvent être impulsées, pour que les ménages puissent s'entraider sur les postes techniquement accessibles mais très mobilisateurs de temps (pose d'isolation, reprise des murs selon des méthodes vernaculaires, etc.). Ceci se traduit par l'auto-réhabilitation, même si une partie des travaux (réseaux électriques, gaz, etc.) est réalisée par des entreprises.

Ces approches ne suffisent pas, en particulier car elles ne permettent pas de coordonner les actions, un des inconvénients possibles des nouvelles aides en cours de mise en place (chèque énergie et CEE précarité) étant le risque d'accentuer la dispersion et de privilégier les petits investissements spontanés peu efficaces, comme sur des poêles à pétrole, des isolants minces ou des chauffages à quartz, présentés dans la presse comme la panacée.

Il est donc proposé la mise en place d'opérateurs qui seraient le coordinateur du parcours d'accompagnement du ménage. Ceci pourrait s'opérer à partir des structures associatives ou des organismes spécialisés. Les collectivités dont les compétences sont mobilisées (les régions sur le développement économique et les départements sur la lutte contre la précarité énergétique) pourraient lancer conjointement un appel à manifestation d'intérêt pour créer ces opérateurs.

Le cahier des charges défini à cette occasion leur demanderait de concilier des compétences en termes :

- d'accompagnement et de conseil aux personnes sur la pertinence de leur inscription dans le dispositif, sur les usages qu'ils font et feront de leurs équipements actuels et futurs grâce à un module dédié aux économies d'énergies ;

- de définition de solutions de travaux, par exemple des structures facilement amovibles, saisonnières, réversibles mais néanmoins pérennes. Un véritable travail d'articulation entre les compétences d'architecte d'intérieur, de thermicien et d'artisan reste à inciter, prenant notamment en compte les enjeux du patrimoine. Un vivier intéressant sur cette question est celui des fab-labs qui sont complètement sur cette logique transversale et d'innovation. La dimension « ventilation » devra aussi être prise en compte, afin de permettre la meilleure installation possible de ce type d'équipement qui reste à l'heure actuelle assez mal traitée (lacunes de formation des architectes et artisans) ;

- d'accompagnement des ménages dans la ou les solutions de financement qui auront été prédéfinies (cf. infra), sur la compréhension du fonctionnement des nouveaux équipements et sur la gestion de l'humidité dans le logement. Pour une bonne appropriation par les ménages du dispositif de rénovation, un travail de déconstruction de leurs représentations de type « *je n'ai pas besoin que l'on m'explique, je sais déjà que je fais bien* » et sur leurs pratiques en matière de gestion énergétique est également nécessaire.

Les artisans purement privés ne vont pour le moment pas sur ce champ-là, de même que les structures publiques dédiées, positionnées sur des types de travaux beaucoup plus lourds (logique d'intervention en tiers-financement). En revanche, le mouvement SCOP peut être porteur de ces interrogations. Le fait qu'elles puissent – sur une partie de leurs activités, celles relevant de l'intérêt général – toucher des subventions et compléter leurs sources de financement par la vente de prestations est très intéressant et a un fort potentiel. Il leur faut demeurer « rentables » et viables économiquement, ce qui pourrait se faire sur la partie travaux, là où le diagnostic et une partie des matériaux seront subventionnés.



b) Un point d'entrée unique

Il n'existe toujours pas de point d'entrée unique, ce qui représente un handicap particulièrement important pour les personnes en grandes difficultés énergétiques.

Les départements et les Fonds de solidarité logement sont certes outillés pour donner des aides ponctuelles, y compris parfois pour faire quelques travaux dans les logements, mais pas pour mettre en œuvre un ensemble de travaux cohérents. Les guichets destinés à informer des outils de rénovation énergétique (ANAH, point info-énergie) sont principalement ciblés sur les propriétaires, alors que les Associations Départementales d'Information sur le Logement (ADIL) aident les locataires mais n'ont pas toujours une compétence spécifique en matière d'énergie.

Aussi les plateformes de rénovation énergétique initiées depuis 2013 et prévues par la loi de 2015 dans le cadre de la constitution d'un service public de la rénovation énergétique n'ont pas pour le moment de vocation reconnue sur la précarité.

Ces nouvelles plateformes pourraient devenir, au fur et à mesure de leur mise en place, le point d'entrée unique pour la précarité, en y associant étroitement bien sûr les autres partenaires, en particulier le Fonds de solidarité logement.

2. Un financement sur l'intégralité des travaux

Les ménages concernés les plus pauvres ne sont pas en mesure de réaliser des travaux d'économie d'énergie d'envergure suffisante sur leur seul apport propre, et les propriétaires bailleurs ne le sont pas toujours non plus. Au-delà des financements du programme « habiter mieux » de l'ANAH, destinés d'abord aux rénovations lourdes et dont il est nécessaire de poursuivre la montée en puissance, le montant des chèques énergie ou les certificats d'économies d'énergie sont à eux seuls d'un montant insuffisant pour des travaux qui souvent, pour avoir une chance de voir le jour, doivent bénéficier d'une subvention couvrant la quasi-totalité du financement.

a) Les certificats d'économies d'énergie « précarité »

Il existe aujourd'hui des programmes, comme « Toits d'Abord » de la fondation Abbé Pierre, les Services Locaux d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie du CLER ou le Pacte Energie Solidarité de CertiNergy (déléataire), qui bénéficient d'un financement grâce aux certificats d'économies d'énergie (CEE). Il serait pertinent de considérer qu'il faut conforter ces programmes et compléter cette gamme de dispositifs avec pour cible les travaux d'envergure intermédiaire présentés précédemment.

Les Fonds sociaux d'aide à la maîtrise de l'énergie (FSATME), créés à l'initiative des conseils départementaux ou d'autres collectivités territoriales, peuvent déjà financer de petits travaux. Mais leur mise en place a été placée en concurrence en termes de financements publics locaux avec le déploiement de dispositifs opérationnels ciblant « Habiter Mieux », là où ils sont pleinement complémentaires.



Les Fonds sociaux d'aide à la maîtrise de l'énergie (FSATME)

Ils ont vu le jour au début des années 1990 à l'initiative de conseils généraux avec des partenaires variés : caisses d'allocations familiales, centres communaux d'action sociale, Fonds de solidarité pour le logement, réseaux de l'habitat, de la maîtrise de l'énergie, fournisseurs, associations de consommateurs, associations caritatives, bailleurs sociaux, etc.

À travers les diagnostics énergétiques réalisés dans le cadre de ces dispositifs, de nombreux dysfonctionnements techniques (mauvaise qualité thermique, mauvaise isolation, équipements de chauffage vétustes etc.) ont été relevés dans les logements occupés par les ménages en impayé d'énergie. Au-delà des conseils aux familles, ces fonds permettent le financement de petits travaux. Leurs modes opératoires sont souples : médiation propriétaire-locataire, fourniture de petits matériels directement au locataire ou subventions au propriétaire. Par rapport au programme « Habiter Mieux » de l'ANAH, ils permettent de toucher le public « oublié » par les autres outils existants, et d'intervenir, même sommairement, sur des situations complexes. Outils techniques et sociaux, les FSATME sont en général portés par les services sociaux des conseils généraux.

Un des rares FSATME à avoir été mis en place, les efforts s'étant concentrés sur « Habiter Mieux », est celui porté par l'association GEFOSAT sous l'impulsion du département de l'Hérault, qui allie donc avec succès les ingénieries technique et financière pour permettre de viser des petits travaux d'urgence, intégrant même le petit électro-ménager. Le ménage est accompagné dans le montage des conditions de financement, la définition technique du projet de travaux et le choix des entreprises les réalisant.

Il est à noter que bien qu'une méthodologie ait été formulée par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), cette dernière ne soutient pas financièrement les FSATME.

Ces fonds pourraient constituer l'outil principal pour massifier les réponses en termes de financement et devraient disposer des moyens nécessaires. Ils pourraient devenir des vecteurs importants permettant aux fournisseurs d'énergie « Obligés » d'atteindre leurs objectifs de certificats d'économies d'énergie « précarité ».

Les partenariats avec les collectivités permettraient une synergie entre l'identification des ménages, la prise en charge de l'ingénierie d'accompagnement et le bouclage du dispositif financier. A cette condition, la création de CEE dédiés à la précarité prendrait tout son sens avec des modalités de collecte convergeant vers une solution simple pour les Obligés, tout en permettant la montée en puissance d'une réponse étroitement coordonnée.

Les éligibles pourraient se voir attribuer des CEE précarité s'ils :

- abondent un fonds de garantie ou un fonds de roulement d'un micro-crédit habitat accrédité « Lutte contre la Précarité Énergétique » ;
- financent la formation (à l'image de feebat) ou l'accompagnement à la création de structures et d'opérateurs dédiés (accompagnement et réalisation des travaux) lorsque ceux-ci sont à lancer ;
- financent directement le diagnostic initial couplé à des travaux effectifs ;

La nomenclature des opérations standardisées pourrait s'élargir et permettre de bonifier les travaux que l'on retrouvera plus spécifiquement dans cet échelon intermédiaire des FSATME mais à la condition qu'ils aient été coordonnés par un opérateur accrédité. Ils seraient alors cumulables avec ceux attribués au titre de l'ingénierie, voire bonifiés.

b) Le complément du micro-crédit

Les subventions ne pourront pas couvrir l'ensemble des besoins de financement pour des chantiers qui peuvent être évalués entre 2 000 et 3 000 euros pour les petits logements. Le montant restant à la charge des ménages pourrait ainsi s'avérer non négligeable.



Micro-crédit : quelques ordres de grandeur

Le montant moyen des micro-crédits est de 2 600 € (tous types confondus), ce qui correspond à une hypothèse de base crédible de montant optimum de travaux de moyenne envergure.

Si on fixe une hypothèse de 2 000 € à rembourser sur 3 ans, la mensualité est d'environ 60 € et le coût du crédit, soit les intérêts, de 125 €.

Dans cette hypothèse, une subvention directe de 500 € est donc suffisante, les coûts pour la puissance publique se jouant plus en termes d'ingénierie financière dédiée aux précaires.

Bien entendu, les dossiers seraient néanmoins étudiés en commission d'attribution mais l'éligibilité des ménages vérifiée en amont par les opérateurs.

Qui plus est lorsque les banques commerciales, que les faibles montants n'intéressent pas, ne les refusent pas, les offres de prêt adressées aux plus modestes leur reviennent très cher (cf. taux d'intérêt des crédits à la consommation).

Cibler à travers le micro-crédit des travaux intermédiaires, simplifier les démarches de contraction de ce crédit et en faire un outil de médiation entre locataire et propriétaire bailleur privé serait ainsi utile. Cela peut être envisagé avec des banques mutualistes ou par nature à vocation sociale ; c'est d'ailleurs le cas du Crédit Municipal de la Ville de Paris.

Dans le cas du parc locatif privé, cet outil pourrait être mobilisé au bénéfice des locataires qui souhaitent, ou qui le peuvent, être stables au niveau de leur lieu de résidence. La durée moyenne d'occupation locative d'un logement dans le parc privé est de 5 ans¹². Dans le cas où le locataire sait qu'il sera là pour encore quelques années, il est envisageable de lui faire contracter le prêt et de déduire de ses loyers les mensualités qui correspondent au remboursement. Le loyer serait en parallèle gelé au minimum sur le temps de remboursement du prêt et la valeur du bien a minima préservée puisque ces travaux éviteront les dégradations liées à l'humidité.

Le rôle des partenaires, tels que les collectivités locales ou les énergéticiens, pourrait être de renforcer les conditions offertes en termes de garantie et de couverture des risques de sinistralité (prêts non remboursés entièrement). Ceci consisterait en un abondement du fonds de garantie, assuré pour le moment sur des bases trop étroites, concentrant la prise de risque sur un seul et même organisme.

En parallèle, la réalisation des travaux demande elle aussi une capitalisation pour permettre le paiement des artisans dès achèvement, grâce à un fonds de roulement. Ce fonds a cependant vocation à se reconstituer à mesure du remboursement des prêts.

L'offre de micro-crédit n'aurait en outre d'intérêt que si elle est réellement mobilisée par les ménages. Des modalités plus souples d'octroi sont ainsi nécessaires. Des commissions d'attribution permettraient de valider les montants des micro-crédits contractés par les ménages avant l'intervention, suivie du versement de la somme à l'opérateur.

c) L'utilisation de futures marges de manœuvre fiscales

Un autre levier possible en faveur de la lutte contre la précarité énergétique se trouve dans la Contribution au Service Public de l'Electricité (CSPE). Pour le moment, le produit de cette taxe est majoritairement fléché sur le soutien aux énergies renouvelables, à travers les prix garantis : pour 1 euro dédié aux tarifs sociaux, 25 euros le sont aux énergies renouvelables. Avec la baisse du coût des renouvelables et leur rapprochement du coût du réseau, il est judicieux d'enclencher un rééquilibrage au bénéfice de la lutte contre la précarité énergétique, à mesure que les tarifs de soutien ne seront plus pertinents. L'objectif devrait être de privilégier la résorption de situation de pauvreté énergétique.

¹² Source : INSEE



Parallèlement, et en anticipation de la remontée des prix des énergies fossiles, un prix seuil pourrait être introduit : en dessous, les montants fléchés sur le fuel alimentent un fonds dédié à la conversion vers le bois, et au-dessus, les aides sont versées de manière directe aux ménages. Cette logique contra-cyclique serait incitative à la conversion tout en préservant l'idée de filet de sécurité sociale y compris pour les ménages se chauffant au fuel.

B. L'IMPERIEUSE PRISE EN COMPTE DES PRIORITES CLIMATIQUES

La lutte contre la précarité et la pauvreté énergétique ne peut pas s'affranchir de la lutte contre les changements climatiques. Il serait ainsi paradoxal, et peu soutenable dans la durée, d'aboutir par exemple, au nom de la précarité, à de nouvelles subventions aux énergies fossiles plutôt qu'à une reconversion vers des sources d'énergie propre.

L'aide au paiement de la facture, mise en œuvre principalement par les tarifs sociaux, a déjà la place la plus importante dans le dispositif. Il est positif de ce point de vue qu'un rééquilibrage ait commencé à être opéré via les certificats d'économies d'énergie « précarité », qui doivent eux permettre d'inciter aux travaux.

Jusqu'à présent, les tarifs sociaux prennent en compte implicitement les priorités en matière de gaz à effet de serre, en privilégiant les sources d'énergie peu ou moins carbonées (électricité, gaz). Le dispositif du chèque énergie, décidé dans la loi sur la transition énergétique et en cours de mise en place, a en revanche pour objectif de prendre en charge ces situations de manière équivalente quel que soient les modes de chauffage.

Ce nouvel outil fait pour l'instant l'objet d'une expérimentation, lancée en 2016, sur quatre départements. Le premier bilan de ces expérimentations publié en novembre 2016 montre un accroissement du nombre de bénéficiaires (173 226 ménages) mais aussi l'existence de certains ménages pénalisés par ce nouveau système.

Il est en principe possible, sur demande du bénéficiaire, d'utiliser le chèque énergie pour effectuer des travaux, et de les cumuler sur trois ans. Compte tenu des montants en jeu, cette disposition risque d'être très rarement utilisée ou de servir à financer des améliorations très ponctuelles, peu efficaces car ne relevant pas d'une logique d'ensemble dans le logement. Le bilan publié des expérimentations dans quatre départements ne donne pas d'indication sur la part des bénéficiaires ayant financé des travaux par le chèque énergie.

Il est en tous cas peu cohérent, dans le contexte actuel de lutte contre le changement climatique et de très bas prix des hydrocarbures, que le chèque énergie aboutisse à encourager davantage les utilisateurs des produits pétroliers au détriment des autres sources d'énergie et des économies d'énergie, et non pas les travaux pour réduire les consommations d'énergies fossiles..

Il existe certes des arguments en faveur d'un tel système, que certains membres du groupe de travail ont exposé : vocation à l'universalité de l'aide, absence de possibilité de choix pour les ménages concernés, caractère « vertueux » d'un système d'aide non intégré dans les prix, traitement du GPL également fortement émetteur de gaz à effet de serre¹³. Il n'en reste pas moins qu'il aboutit à créer de nouvelles subventions aux énergies fossiles, que l'on cherche au contraire à supprimer, et qui ont aujourd'hui une justification sociale rendue moins évidente du fait de la baisse du prix des hydrocarbures.

C'est pourquoi il serait préférable que, s'agissant du chauffage au fuel, le chèque énergie soit réservé en priorité au financement des opérations d'économie ou de substitution d'énergie, et non à la simple consommation des ménages. Cette règle pourrait s'appliquer lorsqu'une alternative de mode de chauffage est envisageable, et tant que le prix du fuel ne dépasse pas un certain seuil.

¹³ Ce point de vue a d'ailleurs fait l'objet d'un courrier adressé par le Médiateur de l'énergie au président de La Fabrique Ecologique, qui est publié sur le site de La Fabrique Ecologique www.lafabriqueecologique.fr dans la rubrique des commentaires à la présente note.



Un système de bonification spécifique à une conversion du chauffage au fuel pourrait d'ailleurs être introduit, et le temps de cumul possible pour les chèques énergie allongé, afin de renforcer l'attractivité de cette aide utilisée pour financer des investissements.



Conclusion

Pour des raisons à la fois sociales et environnementales, il est impératif de mieux concentrer les aides sur la réalisation de travaux pour les situations de pauvreté énergétique dans le parc privé qui représentent aujourd'hui l'enjeu central et majeur.

Le nombre de précaires a fortement augmenté en 2013. Les certificats d'économies d'énergie ciblés sur la précarité sont mis en place. De nouveaux outils de financement émergent comme le micro-crédit, dans la mesure où les collectivités sont amenées à sortir de la seule logique d'aide sous forme de subvention et à s'emparer d'outils d'ingénierie financière. Enfin des acteurs associatifs et économiques (SCOP, magasins de bricolage) locaux sont dynamiques et prêts à évoluer.

Encore faut-il que la double priorité sociale et climatique soit clairement affirmée, et que les dispositifs d'aide soient effectivement concentrés sur des solutions durables pour les ménages qui en ont le plus besoin.

Ces solutions passent par des préconisations de travaux, la logique de la présente note étant de promouvoir une réponse intermédiaire entre la réhabilitation lourde et performante mais coûteuse, et une intervention technique a minima (lampe basse consommation, multiprise à interrupteur) mais gratuite pour le ménage. Cette proposition n'est cependant pas exclusive des deux autres approches, ces travaux devant être vus comme une première étape, une réponse immédiate aux besoins des ménages tout en étant inscrite dans une démarche plus globale de réhabilitation plus performante à terme.

De fait, cette proposition est à l'image même de la lutte contre la précarité énergétique : au croisement de plusieurs problématiques et calibrée pour être au service direct des ménages en difficulté, en s'appuyant sur leurs propres capacités à se mobiliser pour changer leur situation et en activant tous les leviers possibles en même temps pour les soutenir.

Cette approche privilégie une logique de régulation et de mise en capacité des acteurs plutôt qu'une approche étatique ou réglementaire.

Enfin, une réflexion d'ensemble sur l'articulation entre lutte contre la pauvreté énergétique et lutte contre le changement climatique est indispensable.





La Fabrique Ecologique

FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Contact :

contact@lafabriqueecologique.fr

+33 (0)6 29 77 55 01

A propos de La Fabrique Ecologique

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et formule des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Son exigence de très grande rigueur, la précision de sa méthodologie et la qualité et la diversité de son réseau d'expertise lui permettent de publier des notes considérées comme des références sur les sujets traités.



La Fabrique Ecologique



@LaFabriqueEcolo



La Fabrique Ecologique

Partenaires référents et acteurs de La Fabrique Ecologique :



LA POSTE