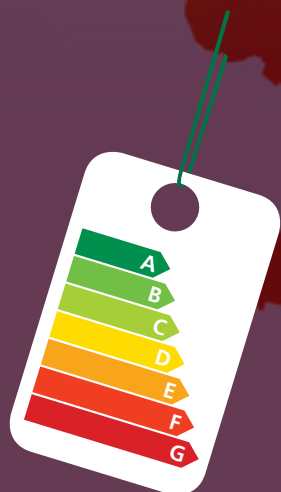


La précarité énergétique à l'heure de la transition énergétique

L'exemple d'un territoire : le département de Seine-et-Marne

Deux éclairages territoriaux :

- Allemagne (Rhénanie-du-Nord-Westphalie)
- Royaume-Uni (Irlande du Nord)





Cette étude a été élaborée dans le cadre du projet :

**« CÉNIS – CONTRAINTES ÉNERGÉTIQUES
ET INNOVATIONS SOCIALES »**

A l'heure des transitions énergétiques,
comment prendre en compte les usages domestiques
dans les politiques locales de l'énergie ?

PARTENAIRES DU PROJET :

- **LATTS** (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés,
en collaboration entre l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC)
et l'Institut d'urbanisme de Paris de l'Université Paris 12) : www.latts.fr
- **RAC-F (Réseau Action Climat France)** : www.rac-f.org
- **Conseil général Seine et Marne (77)** : www.seine-et-marne.fr

Rédaction :

Pierre-Emmanuel Julia
Réseau Action Climat France (RAC-F)
Meike Fink
Réseau Action Climat France (RAC-F)
Nicolas Szczepan
Réseau Action Climat France (RAC-F)

Publication réalisée avec le soutien :

- du Conseil régional Ile de France
dans le cadre du dispositif PICRI
(Partenariat institutions-citoyens pour
la recherche et l'innovation),
- du Ministère de l'Ecologie, du Développement
Durable et de l'Energie (MEDDE)
dans le cadre du programme Movida.

Les auteurs sont seuls responsables
du contenu de cette publication,
qui ne reflète pas nécessairement l'opinion
des financeurs. Les financeurs ne sont pas
responsables de l'usage qui pourrait être fait
des informations qui y sont contenues.

Mise en page : Christian Mattiucci

A

B

STRUCTURE DU RAPPORT

A l'heure où le parlement français vote la loi de transition énergétique, de plus en plus de voix s'élèvent pour ne pas voir les ménages les plus fragiles être exclus des bénéfices de la transition engagée. Apparaît ainsi depuis quelques années en France une montée des préoccupations sur la précarité énergétique. Phénomène protéiforme, la précarité énergétique est définie dans la loi française comme la «difficulté 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». Le présent rapport propose d'étudier la précarité énergétique à la lumière de différentes approches et méthodes de calcul pour finalement présenter et interroger les dispositifs de lutte contre ce phénomène à l'échelle d'un territoire : le département de Seine-et-Marne (partie A du rapport).

Cette étude sera suivie de deux éclairages territoriaux. Dans un premier temps sera traité le cas de la RHÉNANIE-DU-NORD-WESTPHALIE en Allemagne (PARTIE II du rapport), pays ayant engagé tôt une ambitieuse transition énergétique. Puis il sera question de L'IRLANDE DU NORD au Royaume-Uni (PARTIE III du rapport), afin de porter un regard sur un exemple innovant de dispositif visant à détecter les ménages en situation de précarité énergétique dans un pays qui met en place depuis plus de 20 ans d'importants programmes de lutte contre ce phénomène.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du programme CEnIS (Contrainte Energétique et Innovations Sociales) qui proposait dans un premier document d'étudier les adaptations sociales face aux difficultés posées par l'accès à l'énergie : www.rac-f.org/Precarite-energetique-et

-

C

D

E

F

G

I • La précarité énergétique dans un contexte de transition énergétique 7

Etude à l'échelle d'un territoire : le département de Seine-et-Marne

Introduction	8
1 • Politique de précarité énergétique et transition énergétique	9
2 • Politique de précarité énergétique à l'échelle d'un territoire : le département de Seine-et-Marne	16
A • LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	9
A • LE DÉPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE	16
1 • De l'émergence de la question à sa définition	9
1 • Le territoire en quelques chiffres	16
3 • D'une approche par indicateurs...	9
2 • Le logement	17
3 • ... à une typologie des usages contraints	10
3 • Un territoire de « vulnérabilité énergétique »	18
B • L'ACTION PUBLIQUE EN PÉRIODE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	11
V • POLITIQUE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	19
1 • Les dispositifs publics de soutien	11
1 • L'action régionale de lutte contre la précarité énergétique	19
2 • La planification territoriale de la lutte contre la précarité énergétique	13
2 • La politique de solidarité départementale	22
3 • Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte	13
3 • La politique de rénovation départementale	23
C • DIFFICULTÉS	24
1 • Un problème de données	14
1 • Le manque de solutions complètes pour les ménages	24
2 • Le non-recours aux droits	15
2 • Vers une réorganisation du domaine de la rénovation énergétique	25
3 • Le manque d'approche globale	15
3 • La problématique du financement	25
Discussion	26
Annexes	27

II • La précarité énergétique en Allemagne dans un contexte de transition énergétique le cas de Rhénanie-du-Nord-Westphalie 29

1 • Est-ce que la transition énergétique en Allemagne est socialement acceptable? 30

L'instrumentalisation de la problématique de la précarité énergétique.

2 • La précarité énergétique en Allemagne En quête d'une définition? 30

3 • L'action publique Les dispositifs de soutien pour des ménages en précarité 32

A • QUELLES AIDES POUR LE PAYEMENT DES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ? 32

B • LE CAS PARTICULIER DU CHAUFFAGE ET DE L'EAU CHAUDE SANITAIRE ÉLECTRIQUE 33

C • QUELLES AIDES POUR LE PAYEMENT DES FACTURES DU CHAUFFAGE ET DE L'EAU CHAUDE SANITAIRE COLLECTIVE? 33

4 • Des mesures préventives L'efficacité énergétique des appareils et la rénovation énergétique 34

5 • Politiques de précarité énergétique à l'échelle d'un territoire La région Rhénanie-du-Nord-Westphalie 36

A • UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE 36

6 • Conclusion 37

III • Lier une politique sociale et la transition énergétique sur un territoire 39 Le cas de l'Irlande du Nord, Royaume-Uni

1 • Politique nationale de précarité énergétique dans le contexte d'une transition énergétique 40

A • ÉTAT DES LIEUX 40

B • HISTORIQUE 40

C • MESURES, AIDES, LOIS EN PLACE 40

2 • La politique de précarité énergétique du territoire d'analyse 41

A • ÉTAT DES LIEUX 41

B • HISTORIQUE 42

C • INITIATIVES MENÉES EN COMPLÉMENT DES POLITIQUES NATIONALES 42

D • ACTEURS 44

E • DIFFICULTÉS 44

3 • Conclusion 44

A • PROPOSITIONS POUR RENDRE LE SYSTÈME PLUS EFFICACE 44

B • COMMENT LIER POLITIQUE SOCIALE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE SUR LE TERRITOIRE EN QUESTION? 45

C • QUELLES RECOMMANDATIONS EN TIRER POUR LA SEINE ET MARNE? 46

I • La précarité énergétique dans un contexte de transition énergétique

Etude à l'échelle d'un territoire : le département de Seine-et-Marne

Introduction	8
1 • Politique de précarité énergétique et transition énergétique	9
2 • Politique de précarité énergétique à l'échelle d'un territoire : le département de Seine-et-Marne	16
A • LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	9
A • LE DÉPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE	16
1 • De l'émergence de la question à sa définition	9
1 • Le territoire en quelques chiffres	16
3 • D'une approche par indicateurs...	9
2 • Le logement	17
3 • ... à une typologie des usages contraints	10
3 • Un territoire de « vulnérabilité énergétique »	18
B • L'ACTION PUBLIQUE EN PÉRIODE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	11
V • POLITIQUE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	19
1 • Les dispositifs publics de soutien	11
1 • L'action régionale de lutte contre la précarité énergétique	19
2 • La planification territoriale de la lutte contre la précarité énergétique	13
2 • La politique de solidarité départementale	22
3 • Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte	13
3 • La politique de rénovation départementale	23
C • DIFFICULTÉS	14
C • DIFFICULTÉS	24
1 • Un problème de données	14
1 • Le manque de solutions complètes pour les ménages	24
2 • Le non-recours aux droits	15
2 • Vers une réorganisation du domaine de la rénovation énergétique	25
3 • Le manque d'approche globale	15
3 • La problématique du financement	25
Discussion	26
Annexes	27

Introduction

Né en 1980 sous la plume de l'association allemande « Öko-Institut », le concept de transition énergétique renvoyait alors à la lutte pour l'arrêt de la dépendance au pétrole et au nucléaire. Aujourd'hui, la transition énergétique évoque le passage d'un système énergétique basé sur des ressources fossiles (pétrole, charbon, gaz et parfois nucléaire) à un mix reposant davantage sur les énergies renouvelables (solaire, hydraulique, éolien, biomasse, etc.) et l'efficacité énergétique (vise à l'obtention d'un service identique pour une consommation énergétique moindre). La notion de transition énergétique peut ainsi être une réponse à la montée des préoccupations sur le changement climatique. Le terme est également utilisé dans le domaine politique français, puisqu'en octobre 2014 l'Assemblée nationale a adopté le « projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte¹ » précédé par le « débat national sur le transition énergétique² ».

Aux côtés des discours sur les besoins de transition, se structure et se confirme une demande d'attention particulière sur le risque de voir les personnes considérées comme les plus fragiles se retrouver exclues des bénéfices de la transition engagée.

Le Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement (RAPPEL)³ définit la précarité énergétique « comme la difficulté, voire l'incapacité à pouvoir chauffer correctement son logement, et ceci à un coût acceptable », le RAPPEL ajoute par la suite que « sous cette définition relativement simple, se cachent des réalités très différentes, liées à des causes multiples ».

Apparaît ici une des premières difficultés que pose la précarité énergétique, de par son caractère protéiforme, il est très difficile d'établir un profil type de précaires énergétique, ce qui complique les missions fondamentales de prévention, de détection et d'accompagnement.

C'est pourquoi il semble nécessaire d'interroger puis d'expliquer les frictions, les liens, existant entre politique de précarité énergétique et mesure de transition énergétique (1•) en établissant une revue des différentes définitions, approches et méthodes de calcul de la précarité énergétique (1•A). Ce travail nous permettra ensuite de présenter comment s'organisent les pouvoirs publics pour traiter ce sujet, et si les dispositifs mis en place répondent aux définitions présentées (1•B), puis en partant des difficultés identifiées nous questionnerons cette intervention (1•C). Dans un second temps, notre étude portera sur la prise en compte du sujet par une collectivité territoriale, en portant notre attention sur le département de Seine-et-Marne en Île-de-France (2•). Après avoir présenté le territoire d'étude (2•A), nous nous attarderons sur les dispositifs ayant vocation à lutter contre la précarité énergétique qui sont mis en place (2•B), pour recenser les difficultés auxquelles les acteurs de terrain sont confrontés (2•C). Finalement, à la lumière de ces analyses, nous proposerons différents éléments de discussion, afin de tendre vers une meilleure efficacité des politiques développées.

1 • Politique de précarité énergétique et transition énergétique

A • LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

1 • De l'émergence de la question à sa définition

C'est en Grande-Bretagne, au cours des années 70, sous la pression d'associations militantes et de personnalités, qu'est apparue la question de la précarité énergétique⁴. Progressivement, les travaux et projets de recherche ont avancé à des rythmes propres à chaque pays, visant à proposer une définition du phénomène, un moyen d'identification et des dispositifs d'accompagnement des publics touchés par cette situation. Parmi les initiatives les plus importantes, citons ici le projet européen EPEE⁵ qui, entre 2006 et 2009 a travaillé à l'identification des causes de la précarité énergétique. Corroboré par les travaux d'Isolde Devalière⁶, le programme européen a identifié trois éléments définissant la précarité énergétique :

- un problème de revenu : les ménages en situation de précarité énergétique sont caractérisés par un fort niveau de contrainte monétaire ;
- la mauvaise qualité thermique du bâti : l'état du logement est fondamental, un logement mal isolé sera plus difficile et plus coûteux à maintenir à une température acceptable ;
- les prix de l'énergie : le coût d'accès à la ressource a augmenté pour les consommateurs finaux d'environ 37 % depuis 2007⁷.

Dans une lettre de mission datée du 7 octobre 2009, Philippe Pelletier (avocat, Président du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle) est chargé avec Alain de Quero (Agence Nationale de l'Habitat) et Bertrand Lapostolet (Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés) d'animer un groupe de travail sur la précarité énergétique et de présenter dans un rapport les conclusions et recommandations de cette mission.

Le rapport commence en ces mots : « la précarité énergétique n'a pas encore de définition précise en France ». Il faut effectivement attendre le 12 juillet 2010 et la loi dite « Grenelle 2⁸ » pour que la précarité énergétique trouve une définition légale en France :

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

Sur la même période, conformément aux recommandations du rapport Pelletier les pouvoirs publics décident d'un « engagement national de lutte contre la précarité énergétique » donnant naissance au programme « Habiter Mieux » de l'ANAH⁹ et à l'« Observation Nationale de la Précarité Énergétique » (ONPE)¹⁰.

L'ONPE réunit pouvoirs publics, chercheurs, entreprises de l'énergie, associations caritatives et organismes spécialistes des domaines de l'énergie et/ou de l'habitat et poursuit différents objectifs visant à une meilleure connaissance du phénomène. Citons parmi ses missions le recueil de données, l'analyse de situations, l'évaluation des dispositifs de soutien et la mise en réseau d'acteurs.

Cette partie présentait les grandes lignes du traitement public des préoccupations sur la précarité énergétique et ce en portant une attention particulière à la reconnaissance légale du phénomène et à l'organisation de plateforme transversale visant à faire progresser les connaissances sur le sujet. Il est maintenant question de présenter les différentes typologies des ménages en situation de précarité énergétique, telles qu'identifiées par différents travaux.

2 • D'une approche par indicateurs...

« Si vous ne pouvez pas le mesurer, vous ne pouvez pas l'améliorer » disait Lord Kelvin¹¹. C'est en suivant cet adage qu'une partie des premières recherches sur la précarité énergétique s'est attachée à établir des indicateurs permettant de mesurer l'étendue du phénomène.

Sont ainsi apparues trois qualifications de la précarité énergétique qui peut être : monétaire, subjective et/ou administrative.

1. Le Projet de Loi relatif à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (PLTECV) a été adopté le mardi 14 octobre 2014, en première lecture par l'Assemblée nationale. Le PLTECV a été, après le vote de l'Assemblée, transmis au Sénat qui doit à présent examiner le texte.

2. Lancé le 29 novembre 2012 sous l'égide du Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), le Débat National sur la Transition Énergétique (DNTE) avait pour objectif l'appropriation et la construction citoyenne de la loi de transition énergétique.

3. Le RAPPEL rassemble différents acteurs et professionnels des trois domaines concernés par la précarité énergétique : action sociale, logement et énergie. Le Réseau anime le site internet www.precarite-energie.org.

4. Dans le lexique britannique on parle de « fuel poverty ». Le terme traitait initialement des risques croissants de mortalité hivernale liés à la hausse des prix de l'énergie.

5. European Fuel Poverty and Energy Efficiency.

6. Devalière I., « Comment prévenir la précarité énergétique ? Les leviers possibles et les risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie, les Annales et la Recherche Urbaine, n° 103, pp 137-143, 2007 ».

7. Calcul du RAC-F avec données Enerdata. De 2007 à 2014 le prix résidentiel TTC de l'électricité a augmenté de 36,8 %, celui du gaz naturel de 37,42 %. En comparaison, l'INSEE estime que le niveau de vie est français a diminué d'environ 1 % entre 2007 et 2012.

8. Loi n°2010-788 « portant engagement national pour l'environnement ».

9. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public qui a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logement privés existants.

10. www.onpe.org

11. Physicien britannique (1824-1907), travaillant –entre autres– sur l'électricité.

La précarité énergétique monétaire est l'indice le plus souvent retenu pour quantifier ce phénomène. Est en situation de précarité énergétique monétaire un ménage qui consacrera plus d'un certain seuil, fixé, de ses revenus aux dépenses énergétiques. On parle alors de «taux d'effort énergétique» (TEE). Comme au Royaume-Uni, le seuil de 10 % du revenu consacré aux dépenses énergétiques est en France fréquemment utilisé dans les enquêtes¹². Dans la doxa cet indice est fréquemment considéré comme l'unique définition de la précarité énergétique, ce qui soulève quelques problèmes de rigueur. Si cet indicateur présente l'avantage d'être simple à utiliser, il exclut les ménages qui restreignent leur consommation pour éviter de trop importantes factures et peut inclure ceux, à l'opposé, qui avec leurs revenus aisés ont des usages énergétiques déraisonnés.

L'enquête nationale logement 2006 de l'INSEE, fait référence en France sur le nombre de précaire énergétique monétaire. En 2006, 3,8 millions de ménages, soit 14,4 % de la population, avaient un taux d'effort énergétique supérieur à 10 %. Cet indicateur est fortement corrélé au niveau de revenu. Ainsi, parmi les individus du quatrième quartile¹³ on retrouve 1,4 % de ménages en situation de précarité énergétique monétaire, contre 35,8 % dans le premier quartile. Il est intéressant de noter que ce type de précarité touche en priorité des individus âgés de plus de 65 ans (25,4 %) qui sont propriétaires (19,5 %) d'un habitat individuel (17,7 %) construit avant 1948 (20,1 %) dans une commune rurale (20,8 %).

Inspiré par les travaux de chercheurs britanniques comme Hills et Moore, l'ONPE a proposé un nouvel indicateur monétaire à travers l'approche dite BRDE pour « Bas Revenu, Dépenses Elevées ». Est considéré comme en situation de précarité énergétique au sens de cet indice un ménage dont les dépenses d'énergie sont supérieures à la médiane nationale (pondérée par m² ou par unité de consommation) et dont le revenu (impôts et charges propres au logement déduits) est inférieur au seuil de pauvreté (pondéré par unité de consommation).

A partir des données de l'enquête logement (INSEE, 2006) les travaux de l'ONPE débouchent sur un nombre de 3,4 millions de ménages en précarité énergétique (en retenant la pondération des dépenses énergétiques par m²), ce qui représente 13 % de la population.

Vient ensuite la précarité énergétique subjective, définie par la sensation de froid ressentie par les ménages. Cet indice est mesuré par l'INSEE, toujours dans l'Enquête Nationale Logement de 2006, en réponse à la question suivante : « au cours de l'hiver dernier, dans votre logement, votre ménage a-t-il souffert, pendant au moins 24 heures, du froid ? ». Naturellement, on reproche à cet indicateur sa subjectivité, la notion d'inconfort thermique subi diffère grandement d'un ménage à un autre et peut ne pas être représentative d'une population en difficulté. Cependant, 3,5 millions de ménages, soit 14,8 % de la population, déclarent avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures au cours de l'hiver 2005.

L'étude de ces ménages souffrant de précarité énergétique dite subjective est riche en enseignements car on retrouve principalement, à l'opposé de la précarité énergétique monétaire, des individus ayant moins de 50 ans (19,1 %) locataires (25,2 %) d'un habitat collectif (21 %) construit entre 1949 et 1975 (17,7 %) dans une agglomération de plus de 200 000 habitants (17,5 %).

Un autre indice subjectif est celui proposé par la Commission Européenne par l'intermédiaire de son institut de statistique, Eurostat, qui demande aux individus si oui ou non ils sont dans l'incapacité de maintenir une température adéquate dans leur logement. En 2013, ils étaient 6,8 % en France à répondre « oui » et à estimer qu'ils ne pouvaient pas atteindre dans leur habitat une chaleur décente. Si cet indice publié tous les ans permet des comparaisons dans le temps et entre pays membres de l'Union Européenne, on peut en revanche regretter sa grande subjectivité.

Enfin, il est souvent question de précarité énergétique administrative. Cette notion regroupe l'ensemble des ménages bénéficiant d'une aide publique à destination des dépenses énergétiques.

Parmi les dispositifs les plus connus, citons ici le Fonds Solidarité Logement (FSL), le Tarif de Première Nécessité (TPN) pour l'électricité et le Tarif Spécial de Solidarité (TSS) pour le gaz. Ces deux tarifs visent à proposer un coût d'accès à l'énergie réduit. En 2012, plus d'un million de foyer bénéficiaient du TPN et près de 500 000 du TSS.

Ces trois indicateurs présentent l'avantage d'être mesurables. L'inconvénient de regrouper des profils très différents et donc de masquer certaines réalités.

3 • ... à une typologie des usages contraints

De récents travaux de recherche ont proposé une nouvelle classification de la précarité énergétique en insistant sur la notion d'usages contraints. Ainsi a été étudiée la précarité énergétique à la lumière d'une typologie de contrainte subie, choisie ou aménagée¹⁴.

La contrainte subie évoque principalement les usages quotidiens et la privation qui peut en découler. Les ménages dans cette situation sont caractérisés par un fort sentiment d'impuissance, que ce soit face à leur niveau de consommation énergétique, face au règlement de leurs factures ou encore vis à vis de leur capacité à sortir de cette situation. De fait, ces ménages engagent rarement des travaux de rénovation énergétique de leur habitat, et les travaux engagés ne sont généralement pas en mesure de faire évoluer significativement leur situation. Dans leur cas, l'assistance publique et la solidarité institutionnelle se révèlent fondamentales.

DOCUMENTS DE PROGRAMMATION ET D'ORIENTATION	Non spécifiques PE	ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES				AUTRES ACTEURS		
		Conseil régional	Etat	Conseil général	Intercommunalités / Communes	Associations	CAF	Fournisseurs d'énergie
DISPOSITIFS	Spécifiques PE		Loi Grenelle II					
			SRCAE					
		Politique régionale Climat, Energie, Logement		PCET départemental	PCET intercommunaux / communaux			
			« Habiter mieux »			« Toits d'abord » (Fondation Abbé Pierre)	Forfait de charges lié aux allocations logement	Tarifs sociaux de l'énergie : TSS – TPN CEE spécifiques PE
			CLE (Contrat Local d'Engagement)					
			FSATME		Aides Energie des CIAS-CCAS			
		PIG Energie						
		OPAH Energie						
				SLIME				
	Non spécifiques PE	Tiers financement (SEM Énergies POSIT'IF)	Aides complémentaires aux aides nationales	Eco-PTZ	CIDD	Eco-prêt logement social		CEE non spécifiques à la PE
					FSL Energiesocial			

TABLEAU 1
Typologie des dispositifs par famille d'acteurs
Source : ARENE IDF¹⁵

La contrainte aménagée est caractérisée par une plus haute impression de maîtrise de sa situation. On retrouve dans cette catégorie une population très diverse qui oscille entre période d'emploi et demande d'aides. L'aménagement de la contrainte se fait à la fois par un ensemble de gestes quotidiens et par des travaux d'amélioration du logement qui restent cependant de faible ampleur vue leur situation de précarité. Une des caractéristiques de ce groupe est sa capacité à mobiliser ses réseaux sociaux et amicaux pour dépasser ses difficultés, ce qui permet ainsi de limiter drastiquement le recours aux artisans et s'inscrit plutôt dans une quête d'autonomie.

La contrainte choisie s'inscrit dans une volonté d'amélioration de l'habitat et dans une perspective de patrimonialisation. De fait les composants de ce groupe sont ceux avec le niveau de revenu le plus élevé et les conditions d'emploi les plus stables parmi ceux présentés ici. La démarche entreprise par les ménages est ici accompagnée par les dispositifs publics (prêt à taux zéro, crédit d'impôt développement durable, etc.) et leur appel aux artisans et prestataires extérieurs est courant. La contrainte est dite choisie car elle renvoie pour ces ménages à une notion d'éco-citoyenneté et s'inscrit comme une réponse à des aspirations individuelles mais aussi à une norme de groupe.

B • L'ACTION PUBLIQUE EN PÉRIODE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

1 • Les dispositifs publics de soutien

Le premier volet du rapport CEnIS (Contraintes énergétiques et innovations sociales) a présenté en détails les différents dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. Nous n'en reprendrons ici qu'une vision synthétique¹⁶.

Les aides aux ménages cherchent à répondre aux facteurs de précarité énergétique déjà identifiés : manque de revenu, prix de l'énergie élevé et logement en mauvais état énergétique.

• Les aides directes au paiement des factures

Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique sont assez récents. Le premier à avoir vu le jour est le tarif de première nécessité (TPN) pour la fourniture d'électricité, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005, rejoint depuis le 15 août 2008 par le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz.

Ces tarifs s'adressent aux individus dont le revenu fiscal annuel est inférieur à 2 175 €, ou qui sont éligibles à la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), ou à l'aide de paiement d'une assurance complémentaire santé (ACS). Les bénéficiaires de ces tarifs disposent de tarifs préférentiels (pondérés par la composition de leur foyer) permettant de réduire en moyenne leur facture de 90 €/an pour l'électricité et de 142 €/an pour le gaz.

Cette aide est financée par l'ensemble des consommateurs d'électricité, à travers la CSPE¹⁷, et de gaz, à travers la CTSSG¹⁸.

12. En France, le taux d'effort énergétique moyen est de 4,5 % (INSEE).

13. Les 25 % des ménages les plus riches. Par opposition, les ménages composant le premier quartile sont les 25 % les plus pauvres.

14. LATTIS, RAC, CG77 (2013) « Sobriété énergétique et ressources relationnelles - Les circonstances de l'amélioration énergétique et milieux populaires » UMR CNRS 8134

www.rac-f.org/Rapport-Sobriete-energetique-et

15. « Lutter contre la précarité énergétique, analyse des besoins en Île-de-France », avril 2012, ARENE IDF.

16. RAC-F (2013) « Mesures politiques et outils financiers pour combattre la précarité énergétique » www.rac-f.org/Rapport-Mesures-politiques-et

17. La Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE) est payée pour chaque kilowatt heure consommé. Son financement est dédié à la péréquation tarifaire, au développement des énergies renouvelables et au tarif de première nécessité.

18. La Contribution au Tarif Spécial de Solidarité Gaz (CTSSG) est de 0,02 cts €/kWh et est prélevée sur les factures de gaz. Elle est exclusivement dédiée au financement du tarif spécial de solidarité.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TPN	358 000	460 000	629 000	716 000	940 000	615 000	650 000	1 205 000
TSS				132 000	298 000	307 000	313 000	457 000

TABLEAU 2

Nombre de foyers bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie

Source : MEDDE

Depuis le lancement de ces deux tarifs, le nombre de foyers bénéficiaires a tendance à augmenter, au grès des modifications des conditions d'éligibilité, de la notoriété des tarifs et de l'efficacité des croisements de fichiers visant à la détection de nouveaux ménages éligibles.

Aux tarifs sociaux de l'énergie peuvent s'ajouter différentes aides provenant des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), de plus en plus sollicités sur la thématique énergétique¹⁹. Dans leur très large majorité les aides proposées sont de natures financière, pour aider au règlement d'un impayé, d'une facture, ou à l'achat de bouteilles de gaz ou de fioul, principalement attribuée à travers le Fonds de Solidarité Logement (FSL). Si les conditions d'attribution et le montant des aides varient en fonction des départements, le niveau d'aide moyen en 2011 était de 156 € par ménage et par an²⁰. Les centres mènent également des actions de sensibilisation et d'information.

Enfin, certaines associations spécialisées aident aussi au paiement des factures et à l'accompagnement des ménages les plus précaires.

• Les aides directes à la rénovation

Aux côtés des aides directes au paiement des factures d'énergies domestiques se trouve un autre type d'aide, celles dédiées à la rénovation. Si l'aide au paiement des factures est une solution de court terme, souvent indispensable pour de nombreux ménages, l'aide à la rénovation vise à permettre aux ménages en situation de précarité de vivre dans des logements moins énergivores. Si précarité énergétique rime souvent avec passoire thermique, la rénovation efficace des bâtiments peut permettre d'atteindre un confort domestique correct pour une faible dépense énergétique²¹. Les ménages modestes, premières victimes des logements dégradés pourraient ainsi se chauffer à un coût tout à fait acceptable.

Le programme national « Habiter Mieux » de l'ANAH vise à l'horizon 2017 la rénovation de 300 000 logements de propriétaires occupants considérés comme très vulnérables. Lancé en 2011, ce dispositif propose aux ménages modestes de financer une part des travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un bâtiment, de l'ingénierie sociale, technique et financière. L'aide financière couvre entre 35 et 50 % du coût des travaux et varie en fonction du type d'action engagé et du niveau de ressource des ménages. De plus, le montant

attribué peut être augmenté par la contribution de la région, du département ou d'une autre collectivité.

L'éligibilité au programme est conditionnée par l'amélioration, d'au moins, 25 % de la performance énergétique du logement et par l'existence d'un Contrat local d'engagement (CLE).

Un CLE associe les collectivités territoriales et les partenaires œuvrant à la lutte contre la précarité énergétique à l'échelle départementale. Il s'inscrit dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et permet donc de définir les conditions de mise en œuvre du programme « Habiter Mieux ».

Vient ensuite le Fonds Social d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Energie (FSATME) qui regroupe différents partenaires. A minima, un organisme public œuvrant dans le champ social et assurant le pilotage du fonds (Conseil Général, collectivité locale, Caisse d'Allocation Familiale) et une institution ou une association compétente dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et de l'habitat. Un FSATME disposera de ressources financières pour mener des activités de repérage des ménages en situation de précarité énergétique, pour réaliser des audits énergétiques puis pour accompagner les travaux de rénovation des logements.

Aux côtés des programmes nationaux émergent des initiatives associatives profitant de montage financier innovants avec l'ouverture de l'éligibilité aux Certificats d'Economie d'Energie²² des dispositifs reconnus comme luttant contre la précarité énergétique, comme par exemple les SLIME coordonnées par le CLER²³ et le programme Toits d'abord de la Fondation Abbé Pierre.

Les Services Locaux d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie (SLIME), interviennent sur la détection des ménages en situation de précarité énergétique. Eligibles aux CEE les SLIME proposent d'accompagner les dispositifs locaux, dans le but de traiter rapidement et massivement la précarité énergétique, à travers des visites systématiques au domicile des ménages en situation de précarité énergétique.

Le programme Toits d'abord de la Fondation Abbé Pierre vise à transformer des « passoires énergétiques » en logements d'insertion. Avec l'appui des pouvoirs publics, des porteurs de projets et le financement des CEE, la Fondation organise la rénovation énergétique performante de logements dédiés aux ménages les plus fragiles.

2 • la planification territoriale de la lutte contre la précarité énergétique

Mis en place suite à la Loi « Grenelle II » un certain nombre de plans et de schémas sont désormais obligatoires pour les territoires et peuvent être des outils de planification de la lutte contre la précarité énergétique.

En premier lieu, les Schémas Régionaux du Climat de l'Air et de l'Energie (SRCAE) coordonnés conjointement par les préfets de région et les présidents de Conseil Régional, visent à identifier les émissions de polluants d'une région, à réaliser son bilan énergétique et à évaluer son potentiel énergétique, ses marges de progrès en matière d'efficacité énergétique et de qualité de l'air. A partir de ce travail, le SRCAE fixe différents objectifs et prévoit la mise en place de mesures politiques.

Les SRCAE trouvent leur traduction locale à travers les Plan Climat Energie Territoriaux (PCET). Obligatoires pour les départements, les communautés urbaines, de communes et d'agglomération et les villes de plus de 50 000 habitants. A travers les volets efficacité énergétique dans le bâtiment, les SRCAE et PCET peuvent contenir des dispositions visant à cibler en priorité la rénovation thermique des ménages modestes.

Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) est destiné aux initiatives en faveur du logement des ménages en situation de précarité. Réalisés par le Préfet de Région et le Président du Conseil Général ces plans s'articulent autour de trois axes :

- repérage des ménages précaires;
- développement d'une offre de logements adaptée;
- accompagnement social des ménages.

Enfin les Plans Locaux d'Habitat et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLH/PLU) réalisés à l'échelle intercommunale proposent une vision d'ensemble de l'aménagement du territoire. Ces plans s'attardent de plus en plus souvent à la question de la précarité énergétique. Tout comme les Programmes d'Intérêt Généraux (PIG) et les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) qui sont des dispositifs gérés conjointement par l'ANAH et une collectivité dans le but de réhabiliter des logements.

3 • Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte

Adopté le 14 octobre 2014 à l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (PLTECV) doit à présent être voté par le sénat puis, en cas de rejet, être discuté en commission mixte paritaire.

L'enjeu de la lutte contre la précarité énergétique a été abordé au cours du débat national sur la transition énergétique. Il en était ressorti la nécessité de mettre en place un « bouclier énergétique » ayant un double objectif d'action sur la demande d'énergie, à travers la rénovation prioritaire des logements occupés par des ménages aux revenus modestes d'une part, et d'aide au paiement des factures énergétiques d'autre part.

Le projet du gouvernement tel que présenté en juillet 2014 propose en son article 60 d'introduire un nouveau chapitre au code l'énergie traitant de « la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique » et ne prévoit alors qu'une seule mesure à destination des précaires énergétiques : le remplacement des tarifs sociaux, en raison des nombreuses critiques dont ils étaient victimes, par un chèque énergie.

Souvent qualifiés d'injustes, les TPN et TSS pouvaient être cumulés par un ménage ayant recours à l'électricité et au gaz, sans que distinction soit faite avec un ménage n'ayant usage que de l'électricité. De plus, il faut pour en bénéficier être titulaire d'un contrat individuel ce qui exclu les dépenses de chauffage collectif des ménages en bénéficiant. A cela s'ajoute le fait qu'ils laissaient de côté ceux ayant recours à d'autres types d'énergies pour leur chauffage comme le bois, le charbon ou les réseaux de chaleur. Enfin, malgré « des actions volontaristes et largement déployés²⁴ » visant à l'automatisation et au croisement des fichiers, le taux de non recours restait important.

Ainsi le gouvernement a confié à divers organismes (Inspection générale des finances, CGDD, Inspection générale des affaires sociales) une mission sur les aides directes aux ménages pour payer les factures d'énergies. Les conclusions de cette mission ont rejoint celles du Médiateur national à l'énergie et des associations, en proposant l'instauration d'un chèque énergie, dont l'éligibilité est conditionnée par le niveau de revenu et qui peut être utilisé pour régler les achats de toutes les énergies ainsi que l'amélioration de l'enveloppe thermique du logement. Le financement de ce chèque sera « notamment²⁵ » assis sur la même base que les tarifs sociaux, à savoir la CSPE et la CTSSG, cependant son montant est encore inconnu.

La loi prévoit qu'il revient à l'administration fiscale de constituer un fichier établissant la liste des individus pouvant bénéficier du chèque, sans préciser davantage les critères d'éligibilité ou encore la méthode utilisée pour mieux atteindre la cible des bénéficiaires.

De nombreux éléments du chèque énergie seront fixés par décrets et par arrêtés ministériels.

19. UNCCAS (2013) « L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique » Les enquêtes de l'UNCCAS.

20. Calcul du RAC, avec données UNCCAS.

21. En moyenne dans un bâtiment basse consommation (labellisation BBC) la consommation est 80 % inférieure à la consommation normale réglementaire.

22. Le dispositif des certificats d'économies d'énergies (CEE) repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergies.

23. Le CLER, Réseau pour la transition énergétique, est une association qui a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie.

24. MEDDE

25. L'étude d'impact du PLTECV indique que le financement du chèque énergie s'appuiera « notamment » sur les mêmes mécanismes que les tarifs sociaux. L'article L. 124-4 de la loi indique que le chèque énergie sera également financé par « le budget de l'état » sans préciser assiette de financement ou ordre de grandeur.

Le Conseil d'Etat aura à fixer par décret l'organisation de la période de transition entre les tarifs spéciaux et la mise en place du chèque énergie, la mise en place de l'organisme d'émission et d'attribution du chèque ainsi que ses conditions d'application. Les parts des contributions des consommateurs au chèque énergie seront prévues par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget, en fonction du poids respectif de chaque sources d'énergies dans la consommation finale des ménages.

Suite à son passage par l'Assemblée nationale à l'automne 2014, l'article 60 du PLTECV traitant de la précarité énergétique, a été renforcé grâce notamment à la mobilisation des associations. En premier lieu, parmi les principes qu'énonce la loi, la notion de préservation de la santé est montée en tête de liste. Sont ajoutés comme principe : le droit d'accès de tous à l'énergie sans coût excessif au regard des ressources des ménages et la lutte contre la précarité énergétique.

Le texte prévoit ensuite l'objectif de rénovation de 500 000 logements par an à partir de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes²⁶. Un décret du Conseil d'Etat devra fixer un critère minimal de performance énergétique des logements, à respecter pour pouvoir être mis en location²⁷.

Parmi les autres mesures concernant la précarité énergétique citons ici l'alignement de la trêve hivernale des coupures d'énergie sur celle des expulsions locatives, la limitation à 12 mois de la réclamation d'arriérés par les fournisseurs d'énergie, l'affirmation du rôle des régions pour organiser l'action territoriale en matière de rénovation énergétique et de lutte contre la précarité énergétique (PREH, PRIS, PDALPD, formation, etc.) et enfin la gratuité du comptage déporté en euros pour les ménages précaires (compteur linky).

26. Art 3 AA

27. Art 4 ter

28. CGDD (2014) « Le parc des logements en France métropolitaine, en 2012 : plus de la moitié des résidences principales ont une étiquette énergie D ou E » Chiffres & statistiques, n°534..

29. Le programme « Precariter » d'ERDF ou encore l'outil de simulation demandé par l'ONPE, l'ADEME et le PUCA et réalisé par Energies Demain, le Credoc et Batitrend. .

30. <https://odenore.msh-alpes.fr/Observatoires-des-non-recours-aux-droits-et-services>.

31. Typologie explicative du non-recours, Odenome, 2010..

32. Décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel

C • DIFFICULTÉS

1 • Un problème de données

La première difficulté qui ressort à l'étude de la précarité énergétique est que malgré le consensus sur une définition du phénomène, les méthodes de quantification peuvent encore être améliorées.

La plupart des chiffres cités sur le sujet de la précarité énergétique sont ceux de l'enquête logement INSEE de 2006. Depuis beaucoup de choses ont changé.

Différents facteurs expliquent le manque de données nationales sur le phénomène. En premier lieu, la montée des préoccupations sur le sujet est apparue plus tard en France que dans d'autres pays comme par exemple la Grande-Bretagne. Cette prise de conscience tardive explique le peu de travaux menés par l'institut de statistique national, et la lente progression des instruments de soutien aux ménages.

En cette période de transition énergétique de nouvelles enquêtes sont annoncées. L'Enquête Nationale Logement 2013-2014 conduite par l'INSEE (faisant suite à l'ENL 2006), devrait être rendue publique à la fin de l'année 2014. Cette nouvelle enquête actualisera le nombre et les caractéristiques des ménages dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % et de ceux déclarant souffrir du froid dans leur logement pendant l'hiver.

A cela s'ajoute l'enquête « Performance de l'Habitat, Equipements, Besoins et Usages de l'énergie », dite « Enquête Phébus ». A travers l'étude de 8000 logements représentatifs, cette enquête vise à fournir une image globale des performances énergétiques du parc de logement national et à analyser les principales caractéristiques des ménages les occupant. Si les premiers résultats sur l'état thermique du logement sont déjà connus²⁸, le rapport final comprenant les caractéristiques des ménages n'est pas encore publié.

Se pose alors la question de l'utilité de ces données. Des chiffres de bonne qualité sur la précarité énergétique doivent permettre de calibrer les outils de soutien aux ménages. La connaissance précise des déterminants du phénomène doit être utilisée dans l'élaboration des politiques publiques et dans leur évaluation.

Plusieurs outils sont aujourd'hui en construction, afin de développer une base de données et de permettre d'identifier les zones de précarité, de mesurer l'importance du phénomène et son évolution dans le temps²⁹. Une des prochaines étapes dans le domaine des données pourrait être la construction d'un nouvel indicateur regroupant des critères économiques, sociaux, sanitaires et techniques comparés à différentes valeurs moyennes.

2 • Le non-recours aux droits

Passé le problème de l'identification des ménages précaires, il convient de proposer des dispositifs adaptés et efficaces. Le principal biais rencontré est le non-recours aux droits. Selon l'Odenore³⁰ « 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 interrogent l'effectivité et la pertinence de l'offre publique, et représentent un enjeu fondamental pour son évaluation ».

C'est un problème récurrent dans l'étude de la précarité énergétique, face auquel les décideurs se retrouvent fréquemment démunis. Différentes raisons expliquent le non-recours aux droits et services³¹, en premier lieu desquelles figure la non connaissance. Par manque d'information sur l'existence d'un dispositif, ou par non proposition.

Par non demande, il arrive qu'un ménage refuse de demander une aide par manque d'intérêt pour l'offre (calcul coût/avantage), par estime de soi, ou parce qu'il existe des alternatives. On parle également de non demande contrainte pour évoquer le découragement des individus devant la complexité de l'accès à un dispositif, l'anticipation d'un refus, la crainte d'effets induits, de stigmatisation.

Par non réception, enfin, lorsqu'un ménage abandonne la demande, par inattention aux procédures, ou par dysfonctionnement du service prestataire.

La non demande contrainte par anticipation du refus est fréquente dans les demandes de Fonds Solidarité Logement (FSL). Comme son nom l'indique le FSL est un fonds, ce qui indique qu'il peut être vide à partir d'une certaine période de l'année. L'ensemble des acteurs (travailleurs sociaux et ménages) connaissant cela ne se donne plus la peine de proposer (dans le cas des travailleurs sociaux) et de déposer (pour les ménages) des dossiers de demande FSL sachant qu'il sera rejeté car le fonds est vide. Ce phénomène entraîne différents effets négatifs, il masque la réalité du nombre de demandeurs réels qui voudraient bénéficier de cette aide, et sert parfois de prétexte aux administrations pour réduire la somme attribuée au fonds. Pour éviter que le fonds soit épuisé il arrive aussi que le niveau des aides soit en cours d'année revu à la baisse.

Pendant les premières années suivant sa mise en place, le Tarif de Première Nécessité (TPN) était très mal connu par les travailleurs sociaux et donc très rarement proposé aux ménages pouvant y prétendre. A cela s'ajoutait le fait que le dossier de demande TPN était jugé trop complexe. De fait, de nombreux ménages renonçaient à leur éligibilité estimant que la démarche était trop lourde par rapport à un gain potentiel trop faible. De plus, le tarif valait pour un an et le ménage devait à nouveau remplir le lourd dossier de demande à chaque nouvelle année, expliquant – en partie – les fortes variations annuelles du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux.

Pour résoudre ce problème, l'éligibilité aux tarifs sociaux a été rendue automatique en mars 2012³², l'actualisation du nombre de foyers bénéficiaires n'a pas été publiée depuis.

Pour être un outil performant, le chèque énergie devra porter la plus grande attention à la question du non-recours. L'exemple de l'aide à l'acquisition d'une couverture maladie complémentaire (ACS) à travers l'« attestation-chèque » nous montre que bien souvent les ménages ne savent pas comment utiliser le chèque et finissent par ne pas s'en servir. Le chèque énergie devra être facile d'utilisation dans un contexte où les fournisseurs d'énergies poussent à l'automatisation mensuelle des prélèvements des clients.

3 • Le manque d'approche globale

Phénomène aux multiples facettes, la précarité énergétique pose des problèmes à être définie mais également à être traitée. La divergence des situations rencontrées par les ménages est un obstacle dans la mise en place de mesures d'accompagnement dans le sens où elle nécessite l'intervention de différents acteurs qui n'ont pas forcément l'habitude de travailler ensemble. Ainsi apparaît la nécessité d'accentuer les liens entre solidarité, logement et énergie. Cette difficulté d'approche, qui peut aussi s'expliquer par le fait que les préoccupations sur le sujet soient récentes, a conduit à certains tâtonnements dans les dispositifs de soutien rendant des dispositifs illisibles pour les ménages et entraînant des travaux mal adaptés aux situations.

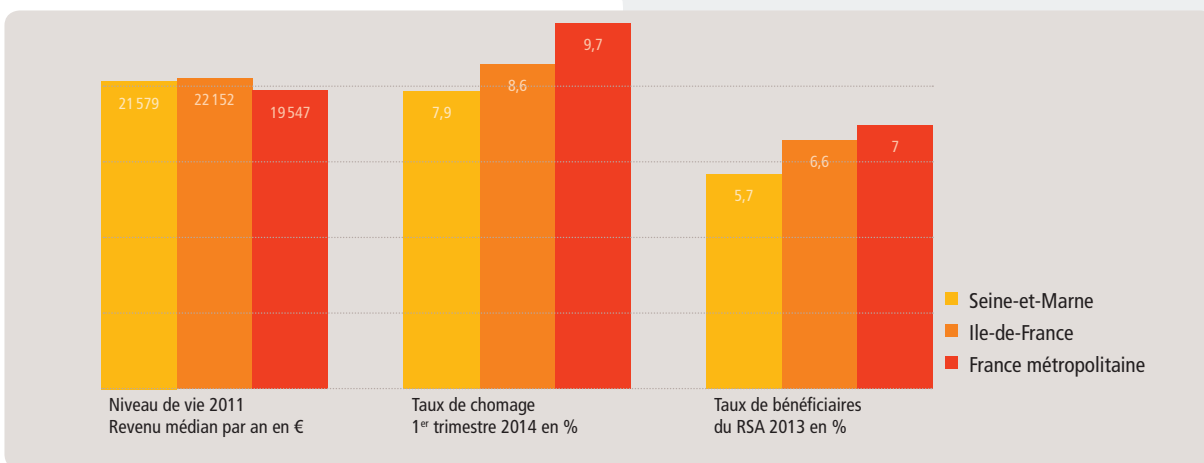
Dans le bâtiment, les premières économies d'énergies sont souvent facilement accessibles et peu coûteuses, mais insuffisantes pour atteindre un niveau d'efficacité permettant aux ménages de vivre, à terme, dans un logement énergétiquement efficace. Un équilibre doit être trouvé pour chaque projet, de sorte à ce que les travaux les plus rentables financent ceux qui le sont moins, dans l'objectif d'atteindre le niveau de consommation le plus faible possible. La rénovation d'un bâtiment doit être réalisée avec une vision et un objectif global d'économie d'énergie. Ainsi, il paraît inutile de changer sa chaudière avant de rénover son logement car elle pourrait être surdimensionnée après les travaux, et représenterait donc une dépense qui aurait pu être évitée. On retrouve cette logique qui vise à économiser les premiers kilowatts heure les plus accessibles, dans certains dispositifs de soutien subventionnant des travaux de rénovation énergétique faiblement conditionnés au niveau de performance thermique. Ce système présente le désavantage de « tuer le gisement » d'économies d'énergies pour les ménages modestes, et n'est en aucun cas une solution de long terme puisqu'avec l'augmentation prévue des prix des énergies les ménages se retrouveront peu de temps après au même niveau d'effort alloué aux dépenses énergétiques qu'avant travaux.

2 • Politiques de précarité énergétique à l'échelle d'un territoire : le département de Seine-et-Marne

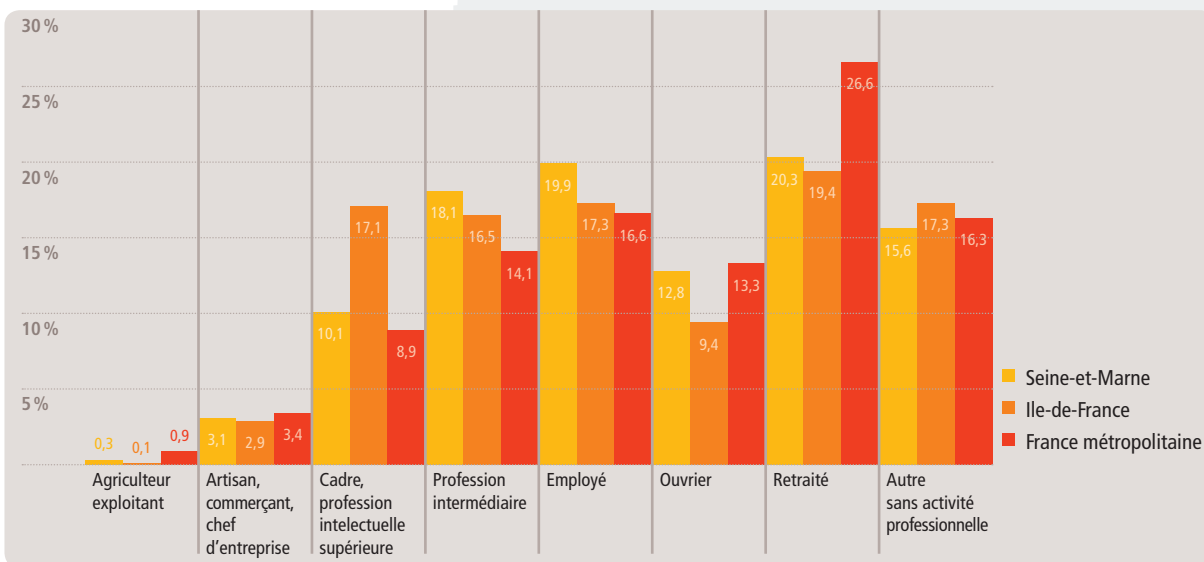
A • LE DÉPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE

Situé dans l'est de l'Île-de-France, le département de Seine-et-Marne (77) est un vaste territoire puisqu'il représente à lui seul la moitié de la superficie de la région³³. Avec 1 338 427 habitants recensés en janvier 2011, sa population y est dans la moyenne régionale, et largement au dessus de la moyenne nationale puisque c'est le 11^e département le plus peuplé de France.

1 • Le territoire en quelques chiffres
 Cette section vise à mettre en lumière à travers quelques tableaux la situation économique et sociale de la Seine-et-Marne, au regard des statistiques régionales et nationales. La même attention sera ensuite portée à quelques indicateurs sur le logement.



GRAPHIQUE 1
 Niveau de vie médian (2011), taux de chômage (2014) et de RSA (2013)
 Source : INSEE



GRAPHIQUE 2
 Catégories sociales professionnelles (2011)
 Source : INSEE

2 • Le logement

Avec un niveau de vie médian de 21579 € en 2011, le département de Seine-et-Marne se situe au dessus de la moyenne nationale (19547 €) mais en dessous de la moyenne régionale (22152 €). Le taux de chômage est plus faible en Seine-et-Marne (7,9%) au premier trimestre 2014, que dans la région Île-de-France (8,6%) et qu'en France métropolitaine (9,7%). On retrouve le même classement en regardant le nombre d'individus bénéficiaires du RSA³⁴, ils représentent une part plus faible de la population en Seine-et-Marne (5,7%) qu'en Île-de-France (6,6%) et qu'en France métropolitaine (7%).

Au regard des catégories sociales professionnelles, la Seine-et-Marne compte plus de professions intermédiaires et d'employés que la Région Ile-de-France et que la France métropolitaine. Plus d'ouvriers de retraités, d'agriculteurs exploitants et d'artisan, commerçant, chef d'entreprise que la moyenne régionale, mais moins que nationalement. Légèrement plus de cadre et profession intellectuelle supérieure que le pays, mais fortement moins qu'en Ile-de-France.

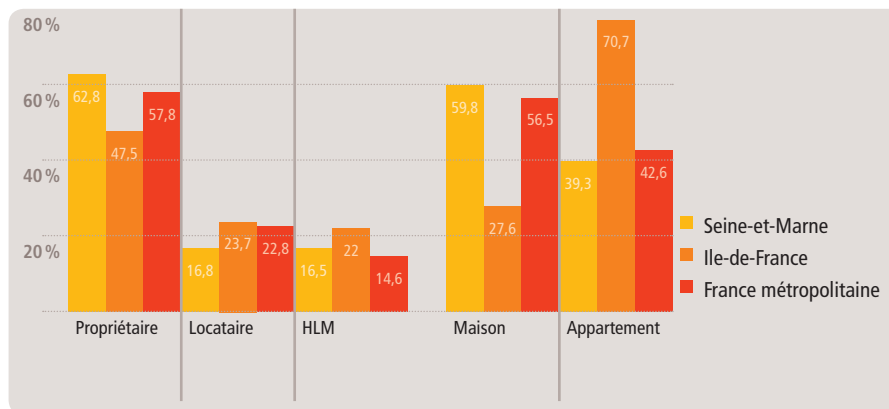
En résumé, la Seine-et-Marne est un département vaste, avec une faible densité de population. Géographiquement on peut le couper en deux zones : la partie ouest concentre la population et les entreprises et la partie est concentre essentiellement des zones agricoles et des forêts. Le territoire est donc fortement agricole, compte peu d'emplois industriels et est essentiellement tourné vers le secteur des services. Economiquement, le territoire profite de sa proximité avec Paris et compte un niveau de chômage en moyenne plus faible que le territoire national.

33. Le département compte 5915 km² des 12 012 que comporte l'Île-de-France.
34. Il est ici question du « RSA total » et non pas du « RSA socle », les proportions de bénéficiaires sont similaires dans les deux cas.

L'analyse du parc de logement est primordiale dans l'étude de la précarité énergétique.

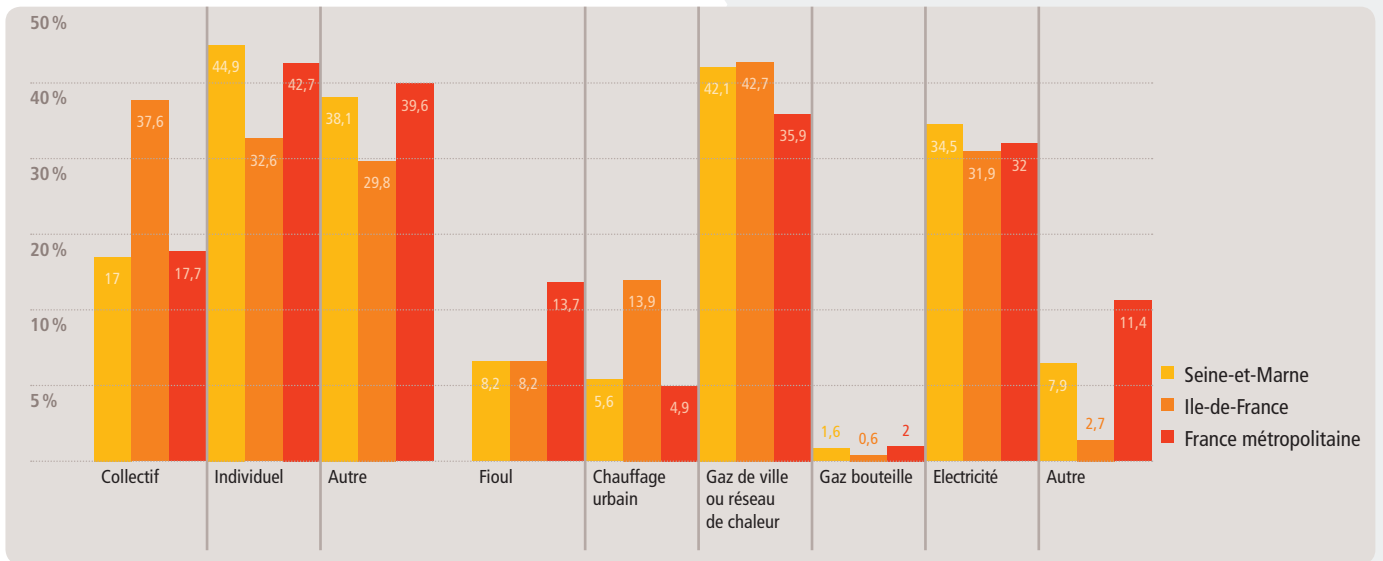
La Seine-et-Marne est un territoire de propriétaire. 62,8% des habitants sont propriétaires de leur logement, ce qui est supérieur aux moyennes régionale (47,5%) et nationale (57,8%). Le fait d'être propriétaire de son logement peut être interprété comme favorisant la décision de réaliser des travaux de rénovation énergétique du bâti. L'achat d'une maison est souvent un projet important qui implique une vision à long terme. Les propriétaires envisagent plus facilement des travaux sur leur habitat plutôt qu'un déménagement. C'est bien souvent le contraire pour les locataires. 16,8% des individus louent leur logement dans le département de Seine-et-Marne, c'est moins qu'en Île-de-France (23,7%) et qu'en France métropolitaine (22,8%). Viennent enfin les habitations à loyer modéré (HLM) dans lesquels, si les habitant ne peuvent entreprendre des travaux de rénovation, l'office HLM accompagné par les pouvoirs publics peut mettre en place un programme ambitieux d'économies d'énergies. La part des logements sociaux est de 16,5% en Seine-et-Marne, de 22% en Île-de-France et de 14,6% à l'échelle nationale.

Une autre donnée importante est la proportion de maison et d'appartement. Le territoire de Seine-et-Marne est composé à 59,8% de maisons et à 39,3% d'appartements, la Région Île-de-France compte 27,6% de maisons et 70,7% d'appartement quand le territoire français comporte 56,6% de maisons et 42,6% d'appartements.



GRAPHIQUE 3
Répartition entre propriétaires et locataires et type de logement en Seine-et-Marne, Île-de-France et France (2011)

Source : INSEE



GRAPHIQUE 4
Formes et sources d'énergie du chauffage (2011)
Source : INSEE

Le type et le mode de chauffage revêtent aussi une certaine importance. Un ménage se sentira plus facilement acteur de sa consommation s'il possède un chauffage de type individuel, ce qui est majoritairement le cas en Seine-et-Marne. La question du mode de chauffage soulève la problématique de l'efficacité énergétique et de l'empreinte environnementale. Le département de Seine-et-Marne compte un grand nombre de chauffage électrique, pas forcément adapté au parc de logement.

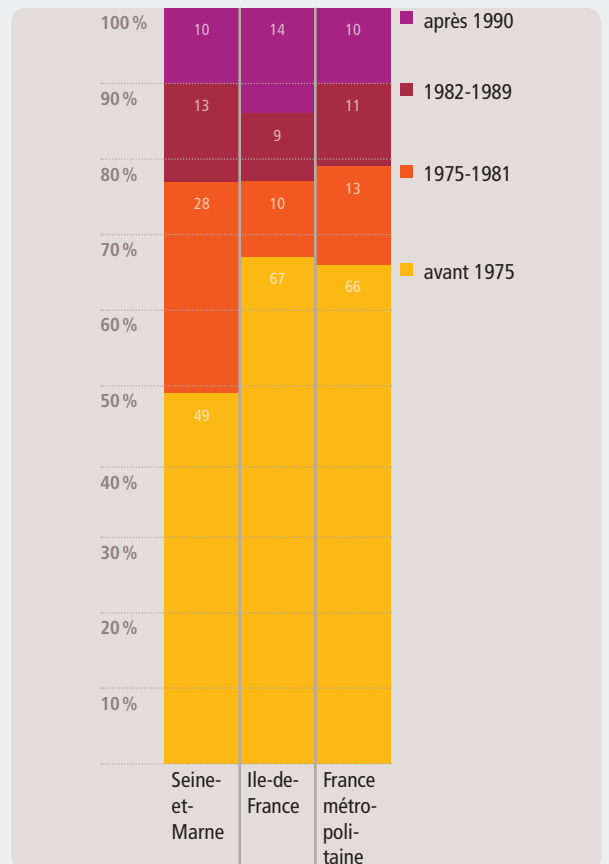
Si le rythme de construction suit celui de la pression démographique, près de 50 % des logements seine-et-marnais ont été construits avant 1975 et la première réglementation thermique. C'est moins qu'en Île-de-France ou qu'en France métropolitaine. Cependant ce retard est rattrapé sur la période 1975-81 durant laquelle une part importante de logement est construite, pour finalement suivre le rythme de construction régional et national.

Finalement, les logements en Seine-et-Marne ont en moyenne une étiquette énergie de niveau D, avec certaines disparités en fonction des zones³⁵, représentant une consommation moyenne de 217 kWh / m²/an.

Le logement est responsable de 32 % des consommations d'énergies en Seine-et-Marne (deuxième secteur après les transports, 42 %). C'est également le second poste d'émissions de CO₂ (après le transport). 70 % des émissions sont dues aux maisons individuelles, 62 % aux logements construits avant 1975 et 25 % au chauffage au fioul. Le croisement de ces trois caractéristiques représente un fort potentiel d'améliorations et de lutte contre la précarité énergétique.

3 • Un territoire de « vulnérabilité énergétique »

Si les chiffres de l'Enquête Nationale Logement (INSEE, 2006) ne sont pas détaillés à l'échelle de la Seine-et-Marne nous savons qu'en Île-de-France un habitant sur cinq se plaint du froid, ce qui représente 2 300 000 franciliens. 126 000 ménages se



GRAPHIQUE 5
Rythme de construction historique du parc des bâtiments résidentiels
Source : INSEE

chauffent peu par contrainte financière. L'effort énergétique moyen des ménages est de 3,5 %, mais ils sont 330 000 (représentant 700 000 individus) à consacrer plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques dans l'habitat. Nous pouvons aisément imaginer que les ménages seine-et-marnais ne sont pas en reste dans cette représentation.

Cette idée est confirmée par le nombre de logements éligibles au programme Habiter Mieux de l'ANAH. Il y a en Seine-et-Marne 135 425 logements dont les propriétaires occupants bénéficient de ressources modestes, les rendant éligibles au programme³⁶. La Seine-et-Marne est le département d'Île-de-France dans lequel il y a le plus grand nombre de logements éligibles au dispositif.

Au delà de l'aspect « logement » de la précarité énergétique, un certain nombre d'acteur s'interroge sur une dimension plus globale des problématiques à travers la notion de « vulnérabilité énergétique ».

On peut définir la vulnérabilité énergétique comme « une situation de tension qui peut aboutir à une situation de précarité, où cette tension a alors des conséquences réelles sur le ménage³⁷ ». Cette notion a l'avantage d'intégrer, en sus de la thématique logement, la problématique du transport à laquelle les ménages vivant en zone périurbaine, nombreux en Seine-et-Marne, sont particulièrement exposés. Ainsi, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Île-de-France, montre que de plus en plus de ménages seine-et-marnais sont contraints de se priver de chauffage pour ne pas réduire leur mobilité, incompressible lorsqu'elle concerne les déplacements domicile-travail ou domicile-école. Cette situation est renforcée par le manque d'offre de transports en commun adaptés aux besoins des ménages.

Les ménages qui se sont installés dans ces zones pour échapper à la pression foncière ou pour vivre dans un endroit plus calme, se retrouvent dans une situation de dépendance vis-à-vis de la voiture pour accéder aux différents services. C'est ce qui explique pourquoi on retrouve en Seine-et-Marne une des plus forte concentration de voiture par habitants de la région Île-de-France³⁸.

On retrouve à l'est et au sud du département une part importante de ménages avec un taux d'effort « vie quotidienne » et « domicile-travail » largement supérieur à la moyenne régionale. Ces ménages sont souvent fragilisés et dans l'incapacité de mettre en place des stratégies d'adaptation face à l'augmentation des prix de l'énergie.

Ainsi, dans son Plan Climat Energie Territoire (PCET), le département de Seine-et-Marne indique comme 6^e engagement de « préserver les Seine-et-Marnais et l'économie locale de la vulnérabilité énergétique [...] ». La notion de vulnérabilité énergétique est donc retenue par le département pour intégrer à sa politique de précarité énergétique une notion de vulnérabilité climatique, une prise en compte de l'ensemble des dépenses énergétiques contraintes, un volet préventif et une vision à long terme.

B • POLITIQUE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

1 • L'action régionale de lutte contre la précarité énergétique

La Région Île-de-France a adopté le 23 novembre 2012 son schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Ce dernier fixe parmi ses trois grandes priorités : « le renforcement de l'efficacité énergétique des bâtiments avec un objectif de doublement du rythme des réhabilitations dans le tertiaire et un triplement dans le résidentiel » et indique pour cela prendre en compte « les enjeux sociaux, pour réduire la précarité énergétique ».

Il est précisé dans le schéma qu'il n'est pas question ici de définir des orientations spécifiques sur la lutte contre la précarité énergétique, puisqu'il est considéré que la « quasi-totalité » des objectifs et orientations proposés dans le document « peuvent et doivent concerner en premier lieu les logements occupés par des ménages modestes et très modestes ». L'essentiel de la politique régionale de lutte contre la précarité énergétique intervient donc par délibération.

Dans sa délibération relative à la politique régionale énergie-climat datée du 16 septembre 2010³⁹, le Conseil Régional d'Île-de-France fixe comme premier objectif général de sa politique énergétique, la lutte contre la précarité énergétique. Considérant que le traitement de la précarité énergétique doit être « une priorité de la mandature » et qu'« il est important d'agir, car le manque d'efficacité énergétique des logements détériore la santé de ses occupants, grève leur budget, accélère la dégradation du bâti et participe au réchauffement climatique ». Consciente de la difficulté que représente le manque de données dans le secteur du bâtiment, la Région prévoit la mise en place d'un dispositif d'aide à la décision, en partenariat avec l'ADEME, visant à soutenir la réalisation d'audits énergétiques et d'études de faisabilité et se fixe pour objectif de réaliser 200 000 rénovations thermiques et phoniques au cours de la mandature.

35. Voir l'« étiquette énergie des logements seine-et-marnais par commune » présentée en annexe.

36. Filocom, 2011.

37. Saujot, M. (2012) « La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique », Policy Brief, Iddri.

38. IAU rapport vulnérabilité

39. Délibération N° CR 55-10

Ainsi, à travers la délibération du 10 février 2011⁴⁰ relative à l'action régionale en faveur du logement, le Conseil Régional d'Île-de-France reconnaît « l'urgence de la mise en œuvre d'une action volontariste en matière de lutte contre la précarité énergétique et sociale, et la nécessité d'inscrire l'action régionale dans les orientations du futur plan régional pour le climat » et considère par conséquent qu'il est urgent pour la Région de « poursuivre et renforcer son effort en matière de logement ». Dès lors, le titre 4 de la délibération met en place un « programme régional de lutte contre la précarité énergétique et sociale » en cohérence avec le plan Climat régional. Ce programme prend effet sur la période 2011 – 2013 et propose différentes mesures à l'attention du parc locatif social et du parc privé.

Concernant le parc locatif social, le programme propose une prime aux travaux qui permettent d'atteindre un niveau de consommation maximum de 80 kWh_{ep}/m²/an⁴¹, ou aux travaux portant sur des bâtiments énergivores (étiquettes énergie E, F ou G) à condition que les rénovations permettent d'atteindre une consommation énergétique inférieure ou égale à 150 kWh_{ep}/m²/an⁴². Le montant de la prime représente au maximum 10 % de la dépense éligible, plafonnés à 2000 € par logement pour les organismes HLM, et 15 % plafonnés à 3000 € pour les maîtrise d'ouvrage d'insertion.

Une aide similaire est proposée pour le parc de logement privé. Elle concerne les travaux permettant d'atteindre l'étiquette C, c'est à dire un niveau de consommation énergétique maximum de 150 kWh_{ep}/m²/an, ou alors l'étiquette D, 230 kWh_{ep}/m²/an pour les logement plus énergivores (étiquettes F et G). Dans ce cas, l'aide régionale s'élève à 25 % maximum dans la limite de 4 000 € de subvention par logement.

En novembre 2012, la délibération « politique régionale énergie-climat en route vers la transition énergétique⁴³ » approuvait dans son article 2 les trois priorités suivantes à donner à la politique régionale Énergie- Climat :

- lutter contre la précarité énergétique;
- réduire au maximum des consommations énergétiques (chauffage et électricité);
- développer les énergies locales, renouvelables et de récupération.

On retrouve ici l'ensemble des éléments qui définissent la transition énergétique, présentée dans la première partie du présent rapport.

Ainsi, la Région décide d'inciter à la mise en place des FSATME par les Conseils Généraux en proposant de participer, au maximum, à hauteur de 250000 € par an et par FSATME et de 500 € par ménage, au financement de petits travaux d'isolation et de rénovation. La Région Île-de-France dresse une liste non exhaustive des travaux éligibles, parmi lesquels on peut citer le calfeutrage et la remise en état de porte ou de fenêtre, le

changement de cumulus d'eau chaude sanitaire, les travaux ou achat de matériaux d'isolation, l'acquisition d'appareils de chauffage, et cætera.

Une nouveauté proposée dans cette délibération est la mise en œuvre des « éco-compagnons ». Ce dispositif repose sur un double enjeu : favoriser l'emploi des jeunes et lutter contre la précarité énergétique. La Région propose ainsi aux associations de recruter à travers le programme des « emplois tremplins » des éco-compagnons chargés d'aller rencontrer des ménages, à leur domicile, afin de délivrer des conseils et des informations sur les économies d'énergies (efficacité et sobriété). Les éco-compagnons doivent aussi proposer aux ménages les solutions les plus avantageuses écologiquement et économiquement et les plus adaptés à leur situation, et enfin, participer au suivi desdits ménages. Ce programme peine à se développer, notamment car une des conditions d'éligibilité pour les associations est que l'embauche des emplois tremplins se fasse en CDI. Dès lors, passée la période subventionnée par les pouvoirs publics il peut être difficile pour les associations aux ressources limitées de rémunérer un employé supplémentaire.

La délibération 46-12 propose aussi des majorations d'aide aux SLIME et au programme « Habiter Mieux » de l'ANAH. Ces interventions ont été modifiées par la délibération 88-13.

Adoptée le 22 novembre 2013, la délibération N° CR 88-13 porte sur le « renforcement des mesures en faveur de l'efficacité énergétique et de lutte contre la précarité énergétique et sociale dans les politiques régionales en faveur du logement et énergie climat ».

La Région décide de mettre en place un système de soutien aux collectivités souhaitant s'engager dans un SLIME, en proposant une aide de 20 % des dépenses (dans une limite de 50000 € par an et par SLIME) pour les dépenses liées aux postes d'animateur du SLIME, de visiteurs à domicile et les achats de petits équipements. Est également proposé de mobiliser les éco-compagnons pour les visites à domiciles dans le cadre d'un SLIME.

40. Délibération N° CR 09-11

41. Correspond au niveau de performance des Bâtiments Basse Consommation.

42. Ce niveau correspond à une étiquette énergie C, et représente une économie d'énergie de l'ordre de 60 % par rapport à la situation initiale.

43. Délibération N° CR 46-12, du 23 novembre 2012.

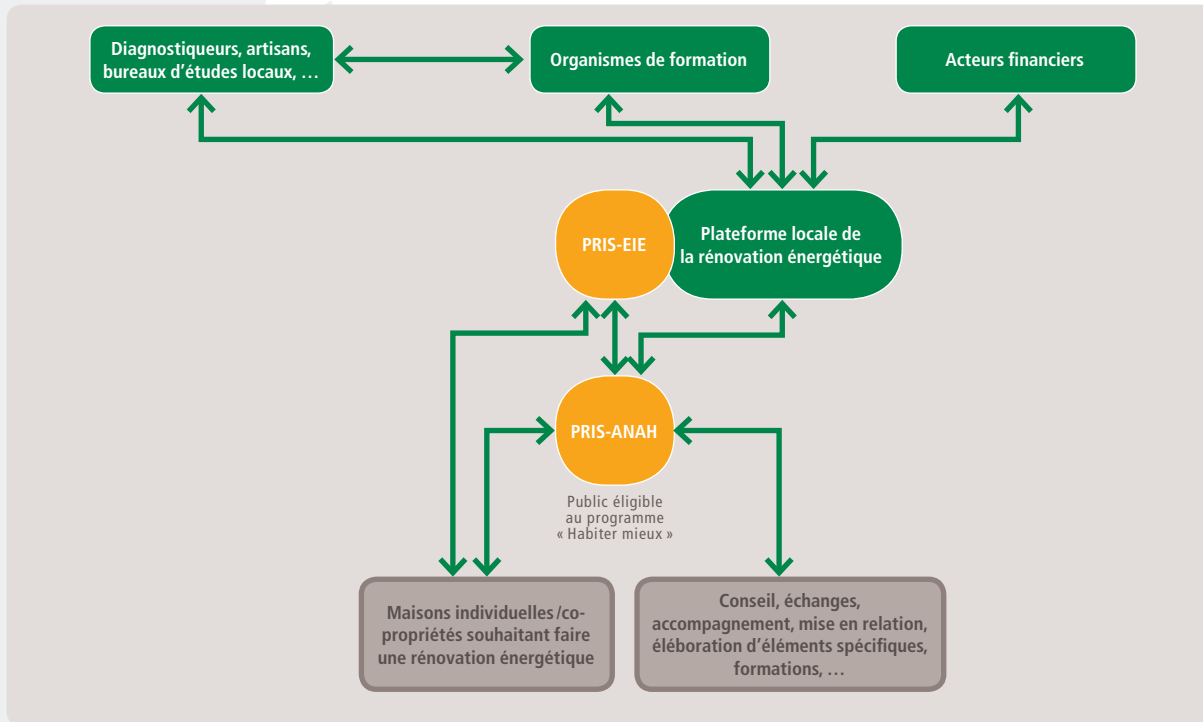
44. De fait, les dépenses éligibles au soutien régional portent sur les travaux éligibles « Habiter Mieux ».

45. La distinction entre ménage aux ressources modestes et très modestes est fonction de la grille des ressources adoptée par l'ANAH et fixée par arrêté ministériel. Le niveau de ressource maximal est fonction du nombre de personnes composant le ménage et diffère en Île-de-France par rapport au reste du territoire. Par exemple, le plafond de ressource pour un ménage francilien composé d'un seul individu est de 19716 € pour des ressources très modestes et de 24002 € pour des ressources modestes. Ce sera 34754 € et 42309 € pour un ménage composé de trois individus. Le tableau complet est présenté en annexe.

46. Etiquette E, F et G.

47. Le rôle des études d'avant projet sommaire (APS) est défini par le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé. Dans le cas d'une réhabilitation d'ouvrage de bâtiment, l'APS doit proposer une ou plusieurs solutions d'ensemble en fonction des différentes techniques envisageables et établir une estimation provisoire du coût des différents travaux.

48. Compte-rendu du séminaire du 12 novembre 2014 : « Quels ingrédients pour une transition énergétique juste ? » www.rac-f.org/12-novembre-2014-Conference-Quels



GRAPHIQUE 6
Articulation possible de plateforme locale de la rénovation énergétique
Source : Délibération N° CR 88-13, Conseil Région d'Île-de-France.

Concernant l'intervention de l'ANAH, la Région Île-de-France propose différentes aides complémentaires aux ménages bénéficiaires du programme « Habiter Mieux⁴⁴ ». La nature et le montant de l'aide dépendent du niveau de performance énergétique atteint.

Ainsi, pour un projet de réduction de la consommation énergétique comprise entre 25 % et 40 %, le ménage francilien, propriétaire occupant, se verra proposer en plus de l'aide de base de 500 €, une aide complémentaire de 500 € si le logement est situé dans une collectivité qui délivre une aide inférieure à 500 € dans le cadre d'un Contrat Local d'Engagement, ou une aide de 300 € si la collectivité délivre une aide supérieure à 500 €.

Dans le cas d'une rénovation ambitionnant un gain énergétique supérieur ou égal à 40 %, un ménage aux ressources très modestes pourra bénéficier d'une aide à hauteur de 30 % du montant des subventions ANAH (plafonnée à 3 350 €) et un ménage aux ressources modestes⁴⁵ sera subventionné à hauteur de 25 % du montant ANAH (plafonné à 2 500 €).

Enfin, dans le cas d'un propriétaire bailleur et non plus d'un propriétaire occupant, en maison individuelle ou copropriétés un projet de réduction de la consommation d'énergie supérieure ou égale à 35 % assortie d'une obligation d'atteinte de l'étiquette énergétique D sera éligible à une aide de 50 €/m² plafonnée à 3 500 €.

La délibération propose également de participer au financement d'outils d'aide à la décision, sous réserve de conformité avec un cahier des charges établi par l'ADEME et la Région Île-de-France. Cette aide peut s'adresser à l'ensemble des bénéficiaires

d'études énergétiques sur site, d'études sur l'éclairage public ou encore d'assistance à Maîtrise d'Ouvrage, à hauteur de 50 % des dépenses, avec un plafond à 50 000 € par projet.

Les copropriétés énergivores⁴⁶ construites avant 1975 sont elles aussi concernées. La région propose une aide couvrant 50 % du montant des dépenses (maximum 80 000 €) pour toute mission de maîtrise d'œuvre permettant la définition d'un avant projet sommaire⁴⁷ de réhabilitation de type BBC rénovation ou réduction par 4 des consommations d'énergie.

Enfin, est officialisé le lancement de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI), conjoint à l'ADEME et à la Région, sur les plateformes locales de la rénovation énergétique.

Ces plateformes ont vocations à regrouper et à coordonner l'ensemble des acteurs de la rénovation énergétique. Pour se faire, trois missions majeures sont identifiées :

- la stimulation de la demande auprès des particuliers;
- la structuration de l'offre des professionnels (technique et/ou financière);
- la gouvernance et l'animation de la plateforme (efficacité, visibilité, reproductibilité, autonomie financière, effet d'entraînement...).

Ces structures pourraient sous certaines conditions être un outil efficace pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages en situation de précarité énergétique⁴⁸.

Peuvent candidater à cet AMI toutes les collectivités territoriales locales, seules ou en regroupement. En juillet 2014, cinq dossiers étaient retenus et un nouvel appel à projet été lancé.

Au niveau du Conseil Général de Seine-et-Marne, l'action en faveur de la lutte contre la précarité énergétique est partagée entre deux directions générales adjointes des services. Celle des solidarités a en charge le volet habitat et celle à l'environnement s'occupe de la partie climat-énergie du territoire. Comme indiqué précédemment, le département de Seine-et-Marne inclut la lutte contre la précarité énergétique dans son Plan Climat Energie Territoire (PCET) en proposant comme axe stratégique la promotion de « l'efficacité carbone/énergie par les services rendus et les politiques publiques » (axe 5) et de « préserver les seine-et-marnais et l'économie locale de la vulnérabilité énergétique, des risques naturels et sanitaires [...] » (axe 6). Le département intègre ainsi dans son plan d'actions 2011 la formation des travailleurs sociaux à la détection et à la prévention pour lutter contre la précarité énergétique, à travers les Maisons Départementales des Solidarités (MDS).

2 • La politique de solidarité départementale

Les maisons départementales des solidarités (MDS) ont pour objectif d'informer et d'orienter les personnes dans le besoin sur différents sujets comme la vie quotidienne, l'insertion, la santé, l'accès aux droits, etc.

Les centres communaux d'action sociale (CCAS) sont des établissements publics administratifs, qui opèrent à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité (on parle alors de CIAS) et qui animent une action générale de prévention et de développement social. Les CCAS/CIAS sont impliqués dans différents champs, comme par exemple la lutte contre l'exclusion, les services d'aide à domicile ou encore le soutien au logement et à l'hébergement.

Le dispositif de solidarité le plus connu et le plus utilisé est le Fonds Solidarité Logement, dit FSL. En Seine-et-Marne il se décompose en quatre fonds : accès au logement, maintien au logement, eau et énergie. Les dossiers de demande peuvent être instruits par les CCAS et les MDS. Le FSL-Energie a pour objectif d'aider au paiement des factures d'énergie des ménages en situation de précarité. Sous condition de ressources et en fonction de la composition du foyer, les ménages les plus en difficultés peuvent se voir proposer une aide annuelle maximum de 600 €.

En 2012, 4 848 ménages seine-et-marnais ont bénéficié d'un FSL-Energie⁴⁹. Cela représente 9,6 foyers sur 1 000. Certains territoires comptent plus de bénéficiaires que la moyenne, c'est par exemple le cas de la zone de Coulommiers (11,8%), de Noisel (12%), de Melun-Val de Seine (12,9%) et enfin de Sénart (14%).

C'est, de loin, la première aide attribuée à travers le Fonds Solidarité Logement :

	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	POURCENTAGE
Maintien	1 115	13 %
Accès	1 721	19 %
Eau	1 283	14 %
Energie	4 848	54 %
Total	8 967	100 %

TABLEAU 3
Nombre de bénéficiaires des 4 catégories du FSL (accès au logement, maintien au logement, eau et énergie) en Seine-et-Marne (2013)
Source : Rapport d'activité FSL

En 2011, l'enveloppe du FSL-Energie de 1 145 836 € a bénéficié à 5 128 ménages, ce qui représente un niveau d'aide moyen de 223 € par an et par ménage⁵⁰.

Aux côtés du Fonds de Solidarité Logement, le département est chargé de mettre en place un Plan Départementale d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées, dit PDALPD.

Le PDALPD doit définir « une stratégie, des objectifs et des mesures destinées à permettre aux publics prioritaires d'accéder à un logement décent et à s'y maintenir⁵¹ ». On retrouve ainsi dans le PDALPD du département de Seine-et-Marne une action destinée à « lutter contre la précarité énergétique ». Son objectif est d'éviter autant que possible que les ménages en difficulté n'aggravent leur situation par une mauvaise gestion de leurs charges énergétiques et encourage les projets de travaux de rénovation de l'habitat. Pour se faire, le plan prévoit de :

- former les travailleurs sociaux à la question de la précarité énergétique;
- mener des actions d'informations à destinations des ménages;
- faire réaliser des diagnostics de performance énergétique et des travaux quand nécessaire;
- prendre en charge chaque situation au cas par cas;
- étudier la mise en œuvre de dispositifs dédiés à la prévention et au pré-paiement des consommations énergétiques.

Piloté par le Conseil Général et mis en place par le PACT77, à travers son programme « maîtrise de l'énergie et lutte contre l'exclusion », le PDALPD a été lancé en juin 2009.

Le PACT Seine-et-Marne est une association « ayant pour mission principale l'amélioration de l'habitat et la lutte contre l'habitat indigne sur l'ensemble des territoires du département de Seine-et-Marne⁵² ». Son action est inscrite dans l'Agenda 21 du département et dans son Plan Climat. Ainsi, le PACT est un opérateur au service des collectivités territoriales sur l'amélioration du bâti et l'accompagnement des ménages. Le PACT77 indique aider chaque année plus de 1 000 ménage dans le département à améliorer leurs conditions de logement à travers les interventions suivantes :

- amélioration du parc privé en faveur des familles et des personnes de ressources modestes;
- accessibilité et adaptation des logements pour les personnes âgées dépendantes et les personnes en situation de handicap;
- réhabilitation des quartiers anciens;
- repérage et traitement du mal logement et de l'habitat indigne;
- production d'une offre de logement à loyers maîtrisés;
- gestion locative adaptée.

Le programme de lutte contre la précarité énergétique a démarré par une phase de formation par l'ADEME du personnel des PACT travaillant sur le sujet. Après une phase d'expérimentation, le projet a été inscrit au PDALPD puis un vote du Conseil Général l'a rendu éligible au Fonds Social d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Energie (FSATME). Le PACT propose ainsi de réaliser des visites à domicile chez les ménages en situation de précarité énergétique. La détection des ménages se fait à travers les maisons départementales de la solidarité (MDS), et des partenariats avec différents acteurs (AG2R, ...).

Fin 2011, le PACT77 annonçait avoir réalisé 41 visites à domicile depuis son lancement en 2009. En Seine-et-Marne les demandes semblent provenir majoritairement de propriétaires occupants de maisons individuelles retenus grâce à différents critères :

- un taux d'effort énergétique de plus de 10 %;
- une insuffisance ou une absence de chauffage;
- l'inconfort thermique;
- une isolation faible ou inexistante;
- des problèmes au paiement des factures énergétiques;
- des problèmes de santé liés au logement.

Suite à une visite au domicile, un rapport est remis aux occupants ou au bailleur. Il contient des « éco-gestes » spécifiques, adaptés aux problèmes rencontrés et des propositions de travaux, accompagnés de leur analyse technico-économique.

Les travaux réalisés portent sur l'isolation des murs, de la toiture et du plancher (33 % des cas, soit 13 interventions), le changement de système de ventilation (18 %, 7 interventions), la réalisation de petits travaux (15 %) allant de l'installation de robinets thermostatiques à l'entretien de chaudière, en passant par le calfeutrage des ouvrants et l'isolation de trappe d'accès aux combles. Vient ensuite le changement de fenêtres (13 %), la pose d'émetteurs électriques performants (10 %) et de chaudière à condensation (8 %).

Le rapport à destination des ménages comporte également des solutions de financement pour les travaux envisagés. En général il est proposé de se tourner vers le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH et vers les prêts de la Caisse départementale d'aide au logement (CADAL)⁵³ de Seine-et-Marne, ou les prêts à l'amélioration de l'habitat (PAH)⁵⁴ accordés par la CAF. Cependant, le PACT77 semblait avoir des coûts d'animation et de développement élevés par rapport aux résultats présentés, c'est peut-être une des raisons qui explique que la convention PACT-Conseil Général sur la formation des travailleurs sociaux n'ait pas été renouvelée fin 2013, d'autant plus que le Conseil Général estimait alors que l'ensemble des travailleurs étaient formés. Fin 2013, après 3 ans d'existence, le FSATME n'a pas, non plus été renouvelé. Financé par le FSL, le Conseil Général a décidé d'arrêter de l'abonder car les sommes qui lui étaient allouées étaient jugées plus utiles au FSL. Le FSATME permettait aux ménages repérés par les travailleurs sociaux de bénéficier du suivi du PACT Seine-et-Marne et d'une subvention égale à celle de l'ANAH. Il était utile à certains ménages non éligibles au CLE puisque le Département n'avait pas les mêmes exigences que l'Etat en matière de niveau de rénovation (notamment les 25 % de gain énergétique).

3 • La politique de rénovation départementale

Une grande partie de la politique départementale de rénovation est portée par une agence dédiée à l'ensemble des sujets environnementaux : Seine-et-Marne Environnement. Cette structure s'adresse aussi bien aux associations, aux collectivités, aux entreprises et aux ménages, à travers des actions de sensibilisation, de formation et d'appui technique sur les thèmes liés à l'environnement.

Ainsi, Seine-et-Marne Environnement coordonne sur le territoire du département un certain nombre d'Espaces Info Energie (EIE) et de Points de Renovations Info Service (PRIS)⁵⁵. Leur mission est d'accompagner et de conseiller les ménages à toutes les étapes de leurs travaux de rénovation énergétique de l'habitat (type de travaux, financement, ...). Cependant les PRIS-EIE n'ont pas vocation à traiter les publics en situation de précarité énergétique, cette mission revient aux PRIS-ADIL et aux PRIS-ANAH.

49. Atlas des solidarités, 2013.

50. Rapport d'activité FSL, 2011.

51. 6^e Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, Conseil Général de Seine-et-Marne..

52. www.pact77.org

53. La CADAL a été créée et est financée par le Conseil Général de Seine-et-Marne, pour proposer des prêts au taux fixe de 2,5 % aux ménages souhaitant réaliser des opérations immobilières (accession à la propriété, agrandissement, rénovation, travaux de copropriété, ...).

54. Destiné aux travaux de réparation, d'amélioration, d'assainissement et d'isolation thermique, le prêt peut couvrir jusqu'à 80 % des dépenses prévues, dans la limite de 1 067,14 euros, à un taux d'intérêt de 1 %.

55. La liste complète des EIE et des PRIS de Seine-et-Marne est disponible ici : www.me77.fr/spip.php?article66

L'outil central de la rénovation énergétique pour les ménages en situation de précarité énergétique est le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH. 70 438 propriétaires occupants Seine-et-Marnais sont éligibles au programme « Habiter Mieux ». Parmi eux, une très large majorité, 58 797, habite en maison individuelle, bien souvent construite avant 1975⁵⁶. Afin de permettre la mise en place du programme, le département a signé en décembre 2011 son contrat local d'engagement (CLE) contre la précarité énergétique. Le CLE de Seine-et-Marne vise à accélérer significativement l'amélioration thermique du parc de logements privés grâce à un repérage et un accompagnement de qualité et par une augmentation du soutien financier aux ménages.

Le département se fixe comme objectif de réaliser environ 2 500 rénovation à l'horizon 2017 et identifie différentes cibles prioritaires, que ce soit les 6 511 logements potentiellement indignes éligibles ou encore les 11 500 ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Les activités de repérage sont engagées depuis 2009 à travers le PACT 77 qui a permis de former les travailleurs sociaux des maisons départementales de solidarité, que le département mobilise dans la lutte contre la précarité énergétique.

Depuis la mise en place du CLE, les collectivités doivent se positionner sur les questions de rénovation énergétique de l'habitat. La Région Île-de-France conditionne son aide aux ménages à travers le programme « Habiter Mieux » à la participation réciproque du département. Le Conseil Général a ainsi destiné un fonds proposant d'attribuer 500 € aux ménages éligibles au programme de la manière suivante⁵⁷ :

- pour les dossiers éligibles aux PAH départementales, pour un montant supérieur à 500 €, 500 € de la subvention départementale sont « fléchés » sur le fonds « habiter mieux ». Par exemple, pour un ménage pouvant bénéficier de 2 000 € d'aides du département, 500 € seront fléchés sur le fonds habiter mieux ;
- pour les subventions inférieures à 500 €, le département s'engage à verser la différence afin que la subvention attribuée atteigne au minimum les 500 € nécessaires à l'obtention du bonus.

Ainsi en 2014, sur 1 389 aides ANAH attribuées en Île-de-France, 243 étaient destinées au département de Seine-et-Marne, ce qui en fait le troisième département le plus bénéficiaire après les Yvelines et le Val d'Oise. Le montant moyen des travaux était dans la région de 21 400 € par projet, permettant en moyenne un gain énergétique de 40 %.

Certains territoires profitent du CLE pour renforcer leur politique de rénovation, c'est par exemple le cas du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) de Sénart qui présente son action de lutte contre la précarité énergétique dans son Plan Climat Territoire et de la Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux (CPAM) qui a mis en place en 2012 un programme d'intérêt général (PIG) pour une période de cinq ans afin de traiter environ 450 logements avec un budget prévisionnel d'environ 3 millions d'euros⁵⁸.

C • DIFFICULTÉS

1 • Le manque de solutions complètes pour les ménages

Il est difficile de mettre en place des dispositifs qui correspondent totalement à la situation locale et qui proposent une sortie durable de la précarité énergétique. Le département de Seine-et-Marne comporte la spécificité de compter sur son territoire des zones rurales, rares en Île-de-France. Ainsi, la précarité énergétique en Seine-et-Marne s'explique aussi par une forte dépendance à la voiture et aux dépenses qui y sont associées, à une logique de « débrouille » souvent étudiée et conduisant à des situations de non-recours aux droits. En effet, nombreux sont les ménages ruraux à passer entre les « mailles du filet », à ne bénéficier d'aucune aide. Les propriétaires occupants des maisons individuelles en zone rurale, construites avant les premières réglementations thermiques et étant souvent âgés ont tendance à réduire leur consommation plutôt qu'à demander de l'aide, ainsi doit être interrogée la capacité des services publics à toucher ce type d'individu. De plus, la majorité des solutions proposées consiste à aider au paiement des factures énergétiques, ce qui ne permet pas d'envisager une sortie durable des ménages de leur situation de précarité énergétique. L'itinéraire vers la sortie de la précarité énergétique s'apparente à un parcours du combattant, nécessitant le recours de différents acteurs à la hauteur du nombre de dispositifs proposés. Il convient alors de structurer l'offre de rénovation thermique et de veiller à la bonne formation de l'ensemble des acteurs de la précarité énergétique. En ce sens, les permanences proposées par Seine-et-Marne Environnement dans les MDS représentent une avancée importante, la prochaine devra porter sur les moyens d'atteindre les populations rurales ne se rendant pas dans les MDS et les CCAS.

2 • Vers une réorganisation du domaine de la rénovation énergétique

Au niveau de la lutte départementale contre la précarité énergétique nous sommes dans une période de changement, de réorganisation, expliquée notamment par le développement des plateformes locales de la rénovation énergétiques lancées par l'AMI ADEME/région Île-de-France. Le département a ainsi renoncé aux financements régionaux en abandonnant les outils comme le FSATME et l'idée de créer un SLIME, contraint par son budget et dans l'objectif de réorganiser son intervention à travers les plateformes de rénovation. Le département de Seine-et-Marne mène toujours différentes études avant le lancement officiel de sa plateforme. La principale question est celle du porteur. Si le Conseil Général assure le développement du projet il a vocation à laisser la place à une autre structure pour en assurer la continuité. Alors, quelle structure pourrait porter la plateforme? Cette question soulève celle de l'objectif poursuivi. Une structure nouvellement créée pourrait avoir vocation à rassembler plus largement l'ensemble des corps de métiers. Le choix d'une structure existante permettrait à la plateforme d'être rapidement opérationnelle et simplifierait peut-être sa gouvernance. Se pose aussi la question de la forme de la plateforme, si elle doit être virtuelle (comme c'est le cas dans l'Essonne) ou physique. Dans tous les cas, il semble important que les plateformes intègrent un fort volet « précarité énergétique » dans l'objectif de subvenir au besoin de redéfinition claire des tâches de chaque acteur et de proposer un accès moins complexe et plus performant à l'ensemble des droits, en regroupant les missions de solidarité et d'énergie.

56. Filocom 2007 - MEEDDM d'après DGFIP.

57. ARENE IDF, 2012, « Lutter contre la précarité énergétique : analyse des initiatives et des besoins en Île-de-France ».

58. 1,9 million de la CAPM et 1,1 million de l'ANAH.

59. Contre 245 kWh_{ep}/m²/an aujourd'hui. La copropriété aura le label BBC Effinergie Rénovation.

60. Présentation de Julien Berthier, directeur de la SEM énergie Positif « Le tiers financement - un outil adaptable aux ménages précaires? » Séminaire organisé par le RAC-F et le LATTs - 12 novembre 2014 : « Quels ingrédients pour une transition énergétique juste? » www.rac-f.org/12-novembre-2014-Conference-Quels

3 • La problématique du financement

Une des difficultés générale dans le domaine de la rénovation thermique des bâtiments est la question du financement. L'amélioration énergétique significative d'un logement nécessite un fort investissement initial en maîtrise d'œuvre et en travaux, qui sera rentabilisé grâce aux économies d'énergies qui seront ainsi permises. Alors que les prix de l'énergie augmentent durablement, la rentabilité des ces travaux est renforcée. Cependant, nous constatons dans l'ensemble de la société un désintérêt pour ces questions qui peut s'expliquer par la difficulté à proposer un schéma de financement adapté. Le développement du tiers-financement peut être une réponse aux besoins de rénovations énergétiques. Son principe est simple, un tiers-financeur avance l'argent des travaux et se rembourse, en partie, grâce aux économies réalisées par le ménage. C'est ce modèle que développe, par exemple, la société d'économie mixte (SEM) Energies Positif en Île-de-France qui rénove, par exemple, une copropriété à Chelles (77), construite en 1963 et composée de 216 logements. Après travaux, la consommation énergétique moyenne y sera de 104 kWh_{ep}/m²/an⁵⁹. Les sociétés de tiers-financement ne sont pas destinées spécifiquement aux ménages en situation de précarité énergétique mais jouent un fort rôle préventif dans la lutte contre ce phénomène⁶⁰. Une des difficultés du remboursement à partir des économies réalisées tient dans le fait que certains ménages en situation de précarité énergétique se privent de consommation énergétique, ainsi il est possible qu'ils maintiennent leur taux d'effort énergétique après travaux au même niveau qu'avant pour accéder à un confort thermique standard. Il convient alors pour les pouvoirs publics de trouver les dispositifs de soutien les plus efficaces afin d'allouer l'argent public de manière optimale. Cette idée est renforcée en cette période de restriction budgétaire. Dans son budget 2014, le Conseil Général de Seine-et-Marne réaffirme le rôle de « bouclier social » du département en consacrant 56 % des dépenses de fonctionnement à l'action sociale. Cela représente un peu moins de 600 millions d'euros qui sont essentiellement dédiés à des dépenses « contraintes » comme le versement du revenu de solidarité active (RSA), du fonds de solidarité logement (FSL) et de diverses allocations qui laissent finalement peu de marge de manœuvre au département pour construire des dispositifs innovants.

Discussion

Le présent rapport a permis de présenter le cadre méthodologique et politique dans lequel est traitée la notion de précarité énergétique et de voir à l'échelle d'un territoire quels sont les dispositifs de soutien proposés aux ménages. Les différentes difficultés rencontrées nous permettent ici de proposer quelques pistes de discussion.

• Adapter les dispositifs de soutien aux typologies d'usages contraints.

La mise en évidence d'une typologie d'usages contraints dans la première partie du rapport a posé un nouveau cadre de réflexion autour de la contrainte énergétique. Elle serait subie, choisie ou aménagée et donc n'aurait pas les mêmes besoins d'accompagnement, les mêmes attentes. Dans ce cadre, une piste de réflexion peut porter sur l'adaptation des nouveaux dispositifs développés à cette segmentation des ménages. Un exemple de dispositif pourrait être sur l'auto-réhabilitation accompagnée. Cette démarche répond à la fois à l'enjeu de l'amélioration de l'habitat et à celui de la réappropriation du logement par les ménages, du retour de l'envie de prendre soin de son domicile. Les politiques publiques peinent actuellement à accompagner les ménages dans la rénovation de leur habitat, les espaces info énergies et autres points rénovation info services peuvent conseiller les ménages dans leur projet mais l'accompagnement fourni est dans de nombreux cas insuffisant. Une telle proposition pourrait viser à orienter les ménages les plus bricoleurs qui rénovent leur domicile vers un ensemble de dispositif financier dont ils ne connaissent pas aujourd'hui l'existence. On peut imaginer qu'un dispositif de soutien à l'auto-réhabilitation accompagnée intéresserait en priorité les maisons individuelles, particulièrement nombreuses en Seine-et-Marne et hébergeant une part importante des ménages en situation de précarité énergétique.

Cependant il reste une question cruciale dans l'approche, celle du financement. Deux amendements à la loi de transition énergétique proposaient de rendre éligible au chèque énergie les dépenses en matériaux isolants destinés à des travaux d'auto-rénovation⁶¹. Si ils n'ont pas été adoptés, ils représentent un premier pas vers plus de prise en compte de la thématique de l'auto-rénovation accompagnée.

• Vers une plus forte implication des collectivités locales.

Se pose ensuite la question de la compétence des institutions. Depuis la loi sur la décentralisation⁶² les régions se retrouvent chefs de fil sur la compétence « climat-énergie », portant au niveau local la charge de la planification énergétique. La loi de transition énergétique réaffirme cette tendance. Il semble à présent important que les collectivités locales se saisissent de la question de la précarité énergétique. Premièrement parce que ce sont elles qui ont la confiance des citoyens sur ce sujet, comme le montrait une récente étude⁶³. La même étude indiquait également que les citoyens se sentaient

concernés par la transition énergétique mais qu'ils ne sont pas suffisamment, voir pas du tout, informés sur ce que propose leurs collectivités locales sur le sujet, alors qu'ils l'estiment légitime pour le faire. Les collectivités locales sont également les plus à même de porter la politique de lutte contre la précarité énergétique car ce sont elles qui connaissent le mieux leur territoire. Le repérage des ménages en situation de précarité énergétique est difficile, les petites mairies rurales de Seine-et-Marne seraient peut-être les plus efficaces pour informer et accompagner les ménages locaux en situation de précarité énergétique. Cette bonne connaissance du terrain permet également de suivre les évolutions et d'investir le champ de la prévention afin d'accompagner les ménages susceptibles d'entrer en situation de précarité énergétique.

• Structurer l'offre d'efficacité énergétique

Les collectivités locales peuvent ainsi chercher à structurer l'offre d'efficacité énergétique dans l'objectif de proposer les solutions les plus adaptées aux situations locales. L'objectif de structuration est annoncé dans les plateformes de rénovation et chaque plateforme devra porter la plus grande attention à ce point. Nous savons que les propriétaires occupants d'anciennes maisons individuelles sont nombreux à être en situation de précarité énergétique et présentent la caractéristique commune d'avoir un fort recours au fioul pour se chauffer. Un exemple de politique ciblée pourrait être la subvention de chaudière à bois pour remplacer celles à fioul, accompagnée par une structuration coopérative de la filière bois-énergie. Près d'un quart du territoire de Seine-et-Marne est composé de forêt, ce qui représente un potentiel non négligeable. Il apparaît également important de définir une stratégie claire et à long terme afin de lutter contre la précarité énergétique. L'accompagnement des ménages est indispensable et la prise en compte du caractère protéiforme de la précarité énergétique est décisive, ainsi il semble nécessaire de poursuivre la formation des acteurs afin d'appréhender la situation de précarité énergétique comme résultant de la qualité du logement, de la disponibilité de l'énergie et de la situation socio-économique d'un ménage. Le traitement de la précarité énergétique passe, inévitablement, par un programme ambitieux de rénovation du bâti. Un objectif pourrait ainsi être, comme au Pays-Bas⁶⁴, de développer un large programme de rénovations performantes à bas coût. En ce sens, l'expérimentation proposée par Seine-et-Marne Environnement de rénovation totale d'un lotissement constitue un exemple à suivre. ■

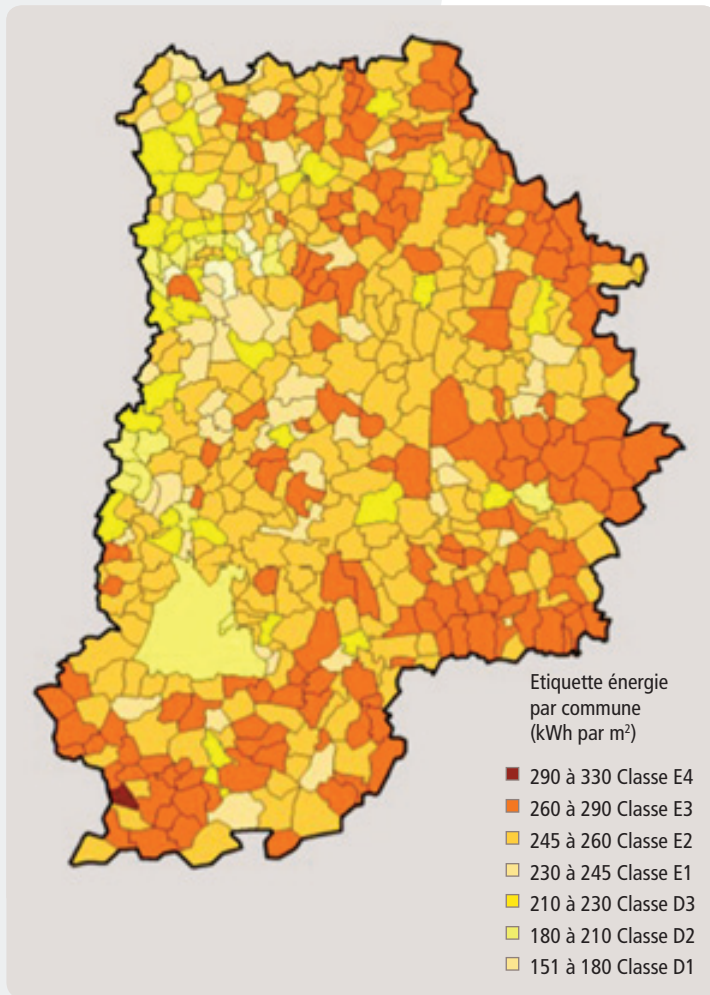
61. Amendements n° 2238 et 2239.

62. « Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles »

63. « Les Français, la transition énergie et les économies d'énergie », octobre 2014, Ifop pour Energie Perspective.

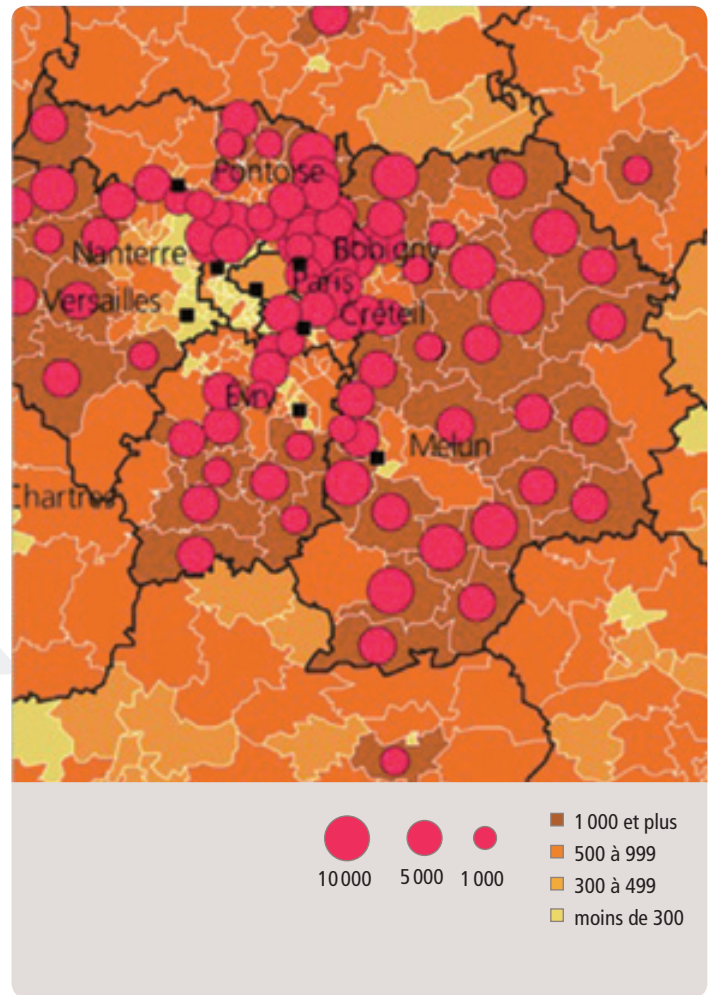
64. « Zero energy at zero cost: industrialising the building sector », energypost.eu

Annexes



ANNEXE 1
Etiquette énergie des logements seine-et-marnais par commune

Source : Conseil Général de Seine-et-Marne



ANNEXE 3
Propriétaires occupants éligibles au programme « Habiter Mieux » de l'ANAH

Source : FILOCOM 2007 – MEEDDM d'après DGFiP

NOMBRE DE PERSONNES COMPOSANT LE MÉNAGE	ÎLES DE FRANCE		FRANCE MÉTROPOLITAINE (hors Île-de-France)	
	MÉNAGES AUX RESSOURCES TRÈS MODESTES (€)	MÉNAGES AUX RESSOURCES MODESTES (€)	MÉNAGES AUX RESSOURCES TRÈS MODESTES (€)	MÉNAGES AUX RESSOURCES MODESTES (€)
1	19 716	24 002	14 245	18 262
2	28 939	35 227	20 883	26 708
3	34 754	42 309	25 056	32 119
4	40 579	49 402	29 271	37 525
5	46 426	56 516	33 504	42 952
par personne supplémentaire	+ 5 834	+ 7 104	+ 4 222	+ 5 410

ANNEXE 2
Plafonds de ressources du programme « Habiter Mieux » de l'ANAH

Source : ANAH



II • La précarité énergétique en Allemagne dans un contexte de transition énergétique

Le cas de Rhénanie-du-Nord-Westphalie

1 • Est-ce que la transition énergétique en Allemagne est socialement acceptable ? L'instrumentalisation de la problématique de la précarité énergétique.	30	4 • Des mesures préventives L'efficacité énergétique des appareils et la rénovation énergétique	34
2 • La précarité énergétique en Allemagne En quête d'une définition ?	30	5 • Politiques de précarité énergétique à l'échelle d'un territoire La région Rhénanie-du-Nord-Westphalie	36
3 • L'action publique Les dispositifs de soutien pour des ménages en précarité	32	A • UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	36
A • QUELLES AIDES POUR LE PAYEMENT DES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ ?	32	6 • Conclusion	37
B • LE CAS PARTICULIER DU CHAUFFAGE ET DE L'EAU CHAUDE SANITAIRE ÉLECTRIQUE	33		
C • QUELLES AIDES POUR LE PAYEMENT DES FACTURES DU CHAUFFAGE ET DE L'EAU CHAUDE SANITAIRE COLLECTIVE ?	33		

1 • Est-ce que la transition énergétique en Allemagne est socialement acceptable ?

L'instrumentalisation de la problématique de la précarité énergétique.

Actuellement le débat sur la Energiewende (transition énergétique) en Allemagne est largement dominé par une discussion sur les limites de la capacité de la société à supporter ses coûts. L'enjeu de la précarité énergétique est dans ce contexte parfois « utilisé » pour discréditer le projet de transition sans prendre en compte ses origines systémiques. Il est vrai que les prix des biens qui ne peuvent pas être substitués facilement ont un impact régressif : une augmentation des prix de l'énergie représente donc un poids relativement plus important pour des ménages modestes (un ménage ayant des revenus moyens dépense environ 2 % de ses revenus pour ses facteurs d'électricité⁶⁵ contre plus de 8 % pour un chômeur⁶⁶). Ceci est vrai pour une grande partie de produits mais dans le cas de l'énergie, l'augmentation des prix est dans le discours public actuel clairement attribuée aux choix politiques en faveur de la transition énergétique qui se fait donc « sur le dos des pauvres ».

La discussion se concentre souvent sur l'impact des énergies renouvelables sur le prix de l'électricité : en 2014 la part de la EEG (l'équivalent de la part dans la CSPE pour le financement du tarif d'achat des énergies renouvelables) dans le prix de l'électricité pour le consommateur représente 22 % ou 6,1 c€/kWh⁶⁷ contre 7 % ou 1 c€/kWh en France⁶⁸. Il est vrai qu'un kWh d'électricité coûte actuellement le double en Allemagne mais cette différence de prix ne peut pas être attribué qu'au développement des énergies renouvelables. Par ailleurs – comme détaillé ci-dessous – la part du chauffage électrique en Allemagne (3,5 %) est moins importante qu'en France (33 %). L'impact d'une hausse des prix ne concerne donc « seulement » qu'une partie des usages énergétiques domestiques (cuisson, éclairage etc.). Tandis qu'une des raisons principales de précarité énergétique est la mauvaise qualité énergétique du bâtiment qui augmente les coûts de chauffage. Aussi les industries électro-intensives sont exonérées d'une grande partie de l'EEG. En 2012 elles payaient 0,05 c€/kWh contre 3,59 c€/kWh pour les ménages. Comme elles profitent également d'autres exonérations, leur prix de l'électricité globale se situe largement en dessous de ce que paye un consommateur. En 2013 l'exonération EEG représentait 5,6 Md€⁶⁹. Il y a plusieurs propositions qui circulent visant à baisser la taxe sur l'électricité (qui finance les énergies renouvelables) pour les ménages modestes. Si on regarde ces propositions en détail elles permettent une réduction allant de 0,8 à 4,5 €/mois mais représentent un manque de recettes compris entre 400 Millions et 2,2 Md€ par an. Il faut mesurer si cette faible réduction et l'effort administratif important qu'elle nécessite sont en adéquation.

Comme Tews (2013) le précise, le cœur du problème de la précarité énergétique est avant tout le manque de performance énergétique du parc des bâtiments existants, couplé à d'autres paramètres (revenus faibles etc.) – il ne suffit donc pas d'analyser uniquement l'impact d'une augmentation des prix de l'électricité.

Pour cela il est regrettable que les aides à la rénovation énergétique en Allemagne semblent souvent exclure de facto les ménages à revenus modestes (il n'y a pas d'équivalent au programme « Habiter mieux »); il y a donc un effet négatif de redistribution des aides publiques de la transition énergétique qui profitent davantage aux ménages aisés.

2 • La précarité énergétique en Allemagne

En quête d'une définition ?

Aujourd'hui en Allemagne la question de la définition de la précarité énergétique et donc de l'identification des ménages concernés (qui permettrait notamment un ciblage précis des ménages pour une meilleure adaptation des outils politiques), ne se pose pas de la même manière qu'en France.

En 2012 le gouvernement a répondu à une question des Verts au parlement que l'objectif du gouvernement était de lutter contre la pauvreté dans son ensemble et de couvrir la totalité des besoins de la population – dont l'accès à l'énergie – via l'aide sociale (Sozialhilfe) et l'allocation sociale de base (Grundsicherung). Cette approche serait bien plus holistique qu'une action sur une composante isolée⁷⁰.

Il a également précisé qu'une adaptation annuelle des aides est effectuée afin de prendre en compte les évolutions des prix. La réalité montre cependant qu'il y a bien des ménages en Allemagne qui rentrent dans les définitions de précarité énergétique développées notamment en Angleterre et que les aides allouées au paiement du chauffage et de l'électricité ne couvrent souvent pas les besoins.

Malgré les critiques concernant la « règle de 10 %⁷¹ », différents acteurs ont basé leur évaluation de l'état de la précarité énergétique (Energiearmut) en Allemagne sur cette définition. Par exemple l'association des consommateurs dans la région Rhénanie-Du-Nord-Westphalie (Verbraucherzentrale NRW – VZ NRW) a calculé que 20 % de la population régionale dépenserait plus de 13 % de son revenu pour couvrir les frais énergétiques (carburants en partie inclus)⁷².

Afin d'analyser la situation de la population allemande dans son ensemble il peut être utile de se baser sur l'enquête nationale des revenus et de la consommation qui est effectuée tout les 5 ans (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe EVS)⁷³. Michael Kopatz développe dans son livre « Energiewende ! Aber fair » (2013) une approche de calcul basé sur l'EVS⁷⁴.

Il propose de prendre comme base les revenus nets (et pas les dépenses liées à la consommation qui cachent notamment l'épargne et augmentent donc « artificiellement » la part des dépenses des ménages aisés). Il propose également d'enlever les loyers des revenus moyennés par catégorie de ménages car il s'agit selon lui d'un poste de dépenses régulier qui pèse notamment dans le cas des ménages modestes. Il précise cependant que cette approche comporte le risque d'inclure des ménages modestes ayant des logements très grands ou chers. Selon ce calcul les ménages ayant moins de 1300 € de revenus mensuels à leur disposition seraient concernés par la précarité énergétique donc 8 millions de ménages ou 20 % de la population.

Si l'on considère uniquement les dépenses liées à la consommation moins les loyers, les ménages ayant moins de 1500 € de revenus mensuels à leur disposition serait concernés; encore plus de 10 % de la population.

Des faiblesses de l'indicateur « dépenses énergétiques par rapport aux revenus » sont certainement le manque de prise en compte de la performance énergétique des logements et du ressentiment du ménage s'il est capable de se chauffer suffisamment.

Une autre manière d'analyser si les coûts énergétiques influent la situation de pauvreté en Allemagne est de consulter la liste officielle des coûts de chauffage à l'échelle des collectivités (Heizspiegel⁷⁵). Le « Heizspiegel » existe à l'échelle nationale et à l'échelle de certaines communes. Il compare les consommations énergétiques pour le chauffage et l'ECS pour différentes tailles de bâtiments, utilisent différents vecteurs énergétiques (réseaux de chaleur, gaz et fioul) et distingue 4 niveaux de coûts (bas, normal, élevé, très élevé). Il se base sur l'analyse des consommations de 70000 bâtiments. Il est établi annuellement par l'entreprise co2onlbe GmbH avec un financement du ministère de l'écologie allemand. Le résultat se présente sous forme d'€/m²*an et prend donc en compte l'augmentation des prix des différents vecteurs énergétiques. Selon le « Heizspiegel » un locataire de 70 m² a dépensé en 2011 en moyenne 88,6 € par mois pour le chauffage au fioul; plus 44 € d'électricité ce qui représente un total de 132,6 €. Donc les ménages ayant des revenus net en dessous de 1320 € étaient considérés par la « règle de 10 % » comme en situation de précarité énergétique. Le gaz comme vecteur de chauffage, étant moins cher, permettait de baisser ce seuil à 1160 € sur la période observé. 7,6 millions de ménages perçoivent des revenus en dessous de 1300 €. Ces ménages ont des difficultés à payer leurs factures énergétiques. Les ménages ayant moins de 1500 € nets par mois rentrent dans une catégorie de ménages vulnérables.

Un autre indicateur de pauvreté énergétique est en hausse : L'Agence nationale des réseaux électriques (Bundesnetzagentur) a identifié pour l'année 2011 312000 coupures électriques dont le nombre a augmenté en 2012 à 322000⁷⁶.

A priori le chiffre total pourrait encore être plus important car 31 % des gestionnaires de réseaux n'ont pas répondu à l'enquête de l'Agence nationale.

Il faut cependant relativiser ces chiffres par rapport à la situation en France : seulement 3,5 % des ménages en Allemagne⁷⁷ se chauffent à l'électricité contre 33% en France⁷⁸.

Concernant l'eau chaude sanitaire, l'électricité est utilisée par 46,5 % de ménages en France et 23 % en Allemagne.

Les prix par kWh d'électricité sont également peu comparables : 14 c€/kWh en France (tarif réglementé EDF) contre 29 c€/kWh⁷⁹ en moyenne en Allemagne.

Une coupure d'électricité a bien évidemment toujours un impact décisif pour les ménages concernés mais surtout dans les mois froids de l'année il est bien moindre si le ménage n'utilise pas l'électricité pour l'eau chaude sanitaire et le chauffage.

Ceci explique aussi l'existence d'une trêve hivernale en France qui protège les ménages pendant les mois d'hiver contre des coupures qui n'existent pas de la même manière en Allemagne.

Le gouvernement en Allemagne a donc pour le moment écarté le besoin de travailler sur une définition précise de la précarité énergétique. Aussi la mise en place d'un équivalent de l'Observatoire nationale de la précarité énergétique en France n'est pas prévue de l'autre côté du Rhin. Cependant les chiffres montrent qu'il y a un problème d'impayés et du poids global des dépenses énergétiques par rapport aux revenus nets.

Cependant une différence cruciale entre l'Allemagne et la France est le poids global du vecteur électricité dans la consommation énergétiques des ménages. Il n'est pas étonnant que les aides pour le paiement des factures d'électricité soient gérées par d'autres biais que celles destinées aux paiements pour le chauffage.

65. Michael Kopatz (2013) « Energiewende! Aber fair », oekom Verlag : www.unendlich-viel-energie.de

66. ibid. : www.hartz-iv-info

67. Tews, Kerstin (2013) « Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen - Eine Herausforderung für der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende », FFU Report 04-2013 ; Freie Universität Berlin

68. Haller, Hermann et al (2013) « EEG-Umlage und die Kosten der Stromversorgung für 2014 - Eine Analyse von Trends, Ursachen und Wechselwirkungen » ; öko-Institut im Auftrag von Greenpeace

69. www.cre.fr

70. Reuster, Küchler (2012) « Industriebegünstigungen bei der EEG-Umlage und deren Auswirkung auf die restlichen Stromverbraucher », FÖS commandité par Compact e.V.

71. Deutscher Bundestag (2012) « Energiearmut erkennen und Lösungen anbieten » ; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Markus Kurth, Daniela Wagner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN. Drucksache 17/10582, Berlin.

72. Hills (2012) « Getting the measure of fuel poverty », DECC, Londres

73. Verbraucherzentrale NRW (2008) « Vorschlag zur Einführung eines Strom-Spartarifs (« Sozialtarif ») für private Haushalte », Düsseldorf

74. www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Einkommens_Verbrauchsstichprobe.html

75. Michael Kopatz (2013) « Energiewende! Aber fair » Wuppertal Institut - oekom Verlag, page 72

76. www.heizspiegel.de/

77. Bundesnetzagentur / Bundeskartellamt (2012) « Monitoringbericht 2012 » ; Nov. 2012. Bonn, page 125

Bundesnetzagentur / Bundeskartellamt (2013) « Monitoringbericht 2013 », Nov. 2013. Bonn, page 128

78. www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/energieverbrauch-der-privaten-haushalte

79. Ademe (2013) Chiffres clés du bâtiment »

80. www.strompreise.de/strompreis-kwh/

3 • L'action publique

Les dispositifs de soutien pour des ménages en précarité énergétique.

Les aides sociales qui concernent les dépenses énergétiques (défini dans le cadre de la loi sur l'aide sociale SGB XII et des allocations de base pour les chômeurs-SGB II) se distinguent d'entre les dépenses pour l'électricité (intégrées dans la liste des postes composant dans leur ensemble l'équivalent allemand du revenu de solidarité active-« Regelbedarf ») et les coûts pour le logement et le chauffage qui sont couverts à part.

Le « Regelbedarf » est défini à l'échelle nationale tandis que les aides pour le chauffage peuvent varier en fonction du lieu de résidence.

A • QUELLES AIDES POUR LE PAYEMENT DES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ ?

En 2013 un ménage d'une personne au chômage recevait 382 € de revenu de solidarité active (ou Regelbedarf) – hors aides pour le logement, le chauffage et les fournitures scolaires.

Postes	Part en %	Part en €
Alimentation, boissons non alcooliques	35,5 %	135,61 €
Loisir, culture	11,04 %	42,17 €
Télécommunication	8,83 %	33,73 €
Vêtements, chaussures	8,4 %	32,09 €
Habiter, énergie, entretien	8,36 %	31,94 €
Meubles, appareils électroménagers	7,58 %	28,96 €
Autres biens et services	7,32 %	27,96 €
Transport	6,3 %	24,07 €
Santé	4,3 %	16,43 €
Hôtel et gastronomie	1,98 %	7,56 €
Éducation	0,38 %	1,45 €
Total	100 %	382 €

Postes de l'équivalent du revenu de solidarité active (ou Regelbedarf) en 2013

Ce « Regelbedarf » est défini à l'échelle nationale (et adapté annuellement à l'inflation etc.) selon des informations statistiques basées sur les revenus et des enquêtes de consommation et pas sur un calcul des besoins réels. Ceci implique implicitement que les dépenses sont représentatives des besoins, ce qui est pas nécessairement le cas surtout pour les catégories de revenus les plus basses qui s'auto-contrainent déjà sur certains postes.

L'électricité est intégrée dans la catégorie de dépenses « habitat, énergie et entretien du logement » du « Regelbedarf » qui correspond à 8,36 % de l'aide total ou 31,94 € par mois. Si l'on déduit l'achat de peinture etc; il reste environ 360 € par an pour le paiement des facteurs d'électricité.

Michael Kopatz (2013) explique que ce montant est clairement sous dimensionné :

pour 360 € par an un client peut consommer 1 300 kWh du Tarif « Smart Line » (site internet de comparaison des prix d'électricité www.verivox.de). Des ménages pauvres n'ont cependant souvent pas accès aux tarifs les moins chers mais sont obligés de payer le tarif de base (Grundversorgungstarif) qui est comparativement plus cher. Ce tarif est règlementé et les fournisseurs qui le proposent ne peuvent refuser aucun client contrairement aux fournisseurs alternatifs. La situation est aggravée par le fait que la consommation moyenne d'un ménage se situe plutôt aux alentours de 1 500 kWh. Le montant prévu pour le paiement de l'électricité est donc doublement sous-estimé par rapport à la consommation annuelle et le coût par kWh.

Comme le montre Kopatz (2013)⁸⁰, la part de l'aide social dédiée à l'électricité a augmenté durant les dernières années avec une vitesse comparable à celle de l'augmentation des prix de l'électricité. Cependant la hausse annuelle totale de l'aide sociale est en retrait par rapport à l'évolution du prix de l'électricité⁸¹. Cela veut dire que les ménages seront malgré tout obligés d'arbitrer entre les dépenses contraintes. Ceci est particulièrement inquiétant sachant que seulement 72 % des dépenses de consommations réelles des ménages à revenu bas sont pris en compte pour la définition de l'aide « Regelbedarf⁸² ». Globalement dans ce contexte il faut aussi retenir que le poids relatif des dépenses pour l'électricité des ménages modestes est plus important que celui des ménages appartenant aux déciles de revenus supérieurs. La différence se situe entre 1 et 7 %⁸³.

80. Michael Kopatz (2013) « Energiewende! Aber fair » Wuppertal Institut - oekom Verlag, page 203

81. *ibid.* page 204

82. Tews, Kerstin (2013) « Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen – Eine Herausforderung für der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende », FFU Report 04-2013 ; Freie Universität Berlin, page 18

83. Tews, Kerstin (2013) « Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen – Eine Herausforderung für der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende », FFU Report 04-2013 ; Freie Universität Berlin, page 7

84. Martens (2012) « Entwicklung der Strompreise und Stromkosten im Regelsatz » ; Soziale Sicherheit 6/2012 ; Verbraucherzentrale NRW (2013) « Energiearmut bekämpfen, daseinsvorsorge sichern »

85. Tews, Kerstin (2013) « Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen – Eine Herausforderung für der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende », FFU Report 04-2013 ; Freie Universität Berlin, page 21

86. Eisenmann et al. (2010) Kommunale Regelungen zur Heizkostenübernahme bei ALG II- und Sozialhilfeempfängern » ; Heidelberg

87. Bundessozialgericht, jugement du 2 février 2009 ; Aktenzeichen B14 AS 36/08 R.

88. Gerd (2010) « Zur Finanzierung von Leistungen für Unterkunft und Heizung » deutsche Verein für öffentliche une private Fürsorge ; page 11

89. Focus 29/09/2014 « Hilfe zu teuer - Schäuble stellt sich bei Heizkostenzuschuss quer » .

B • LE CAS PARTICULIER DU CHAUFFAGE ET DE L'EAU CHAUDE SANITAIRE ÉLECTRIQUE

A partir de la problématique globale d'un décalage entre les coûts induits par une consommation d'électricité moyenne et l'allocation sociale pour la couvrir⁸⁴, l'enjeu s'aggrave pour les ménages ayant recours à l'électricité pour des systèmes d'eau chaude sanitaire (ECS) individuels.

Comme les données statistiques (enquête EVS; voir plus haut) utilisées pour la définition de l'allocation pour les dépenses pour le poste électricité (Grundbedarf) ne précisent pas le vecteur énergétique utilisé pour la production d'ECS, le gouvernement a en 2011 fait évoluer la législation. Depuis 2011 les coûts pour l'ECS collectif sont intégrés dans les aides liées au logement (différentes du Regelbedarf) s'ils sont « raisonnables » (selon le Heizspiegel). Concernant les systèmes individuels (électricité ou autre vecteur) chaque ménage concerné doit faire valoir son droit à un supplément d'aide selon différents barèmes qui dépendent de la composition du ménage.

Par exemple un ménage de deux personnes avait droit à 7,94 €/mois en plus du Regelbedarf en 2013 pour couvrir les coûts de la production individuelle d'ECS.

Cependant le législateur ne différencie pas les différents vecteurs énergétiques (gaz, électricité). Tews (2013)⁸⁵ montre que le déficit entre coûts réels et aide supplémentaire est plus important pour les ménages à revenus modestes qui ont recours à un système d'ECS électrique que pour les autres vecteurs. Ce déficit peut atteindre 193 € par an pour un ménage de 3 personnes (2 adultes et un enfant).

Si le ménage peut prouver ce déficit via ses factures, un autre supplément d'aide peut être accordé.

Par ailleurs les résultats de l'analyse des données de consommation et de dépenses énergétiques de ménages à faible revenus dans le cadre du projet « Energiespar-Check (description ci-dessous) indiquent un problème structurel : par rapport à la moyenne nationale il y a plus de ménages modestes qui utilisent un système d'ECS électrique (30% contre 23%).

Contrairement aux dépenses pour le chauffage qui sont couvertes par les collectivités, mêmes dans le cas où elles sont considérées comme extrêmement élevée selon le « Heizspiegel », le problème reste d'actualité pour les dépenses d'eau chaude sanitaire individuelle notamment électrique et les consommations d'électricité spécifique (qui peuvent être élevées à cause d'un parc d'appareils électroménagers ayant une faible performance). Les ménages à faibles revenus ont peu de marge de manœuvre aujourd'hui pour agir sur ces deux dernières consommations par leurs propres moyens – à part se restreindre...

C • QUELLES AIDES POUR LE PAYEMENT DES FACTURES DU CHAUFFAGE ET DE L'EAU CHAUDE SANITAIRE COLLECTIVE ?

Les dépenses liées au loyer, chauffage et ECS collectives des ménages au chômage ou qui reçoivent l'équivalent du RSA sont donc réglées à côté du « Regelbedarf ».

Par rapport à la France il est intéressant de noter que le montant et les limites des aides pour le chauffage et l'ECS ne sont pas fixés à l'échelle nationale mais peuvent varier d'une manière conséquente selon le lieu de résidence. En effet, le montant est fixé par les collectivités qui payent deux tiers des coûts et seulement un tiers est financé par le budget national. La définition des montants des aides est donc une compétence des collectivités qui résulte dans des montants d'aides « inégaux ». L'interprétation différente des communes concernant « le caractère approprié » de l'aide pour le chauffage a amené une vague d'actions en justice.

Une étude a identifié en 2010 au moins 12 différentes méthodologies de calcul des aides⁸⁶ qui variaient entre 0,74 et 1,82 € par m² et par mois.

Récemment de plus en plus de collectivités utilisent le « Heizspiegel » (définition plus haute) national ou local s'il existe à l'échelle de leur commune comme base de calcul en complément de critères comme la taille de ménage et du logement. Ceci notamment suite à une décision du conseil constitutionnel en 2009⁸⁷.

Si la consommation d'un ménage se situe dans la catégorie « très élevé » selon le Heizspiegel, les collectivités jugent qu'elle est « inappropriée » et ne financent donc pas la totalité. Le jugement de 2009 explique que dans ces cas c'est au ménage de démontrer pourquoi les consommations ne sont pas signe d'un gaspillage mais dues à un manque de performance du bâtiment. Ceci est difficile pour un ménage sans avoir recours à un spécialiste. Aujourd'hui une partie des collectivités couvre la totalité des coûts (même ceux considérés « trop élevés ») car dans une majorité de cas les receveurs d'aides qui ont déposé plainte devant des tribunaux ont gagné.

Le coût global des aides pour le chauffage et l'ECS se chiffre à 13 Md€ par an⁸⁸ et est en augmentation.

Actuellement il est en discussion d'introduire une aide pour le chauffage pour des ménages à faibles revenus qui ne reçoivent pas les aides cités ci-dessus. Cela pourrait concerner environ 1 million de ménages. Le montant mentionné est de 40 € par mois pour un ménage de 2 personnes⁸⁹.

4 • Des mesures préventives

L'efficacité énergétique des appareils et la rénovation énergétique

Il est sans doute très important de rendre les aides citées ci-dessus aussi justes et adéquates que possibles ; elles restent cependant curatives sans pouvoir changer profondément la situation et la vulnérabilité des ménages.

Tews (2013) a analysé les potentiels d'économies d'énergie accessibles pour les ménages : elle constate que la littérature montre des résultats contradictoires. D'un côté des auteurs décrivent une forte réactivité des ménages modestes à l'augmentation des prix d'énergie (donc une élasticité prix faible)⁹⁰ d'autres observent le contraire (élasticité prix élevée)⁹¹. Elle explique cette situation par le fait que l'élasticité prix varie selon deux facteurs :

- *les potentiels économies d'énergie déjà exploités* : selon la situation de départ, les potentiels restants pour réagir à une hausse de prix peuvent être très différents d'un ménage à l'autre ;
- *les potentiels pas encore exploités* : ce potentiel se définit en fonction de la performance du bâtiment et des appareils utilisés. Même si l'utilisation ou le comportement peut représenter un potentiel non négligeable, la plus grande partie des économies d'énergie peut généralement être obtenue via le remplacement des appareils électroménagers ou la rénovation ; les deux nécessitant des investissements⁹².

En analysant deux initiatives phares, elle constate que les actions entreprises par le gouvernement pour « libérer » les potentiels d'économies d'électricité sont dominées par des actions de sensibilisation et de conseil tandis que le volet qui concerne la chaleur et donc la rénovation énergétique se caractérise plus par des aides financières.

En 2012 le gouvernement a lancé une « initiative pour économiser l'électricité » (Stromsparinitiative). Un comité de parties prenantes accompagne ce projet qui se limite pour le moment à la mise en place d'une site internet⁹³ qui permet au particulier une analyse de ses propres consommations d'électricité, qui donne des conseils sur les économies d'électricité, qui présente des offres de conseil et une liste d'aides (pour le remplacement d'appareils électroménagers par exemple) par commune. Concernant le dernier point par contre le site indique que la liste n'est pas exhaustive et invite l'utilisateur à envoyer des informations supplémentaires. Il n'y a donc pas une stratégie à l'échelle nationale qui dépasse des propositions de conseil.

L'initiative nationale de la protection du climat (Nationale Klimaschutzinitiative–NKI⁹⁴) est financée en grande partie par les revenus des mises aux enchères des quotas de CO₂ du marché européen. 68 % des dépenses entre 2008 et 2011 ciblaient les particuliers via des nombreux projets⁹⁵ dont le « Stromspar-check » pour les ménages en situation de précarité énergétique. Dans le cadre de ce projet qui existe depuis 2008 et qui est porté par le ministère de l'écologie, la Caritas et la fédération nationale des agences de l'énergie et du climat⁹⁶, des chômeurs de longue durée sont formés pour devenir des conseillers en économie d'électricité. Ces conseillers visitent les foyers de ménages en difficulté de paiement de leurs factures d'électricité équipés d'un set d'équipements : ampoules basse consommation, réducteur de débit de douche, multiprises à interrupteurs, etc., d'une valeur de 70 €. Ces équipements ont permis une économie moyenne de 150 € par an sur les factures d'ECS et de l'électricité. 125 000 ménages ont déjà reçu ces conseils. Depuis 2014 ce projet a été élargi à 50 autres collectivités et est complété par un financement de 150 € pour les ménages qui changent leur frigo contre un model performant⁹⁷. Le programme cible les bénéficiaires des allocations sociales. Le programme court sur 2 ans et doit permettre de remplacer 16 000 frigos pour une économie attendue de 5 GWh. Pour cela, les candidats à la prime doivent participer au programme de conseil énergétique gratuit « Stromspar-Check Plus ».

Pour bénéficier de la prime à la casse il faut :

- que l'ancien frigo ait plus de 10 ans ;
- que le nouveau permette d'économiser au moins 200 kWh par an, qu'il soit de classe énergétique A+++ et qu'il ne soit pas plus grand que l'ancien ;
- fournir une attestation écrite que l'ancien frigo est bien mis en déchetterie.

Comme les premiers prix pour les frigos A+++ démarrent à 330 €, il reste encore au moins 180 € à déboursier. Le BMUB estime cependant que le changement de frigo permettra de réduire en moyenne la facture annuelle d'électricité de 100 €. Une analyse de la VZ NRW⁹⁸ propose d'élargir la prime à l'achat de frigos de classe A++. Selon ses propres calculs un ménage qui achète un appareil A++ à la place d'un A+ paie un surcoût de 30 € qui s'amortirait après 3 ans (36 kWh d'économies par an = 11 €). L'achat d'un frigo classe A+++ demande un surinvestissement de 190 € qui serait amorti après 15 ans. On voit donc que les conditions du gouvernement pour l'accès à la prime sont très exigeantes par rapport aux potentiels démontrés par l'analyse de la VZ NRW qui s'est basé sur l'analyse de 24 frigos en vente actuellement.

Par ailleurs l'étude conseille, afin d'augmenter l'efficacité de cette mesure, de proposer un modèle de financement pour couvrir le reste à charge qui reste trop important pour une grande partie des ménages concernés : des crédits à taux zéro, des modèles de mini-contracting (contrats de performance énergétique qui permettent un paiement à la hauteur des économies réalisées).

Pour les ménages éligibles, la dotation initiale pour l'achat d'appareils électroménagers (notamment pour des personnes qui quittent la maison de leurs parents) est couverte par les aides sociales. Cependant les montants sont si faibles que même l'achat d'un appareil d'occasion peut poser des problèmes sans même parler d'un appareil neuf de performance A++.

Des évaluations sur l'impact des conseils concernant des économies d'électricité montrent que le conseil seul ne permet d'atteindre que 3 % d'économies contre 14 % si le conseil inclut un déplacement chez les ménages et l'installation des aides sur place (multiprise, ampoules basse consommation etc.)⁹⁹. Par contre le déplacement des conseillers chez les ménages représente des coûts non négligeables. Il serait donc bénéfique si des tels projets seraient plus souvent couplés à des incitations financières (pour remplacer des appareils etc.) accessibles aux ménages concernés. La mise en place de la « prime à la casse – frigo » est un premier pas mais largement insuffisant car mal calibré pour une grande partie des ménages (avec une reste à charge trop importante). Tews (2013) et Kopatz (2013) citent dans ce contexte l'importance du niveau local et du développement de partenariats avec des acteurs à l'échelle de la collectivité qui sont les plus à même d'identifier des situations « win-win » et de proposer des solutions adaptées à la situation locale.

Même si de nombreuses offres se développent déjà partout en Allemagne il y a encore des obstacles législatifs qui freinent ce dynamisme. Les « Stadtwerke » de la ville Jena/Léna voulaient augmenter les taxes d'utilisation des réseaux de distribution pour utiliser les recettes pour financer des mesures d'efficacité électrique. La cour fédérale de justice a cependant empêché cette initiative. Cette décision a amené une discussion politique sur la possibilité de permettre aux gestionnaires de réseaux d'élargir leurs compétences afin de mettre en place des services intelligents de la gestion de la demande à l'échelle locale¹⁰⁰.

Avec l'offre de la KfW¹⁰¹ il existe à l'échelle nationale un outil performant pour inciter à la rénovation énergétique performante des bâtiments.

Ces aides sont néanmoins souvent doublement inaccessibles aux ménages à revenus modestes car il faut démontrer une certaine solvabilité pour pouvoir souscrire à ces prêts bonifiés et parce que contrairement à la France il y a plus de locataires notamment dans les catégories de revenus faibles¹⁰². 28 % des ménages en Allemagne sont propriétaires contre 60 % en France¹⁰³.

Il n'y a aucun programme à l'échelle fédérale équivalent à Habiter mieux qui cible les ménages modestes.

En Allemagne il existe par ailleurs la possibilité d'augmenter le loyer après avoir effectué des travaux de rénovation dans les limites de 11 % des dépenses effectuées pour la rénovation hors aides (basé sur BGB paragraphe 559) avec deux conséquences : là où le marché de location est caractérisé par une sur-offre les propriétaires ne sont pas incités à

rénover; là où le marché est tendu une telle hausse présente des risques d'exclusion des ménages modestes. L'ajout des 11 % a un impact proportionnellement plus important là où les loyers sont faibles. La ville de Bielefeld propose une initiative intéressante – le « Bielefelder Klimabonus¹⁰⁴ » pour réagir à cette problématique : Elle a intégré la performance énergétique dans la liste de critères qui sert à la définition de la hauteur des aides sociales pour le logement. Si un ménage éligible habite donc dans un bâtiment très performant dont le loyer est plus élevé, le prix par m² peut dépasser de 0,65 € le prix maximal considéré pour la définition de l'aide¹⁰⁵.

Cependant cette situation ne concerne qu'une petite partie des ménages.

Dans la réalité les analyses empiriques montrent souvent des clusters où un parc de bâtiment énergivore coïncide avec une structure de population pauvre. Ces endroits devraient donc être ciblés par des projets prioritaires de rénovation. Une telle analyse a été menée pour la ville de Berlin et a clairement fait émerger des zones géographiques problématiques¹⁰⁶.

Une telle identification fine à l'échelle locale (par rue) permettra d'affiner par exemples des règles de hausse de loyer après une rénovation. Par ailleurs une telle approche cartographique pourrait se combiner au programme « Energetische Stadtansanierung¹⁰⁷ » de la KfW qui vise à co-financer des approches de rénovation par quartier (notamment la production de chaleur à l'échelle d'un quartier).

90. Guertin et al (2003) « Determining demand for energy services : investigating income-driven behaviours » ; International Institute for Sustainable Development - Winnipeg

91. Reiss, White (2004) « Household electricity demand » ; in : The Review of Economic Studies 2005 (72) : 853-883 / Halvorsen et al (2000)

« Effects on household income distribution of increased electricity taxation » ; Statistic Norway - Oslo

92. Bürger (2009) « Identifikation, Quantifizierung und Systematisierung technischer und verhaltensbedingter Stromeinsparpotenziale privater Haushalte », Transpose Working paper N°3 - Energy Policy (49), 143-148

93. www.die-stromsparinitiative.de

94. www.klimaschutz.de/

Depuis 2008 421 Millions d'€ ont été investis dans environ 19 000 projets.

95. www.klimaschutz.de/de/programme-und-projekte

96. www.energieagenturen.de

97. www.stromspar-check.de/kuehlschranktausch

98. VZ NRW (2012) « Positionspapier der Verbraucherzentrale NRW zu Fördermodellen zum KÜLSCHRANKTAUSCH »

99. Tews, Kerstin (2013) « Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen - Eine Herausforderung für der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende », FFU Report 04-2013 ; Freie Universität Berlinpage 39

100. Hortsman, Machning (2011) « Energieeffizienz : Potenziale, volkswirtschaftliche Effekte und innovative Handlungs- und Förderfelder für die NKI », commandité par le BEE e.V et Greenpeace – IZES gGmbH / Stüwe (2011) « Können Energieversorger Effizienzpioniere sein ? », Présentation au colloque « Stromsparen in privaten Haushalte. Appelle an die Vernunft oder vernünftige Politiksteuerung », Berlin - 7.7.2011

101. Rüdinger, Andreas (2013) « La rénovation thermique des bâtiments en France et en Allemagne : quels enseignements pour le débat sur la transition énergétique ? » N°07/2013, Iddri

102. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/HuG_Nettoeinkommen_EVS.html;jsessionid=69D6A0659ACEE2B68F996310B940D43E.cae1

103. www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T13F072

104. Kopatz (2013), page 164 ; Présentation : Birgit Reher, Umweltamt Stadt Bielefeld (2009) : www.kommen.nrw.de

105. D'autres exemples dans Kopatz (2013), à partir de page 156

106. Färber, Flecken (2011) « Diesoziale Dimension der Energieeffizienz. Am Beispiel energetischer Sanierungen in Berlin », Planerin Heft 5 2011/ Färber (2013) « Energetische Problemlagen in Berlin », Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der technischen Universität Berlin - Heft 46

107. www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Energetische-Stadtansanierung/

Aujourd'hui la majorité des mesures de la lutte contre la précarité énergétique en Allemagne, concerne des transferts sociaux et restent donc dans le champ des aides « d'urgence » sans pouvoir protéger les ménages contre des hausses des prix des énergies à venir.

Souvent des ménages modestes sont de facto exclus des programmes de rénovation énergétique qui permettraient durablement de baisser leurs factures énergétiques.

Afin de pouvoir véritablement disperser le doute qui traîne sur le projet de la transition énergétique d'être « anti-social », il faut une meilleure prise en compte des situations des ménages modestes dans la définition des outils de politique énergétique.

Sans définition et reconnaissance officielle du gouvernement de la problématique de la précarité énergétique en Allemagne cela reste difficile. Tews (2013) plaide pour une approche transversale actée depuis quelques années en France. La responsabilité devrait être partagée entre la politique sociale et la politique énergie-climat.

L'analyse de la situation en France montre cependant le besoin d'une coordination renforcée entre les acteurs à toutes les échelles territoriales et de l'existence d'un budget propre et pérenne.

5 • Politiques de précarité énergétique à l'échelle d'un territoire

La région Rhénanie-du-Nord-Westphalie



Les partenaires du projet « La Rhénanie-du-Nord-Westphalie lutte contre la précarité énergétique »

Source : Verbraucherzentrale NRW

A • UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN MATIÈRE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

La région Rhénanie-du-Nord-Westphalie montre un niveau d'activité particulièrement important concernant des initiatives en lien avec la lutte contre la précarité énergétique. L'acteur principal est l'association des consommateurs de la région « die Verbraucherzentrale NRW (VZ NRW) ».

En 2010 120 000 coupures d'électricité ont été effectuées dans cette région selon les informations des fournisseurs énergétiques.

Entre 2008 et 2012 les conseillers énergétiques de la VZ NRW offraient, en coopération et avec le soutien de la ville et des « Stadtwerke » de Bonn, un conseil énergétique et la distribution d'équipements d'économies d'énergie gratuits pour des ménages à revenus modestes.

En 2010 la VZ NRW a lancé un projet avec les Stadtwerke de Wuppertal autour des impayés des factures d'électricité qui avait au cœur de mettre en place un conseil auprès des ménages ayant des dettes énergétiques.

A partir de ce deux projets une initiative a été mise en place (2012-15) « La Rhénanie-du-Nord-Westphalie lutte contre la précarité énergétique » (NRW bekämpft Energiearmut). Financé par le Ministère de l'écologie de la région (1,5 Millions €) et les fournisseurs d'énergie locaux, la VZ NRW organise avec ses partenaires (Caritas et les fournisseurs d'énergie locaux) un service de conseil légal et budgétaire dans 8 villes dans la région¹⁰⁸. Des ménages menacés par des coupures d'électricité peuvent profiter gratuitement de ce service en combinaison avec le Stromspar-check (visite et conseil énergétique à la maison).

Un autre volet de ce projet est une coopération renforcée des acteurs afin de mieux partager des données et des retours d'expérience. En référence au modèle de Saarbrücken¹⁰⁹ la VZ NRW cite par exemple la possibilité d'échange de données entre fournisseurs d'énergie et des agences sociales dans les cas d'une menace de coupure. D'un côté elle soutient les initiatives de lanceurs d'alerte avant une coupure, de l'autre côté elle s'oppose à un transfert incontrôlé de données sensibles.

Entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2014, 1516 citoyens ont pu profiter du conseil budgétaire gratuit dans le cadre de ce projet. Dans 20 % des cas l'électricité était déjà coupée, pour 36 % la coupure était éminente. Pour 60 % la situation de la coupure a pu être résolue rapidement. Globalement pour 85 % des cas une solution a pu être trouvée¹¹⁰.

Les Stadtwerke Wuppertal offrent dans le cadre d'un autre projet pilote en coopération avec la VZ NRW et le gouvernement régional un service de « Mini-contracting » pour l'achat de frigos performants en combinaison avec un service de conseil. Les contrats ayant une durée de 27 mois, les ménages payent 10 € (clients des Stadtwerke) ou 15 € par mois pour l'achat d'un appareil A+++. Le service inclut une garantie de 3 ans, la livraison, le retrait de l'ancien frigo et sa mise au décharge.

6 • Conclusion

La définition de la précarité énergétique

L'analyse de la perception de l'enjeu de la précarité énergétique en Allemagne via des publications récentes montre un intérêt relativement faible en faveur de la mise en place d'une définition claire ou de la création de bases de données spécifiques. Les auteurs qui travaillent sur ce sujet font globalement référence aux données issues de l'enquête nationale de consommation et des analyses spécifiques de certains projets comme le Stromspar-check.

Même si le gouvernement a effectivement exprimé clairement son avis de considérer la précarité énergétique comme une composante de la lutte contre la pauvreté sans développer des mesures spécifiques à l'échelle nationale, il y a cependant un consensus qu'une grande partie de la population allemande est confrontée aux problèmes de paiement de leurs factures énergétiques (Kopatz [2013] identifie un taux entre 10 à 20% des ménages en Allemagne qui seraient au moins en situation de vulnérabilité).

Les analyses montrent que les aides sociales pour le paiement des factures d'électricité et du chauffage sont souvent sous dimensionnées.

Partage de rôles entre état et collectivités

Aujourd'hui les aides pour les ménages précaires en Allemagne sont gérées en partie à l'échelle nationale (aides pour le paiement des factures d'électricité via le Regelbedarf) et à l'échelle de la commune (2 tiers des aides pour le chauffage et l'ECS sont payés par les communes et 1 tiers par l'état) en laissant une marge de manœuvre importante aux communes pour fixer les montants des aides.

Cette façon de faire semble vue de la France injuste et source d'importantes inégalités de traitement devant la loi. Aussi en Allemagne il y a des tendances à l'harmonisation des critères entre les communes sans pour autant remettre en question le rôle des collectivités.

Des initiatives comme le Stromspar-check qui visent à aider les ménages en situation de précarité énergétique ont jusqu'ici souvent émergées à l'échelle locale. Ayant fait ses preuves, l'état a ensuite mis à disposition un cofinancement (dans le cadre de l'initiative nationale sur le climat) afin de permettre aux projets de se développer dans d'autres régions. Il s'agit donc d'un fonctionnement clairement bottom-up sans viser la couverture du territoire nationale.

Aujourd'hui on peut donc dire que la précarité énergétique est avant tout abordée à l'échelle locale. L'échelle nationale s'occupe d'un instrument précis (l'électricité dans le Grundbedarf) et joue sinon le rôle de multiplicateur de certaines initiatives locales via des financements.

Absence de mesures préventives

Globalement le champ de politique « précarité énergétique » est moins mur en Allemagne qu'en France. Il y a moins d'acteurs et moins d'outils spécifiques qui s'adressent à ce phénomène. Ce qui manque est notamment une réflexion sur des outils préventifs de rénovation énergétiques ciblés à l'attention des ménages précaires et vulnérables. Il n'y a pas d'équivalent du programme « Habiter mieux ».

Uniquement concernant l'efficacité des appareils électroménagers il y a quelques programmes pilotes qui se développent actuellement.

Précarité énergétique dans le cadre de la transition énergétique

L'analyse des enjeux autour de la précarité énergétique dans le cadre de la transition énergétique montre une certaine instrumentalisation. Les problèmes des paiements notamment des factures électriques par des ménages à faible revenu sont souvent trop simplement expliqués par les prix d'électricité. Ces prix sont certes élevés mais leur augmentation est souvent faussement attribuée uniquement au financement des énergies renouvelables alors que les raisons sont multiples.

Ces tentatives qui visent de discréditer la transition énergétique doivent être pris au sérieux. Une des meilleures solutions serait certainement que le gouvernement développe une stratégie à l'échelle nationale pour lutter contre ce problème. Au moins il sera important de décrypter les accusations afin de démontrer que l'augmentation des prix de l'électricité n'est pas uniquement due à la transition et que le problème principal pour les ménages précaires n'est pas forcément le prix de l'électricité mais les factures pour le chauffage et le manque de performance énergétique des bâtiments. ■

108. Aachen, Bielefeld, Bochum, Dortmund, Köln, Krefeld, Mönchengladbach und Wuppertal.

109. Landeshauptstadt Saarbrücken (2014) « Saarbrücker 4-Punkte-Modell zieht erfolgreiche Jahres-Bilanz: 756 Stromsperrern vermieden », communiqué de presse du 21.01.2014: www.saarbruecken.de/rathaus/medien_und_buergerkommunikation/artikeldetail/article-53286f6b5ccea

110. VZ NRW (2014) « Landesmodellprojekt "NRW bekämpft Energiearmut" - Auswertung der Budget- und Rechtsberatung Energiearmut für den Zeitraum 01.10.2012 bis 30.09.2014 »

III • Lier une politique sociale et la transition énergétique sur un territoire

Le cas de l'Irlande du Nord, Royaume-Uni

1 • Politique nationale de précarité énergétique dans le contexte d'une transition énergétique	40	3 • Conclusion	44
A • ÉTAT DES LIEUX	40	A • PROPOSITIONS POUR RENDRE LE SYSTÈME PLUS EFFICACE	44
B • HISTORIQUE	40	B • COMMENT LIER POLITIQUE SOCIALE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE SUR LE TERRITOIRE EN QUESTION ?	45
C • MESURES, AIDES, LOIS EN PLACE	40	C • QUELLES RECOMMANDATIONS EN TIRER POUR LA SEINE ET MARNE ?	46
2 • La politique de précarité énergétique du territoire d'analyse	41		
A • ÉTAT DES LIEUX	41		
B • HISTORIQUE	42		
C • INITIATIVES MENÉES EN COMPLÉMENT DES POLITIQUES NATIONALES	42		
D • ACTEURS	44		
E • DIFFICULTÉS	44		

1 • Politique nationale de précarité énergétique dans le contexte d'une transition énergétique

A • ÉTAT DES LIEUX

On considère aujourd'hui, en fonction de la définition retenue, qu'environ 4,7 millions de ménages souffrent de précarité énergétique au Royaume-Uni (sachant que ce chiffre ne prend en compte que le logement et exclu le transport). Il s'agit là de l'estimation faite selon la définition la plus courante, bien que contestée, du fait pour un ménage d'allouer plus de 10% de ses dépenses pour l'énergie de chauffage. Il est à noter que le chiffre est significativement plus élevé que pour la France (3,8 millions de ménages), pour une population sensiblement inférieure.

Les parcs immobiliers des deux pays sont relativement comparables dans leur inefficacité thermique. 82% des logements britanniques ont un niveau de performance énergétique supérieur ou égal à la classe D (> 150 kWh_{ep}/m²/an), contre 78% en France, alors que l'attente du facteur 4 requiert de porter à une moyenne de 80 kWh_{ep}/m²/an le parc bâti¹¹. Le Royaume-Uni se distingue par la prédominance des habitats individuels (80% du parc existant) et par la surabondance de murs creux non isolés, utilisés comme solution aux problèmes d'étanchéités des bâtiments depuis les années 1920.

La précarité énergétique a connu de fortes variations depuis le milieu des années 1990, où ce phénomène touchait 6,5 millions de ménages. Suite à une période de prospérité économique et de baisse des prix de l'énergie, ce nombre tombe à 2 millions en 2003 et 2004. La hausse sensible (entre 2004 et 2009, + 75% pour l'électricité, + 122% pour le gaz) des prix de l'énergie provoque un nouveau pic à 5,5 millions en 2009. Pour 2011, dernière année connue, le nombre est retombé à 4,5 millions, ce qui semble traduire l'efficacité de mesures préventives de lutte contre la précarité menées depuis plusieurs années. Attention, ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution car les modes de calculs ont pu évoluer sur la même période.

B • HISTORIQUE

La première loi sur la précarité énergétique (*Home Energy Conservation Act*) date de 1995; elle obligeait les collectivités locales à produire chaque année un rapport sur les mesures d'efficacité énergétique, avec pour objectif une baisse de la consommation finale de 30% en 2011. L'action publique s'est ensuite développée à travers deux nouvelles lois en 2003 et 2004, avec des cibles plus précises. L'*Energy Act* de 2011 a quant à lui fait porter l'initiative et les obligations sur les fournisseurs d'énergie et les propriétaires occupants, sauf en Irlande du Nord où le gouvernement régional est resté maître du dispositif.

Avant l'adoption de l'*Energy Act* en 2011 et la mise en place des mesures décrites ci-après, des mesures similaires existaient, sans toutefois atteindre un impact significatif du fait des faibles montants alloués. Entre 2002 et 2012, un système appelé *Carbon Emissions Reduction Target* a fonctionné, sur le même modèle que le système français des certificats d'économie d'énergie, ainsi que le *Community Energy Saving Programme* où ces mêmes énergéticiens devaient financer des opérations d'économie d'énergie pour les ménages les plus pauvres. Un autre programme gouvernemental, le *Warm Front scheme*, a également pris fin en 2011 : il subventionnait des travaux d'amélioration de l'habitat mais uniquement dans des zones prioritaires. Ce programme avait été lancé en 2000, texte qui donne d'ailleurs la première définition de la précarité énergétique. Depuis le *Climate Change and Sustainable Energy Act*, en 2006, le gouvernement doit déclarer chaque année les progrès et efforts réalisés pour diminuer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique.

C • MESURES, AIDES, LOIS EN PLACE

Pour ce qui est des mesures curatives :

- le *Warm Home Discount Scheme* consiste en une aide destinée au paiement des factures d'électricités de £ 140¹² par ménage pour les personnes âgées aux faibles retraites (environ 700 000 personnes) et pour les ménages vulnérables à faible revenu (235 000 personnes) selon des critères fixés par les énergéticiens et validés par les pouvoirs publics. Les énergéticiens doivent en outre jouer un rôle de conseil pour ces publics ;
- le *Cold Weather Payment* qui permet aux précités de recevoir, en cas de vague de froid de plus de sept jours, un versement de £ 25 par semaine. Environ quatre millions de ménages en ont bénéficié sur l'hiver 2012-2013 pour un montant d'£ 146M ;
- le *Winter Fuel Payment*, sorte de prime de Noël d'un montant variable qui bénéficie aux retraités de plus de 60 ans. On compte près de 13 millions de bénéficiaires pour un total en 2012 de £ 1,35 Md. Ces deux dernières mesures visent à répondre à la surmortalité hivernale des personnes âgées.

Ces dispositifs sont financés par les énergéticiens qui prélèvent une taxe sur les factures d'électricité, à l'image de la CSPE en France.

Outre ces aides curatives, les pouvoirs publics ont aussi mis en place en 2011 des mesures préventives pour permettre aux habitants de rénover leur logement. Il a notamment été mis en place le *Green Deal* qui est un exemple typique de recours au tiers financement. Les fournisseurs d'énergie et les industriels qui souhaitent devenir tiers investisseurs doivent être certifiés par les pouvoirs publics. Des restrictions existent pour assurer la viabilité du tiers financement¹³. Un expert vient effectuer un audit dans l'habitation pour déterminer les travaux à réaliser. Le propriétaire signe ensuite un prêt avec le

tiers financeurs, qui avance le montant des travaux. Ces tiers financeurs peuvent se refinancer auprès d'une société à but non-lucratif, la *Green Deal Finance Company*.

Pour les opérations qui ne rentrent pas dans le cadre décrit ci-dessus, souvent des rénovations lourdes pour des ménages modestes, il peut être fait appel à l'ECO (*Energy Company Obligation*). Cette structure est abondée par les six grands énergéticiens britanniques à raison de £1,3 Md par an jusqu'en 2015.

Les ménages qui réalisent des travaux dans ce cadre pouvaient, pendant les premiers mois après son lancement, bénéficier du *Green Deal Cashback Scheme*, une subvention complémentaire financée par l'Etat pouvant aller jusqu'à £1 000.

D • ACTEURS

L'évolution de la politique de lutte contre la précarité énergétique tend à réduire au minimum le rôle de l'Etat dans l'organisation et le financement des actions. Le système repose donc sur des acteurs majoritairement privés, tant pour l'audit énergétique préalable aux travaux que pour le financement du programme le plus important, le *Green Deal*. Néanmoins, il reste présent sous forme de solidarité nationale pour les programmes d'urgence, pour lesquels c'est *in fine* le contribuable qui est mis à contribution. Les énergéticiens ont souvent un rôle important de conseil ou de financement, mais peuvent bénéficier de l'équivalent de la CSPE française.

E • DIFFICULTÉS

La différence significative entre le nombre de ménages en précarité énergétique en France et au Royaume-Uni doit être nuancée. En effet, les méthodes de calculs ou d'estimation ne sont pas comparables. Le Royaume-Uni réalise chaque année une estimation à partir d'un modèle et de données actualisées (taille des logements, climat, taille des ménages...). La France s'appuie elle sur des dépenses réelles par l'INSEE à partir des factures des ménages. Ces inventaires ont lieu tous les six ou sept ans, ce qui limite la comparabilité des données avec les données britanniques.

Concernant le système d'aides britanniques, l'éligibilité au *Warm Home Discount*, qui est financé par une contribution de type CSPE en France, est automatique pour les retraités; en revanche, pour les ménages modestes, les fournisseurs d'énergie peuvent décider de leurs propres critères d'éligibilité. Le financement sur les factures d'électricité fait peser un poids sur des personnes en précarité non-énergétique.

De plus, les aides restent relativement faibles : le ministère de l'énergie décrit que l'ensemble de ces aides ne couvraient que 9,5 % de la facture énergétique des ménages aidés¹¹⁴.

111. Julia, P-E., Milin, C., Rüdinger, A., 2014 « Le Green Deal britannique : quels enseignements pour la politique de rénovation énergétique des logements en France ? », Iddri.

112. Les valeurs monétaires sont ici exprimées en monnaie britannique : la livre sterling. En décembre 2012, 1 £ vaut 1,28 €. 135 £ valent donc environ 172 €.

113. Les mensualités de remboursement doivent être inférieures aux économies d'énergie attendues, et la durée de remboursement ne peut dépasser la durée de vie de l'équipement ou des travaux concernés.

114. La facture énergétique moyenne est de 1 421 € par an selon Tyszler, Bordier, Leseur « Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni », 2013, CDC Climat

2 • La politique de précarité énergétique du territoire d'analyse

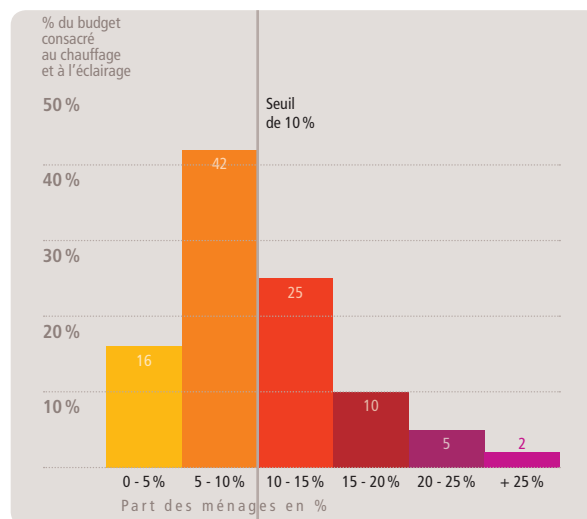
A • ÉTAT DES LIEUX

Le gouvernement d'Irlande du Nord compte 1,8 millions d'habitants pour une densité de 131 habitants au km² (respectivement 1,34 et 226 pour le département de la Seine-et-Marne). L'ancienne activité industrielle (notamment les chantiers navals et le tissage) ont fini par péricliter, alors que les activités de services, notamment le tourisme, connaissent un regain. Néanmoins, l'Irlande du Nord reste l'entité la plus pauvre du Royaume-Uni et reçoit à ce titre des subventions de Londres.

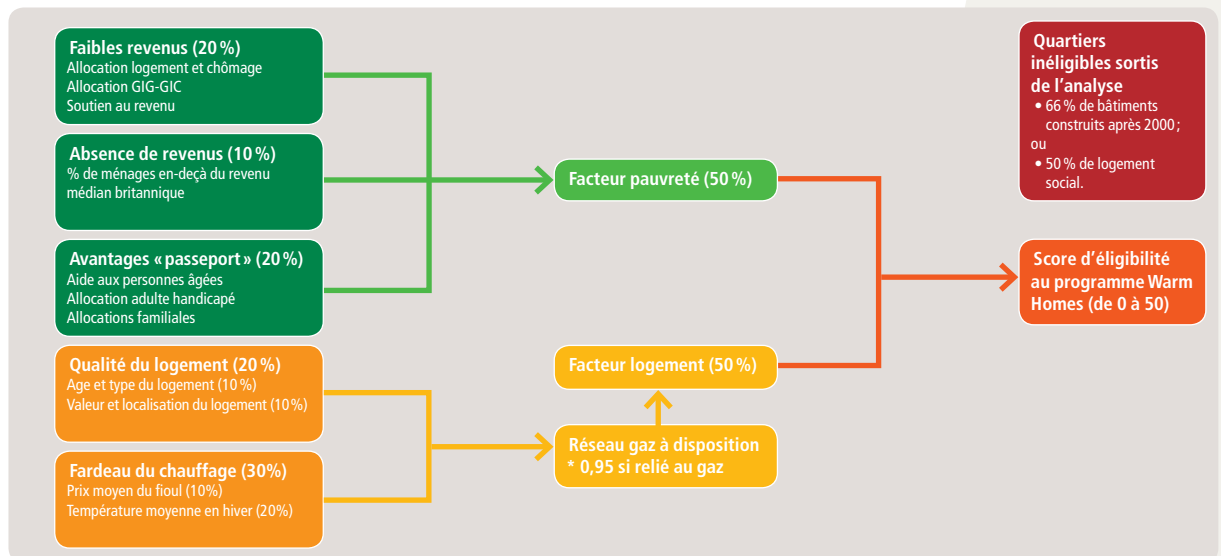
La définition retenue pour la précarité énergétique est une dépense de chauffage qui excède 10 % des dépenses totales du foyer avec une température de 20°C dans la pièce principale et 18°C dans les autres pièces. Selon cette définition et les estimations du ministère britannique de l'énergie, 42 % de la population d'Irlande du Nord se trouvait en situation de précarité énergétique en 2011. Ce taux, parmi les plus élevés en Europe, s'explique notamment par un fort recours au chauffage au fioul (plus de 75 %), en l'absence de réseau de gaz.

Cette précarité importante s'est maintenue au fil des années, du fait du faible impact des politiques nationales. Ainsi le gouvernement d'Irlande du Nord a conservé la compétence et la main sur les programmes spéciaux, alors qu'en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse, l'attention s'est déportée sur les fournisseurs d'énergie (avec notamment le vote de l'*Energy Act*).

Le graphique ci-dessous montre le pourcentage des ménages en fonction de la part de leurs revenus consacrées au chauffage. Il permet de constater que deux tiers des ménages se trouvent autour de la barre des 10 %. En outre, 32 000 ménages se trouvaient en 2011 en situation de précarité forte voire extrême (plus de 20 % des dépenses consacrés au chauffage).



Répartition des ménages nord-irlandais en fonction de la part de leur budget consacrée au chauffage et à l'éclairage
Source : Liddell, Morris, Rae et McKenzie, 2011



Algorithme comprenant l'éligibilité au programme Warm Homes

Source : Tackling fuel poverty in Northern Ireland, An Area-Based approach to finding Households Most in Need, Liddel and Lagdon, University of Ulster

B • HISTORIQUE

L'action en Irlande du Nord s'est d'abord portée sur l'amélioration de l'habitat, notamment par l'amélioration de la qualité de l'isolation et des systèmes de chauffage. La limite de ces actions est qu'elles reposaient sur un auto-signallement (donc une démarche proactive) des personnes concernées, qui ne connaissent pas toujours les aides auxquelles elles ont droit. Un audit a constaté que 30 % des investissements du programme *Warm Homes* avaient bénéficié à des ménages qui n'étaient pas en situation de précarité énergétique. Il était donc devenu prioritaire de mieux cibler ces aides.

C • INITIATIVES MENÉES EN COMPLÉMENT DES POLITIQUES NATIONALES

Le gouvernement d'Irlande du Nord, suite à un premier travail mené en 2011, a souhaité poursuivre l'action menée pour identifier et aider les ménages en situation de grande précarité énergétique. Cette nouvelle étude a été réalisée en partenariat avec les 19 conseils locaux et l'Université d'Ulster : le gouvernement d'Irlande du Nord a missionné l'Université d'Ulster pour mieux comprendre et décrire la situation actuelle en termes de précarité énergétique et créer de nouveaux outils pour mieux cibler les ménages en forte précarité énergétique.

Un algorithme multidimensionnel a été proposé pour calculer le risque de précarité énergétique à l'échelle de 125 foyers, ainsi que leur éligibilité au programme *Warm Homes*.

Pour réaliser son modèle, l'Université d'Ulster a mis au point un mécanisme de ciblage fondé sur les conclusions de l'étude de 2011, des outils cartographiques de SIG, des combinaisons de données démographiques, complétés par des données des districts, conseils et quartiers.

En outre, plus de 2000 ménages ont été sondés pour s'assurer de la fiabilité des résultats. Selon une estimation basse, il apparaît qu'au moins un tiers des ménages interrogés est éligible aux mesures comme le *Warm Homes*. L'outil s'est avéré être bien plus précis que le ciblage qui pouvait être fait auparavant (distribution ciblée de dépliants).

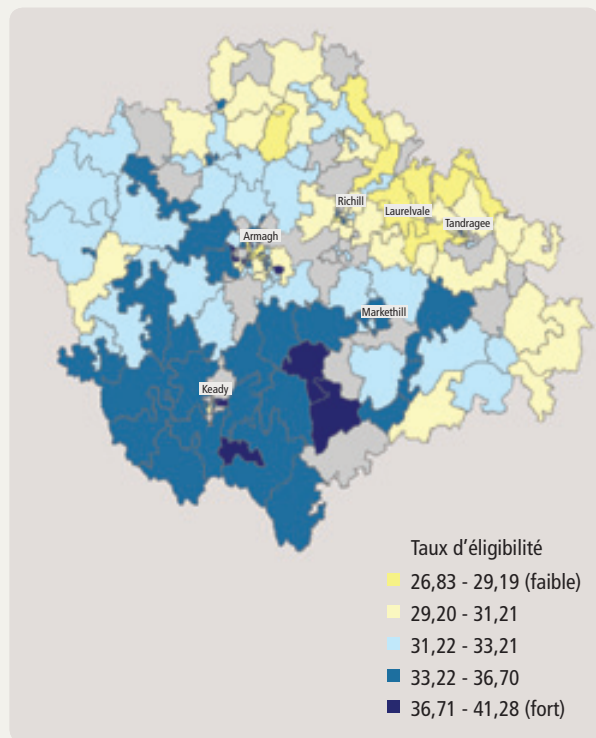
L'Université d'Ulster a développé un modèle ABA (*Area-Based Approach* ou approche spatiale) qui donne, pour des îlots de 125 ménages, à partir de sept éléments principaux (données démographiques, énergétiques, sur le logement et les caractéristiques des ménages, etc.) un score de risque et une carte multidimensionnelle sur le risque de précarité forte à l'échelle d'îlots de 125 foyers.

Cependant, le modèle ne permet pas encore de voir si les ménages cartographiés sont éligibles au programme *Warm Homes*, et exclus des résultats certains ménages qui auraient été éligibles au programme, car ils habitent dans une zone composée majoritairement de logement social ou dans laquelle plus des deux tiers des logements ont été construits après 2000.

L'algorithme mis au point par l'Université d'Ulster a donc pu être enrichi en fonction des besoins et des demandes des différents comtés et du gouvernement. Sur la base du modèle schématique ci-dessous, il est ainsi possible de prendre en compte les critères d'éligibilité du programme *Warm Homes* (retraités, handicapés, familles nombreuses) ou encore d'exclure selon certains paramètres (par exemple si la construction de 2/3 des bâtiments est postérieure à 2000, et donc supposée de bonne qualité énergétique).

115. Christine Liddell, Susan Lagdon, « Tackling Fuel Poverty in Northern Ireland », p.41

La carte ci-dessous montre les résultats de l'algorithme avec ces nouvelles contraintes pour le comté d'Armagh. Chaque zone représente 125 ménages. A partir de cette carte, il devient beaucoup plus facile pour les collectivités qui le souhaitent de cibler des zones où elles trouveront un nombre important de ménages en précarité sévère.



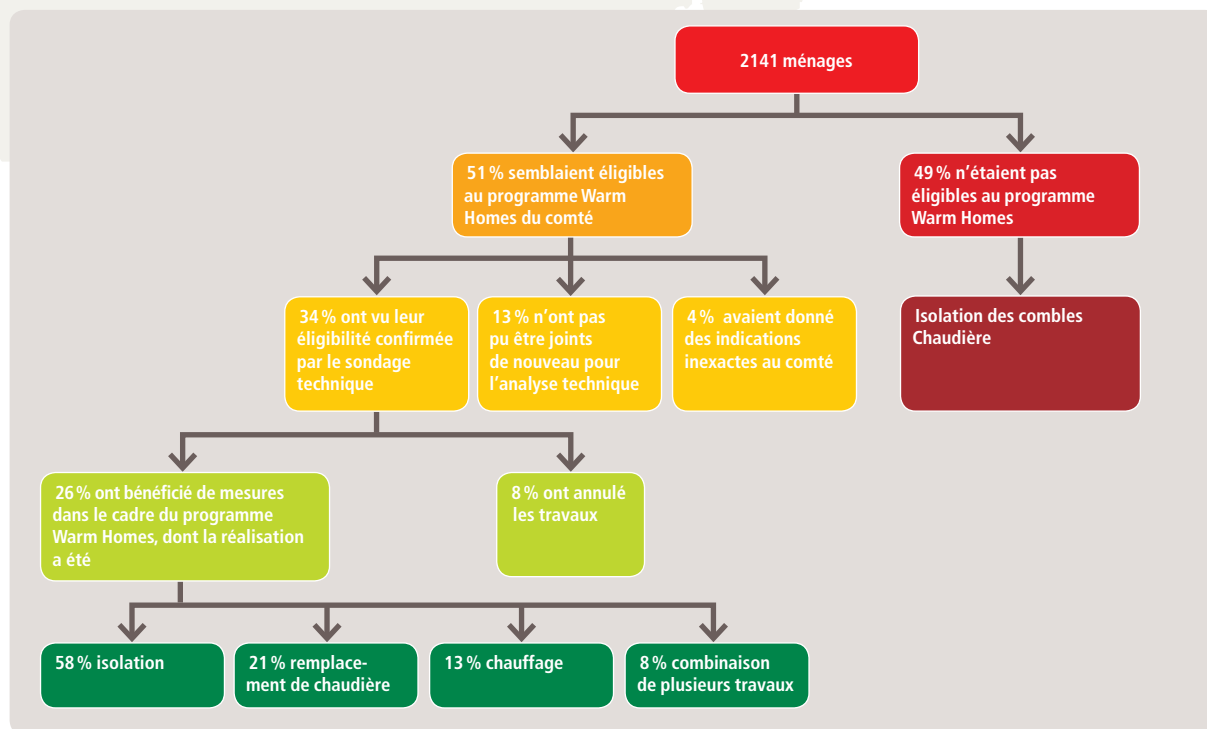
Part des ménages éligibles aux aides du programme Warm Homes dans le comté de Armagh
Source : Neighbourhood Statistics (NISRA)

Afin de voir la fiabilité du modèle, un sondage a été mené par l'Université d'Ulster auprès de plus de 2000 foyers des zones repérées comme étant à forte précarité. Il a montré que l'âge moyen du parc immobilier était de 53 ans. Le niveau d'information sur l'état d'isolement des logements était en outre deux fois moindre qu'au niveau régional.

En moyenne, les habitants étaient plus âgés, vivaient d'avantage en milieu rural, avaient des revenus faibles, et 90 % possédaient un chauffage au fioul. Dans ce sondage le taux de précarité énergétique atteignait 78 %, ce qui montre bien la fiabilité du modèle. Dans les zones de 125 foyers repérés, un quart des personnes en situation de précarité énergétique sont en situation de précarité extrême.

D'après le sondage, 51 % des personnes interrogées semblaient éligibles au programme *Warm Homes*, mais à la fin, seuls 26 % ont réellement perçu des aides dans le cadre du programme, les pertes étant dues à des personnes qu'il n'a pas été possible de recontacter (13 %), dont les informations étaient erronées (4 %) ou qui ont abandonné en cours de route (8 %). Cependant, le programme a été conçu pour le long terme : l'idée est de revenir voir les 13 et 8 % identifiés en leur montrant les bénéfices que leurs 26 % de voisins déjà aidés ont pu tirer, et ainsi dédramatiser le passage à l'acte.

Le graphique ci-dessous montre le parcours mené avec les 2141 ménages interrogés. A la vue de ce graphique, les auteurs estiment qu'avec les différentes aides existantes, la barre de 50 % de rénovation, dans ces zones de précarité extrême, pourrait être atteinte, si un bon suivi est réalisé auprès des personnes qui n'ont pas répondu ou ont abandonné la première fois¹⁵.



Résultats du projet pilote, mai 2013

D • ACTEURS

Etant donné le modèle britannique, le gouvernement d'Irlande du Nord a eu l'opportunité de mener des politiques et des actions de façon additionnelle par rapport aux mesures nationales existantes.

Dans le modèle décrit ci-dessous, c'est donc le gouvernement qui est l'acteur principal, et qui a lancé le projet et le mode de fonctionnement (y compris le financement des projets). Les Conseils (*Councils*) ont pu choisir de rejoindre l'expérience, avec une implication plus ou moins forte. Leur aide a été précieuse, notamment pour la collecte des données socio-démographiques. Des données des ministères ont aussi été utilisées.

L'Université d'Ulster a répondu à l'appel à projets du gouvernement nord-irlandais et a mené tout le travail de modélisation, à partir des données fournies par les différentes institutions. Alors qu'au départ, l'Université avait prévu de travailler sur quatre comtés, ce sont finalement 18 comtés nord-irlandais sur 19 qui ont souhaité être associés, ce qui a permis de rendre plus pertinent l'algorithme ainsi que la fiabilité des résultats pour l'action publique.

E • DIFFICULTÉS

En premier lieu, il est à noter que les autorités ont pris le parti d'utiliser le terme de *affordable warmth* (chaleur abordable) au lieu de précarité énergétique. Selon les résultats de l'étude, ce terme est considéré comme moins stigmatisant, et l'une des raisons de l'échec des politiques précédentes tenait au fait que les ménages éligibles aux dispositifs d'aide n'en profitaient pas.

Le fait de travailler par zones à forte précarité peut poser un problème « moral », dans le sens où cela tend à laisser de côté les ménages en forte précarité dans des zones où ils sont peu nombreux. Ceci dit, ces ménages ne sont pas complètement oubliés : le programme *Warm Homes* leur reste ouvert sur simple demande.

Concernant les relations entre le gouvernement d'Irlande du Nord et les comtés, il semble qu'il n'y ait pas eu de friction forte. Au lancement du projet, chaque comté a pu choisir s'il rentrait dans le travail mené ; et quand il a été question d'affiner le modèle, chaque comté a pu choisir les critères et les conditions qu'il jugeait prioritaire.

Le financement des primes se fait sur le budget nord-irlandais, sachant qu'en tant que zone « à forte pauvreté », il perçoit des aides de l'Etat britannique (un peu comme si l'aide personnalisée au logement était distribuée par les départements mais avec un financement national). Le projet en lui-même, mariant étude de terrain et travail sur l'algorithme, a quant à lui été financé par un programme de recherche nord-irlandais.

3 • Conclusion

A • PROPOSITIONS POUR RENDRE LE SYSTÈME PLUS EFFICACE

Les ménages les plus concernés sont souvent ceux qui bénéficient le moins et qui réclament le moins les aides auxquels ils ont droit. Ils sont donc plus difficiles à atteindre pour les politiques publiques. La gestion par zone change radicalement les pratiques : tous les ménages d'une zone concernées sont contactés. L'effet stigmatisant pour les individus est donc plus faible, même s'il provoque, à un degré moindre, un sentiment de stigmatisation du fait du lieu d'habitation.

Les pistes d'amélioration suivantes ont été analysées, à la fin de l'étude du terrain, pour favoriser l'accès des bénéficiaires aux systèmes de lutte contre la précarité énergétique. Il faut dire que les enquêteurs (étudiants recrutés par l'Université d'Ulster) ont dû faire face à des cas où des ménages refusaient l'aide, jugeant le processus trop intrusif. C'est là le premier équilibre à trouver : avoir une démarche active à destination des publics les plus vulnérables en les laissant mettre de la décision.

Comme on l'a vu précédemment, les ménages en situation de forte précarité énergétique sont souvent plus âgés que la moyenne. Pour eux, savoir faire fonctionner un nouvel équipement (dans le cas d'un remplacement d'un chauffage au fioul par exemple) peut s'avérer difficile en l'absence d'aide extérieure. La présence d'un professionnel au moment de la livraison permet donc de limiter ce frein.

Le comportement des sondeurs comme des installateurs lors des travaux est un facteur souvent sous-estimé, notamment car il est repris de bouche-à-oreille. Un ménage ayant eu une installation exemplaire pourra influencer les ménages voisins indécis pour qu'eux aussi réalisent des travaux d'isolation.

Les personnes qui ne répondent pas ou qui refusent une première entrevue ne doivent pas être mises définitivement de côté. Un passage quelques semaines ou mois plus tard peut finalement être fructueux, d'autant plus si un bouche-à-oreille positif s'est fait de la part des personnes qui ont pu bénéficier d'une aide. Il est aussi possible de laisser un dépliant explicatif.

116. Voir Liddel, Morris and Lagdon, « Kirklees Warm Zone, the Project and its impacts on well-being », 2011, p. 8 et suivantes



Partie du dépliant utilisé auprès des ménages qui n'avaient pu être contactés ou qui avaient refusé l'aide
Source : University of Ulster

Enfin, concernant les visites à domicile, il est important que la population soit avertie que la visite va avoir lieu, et de l'heure de passage (suivant le public ciblé, l'horaire optimale de passage varie). Il s'est avéré que l'utilisation d'un petit nombre d'étudiants, bien formés pour ces visites donnait de meilleurs résultats par rapport à un sondage classique¹¹⁶.

Pour rendre la démarche plus simple et en limitant les besoins en ressources humaines, il est possible de réaliser la phase de sondage en ligne. Une attention particulière doit dans ce cas être portée aux personnes qui n'ont pas accès ou ne maîtrisent pas les outils informatiques.

B • COMMENT LIER POLITIQUE SOCIALE ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE SUR LE TERRITOIRE EN QUESTION ?

Si l'on considère que les transports et les bâtiments sont les deux principales sources de gaz à effet de serre domestique à l'heure actuelle, les questions d'urbanisme deviennent essentielles, puisqu'elles recoupent à la fois le logement et le mode de déplacement (pour aller au travail, dans les zones de loisirs). Une large part des émissions des citoyens est donc concernée par l'utilisation d'un urbanisme conscient, qui prend en compte les différents besoins mais aussi les fragilités, comme les précarités énergétique et de mobilité.

Si l'on repart de l'exemple de l'Irlande du Nord, on peut imaginer que la suite à donner à cette enquête et ces travaux soit d'intégrer dans l'algorithme les transports, c'est-à-dire les habitudes actuelles (mode de transports, durée de trajet...) pour ensuite développer un modèle d'optimisation qui donnerait les voies les plus pertinentes pour les lignes de transport en commun.

Les politiques sociales sont souvent dépendantes du bon vouloir des bénéficiaires; c'est le cas aussi en France où un tiers des bénéficiaires potentiels du Revenu de Solidarité Active (RSA) ne le réclame pas. L'avantage d'une action par quartier est de laisser le moins de monde possible passer entre les mailles du filet. Ces actions, au départ individuelles, peuvent désormais créer des synergies avec d'autres programmes qui concernent ces zones souvent en pauvreté monétaire. Le fait de partager les mêmes outils, les mêmes programmes, de voir les mêmes institutions peut permettre de créer du lien social entre personnes qui sont parfois isolées socialement dans des quartiers déjà défavorisés.

C • QUELLES RECOMMANDATIONS EN TIRER POUR LA SEINE ET MARNE ?

Le choix de travailler sur l'Irlande n'allait pas de soi, car ses capacités en termes de compétences, étaient bien plus fortes que celles d'un conseil général français. De plus on se trouve dans une zone assez dense, mais qui compte peu de grands immeubles, et une partie rurale moins prononcée que la Seine-et-Marne.

Les différences, pour importantes qu'elles soient, ne sont pas non plus si forte qu'une comparaison en soit rendue impossible. De plus, le fait d'avoir, dans les deux cas, une coopération entre le monde politique et le monde universitaire donnait un angle d'attaque intéressant et comparable.

Parmi les résultats de l'étude menée par l'Université d'Ulster, qui pourraient trouver un écho intéressant pour le Conseil général de Seine-et-Marne, on peut citer :

- l'importance d'une confiance complète entre les acteurs des différents milieux. L'implication de ces différents partenaires a été nécessaire au bon fonctionnement de l'étude et a permis d'élargir l'horizon de chacune des structures ;
- le retournement de point de vue : au-delà de l'algorithme qui a été développé et qui n'a pas nécessairement vocation à être dupliqué en Seine-et-Marne, c'est l'approche choisie (le raisonnement en termes de « quartiers ») qui paraît intéressante. Grâce à ses missions sur la précarité énergétique, tant auprès des ménages en difficultés que des personnes âgées (comme c'est le cas en Irlande du Nord), et à la collaboration avec les autres acteurs comme les associations de terrain ou les Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale, le Conseil général pourrait faire en 2015 un test sur un ou plusieurs « quartiers pilotes ». L'objectif pourrait être, dans des zones fortement urbanisées, urbanisées, ou rurales, de reprendre le « sondage » effectué auprès de zones de 125 ménages (à adapter depuis le cas nord-irlandais) et de reprendre le processus décrit ci-dessus ;

- l'importance du voisinage et des « on dit » : certains ménages peuvent être réticents à laisser entrer des « étrangers » chez eux pour faire des travaux (particulièrement les personnes âgées qui peuvent être des cibles pour anarqueurs) ou peuvent douter du mécanisme financier dont l'addition est parfois compliquée. Le fait de retourner voir ces personnes et de montrer sa présence durable dans un quartier, fait diminuer le taux de refus et réduit donc la précarité énergétique ;
- la connaissance du public : les sondages réalisés par le ministère nord-irlandais de l'Energie puis par les équipes de l'Université d'Ulster ont permis d'identifier que le chauffage au fioul était en grande partie la cause de la précarité énergétique, ce qui fait que les mesures à mettre en œuvre sont simples et peuvent être mieux ciblées.

Comme souligné auparavant, les territoires ne sont pas équivalents sur de nombreux plans, tant des caractéristiques physiques, politiques, démographiques... Cependant, il en est une que le Conseil général de Seine-et-Marne doit prendre en compte : c'est la précarité énergétique due aux transports. La Seine-et-Marne se situe entre la banlieue proche et lointaine de Paris, ce qui implique des déplacements pendulaires importants (et une charge financière pour les ménages importante), alors que c'est nettement moins vrai en Irlande du Nord. Toutefois, cette différence ne nous paraît pas rédhibitoire, et rien n'interdit de prendre en compte, dans le cadre des sondages, des deux formes de précarité, qui pourront être traitées en même temps mais avec des outils différents. ■



RAC-F Réseau Action Climat-France

Réseau Action Climat-France
2 bis, rue Jules Ferry
93 100 Montreuil
tel : 01 48 58 83 92
fax : 01 48 51 95 12
infos@rac-f.org
www.rac-f.org

Le Réseau Action Climat-France (RAC-F) est une association spécialisée sur le thème des changements climatiques, regroupant 16 associations nationales de défense de l'environnement, de la solidarité internationale, d'usagers de transports et d'alternatives énergétiques.
Le RAC-F est le représentant français du Climate Action Network (CAN) fort de 900 associations membres dans le monde.
Toutes les informations sur www.rac-f.org

Les associations membres du Réseau Action Climat - France :

