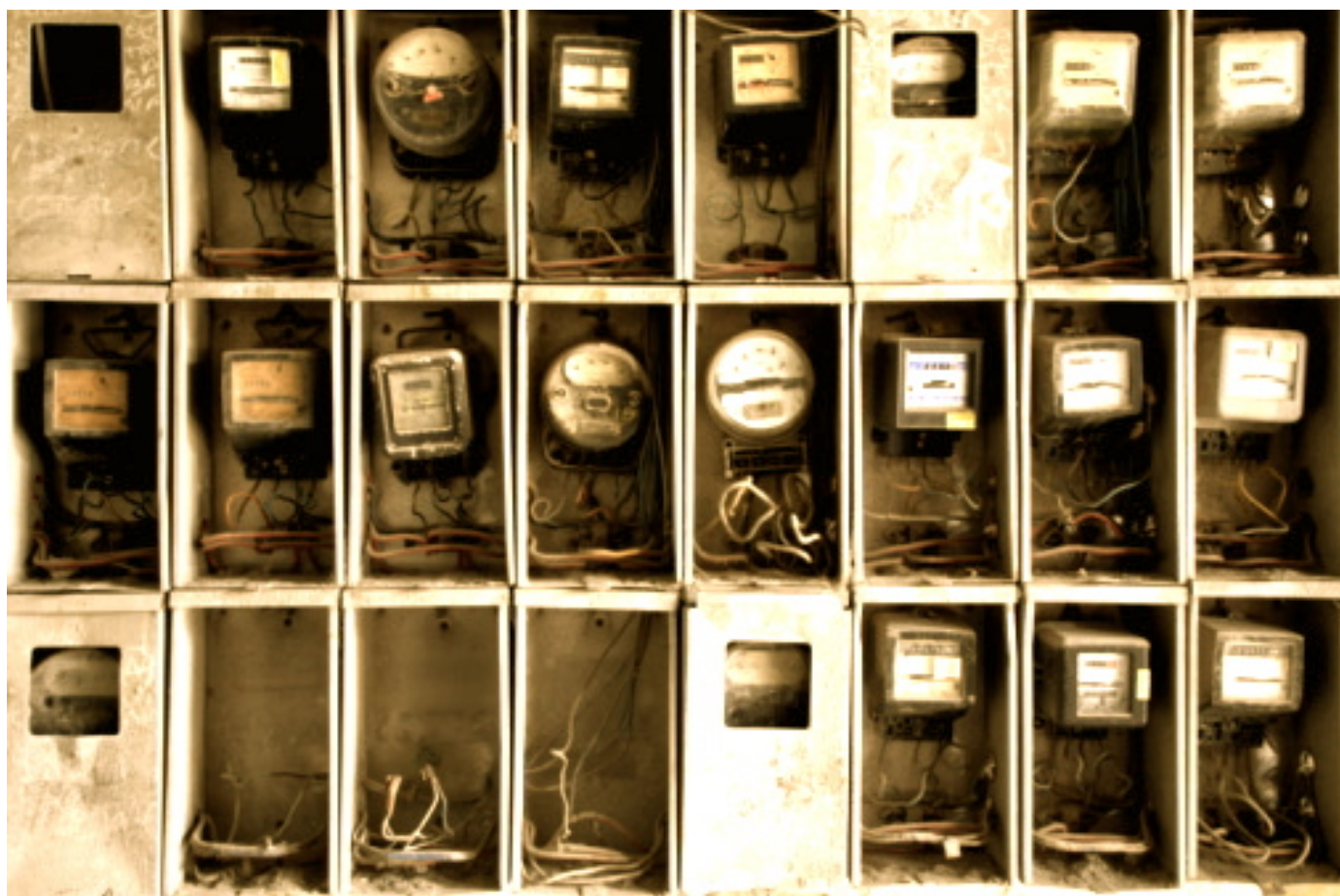


Lutter efficacement contre la précarité énergétique

Octobre 2011

veille
et **PROPOSITIONS**

08



© Radius Images

FONDATION
 **POUR la**
NATURE
& l'HOMME

SOMMAIRE

Introduction	3
Etat des lieux de la précarité énergétique en France	4
Un phénomène complexe encore méconnu en France	4
L'interaction avec les enjeux environnementaux	6
Des mesures pour faire face à l'urgence sociale	8
Le repérage et l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique	8
Améliorer le bien-être des ménages	10
Un plan d'action ambitieux sur le long terme	12
Accompagner une rénovation énergétique lourde du parc immobilier	12
Normes et réglementation à la construction et à la vente des logements	13
Les instruments économiques au service de l'efficacité énergétique	15
Conclusion	16

INTRODUCTION

La précarité énergétique se définit communément comme l'incapacité, pour un ménage, à payer ses factures d'énergie (et principalement de chauffage) de son logement pour répondre à ses besoins essentiels. Si ce concept est encore relativement méconnu en France, il est toutefois plus développé dans certains pays européens comme le Royaume-Uni ou la Belgique. Cependant, il subsiste toujours une vraie difficulté à établir une définition de la précarité énergétique illustrant nettement ses différents enjeux. En effet, la définition en vigueur au Royaume-Uni établit que les ménages en situation de précarité énergétique sont ceux qui dépensent un minimum de 10% de leur budget pour leurs seules dépenses énergétiques. Si ce premier élément d'évaluation constitue un indicateur indispensable, il ne permet en revanche pas de recouvrir toutes les facettes de ce problème complexe, telles que la performance énergétique du logement considéré, ou encore la capacité des ménages à réduire leurs factures énergétiques sans dépasser leur budget.

En Europe, et selon l'indicateur de 10% du budget dépensé pour l'énergie dans le logement, on estime qu'il y aurait entre 50 et 125 millions de personnes en situation de précarité énergétique. Pour la France, en utilisant cette référence, on peut évaluer à environ 3,8 millions le nombre de ménages concernés (8 millions de personnes) soit 13% de la population française. Derrière ces chiffres se cachent d'importantes disparités de situation : certains se chauffent au risque d'impayés, d'autres choisissent de restreindre considérablement leur consommation énergétique, mais souffrent alors de mauvaises conditions de vie (sanitaires et sociales). Au-delà de ces 3,8 millions de ménages dont le taux d'effort énergétique excède 10%, la dernière Enquête Nationale Logement (2006) de l'INSEE montre que 3,5 millions de ménages déclarent souffrir du froid. Ce serait alors 621 000 ménages qui cumuleraient les deux formes de précarité énergétique : taux d'effort énergétique supérieur à 10% de leur budget, et insatisfaction de leurs besoins énergétiques : ces ménages sont considérés en situation « d'extrême précarité énergétique ».

Le problème de la précarité énergétique commence progressivement à être traité en France. En effet, le concept de précarité énergétique a été intégré aux lois Grenelle, et suivi d'engagements dont la mise en œuvre démarre progressivement. Par ailleurs, le contexte énergétique (raréfaction progressive des ressources fossiles, hausses régulières des prix de l'énergie) laisse planer des inquiétudes importantes pour l'avenir énergétique des Français : Dans les années à venir, il pourrait en effet y avoir de plus en plus de ménages en situation de précarité énergétique.

Au-delà de l'urgence sociale et économique qu'il existe à pallier à ce problème, les enjeux climatiques et environnementaux constituent une autre facette de la précarité énergétique. Certains facteurs de la précarité énergétique, comme la mauvaise performance énergétique des logements, ou la mauvaise éducation des ménages en termes de consommation énergétique, peuvent mener à une surconsommation ou un gaspillage énergétique.

Les politiques publiques en matière d'environnement, si elles sont ambitieuses, peuvent contribuer à régler efficacement le problème de la précarité énergétique: haute performance énergétique des logements et des équipements, mesures de maîtrise de la demande énergétique, etc. C'est pourquoi il est important de combiner politique environnementale et mesures économiques et sociales pour rendre efficace une stratégie d'éradication de la précarité énergétique.

➔ la précarité énergétique dans la loi Grenelle II

La loi Grenelle II, portant engagement national pour l'environnement, a été publiée au Journal Officiel le 13 juillet 2010. Elle détaille les grands engagements pris dans le cadre du Grenelle 1, notamment sur l'isolation des bâtiments, l'agriculture bio, la mobilité urbaine, ou encore la protection des espèces et des écosystèmes. Les éléments de définition de la précarité énergétique y sont également inclus, et définis comme suit :

« Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat » (loi n°2010-788 modifiant la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement).

etat Des lieux De La Précarité Énergétique en France

1. UN PHÉNOMÈNE COMPLEXE ENCORE MÉCONNU EN FRANCE

La précarité énergétique provient de la combinaison de deux facteurs clés : le faible revenu du ménage, et un logement de mauvaise qualité énergétique et de faible performance thermique. Si ces deux paramètres doivent être placés au cœur des mesures de lutte contre la précarité énergétique, d'autres paramètres sont à prendre en compte pour mieux cibler les personnes vulnérables à la précarité énergétique.

➔ Évaluer la précarité énergétique

Choisir comme élément de définition de base le seuil des 10% des revenus est un premier élément indispensable pour évaluer la précarité énergétique. Il est basé sur le constat, fait au Royaume-Uni, que 30% des foyers défavorisés dépensent en moyenne 10% de leurs revenus pour couvrir leurs besoins en énergie. Cela permet une approche statistique pertinente, croisant notamment des informations sur les ménages (ressources, âge, composition du ménage) et la nature de leur logement. Ce seuil comporte néanmoins trois limites qu'il convient de souligner :

➔ **Il ne prend pas en compte les comportements de restriction ou de privation de chauffage**, pouvant effectivement réduire le taux d'effort énergétique du ménage, mais ne réglant pas le problème de non satisfaction des besoins énergétiques. Il conviendrait donc de compléter ce premier élément de comptabilisation par une observation de la température du logement par exemple, ou de tout autre indicateur permettant d'évaluer le confort de vie (c'est la méthode qu'a sélectionné l'Irlande).

➔ **Il ne différencie pas les ménages au revenu faible, et ceux au revenu plus confortable mais au taux d'effort énergétique quand même supérieur à 10%** et résultant d'une mauvaise performance énergétique de leur logement ou de comportements de surconsommation. Ici, c'est donc le revenu disponible après les dépenses incompressibles (loyer, énergie) qui devrait être considéré.

➔ **Les données que sont les ressources des ménages, l'état des logements, et les prix des énergies, sont par nature évolutives et différenciées.** Ainsi, le seuil de 10% constitue un indicateur qui n'est pas capable de s'adapter aux évolutions engendrées par un ou plusieurs de ces facteurs.

Dans ce document, nous retiendrons donc deux paramètres pour caractériser la précarité énergétique :

➔ Un paramètre économique : les ménages dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10%,

➔ Un paramètre plus sociologique, basé sur le ressenti des ménages¹ : les ménages qui déclarent dans les études avoir souffert du froid.

Il convient enfin de noter qu'une population parmi les plus vulnérables se retrouve dans les deux définitions.

➔ **L'observatoire national de la précarité énergétique**

L'observatoire national de la précarité énergétique a été installé par le gouvernement depuis le 1er mars 2011. Il a pour objectif de mesurer le phénomène de précarité énergétique sur le territoire français, et d'assurer l'évaluation et le suivi des mesures d'aides financières publiques et privées, et des actions locales ou nationales, apportées aux ménages précaires. L'observatoire réunit des acteurs de la solidarité, de l'énergie et du logement, afin d'identifier l'ensemble des facteurs déterminants de la précarité énergétique.

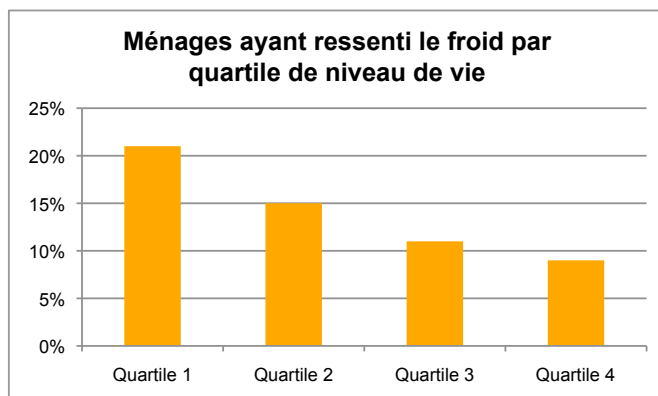
¹ Ce paramètre est très qualitatif, et donc porteur d'incertitudes. Il est néanmoins indispensable, même s'il doit être traité avec précaution, puisqu'il est basé sur des déclarations qui peuvent parfois être subjectives. De plus, certains ménages peuvent déclarer « ressentir le froid » pour des raisons éloignées de la précarité énergétique : panne du système de chauffage, mauvaise utilisation du bâtiment...

➔ Le taux d'effort énergétique supérieur à la moyenne chez les plus pauvres

La dernière étude sur l'état du logement des Français a été menée par l'INSEE en 2006. Intitulée « Enquête Nationale Logement », elle identifie notamment les personnes en situation de précarité énergétique, ou d'inconfort à leur domicile, et dresse les principales caractéristiques des ménages touchés par le phénomène de précarité énergétique.

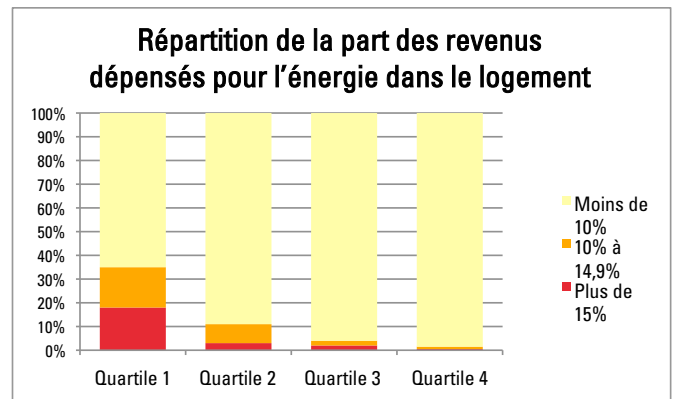
L'Enquête Nationale Logement différencie dans son analyse les ménages ayant un taux d'effort énergétique (TEE) supérieur à 10%, de ceux déclarant avoir eu froid. Ce choix permet ainsi de tenir compte des comportements de restriction ou de privation.

Ainsi, on constate, comparativement aux années 1995 -1996, que **davantage de personnes ont déclaré avoir souffert du froid pendant l'hiver 2005-2006**, sans que celui-ci ne soit par ailleurs plus rigoureux en termes de températures. De plus, davantage de ménages ont déclaré avoir restreint leurs dépenses d'énergie en renonçant au confort thermique en raison du coût du chauffage (21,5% en 2006 contre 14% en 2002). **Globalement, ce sont les ménages les plus modestes qui ressentent généralement le froid, puisque 20% des ménages du 1er quartile de revenus déclarent s'être retrouvés dans cette situation (cf. graphique).**



En 2006, ce sont donc 3,8 millions de ménages français qui avaient un TEE>10%, dont 70% d'entre eux sont parmi les plus modestes (1er quartile). Ainsi, on

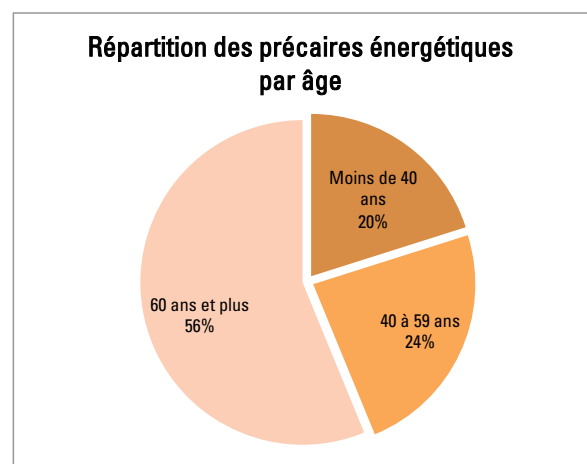
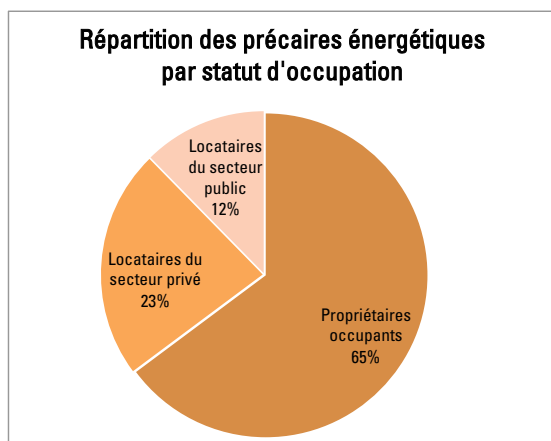
note que globalement le taux d'effort énergétique est plus important et supérieur à la moyenne nationale pour les deux premiers quartiles de la population. En parallèle, 3,5 millions de ménages français ont souffert du froid en 2006, dont 22% dans le 1er quartile de la population. Les ménages correspondant aux deux définitions étaient au nombre de 621 000 : 35% d'entre eux ont un TEE>15%, et ils appartiennent quasiment tous (75%) au 1er quartile de revenu.



Au-delà de l'importante corrélation entre niveau de revenu et précarité énergétique, l'Enquête Nationale Logement 2006 permet d'identifier les segments de population les plus touchés en fonction de caractéristiques particulières. Ainsi, on constate que :

- ➔ 87% des précaires énergétiques sont logés dans le parc privé.
- ➔ 70% des précaires énergétiques appartiennent au 1er quartile de niveau de vie
- ➔ 62% des précaires énergétiques sont des propriétaires occupants
- ➔ 55% des précaires énergétiques ont plus de 60 ans.

Les politiques de lutte contre la précarité énergétique doivent donc s'adapter à ces différents profils.



➔ Les causes de la précarité énergétique

Le phénomène de précarité énergétique est issu de l'interaction entre des ménages, leur situation économique et sociale, et leur habitat dans ses dimensions économiques et techniques. C'est la combinaison de ces différentes causes qui complexifie l'analyse et les réponses à apporter aux ménages en situation de précarité énergétique :

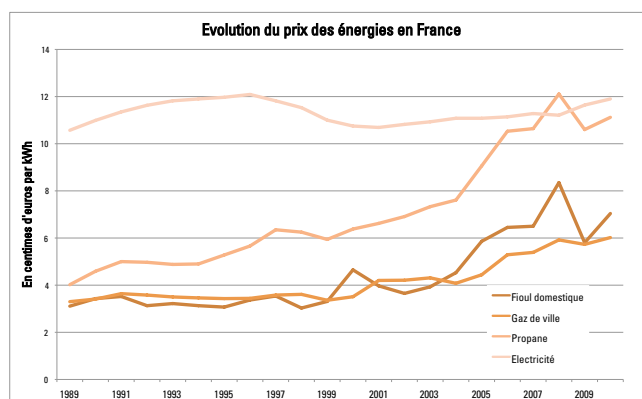
➔ **Le faible niveau de revenu des ménages**, qui rend difficile le paiement de leurs factures, et empêche tout investissement permettant de diminuer la facture pour atteindre un niveau de confort supérieur ou égal ;

➔ **La faible qualité d'isolation thermique des logements, et la mauvaise performance énergétique des équipements**, qui entraîne une surconsommation énergétique pour atteindre un niveau de confort minimal ;

➔ **L'utilisation de certaines énergies de chauffage peut accentuer les situations de précarité énergétique**, notamment pour des énergies au coût déjà élevé, et qui pourrait par ailleurs être amené à croître à l'avenir.

Sur ce point, l'augmentation projetée des prix de l'énergie dans les années à venir est source

d'inquiétudes sur l'évolution du nombre de précaires énergétiques. En effet, **on constate déjà sur les vingt dernières années une réelle augmentation du prix de l'ensemble des combustibles fossiles** (fioul, gaz, propane) qui a été multiplié par deux à trois, ainsi qu'une hausse notable des prix de l'électricité (+10% environ).



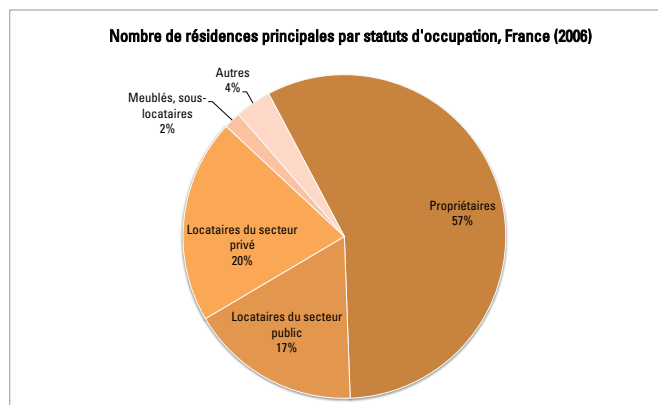
Dans un futur proche, et suivant le scénario tendanciel (augmentation de la consommation mondiale de l'énergie), **la raréfaction des ressources fossiles va entraîner une hausse de leurs prix, accentuée par l'augmentation des investissements nécessaires à l'extraction et l'importation.**

2.L'INTERACTION AVEC LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

➔ Etat énergétique du parc immobilier français

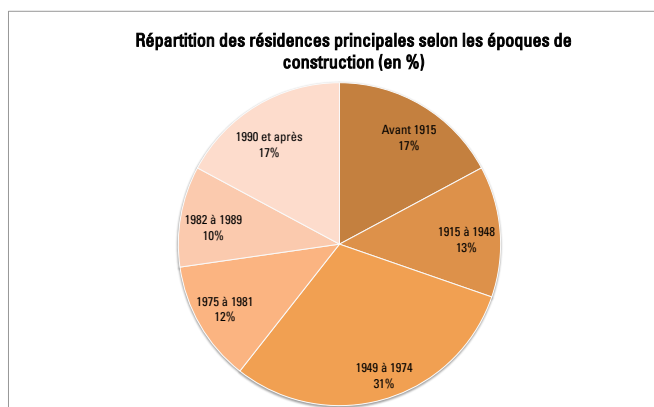
La France compte aujourd'hui 26,5 millions de résidences principales, majoritairement occupées par des propriétaires (57%). **Le secteur du logement représente aujourd'hui en France plus de 20% de l'énergie consommée, et un peu moins de 12% des émissions nationales de gaz à effet de serre.** La performance énergétique moyenne du logement français est un indicateur pertinent à observer, se situant autour de 240kWep/m2/an, soit pour un logement d'une surface moyenne (91m2) une consommation de 21840kWep/m2/an (eau chaude et chauffage).

Au-delà de ces données moyennes, il est indispensable d'analyser les spécificités et différences entre les types de logements. Ainsi, en se basant sur la date de construction du logement, on constate que le confort et les indicateurs de performance thermique sont très disparates. Cela est



dû notamment au fait que les premières lois imposant une performance énergétique minimale au logement ne datent que du milieu des années 70 : or, les deux tiers des logements occupés aujourd'hui ont été construits avant 1974. **Ainsi,**

61% de la population française occupe aujourd'hui des logements qui comportent un risque d'insuffisance en termes de performance énergétique, tant du point de vue de l'isolation que des systèmes de chauffage : cela peut alors se traduire par une forte consommation énergétique pour obtenir un niveau de confort minimal.



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

Présence de défauts dans le logement selon la date de construction en %, France métropolitaine
Source : INSEE, Enquête Nationale Logement 2006

Une grande partie du parc immobilier français nécessite donc aujourd'hui une rénovation plus ou moins lourde, permettant aussi bien d'améliorer les conditions de confort des occupants, que de réduire progressivement les factures énergétiques. Malheureusement, le parc immobilier souffre par définition d'une relative

inertie, puisqu'un logement a une durée de vie longue (estimée à environ 100 ans) : **les choix faits en termes de performance énergétique engagent donc plusieurs générations d'occupants, et se doivent donc d'être, dès la conception initiale, les plus efficaces possible.**

➔ Des modes de chauffage inadaptés aux spécificités techniques du logement sont lourds du point de vue climatique

En combinant une mauvaise performance énergétique du logement (et tout particulièrement une isolation insuffisante) et certains modes de chauffage, on constate d'une part un important gaspillage énergétique, mais également des comportements de compensation (tel que l'utilisation de chauffages secondaires) qui peuvent accentuer l'émission de gaz à effet de serre dus à la consommation énergétique.

En effet, le choix du chauffage électrique, développé à grande envergure en France dès les années 70, ne peut se révéler pertinent que dans le cas de logements à forte performance thermique, et dont l'isolation optimale ne génère pas de déperditions de chaleur. En cas d'isolation insuffisante des logements chauffés par le biais

de convecteurs électriques, certains ménages ont recours à des solutions d'appoint, généralement approvisionnées par le biais de ressources émettrices de GES. C'est ainsi le cas avec les poêles à charbon, ou encore les chauffages au gaz ou au fioul.

De manière plus large, **une mauvaise isolation entraînera systématiquement des gaspillages énergétiques : cette consommation énergétique « perdue » se fait au détriment des indispensables économies d'énergie, levier principal dans la diminution des émissions de gaz à effet de serre.** De même, les ménages bénéficiant d'un chauffage collectif peuvent souffrir de situations d'inconfort si ce dernier est mal réglé : n'ayant aucune emprise sur la qualité de leur

chauffage, ils peuvent avoir recours à des solutions de substitution individuelles, engendrant une consommation énergétique supplémentaire. On peut constater que les ménages qui ont recours à une chaudière collective (fonctionnant

généralement au gaz ou au fioul) combinée à un chauffage secondaire indépendant sont aussi ceux déclarant le plus souffrir du froid (36,5% d'entre eux).

	Part de ménages utilisant ce mode de chauffage	Part de ménages déclarant avoir eu froid
Pas de chauffage principal	0,2	29,3
Chaudière collective	19,9	20,4
Avec chauffage secondaire indépendant	2,3	36,5
Chauffage électrique	23,0	14,8
Avec chauffage secondaire indépendant	2,4	24,1
Chaudière indépendante	45,0	12,0
Avec chauffage secondaire indépendant	6,1	17,9
Appareils indépendants	6,9	21,0
Autres modes de chauffage	4,9	9,9
Tous modes de chauffage principal	100,0	14,8
Sans mode de chauffage secondaire	71,2	14,5
Avec un mode de chauffage secondaire	28,8	32,1

Mode de chauffage principal et secondaire des ménages (en %), France métropolitaine
Source : INSEE, ENL 2006

DES MESURES POUR FAIRE FACE À L'URGENCE SOCIALE

Dans un premier temps, il est indispensable de faire face à l'urgence sociale, et de mettre en œuvre des mécanismes d'aide et des premières solutions permettant de limiter les impacts sociaux de la précarité énergétique. Car derrière les termes abstraits se cachent des réalités sociales extrêmement difficile : la précarité énergétique est un facteur d'exclusion. Problème de santé, reste à vivre insuffisant pour permettre au ménage de se nourrir correctement, perte du lien social... La liste des conséquences est longue et vient s'ajouter aux difficultés des ménages en situation de grande pauvreté. L'urgence sociale de court terme prime donc souvent sur les ambitions écologiques, pour des ménages qui sont dans l'incapacité de se projeter sur le long terme.

1. LE REPÉRAGE ET L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

La précarité énergétique provient de la combinaison de deux facteurs clés : le faible revenu du ménage, et un logement de mauvaise qualité énergétique et de faible performance thermique. Si ces deux paramètres doivent être placés au cœur des mesures de lutte contre la précarité énergétique, d'autres paramètres sont à prendre en compte pour mieux cibler les personnes vulnérables à la précarité énergétique.

➔ La difficulté de repérer les ménages en situation de précarité énergétique

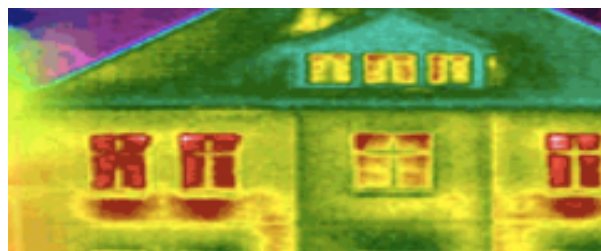
Si la définition de la précarité énergétique laisse émerger des réalités semblables, elle ne doit pour autant pas faire oublier l'hétérogénéité des situations réelles, et donc l'adaptation des mesures d'aide. Il en résulte qu'il est encore aujourd'hui très difficile de repérer les ménages en situation de précarité énergétique. Or, sans ce repérage, il est impossible de proposer l'accompagnement adéquat. Cette difficulté dépend de plusieurs paramètres :

- ➔ Le profil des ménages en situation de précarité énergétique est disparate (âge, statut d'occupation) et ne les rend pas tous éligibles aux mêmes mécanismes d'aide ;
- ➔ Les dispositifs d'aide existants sont eux aussi très variés, complexifiant leur mise en œuvre, car les conditions d'éligibilité diffèrent d'un programme à l'autre ;
- ➔ L'action de lutte contre la précarité énergétique ne peut se faire que sur le terrain, et implique donc une mobilisation coordonnée des acteurs, encore faible à ce jour.

Le repérage ne consiste pas en une simple comptabilisation des ménages en situation de précarité énergétique : il implique un panel d'activités, qui nécessitent à chaque fois des compétences propres :

- ➔ Evaluation de la situation de précarité énergétique, et causes associées ;
- ➔ Conseil et solutions techniques à mise en œuvre immédiate pour permettre une amélioration directe des conditions de vie ;
- ➔ Accompagnement sur une intervention durable et orientation vers les mécanismes de mise en œuvre associés.

A ce jour pourtant, aucun outil dédié, et aucun métier, n'existe véritablement pour permettre ce travail de repérage dans de bonnes conditions. Il est plus qu'urgent de progresser sur ces éléments indispensables pour le déploiement des mesures d'urgence comme des mesures de plus long terme. Cela passe par un effort de coordination au niveau national, mais surtout par la mise à disposition de moyens auprès des acteurs de terrain, seuls à même de procéder à ce repérage.



➔ Développer de nouveaux métiers

Il est donc urgent de déployer un véritable dispositif d'animation des acteurs locaux, afin de permettre une coordination efficace sur le terrain, et de développer une formation approfondie pour améliorer le repérage. C'est un préalable indispensable à la bonne utilisation des différents mécanismes d'aide (techniques et financiers) mis en œuvre par ailleurs.

Pour cela, il est nécessaire de développer les formations nécessaires pour effectuer le repérage et l'accompagnement des précaires énergétiques. Celle-ci doit recouvrir plusieurs domaines clés : compétences énergétiques (calcul thermique, consommations domestiques), compétences logement (cadre législatif, conditions de mise en œuvre techniques et financières d'un chantier), compétences sociales (compréhension, accompagnement). Si à ce jour il existe des spécialistes dans chacun de ces domaines, aucun métier ne permet de répondre à ces trois compétences : services sociaux, caisses de retraite, associations d'aide à la personne, fournisseurs d'énergie, services communaux doivent donc pouvoir progressivement bénéficier de la formation

adéquate pour un meilleur repérage des ménages en situation de précarité énergétique.

Il apparaît actuellement que ce sont les travailleurs sociaux qui sont à former en priorité : forts de leurs compétences relationnelles, et en contact direct avec les familles, ils sont aujourd'hui ceux qui peuvent participer avec le plus d'efficacité au repérage, au conseil et à l'orientation des ménages. Seront donc concernés les intervenants médicaux et sociaux, les associations caritatives, et les services d'aides. En parallèle, les techniciens du logement et de l'énergie devront être formés sur l'approche sociale, et en collaboration étroite avec les services sociaux, afin de faire face à la difficulté de pénétrer dans les logements, et de gagner la confiance des ménages pour assurer la mise en œuvre des solutions proposées.

L'ensemble de ces dispositions devrait permettre par la suite de mieux appréhender les différentes situations, et donc de mieux calibrer les dispositifs d'aides de court et de moyen terme.

2.AMÉLIORER LE BIEN-ÊTRE DES MÉNAGES

Ne pas payer, ou ne pas se chauffer : les ménages en situation de précarité énergétique doivent faire face à un dilemme lourd. D'un côté, se chauffer à un niveau suffisant pour assurer leur confort minimal, mais ne pas être en mesure de couvrir les frais relatifs à leur consommation énergétique ; de l'autre limiter leur consommation afin de ne pas être en situation d'impayé, mais faire face dans ce cas à un important inconfort thermique dans leur domicile. **Cette situation n'est pas acceptable socialement : il est donc urgent de mettre en œuvre des solutions immédiates**, tout en soulignant le fait qu'elles ne peuvent être efficaces que de manière transitoire. En effet, si des solutions d'appoint, tant techniques (équipements légers de réduction de la consommation) que financières (aide à la facture), sont un premier levier de lutte contre la précarité énergétique, elles ne sauraient résoudre le problème en profondeur.

Il existe deux types d'aides directes aux ménages permettant d'améliorer leurs conditions de vie

➔ Les premiers gestes de maîtrise de la demande d'énergie

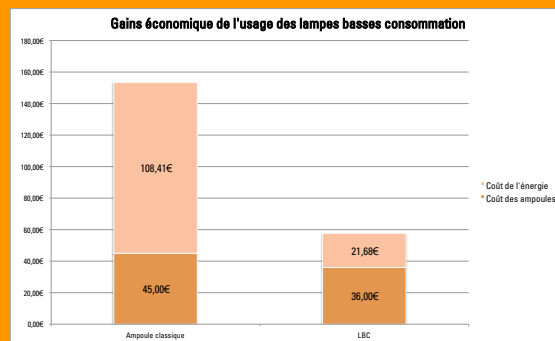
Les premières mesures à mettre en œuvre se situent du côté de la maîtrise de la demande énergétique, même si celle-ci offre généralement peu de marges de manœuvre pour des ménages en situation de précarité.

Suite à une évaluation des caractéristiques du logement et des comportements énergétiques des occupants, **des équipements légers permettant une réduction plus ou moins importante de la consommation énergétique globale peuvent être fournis**. La fourniture de ce type d'équipements (thermostats programmables, ampoules basse consommation, thermomètres, joints de fenêtres, interrupteurs de veille, etc.) lors des visites à domicile constitue un point de départ indispensable. Leur utilisation permet, pour un service équivalent, de réduire les consommations énergétiques nécessaires, et ainsi contribuer à une baisse de la facture énergétique du ménage. **On estime par exemple à environ 10 à 15% les économies réalisables sur la consommation d'énergie d'un logement équipé d'un système de programmation et de régulation des équipements et du chauffage**. Ces équipements doivent être couplés à une formation des occupants sur leur utilisation : par exemple la baisse du chauffage en cas d'absence, ou encore

sans exiger de transformation lourde (techniquement et financièrement) de leur logement.

➔ Des gestes simples aux gains importants

La mise à disposition de certains équipements, comme les lampes basse consommation, peuvent avoir un effet immédiat sur la facture



l'extinction des équipements en veille, peuvent limiter le gaspillage énergétique et ainsi contribuer à la réduction globale de la facture.

➔ Les médiateurs aux côtés des précaires énergétiques

L'association Unis-Cité association pionnière dans la mobilisation de jeunes en service civil depuis 15 ans, lançait en octobre 2009 le programme «les Médiateurs» en faveur de l'environnement pour une première année pilote et lauréat des bourses de la Fondation pour la Nature et l'Homme.

Depuis cette date, 120 jeunes volontaires en service civil, âgés de 18 à 25 ans accompagnent pendant plusieurs mois des familles résidant dans des quartiers populaires en les conseillant sur des comportements favorables à l'environnement, en matière de gestion des déchets, de consommation d'eau et d'énergie.



➔ Les aides au paiement des factures : des mesures transitoires indispensables

Les gains développés par la mise en place des mesures d'efficacité énergétique sont souvent modestes, et s'ils contribuent à réduire les charges, ne permettent généralement pas à eux seuls aux ménages de sortir de la précarité énergétique. **Il est donc indispensable d'accompagner aussi les ménages dans le paiement de leurs factures énergétiques.**

Il existe en effet déjà aujourd'hui différentes aides financières permettant de pallier au budget limité des ménages sans pour autant les contraindre à une situation de privation énergétique.

On peut aujourd'hui citer dans ces mécanismes les tarifs sociaux de l'énergie (électricité et gaz), la prime à la cuve (900 000 ménages non imposables en 2008) ou encore les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Concernant l'Aide au Logement (APL, ALF, ALS), celle-ci, malgré ses dernières évolutions, voit toujours son forfait charges sous-estimé (48€/mois par personne + 11 euros par personne supplémentaire). Ainsi, la revalorisation de l'aide au logement pourrait contribuer à aider les ménages en situation de précarité énergétique à mieux couvrir leurs factures.

➔ Les tarifs sociaux pour l'électricité et le gaz : chiffres clés

- ➔ **Ménages ciblés** : revenu par unité de consommation <620€/mois
- ➔ **950 000 bénéficiaires** pour l'électricité et 325 000 pour le gaz
- ➔ **2 millions éligibles** pour l'électricité, 1 million pour le gaz
- ➔ **Réduction moyenne des factures de 75 euros et un coût global de 70 millions / an**
- ➔ **Dispositif financé par l'ensemble des clients** (1 à 2 euros/an)

Des améliorations sont à apporter sur ces aides financières directes. Ainsi, actuellement, les tarifs sociaux de l'énergie ne concernent que le gaz et l'électricité même si d'autres mécanismes existent pour certaines énergies, avec par exemple la « prime à la cuve » pour les ménages se chauffant au fioul. **Mais il est nécessaire d'harmoniser ces tarifs pour mieux répondre aux besoins des ménages en situation de précarité énergétique.** Par exemple, un ménage se chauffant à l'électricité n'est éligible qu'au tarif social de l'électricité, alors qu'un ménage se chauffant au gaz est éligible à la fois au tarif de première nécessité du gaz pour son chauffage, mais

aussi de l'électricité pour ses consommations d'électricité spécifiques. En découle donc **des niveaux d'aides variables selon la situation, et ne couvrant pas de manière précise les besoins.**

➔ Les fonds de solidarité pour le logement

Créés en 1990, les Fonds de Solidarité pour le Logement sont co-pilotés par l'Etat et les départements, et mis en œuvre par les services sociaux. Ils bénéficient actuellement à près de 300 000 familles, pour un montant global annuel d'environ 70 millions d'euros. Ils accordent des aides financières aux personnes en difficulté, afin de leur permettre de se maintenir dans leur logement dans des conditions décentes. On constate une augmentation des aides financières accordées par les FSL au titre d'impayés sur ces dernières années : elles sont ainsi passées de 388 870 aides attribuées en 2006 à 405 292 en 2008, qui peuvent s'interpréter en corrélation directe avec la hausse du prix des énergies sur cette période.

Par ailleurs, il est important de noter que l'attribution de ces aides n'est pas automatique, et que les ménages doivent en faire la demande auprès de leur fournisseur d'énergie. Concrètement, cela veut dire qu'une partie des ménages éligibles ne demande pas les tarifs sociaux, par manque d'information. Malgré les évolutions récentes, ces difficultés, liées en grande partie au problème du repérage évoqué plus haut persistent. **Des progrès sont donc à accomplir dans l'automatisation de l'accès aux tarifs sociaux**, dont la gestion pourrait par exemple impliquer les caisses d'allocation familiale. Enfin, **la revalorisation du forfait de charges**, proposée par la Fondation Abbé Pierre devrait venir compléter ce dispositif.

Les tarifs sociaux sont des subventions à la consommation. Indispensables d'un point de vue social, ils sont parfois en contradiction avec les enjeux environnementaux. **Il est donc primordial de garder à l'esprit que ces mécanismes d'aide au paiement doivent impérativement intégrer la recherche d'un équilibre entre solidarité d'une part, et incitation à un usage « raisonnable » de l'énergie et à une action durable sur les logements d'autre part.** Ainsi, ce type de mesure, s'il est inévitable dans l'immédiat pour résoudre une crise sociale, ne peut être envisagé que comme un processus de transition.

UN PLAN D'ACTION AMBITIEUX SUR LE LONG TERME

Au-delà de ces mesures transitoires, qui permettent uniquement de faire face à l'urgence sociale, il est indispensable de mettre en œuvre un programme d'action ambitieux, tant du point de vue de la politique du logement que de la politique environnementale, pour lutter contre la précarité énergétique. Résoudre la précarité énergétique ne passera en effet, à terme, que par une réduction de la consommation énergétique globale, impliquant une rénovation thermique de l'ensemble du parc mais aussi le développement d'un signal prix orientant les comportements des consommateurs. Dans, ce sens, il convient de mettre en place une série de mesures visant à rénover l'ensemble du parc de logements, bénéficiant de manière indirecte aux ménages en situation de précarité énergétique. Cependant, ces mesures, au premier rang desquelles on retrouve le développement de la fiscalité écologique, peuvent rentrer en conflit avec les objectifs de lutte contre la précarité énergétique.

1. ACCOMPAGNER UNE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE LOURDE DU PARC IMMOBILIER

L'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier est une des solutions de les plus efficaces au regard du problème de la précarité énergétique. En l'état, le parc actuel de logement fait porter des risques majeurs pour les personnes déjà en précarité, qui se retrouvent généralement sans option viable pour obtenir un logement performant. C'est aussi le cas pour les classes moyennes, qui, s'il elles n'entreprennent pas des travaux ambitieux, risque de se retrouver demain en situation de très grande difficultés pour payer des factures toujours plus élevées en raison de la hausse des prix de l'énergie.

La Fondation pour la Nature et l'Homme défend l'ambition d'un important chantier national de rénovation des logements, en ciblant en

priorité les ménages en situation de précarité énergétique.

➔ **La rénovation du parc de logement social**

La rénovation du parc de logement social est financée par plusieurs types de mécanismes, dont des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts. Il est indispensable, pour réussir ce chantier, que l'Etat s'engage financièrement sur le long terme, afin de garantir aux bailleurs sociaux la pérennité de ces dispositifs. Au cours de l'année 2011, la suspension des financements publics a par exemple donné un coup d'arrêt brutal à un chantier pourtant prioritaire.

➔ **Améliorer les dispositifs existants pour lutter contre la précarité énergétique**

Dans le cadre de l'engagement national contre la précarité énergétique, le gouvernement a chargé l'Anah (Agence nationale d'amélioration de l'habitat) de la mise en œuvre d'un programme d'aide à la rénovation thermique des logements (programme « Habiter Mieux »). Si ce programme est une première avancée significative, il demeure encore insuffisant, tant en termes du nombre de logements visés, que des moyens techniques et financiers mis à disposition.

Ainsi, le programme « Habiter Mieux » passe par un Fonds national d'Aide à la Rénovation Thermique (FART), visant à aider financièrement les propriétaires occupants à lancer des travaux d'amélioration de la performance thermique de leur logement : 300 000 logements sont visés en 7 ans (2010-2017). C'est encore peu face aux 3,8

millions de ménages français en situation de précarité énergétique.

Par ailleurs, **les travaux engagés dans ce cadre se doivent d'être réellement ambitieux, afin de correspondre dès aujourd'hui aux plus hautes réglementations thermiques en vigueur sur le secteur du logement.** Le dispositif doit aussi être simplifié, pour être plus aisément accessible aux ménages qui en ont besoin, il doit par ailleurs être complété par une action de terrain (repérage, accompagnement, formation des acteurs). Enfin, seuls les propriétaires occupants sont visés par ce programme : s'ils représentent aujourd'hui la majorité des ménages en situation de précarité énergétique, près de 40% d'entre eux ne bénéficient pas de cette aide à la rénovation.

➔ Rénover les outils fiscaux incitatifs (éco-PTZ et CIDD)

Face aux objectifs de la loi Grenelle 1 (réduction de 38% de la consommation d'énergie, et rénovation thermique de 400 000 logements par an à compter de 2013) le gouvernement a mis en place des mesures fiscales comme le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et l'éco-prêt à taux zéro (Eco-PTZ) qui visent à accompagner les ménages dans le financement de la rénovation de leurs logements. Ces dispositifs ont permis la réalisation de la rénovation d'environ 150 000 logements en deux ans. Le montant moyen des travaux réalisés se situe autour de 10 000 euros en moyenne, soit moins que les 20 000 euros du montant maximal du prêt.

Ces dispositifs sont aujourd'hui en pleine évolution pour plusieurs raisons. D'abord, **ils ne permettent pas des rénovations lourdes, et encouragent plutôt des opérations modestes, qui ne permettent pas de baisse significatives de la facture. Ensuite, ils ne permettent pas aux copropriétés d'engager des travaux groupés, et laissent donc de côté une part significative du parc. Enfin, ils sont très inadaptés aux ménages aux revenus modestes**, qui n'ont souvent pas la trésorerie ou les garanties pour emprunter 20 000€ à 30 000 €, même à taux zéro.

Dans ce cadre, et pour répondre au défi de la rénovation de la totalité du parc, qui est une des seules voies de sortie possibles de la précarité énergétique à moyen terme, il est nécessaire de refondre ces outils, notamment en :

- ➔ **Allongeant la durée des prêts**, notamment pour les ménages les plus modestes, et en trouvant des systèmes de garantie;

- ➔ **En permettant un cumul entre le CIDD et l'Eco-PTZ** pour les rénovations les plus lourdes;

- ➔ **En intégrant des critères de performance environnementaux** (labellisation des artisans par exemple) dans l'octroi des aides;

- ➔ **En accompagnant les ménages, et notamment les plus modestes, dans le choix des travaux en créant une agence nationale de la rénovation thermique des logements.**

➔ L'éco-PTZ et le CIDD

L'éco-prêt à taux zéro est un dispositif incitatif mis à disposition de tous les propriétaires, sans condition de ressources, désireux d'engager des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement. Il est en pratique peu accessible aux plus modestes d'entre eux, du fait de la faiblesse de leur revenu, de leur profil emprunteur « peu sécurisant » pour les prêteurs, et d'un décalage de leur situation ou de leur possibilité de projection dans l'avenir avec les durées d'emprunt, supérieures ou égales à 10 ans.

Le crédit d'impôt développement durable est un dispositif d'incitation fiscale pour la réalisation de travaux ou l'achat d'équipements destinés à réaliser principalement des économies d'énergie, concerne tous les ménages, même ceux non imposables. Il oblige, cependant, à avancer les fonds pendant environ 18 mois, ce qui le rend, en pratique, inaccessible aux plus modestes qui n'ont pas la trésorerie nécessaire.

2. NORMES ET RÉGLEMENTATION À LA CONSTRUCTION ET À LA VENTE DES LOGEMENTS

➔ Respect et amélioration des réglementations thermiques sur le neuf

➔ RT 2012 et RT 2020

La RT 2012 est développée dans l'article 4 de la loi Grenelle 1. Elle a pour objectif une limitation de la consommation d'énergie primaire des bâtiments neufs à un maximum de 50kWhEP/m²/an. Elle passe notamment par une évolution technologique des filières du bâtiment et de l'équipement, un niveau élevé de qualité énergétique du bâti, et un équilibre technique et économique entre les énergies utilisées pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire.

La RT 2020, ou BEPOS (bâtiment à énergie positive) vise la construction de bâtiments à très basse consommation d'énergie, et capables de produire plus d'énergie qu'ils n'en consomment. La consommation des bâtiments répondant à la réglementation RT 2020 est fixée à 12kWhEP/m²/an. Elle deviendra obligatoire pour tous les bâtiments neufs à compter de 2020.

Les réglementations thermiques constituent un dispositif intéressant pour entraîner une amélioration globale de la performance énergé-

tique du parc immobilier, et ce sans différenciation entre les personnes. **A ce titre, le respect des réglementations thermiques 2012 et 2020 se**

doit d'être optimal : il passe notamment par une capacité de contrôle, voire de sanction en cas de non respect, c'est à dire si un bâtiment livré ne satisfait pas aux exigences de la loi. En ce sens, et dans l'optique d'un plus grand res-

pect d'une réglementation que l'on sait mal appliquée aujourd'hui en France, la FNH souhaite le développement d'outil de contrôle et de vérification du respect par les maitre d'œuvre de la réglementation thermique des logements.

➔ Aller vers une obligation de rénovation du parc

Enfin, il pourrait être envisagé à terme d'intégrer aux conditions d'achat d'un logement des conditions de rénovation thermique à la cession, comme souligné notamment par le Grenelle de l'Environnement. L'obligation de rénovation interviendrait après la signature de l'acte de vente, et serait à la charge financière de l'acheteur. Elle se ferait sur la base de la réglementation thermique en vigueur la plus perfor-

mante, à savoir actuellement la réglementation BBC (seuil de performance énergétique de 80kWh par m2 et par an pour le chauffage et l'eau chaude). **Pour les ménages les plus vulnérables, qui souhaiteraient accéder à la priorité, la charge financière liée à ces travaux peut être trop lourde : il conviendra donc de développer un dispositif spécifique d'accompagnement financier à la rénovation.**

➔ Prendre en compte la performance thermique des logements dans les critères d'insalubrité.

Aujourd'hui, il existe une série de critères définissant la salubrité des logements. Si ces derniers n'y répondent pas, ils sont interdits à la location, ou non éligibles à certaines aides d'état. Cependant, dans un marché immobilier tendu, les exceptions à cette règle sont nombreuses, puisqu'il n'existe pas assez de logements décents pour faire face à la demande.

Dans ce cadre, la FNH souhaite voir émerger une réflexion en deux volets : le premier visant à étudier les moyens de renforcer les contrôles sur la décence des logements ; le second visant à étudier l'intégration d'un critère de performance thermique dans les critères d'insalubrité. Dans ce cas, au-delà d'un certain niveau de con-

sommation, les logements seraient déclarés en l'état inapte à la location ou à la vente, charge au propriétaires de faire des travaux de mise aux normes pour retrouver l'accès au marché.

➔ La définition de l'insalubrité

«Si l'état du logement ou ses conditions d'occupation présentent un danger pour la santé et la sécurité des occupants, le logement peut être déclaré insalubre. Dans ce cas, une procédure est mise en oeuvre par les pouvoirs publics. L'appréciation de l'insalubrité est faite au cas par cas après visite des lieux par un professionnel.»

Source : Anah

➔ Pour une gestion intelligente de la demande électrique

La réduction de la demande énergétique est une priorité, afin d'être en mesure de répondre tant aux enjeux climatiques (réduction des émissions de gaz à effet de serre), qu'énergétiques (raréfaction des ressources fossiles). Par ailleurs, l'aide à la réduction de la consommation peut être une solution intéressante tout particulièrement pour les ménages en situation de précarité énergétique. Il ne s'agit pas ici d'attendre de ces ménages, qui ne peuvent déjà pas répondre convenablement à leurs besoins, de limiter coûte que coûte leur consommation ; mais bien au contraire d'accompagner l'ensemble des ménages à une utilisation raisonnable et raisonnée de l'énergie, et de limiter les gaspillages énergétiques. En ce sens, l'utilisation de

compteurs communicants et intelligents doit être une mesure à mettre en œuvre. En effet, le développement d'outils d'analyse fine des consommations électriques dans le bâtiment rend possible le pilotage à distance et donc l'effacement diffus. Le développement de compteurs communicants permettra en outre aux ménages de mieux suivre leur consommation d'électricité, et donc de mieux comprendre l'impact de leurs comportements sur leur facture. **Ce type de compteurs présenterait un réel avantage économique pour les ménages, puisque permettant une réduction réelle de leur facture énergétique, en limitant notamment les comportements de gaspillage dus à de mauvais usages.**

3. LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES AU SERVICE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Au delà des systèmes d'aide et des normes à mettre en place pour rénover le parc immobilier, il est important d'utiliser l'ensemble des outils économiques permettant d'inciter les ménages, qu'ils soient en situation de précarité ou non, à réaliser des économies d'énergie, et donc à investir dans la rénovation du parc de logement. Pour cela, **l'introduction d'un signal prix est l'une des meilleurs option, mais peut poser des difficultés spécifiques aux ménages les plus vulnérables, qui se retrouvent souvent pris aux piège : n'ayant pas la capacité d'investir ils sont contraint de subir la hausse des tarifs sans pouvoir changer de comportements. Il est donc nécessaire d'adapter les instruments économiques pour prendre en compte cette réalité.**

➔ La refonte des tarifs de l'électricité

Les tarifs actuels de l'électricité, qu'ils soient réglementés ou libres, ne sont aujourd'hui pas conçus pour inciter à la maîtrise de la demande d'électricité. Ils n'ont donc pas ou peu d'effet sur les comportements des consommateurs, alors même que les instruments tarifaires sont parmi les instruments les plus efficaces à moyen terme pour une évolution dans le sens de la sobriété énergétique. Par ailleurs, la gestion par le Tarif de Première Nécessité (TPN) des enjeux de précarité énergétique constitue une réponse largement insuffisante aux difficultés d'un nombre croissant de Français à s'acquitter de leurs factures.

La Fondation pour la Nature et l'Homme propose donc la mise en place d'un nouveau système de tarification de l'électricité construite autour de 3 principes :

➔ **Une dimension sociale, autour d'une « allocation gratuite » d'une quantité de 2000 à 4000kWh de base pour les ménages les plus vulnérables** (c'est-à-dire éligibles aux dispositifs de solidarité, ou vivant en dessous du seuil de pauvreté), afin de leur permettre de répondre à leurs besoins énergétiques essentiels ;

➔ **En contrepartie, un renchérissement des consommations « de confort » de l'électricité (au-delà de 5000kWh annuels)** pour plus d'équité et inciter à la maîtrise de la consommation ;

➔ **Une dimension environnementale, en renchérisant le prix des consommations de pointe**, afin de limiter les impacts environnementaux et d'améliorer la sécurité d'approvisionnement du réseau.

➔ La mise en place d'une Contribution Climat-Energie

Pour les autres énergies (gaz, fioul...), la FNH propose la mise en place d'une contribution climat énergie, dont l'objet est de renchérir progressivement le coût des différentes énergies en fonction de leur contenu en CO2. Un tel dispositif doit venir rentabiliser les investissements dans les économies d'énergie, et orienter les consommateurs vers la sobriété, tout en permettant l'émergence de nouvelles filières économiques.

Cet outil, dont l'efficacité est reconnue par la communauté économique, peut cependant po-

ser des problèmes pour les ménages en situation de précarité énergétique, qui n'ont pas la capacité d'investir dans l'efficacité énergétique. C'est dans ce cadre que **la FNH a proposé la mise en place d'un chèque vert, permettant de reverser aux ménages le produit de cette contribution sur des critères sociaux (taille du foyer, situation géographique et niveau de revenu).** Par ailleurs, la FNH préconise qu'une partie de cette contribution soit utilisée pour renforcer le financement des outils d'aides à la rénovation thermique des logements les plus vulnérables.

➔ Utiliser les Certificats d'Economie d'énergie pour lutter contre la précarité énergétique

La loi Grenelle prévoyait qu'une partie des économies d'énergies réalisées dans le cadre des Certificats d'Economie d'Energie (CEE) soit faites au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. Or, à ce jour, ni les décrets

et arrêtés liés à cette mesure, ni le dispositif des CEE censé abonder le FART, ne sont opérationnels. Par ailleurs, la loi Grenelle ne stipule pas clairement s'il s'agit d'un pourcentage précis ou s'il faut prévoir des dispositions garantissant

que les ménages ciblés bénéficient effectivement de ce dispositif.

A ce titre, la **Fondation pour la Nature et l'Homme** appelle à une **amélioration de cette mesure**, et notamment en ce qui concerne la **garantie de bénéfice par les ménages en situation de précarité énergétique**. En effet, le **dispositif des CEE** peut se révéler adéquat pour **financer les travaux nécessaires à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements modestes**, mais également pour le **développement des outils locaux d'accompagnement des ménages**. En ce sens, il serait judicieux d'imposer, à l'instar de l'Angleterre, une part fixe de CEE obtenus auprès des foyers en situation de précarité énergétique, afin de garantir l'efficacité du dispositif et assurer la mesure précise de l'atteinte des objectifs.

➔ **L'exemple du dispositif CEE au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, 50% des opérations liées aux CEE doivent être réalisées pour le compte d'un « groupe prioritaire », qui représente 33% de la population anglaise (soit 7,7 millions de ménages). Ce groupe est composé des retraités, des personnes de plus de 60 ans, des locataires du parc social, des personnes éligibles aux prestations sociales ou d'invalidité, et des personnes recevant des aides avec un enfant de moins de 16 ans à charge. Au sein de ce groupe, grâce à ce dispositif, des économies d'énergies conséquentes ont été réalisées entre 2005 et 2008 : 21TWh cumac grâce à l'isolation des logements, 15TWh via des opérations sur l'éclairage (principalement le changement d'ampoules pour des LBC), 3TWh grâce à des travaux sur le chauffage, et 1TWh via le remplacement des appareils électroménagers.

CONCLUSION

Dans un contexte où il manque près d'un million de logements en France, les ménages les plus modestes n'ont souvent pas le choix de la performance énergétique. **En l'état du marché immobilier, et sans construction de nouveaux logements, il sera impossible de résoudre durablement le problème posé par la précarité énergétique.**

Néanmoins, il est indispensable d'adopter des mesures d'urgence, pour aider les ménages à faire face à leurs dépenses énergétiques incompressibles. Il faut également mettre en oeuvre, chaque fois que c'est possible, des actions d'efficacité énergétique dans les logements concernés.

A plus long terme, la seule solution durable est la rénovation globale du parc de logement sur des normes de performance thermique exigeantes, afin de réduire drastiquement les consommations de chauffage. Dans ce cadre, **il est nécessaire de mettre en place un vaste plan de rénovation des logements, en commençant par ceux des ménages en situation de précarité énergétique**. Cela passe par le déploiement à grande échelle d'instruments financiers pour aider les plus vulnérables à réussir la transition énergétique. C'est donc bien par la solidarité nationale, et par le renforcement des dispositifs existants de lutte contre la précarité énergétique que l'on peut espérer lutter contre ce phénomène.