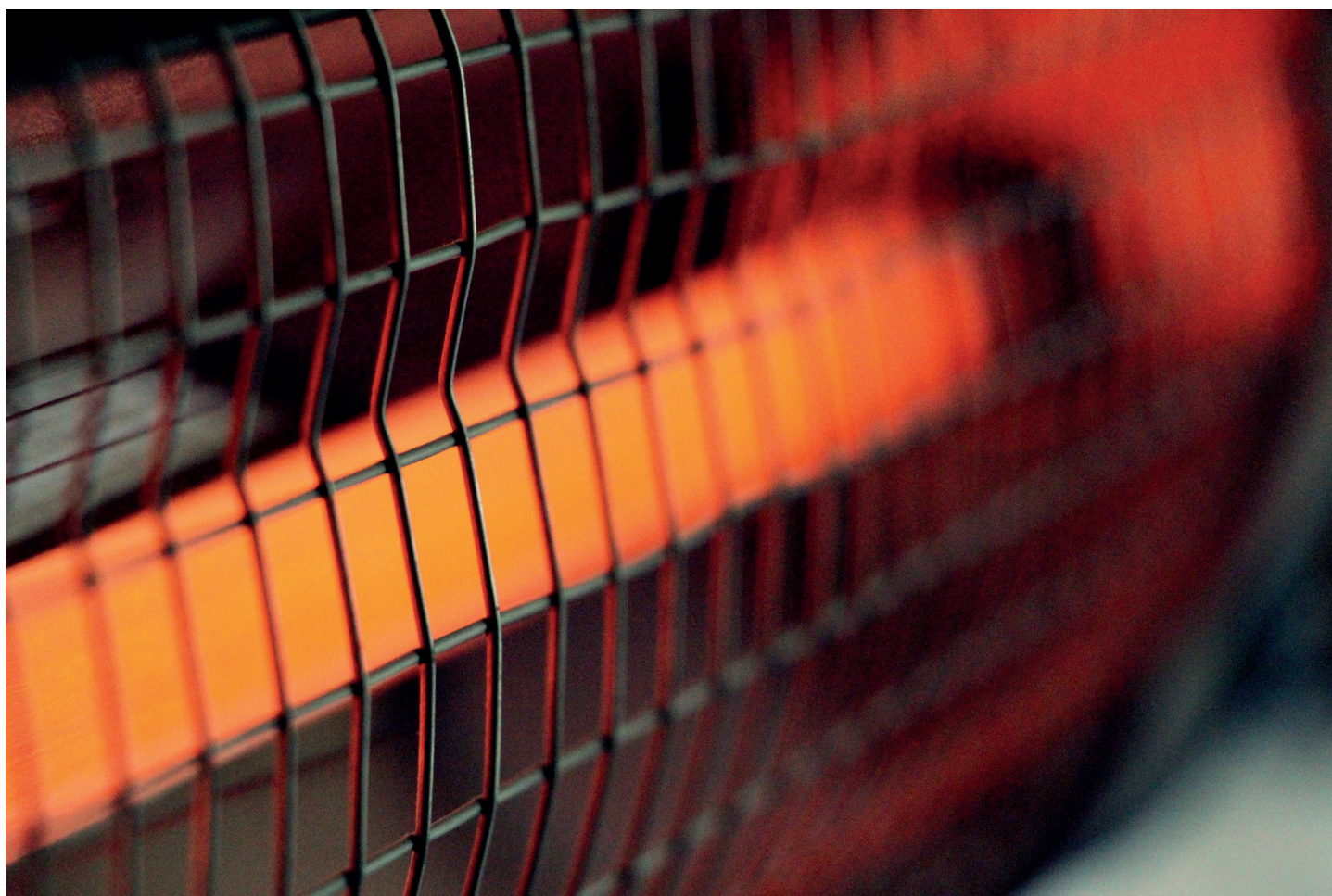


LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE

DES APPROCHES ET DES DISPOSITIFS VARIÉS



MARS 2019

2.17.010



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



LA PRÉCARITÉ ÉNERGETIQUE EN EUROPE :

DES APPROCHES ET DES DISPOSITIFS VARIÉS

Mars 2019

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 15

<http://www.iau-idf.fr>

Directeur Général : Fouad Awada

Département Habitat et Société : Martin Omhovére, directeur de département

Étude réalisée par Sonia Bennis et Lucile Mettetal

N° d'ordonnancement : 2.17.01

Crédit photo de couverture : Ruslana Chub/Shutterstock.com

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Auteur (nom, prénom) / Titre de l'étude / IAU îdF / année

Sommaire

Préambule.....	5
Une population invisible.....	5
La situation en Europe.....	6
Un tour d'Europe non exhaustif.....	7
La France : une lutte institutionnalisée contre la précarité énergétique.....	9
La précarité énergétique en France, une catégorie institutionnalisée	9
Un réseau complexe d'acteurs peu coordonnés.....	10
Des politiques curatives aux politiques préventives de rénovation des logements.....	11
Entretien avec Marie Moisan du CLER - <i>Réseau pour la transition énergétique</i>	16
Ce qu'il faut retenir	19
Le Royaume-Uni, un précurseur dans la lutte contre la précarité énergétique.....	21
Une institutionnalisation précoce du phénomène.....	21
Les acteurs de la lutte : un État qui se désengage.....	23
Le poids du désengagement de l'État sur l'efficacité des dispositifs	24
Les politiques de rénovation, seules mesures efficaces au long terme	25
Pour un meilleur repérage : l'accompagnement et l'appui des intermédiaires.....	26
Entretien avec Brenda Boardman - <i>Environmental Change Institute</i>	29
Les leçons à tirer de ce précurseur.....	31
L'invisibilité politique de la précarité énergétique en Allemagne	33
Les difficultés croissantes d'une partie de la population	33
La sobriété énergétique ou le paradigme de responsabilisation des individus	33
Des acteurs pris dans des contraintes budgétaires.....	34
Une prise en charge de la précarité énergétique malgré son invisibilité politique.....	35
Entretien avec Ines Imbert - <i>European Institute for Energy Research (EIFER)</i>	37
Entretien avec Laura Düpre et Marlen Potthoff - <i>Caritas</i>	39
La précarité énergétique en Allemagne, révélateur d'une crise du système	40
La Belgique, une attention croissante aux prix de l'énergie et à la protection des consommateurs	41
Des compétences partagées entre l'état fédéral, la Wallonie et la Flandre.....	41
Les mesures.....	42
Entretien avec Aurélie Ciutti - <i>RWADE (Wallonie)</i>	45
Les pays du Nord, un phénomène discret.....	49
Le Danemark	49

La Suède.....	49
Les Pays-Bas	50
La précarité énergétique en Espagne, des logements peu performants et des ménages touchés par la crise	51
Entretien avec Joana Mundó - ONG <i>Ecoserveis</i>	52
La précarité énergétique en Europe du Sud-Est, un phénomène invisible malgré son ampleur	55
La Bulgarie, le pays le plus touché d'Europe	55
La Pologne : de l'inexistence du problème au « consommateur vulnérable » responsable.....	55
Le programme REACH.....	56
Entretien avec Ute Dubois (International Business School Paris – ISG)	57
Bibliographie	63

Préambule

La précarité énergétique est un phénomène difficile à appréhender à l'échelle européenne du fait de l'absence de définition commune et de sa faible prise en compte par les pouvoirs publics. L'Union Européenne a certes exigé des pays de définir les « consommateurs vulnérables » dans la directive 2009/72 sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et leur demande de mettre en place des dispositifs pour les protéger. De nombreux pays se sont cependant contentés de critères peu adaptés, comme la perception d'allocations sociales, sans élaborer une catégorie spécifique. Par ailleurs, l'Union Européenne aborde la question sous l'angle de la protection des consommateurs dans le cadre de la libéralisation du marché, et non sous celui de la précarité énergétique.

L'une des difficultés de la précarité énergétique tient dans sa multidimensionnalité et dans la diversité des situations qu'elle recouvre. On lui reconnaît trois facteurs causals : le prix de l'énergie, la faiblesse des revenus et la mauvaise qualité du logement. C'est un objet qui recouvre à la fois des enjeux économiques liés au marché de l'énergie, des enjeux sociaux liés aux inégalités, et des enjeux de logement liés à la qualité des constructions. Quant aux populations concernées, il s'agit tout autant de familles monoparentales, locataires en zone urbaine, que de personnes âgées, propriétaires et vivant dans les espaces ruraux. Cette diversité de situations rend complexe l'émergence de la problématique qui se retrouve dispersée entre ses différentes dimensions. Ainsi, si la France et le Royaume-Uni ont adopté une définition officielle et lui ont consacré des politiques spécifiques, l'Allemagne absorbe la prise en charge du phénomène dans son système social. Ces situations montrent que l'appréhension de la précarité énergétique dans les différents pays est en lien avec les contextes historiques nationaux et les consensus sociaux existants.

Une population invisible

De par l'absence de reconnaissance de la spécificité du phénomène, non seulement peu de pays ont cherché à mettre en place un appareil statistique adapté et spécifique, mais l'opération s'avère très compliquée. Cette défaillance statistique participe à l'invisibilité des personnes en situation de précarité énergétique. Les indicateurs employés relèvent de mesures objectives comme que le taux d'effort énergétique (la part du revenu des ménages consacrée à la dépense en énergie) et de mesures subjectives basées sur le ressenti déclaré des ménages, comme la sensation de froid. Cette difficulté de repérage nuit au ciblage des mesures mises en œuvre pour lutter contre la précarité énergétique, soit parce que la palette des publics ciblés est trop vaste et comprend des personnes non concernées par la précarité énergétique, soit parce qu'une partie des ménages en situation de précarité énergétique se trouve exclue du ciblage.

Ces derniers constituent un groupe qui, à défaut d'être homogène, a pour élément commun son invisibilité, qu'il ne fasse pas l'objet d'une reconnaissance institutionnelle, ou qu'il soit mal défini. Face à ce problème de ciblage, les approches porte-à-porte sont souvent présentées comme un bon moyen de repérer les ménages vulnérables par les acteurs interrogés dans ce rapport. Le fait de définir un secteur au sein duquel des professionnels se présentent au domicile de chaque ménage, comme dans le dispositif britannique Warm Zone, semble faire l'unanimité, mais il s'agit de dispositifs couteux.

Un autre point de blocage à l'identification des ménages vulnérables se situe dans la catégorie même de « précaires énergétiques ». On parle de précarité énergétique dès lors qu'un ménage ne peut chauffer convenablement son logement à un coût maîtrisé, pour des raisons souvent combinées, liées à l'état du logement, aux ressources du foyer et au coût de l'énergie. Non seulement cette catégorie recoupe des situations très différentes, mais elle est aussi faiblement appropriée par les personnes concernées. En plus d'être stigmatisante, elle reste souvent cantonnée aux espaces institutionnels et aux acteurs intervenant sur le sujet.

Tandis que les bénéficiaires de prestations sociales sont facilement repérables via les outils d'enregistrement des organismes sociaux, les précaires énergétiques sont bien plus complexes à identifier. Certains ne recourent pas aux aides auxquelles ils ont droit, par manque d'information ou par crainte de la stigmatisation et du contrôle social. D'autres sont tout simplement exclus de ces aides, comme les travailleurs pauvres. Enfin, certains limitent leur consommation d'énergie pour éviter les coupures de courant, ou restreignent d'autres postes de dépenses, ce qui les exclut d'un maillon de la chaîne du repérage.

Afin d'améliorer ce ciblage, le développement d'outils statistiques semble nécessaire, mais aussi une coopération entre tous les acteurs qui peuvent participer à l'identification des ménages. C'est le cas des professionnels qui rentrent au domicile pour leurs compétences techniques, comme les chauffagistes, les plombiers et les installateurs d'appareils électroménagers ; des facteurs pour leur capital confiance auprès des ménages ; des médecins qui peuvent repérer des pathologies liées au froid et à l'humidité du logement ; et bien sûr des services d'aide à domicile et infirmiers libéraux, donneurs d'alerte d'autant plus pertinents qu'ils touchent un public particulièrement vulnérable aux effets de la précarité énergétique (personnes dépendantes, personnes âgées, malades).

En leur dispensant une formation au repérage, les entrées vers les ménages vulnérables seraient multipliées. La précarité énergétique requiert en effet une approche transversale, à l'échelle décisionnelle comme sur le terrain. Une autre porte d'entrée concerne les données et notamment leur partage. Si la transmission de données individuelles sur les ménages, leurs ressources et leur consommation énergétique, soulève des questions juridiques et éthiques, le croisement de ces données permettrait une identification directe des populations en situation de précarité énergétique.

La situation en Europe

Malgré ces difficultés de repérage et de mesure, certains organismes ont tenté de quantifier le phénomène à l'échelle européenne. Ainsi dans le cadre du programme « Intelligent Energy », le Groupe de recherche « *European Fuel Poverty and Energy Efficiency* » co-financé par l'Union Européenne a estimé le nombre de précaires énergétiques européens entre 50 et 125 millions. Les pays où la précarité énergétique est la moins présente sont les pays nordiques tels que la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, mais aussi le Luxembourg. Malgré des prix de l'énergie élevés, ces pays se distinguent par l'efficacité énergétique de leurs habitations dans un contexte de climats rudes, mais également par un système social efficace et une population plus aisée que dans le reste de l'Europe. À l'inverse, la Bulgarie, la Grèce et Chypre affichent les taux de précarité énergétique les plus élevés. Ces pays ont particulièrement souffert de la crise de 2008 et possèdent un parc de logements peu performant.

La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité en Europe a reconfiguré la situation énergétique des États membres. Inscrite dans la directive électricité de 1996 et la directive gaz de 1998, elle était censée permettre aux consommateurs d'avoir une offre plus importante et d'obtenir des prix avantageux en faisant jouer la concurrence. Or cette libéralisation n'a pas entraîné la baisse de prix escomptée, au contraire ceux-ci ont connu une augmentation continue depuis les années 2000. Les politiques de libéralisation des marchés européens ont en réalité changé le fonctionnement des systèmes nationaux de l'énergie sans changer les rapports de force existants. Si l'État continue de contrôler les politiques énergétiques, le rôle des acteurs privés et des régulateurs de marché dans la protection des consommateurs s'est accru, ce qui pose de nombreuses questions. Est-ce le rôle des acteurs de marché d'assurer cette mission sociale qui incombait traditionnellement à l'État ? Les acteurs privés qui ont pour objectif la rentabilité sont-ils les plus à même de protéger les ménages fragiles ? La transformation du service public de l'énergie en un bien marchand a occulté les valeurs d'universalité et de solidarité liées à l'intervention de l'État qui s'est vu relégué à un rôle de régulateur et d'amortisseur des effets négatifs du marché.

En lien avec cette libéralisation, une autre tendance se dessine dans de nombreux pays, celle du retrait de l'État qui intervient de moins en moins directement, sous l'impulsion des politiques de décentralisation. D'un État fort qui fixe des politiques nationales, on assiste à un État qui laisse place à d'autres acteurs, tels que ceux du marché, mais aussi aux autorités locales et aux organisations caritatives, pour définir des politiques à une nouvelle échelle. Ainsi en France, le département est le chef de file de la politique de lutte contre la précarité énergétique et au Royaume-Uni, les autorités locales sont chargées de lutter contre le phénomène. Si cette tendance permet de laisser plus d'initiatives aux acteurs locaux, se traduisant par des programmes ambitieux et originaux tels que le programme *Healthy Homes* (« Maisons Saines ») à Liverpool, elle s'accompagne de restrictions budgétaires et d'une absence d'objectifs ambitieux et contraignants. Face à un manque de moyen généralisé, les acteurs locaux peuvent être amenés à négliger le sujet de la précarité énergétique. Le *Localism Agenda* britannique constitue un bon exemple : si la compétence de lutte contre la précarité énergétique est déléguée aux autorités locales, celles-ci n'ont plus aucune obligation en termes de mesures ni d'objectif quantitatif. L'impact est fort en matière d'inégalités territoriales.

Un dernier enjeu européen réside dans la transition énergétique. Dans sa stratégie décennale pour l'emploi et la croissance Europe 2020, l'Union européenne a en effet posé comme objectifs de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, d'augmenter de 20 % l'efficacité

énergétique et les sources renouvelables. Or ces objectifs sont souvent financés par des taxes sur la consommation énergétique des ménages qui pèsent sur l'ensemble des consommateurs, y compris les précaires énergétiques.

Un tour d'Europe non exhaustif

En Europe, on recense trois types de politiques de lutte contre la précarité énergétique, y compris dans des pays qui n'ont pas érigé le phénomène en problème public. Des politiques de régulation du marché : elles se traduisent par des mesures destinées à limiter les prix, qui nécessitent une adaptation constante et coûteuse au marché. Les politiques sociales d'aide au revenu, et son corollaire : la stigmatisation et le non-recours. Ces politiques de redistribution sont très répandues en Europe mais elles ciblent rarement les précaires énergétiques, et ne permettent pas aux bénéficiaires de sortir durablement de leur situation précaire. Enfin, les politiques de rénovation sont plébiscitées par les experts de la précarité énergétique. Seules mesures considérées comme à même d'endiguer le phénomène, ce sont des solutions de long terme qui permettent non seulement de protéger les ménages contre de futures hausses des prix, mais aussi de réduire leur consommation dans un souci écologique.

Dans cette comparaison, certains pays n'ont pas fait l'objet d'un chapitre voir n'ont pas été mentionnés pour plusieurs raisons. Tout d'abord il a été compliqué de trouver une documentation satisfaisante en anglais sur certains d'entre eux, ce qui peut traduire une faible mobilisation nationale sur la question. Dans certains pays, notamment à l'est de l'Europe, l'émergence de politiques ambitieuses est difficile au vu de l'ampleur du phénomène. La précarité énergétique s'inscrit donc dans des questions plus vastes telles que la précarité économique et le mal-logement. D'autant que les dépenses en énergie représentent une part très importante du budget des ménages. Les indicateurs utilisés en Europe de l'ouest semblent donc inadaptés à ces contextes.

La France : une lutte institutionnalisée contre la précarité énergétique

La précarité énergétique en France, une catégorie institutionnalisée

En France, la question de la précarité énergétique est officiellement reconnue et fait l'objet d'une prise en charge institutionnalisée. Cette problématique a émergé dans les années 1980 sous l'angle de la lutte contre l'exclusion sociale et a, par la suite, connu des transformations liées aux nouveaux enjeux nationaux.

En 2005, des acteurs associatifs publient un manifeste « Précarité, Habitat social et Énergie » pour dénoncer la situation de certains ménages, contribuant à inscrire la question dans l'agenda politique. Ainsi, un premier rapport officiel, le rapport Pelletier de 2010 circonscrit le phénomène. Il en donne une définition reprise ensuite par la loi Grenelle II de 2010, complétant la loi Besson de 1990 sur le droit au logement :

« 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 »

Cette définition a le mérite de poser la précarité énergétique comme un phénomène complexe résultant de la combinaison de trois facteurs : faiblesse des revenus, mauvaise qualité thermique du logement et coût de l'énergie. Elle limite cependant le phénomène au logement sans tenir compte de ses autres dimensions, notamment des efforts énergétiques en termes de mobilité.

En pratique, les ménages en précarité énergétique sont définis par les collectivités territoriales sur la base d'indicateurs prenant en compte le niveau de ressource et la composition familiale pour déterminer ceux éligibles à différentes aides. Quant à la mesure du phénomène, l'indicateur retenu dans le rapport Pelletier est le taux d'effort énergétique (TEE). Celui-ci définit les précaires énergétiques par le fait de consacrer plus de 10 % de leur revenu disponible à leur consommation d'énergie. Plusieurs critiques sont faites au TEE, notamment de ne pas distinguer les dépenses énergétiques subies de celles choisies, et de ne pas prendre en compte les ménages qui limitent leurs dépenses au détriment de leur confort thermique élémentaire. Qu'il s'agisse de définir les bénéficiaires des dispositifs d'aide ou de mesurer le phénomène, le repérage des ménages concernés est un enjeu fort, objet de controverses.

Le débat national sur la transition énergétique de 2013 replace la précarité énergétique dans une perspective climatique. La notion est désormais appréhendée non plus uniquement sous un angle social, mais dans l'idée d'une transition énergétique qui prenne en compte les dimensions sociales, économiques et environnementales. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a ainsi fait de la lutte contre ce phénomène un des objectifs de la politique publique de l'énergie.

La précarité énergétique est donc une catégorie institutionnalisée en France, qui fait l'objet d'un engagement national suite au rapport Pelletier. Ainsi, un Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) a été créé en mars 2011 afin de mieux appréhender le phénomène. Ce dernier a notamment œuvré à faire émerger des approches et des indicateurs communs de la précarité énergétique, visant à mieux définir et à faire évoluer les outils d'analyse. Des enquêtes, comme l'Enquête nationale Logement (ENL) de l'INSEE, contribuent à mesurer le phénomène, et le champ de l'expertise s'est approprié la question, donnant lieu à de nombreuses productions scientifiques.

Si cette catégorie institutionnalisée est devenue un objectif des politiques publiques nationales dans de nombreux domaines (énergie, urbanisme, économie, recherche et formation, ...), elle est peu démocratisée et reste cantonnée aux champs de l'expertise et de l'action publique. Ainsi, il y a peu d'appropriation citoyenne du phénomène, ce qui se traduit par une quasi absence d'action collective ou d'initiative citoyenne. Ce confinement de la catégorie a des conséquences en termes de repérage des ménages en situation de précarité énergétique : non conscient de leur situation, certains ne se manifestent pas auprès des acteurs sociaux et ne font pas valoir leurs droits.

Un réseau complexe d'acteurs peu coordonnés

Un phénomène appréhendé par différents champs de l'action publique

La précarité énergétique a d'abord été traitée dans le champ politique de la protection sociale, avec des prestations versées en fonction du revenu des ménages. Aujourd'hui encore, divers acteurs du champ social interviennent dans la lutte contre ce phénomène, des associations caritatives aux caisses d'allocation familiales. Historiquement, l'État a un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de cette lutte. Il fixe les politiques nationales, participe au financement de différents dispositifs, et intervient à travers différentes institutions telles que l'ONPE, acteur clé dans l'expertise sur la question, ou encore l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe¹) et l'agence nationale de l'habitat (Anah²).

Le champ de l'énergie a lui aussi un rôle historique, qui s'est accentué avec la mise à l'agenda politique de la transition énergétique. Du côté du privé, les fournisseurs d'énergie participent à divers dispositifs, dont le financement des rénovations via les certificats d'économies d'énergies (CEE) et aident à repérer les ménages fragiles en coopérant avec les services sociaux. Quant à l'État, il intervient notamment à travers l'Ademe.

La précarité énergétique est aussi prise en charge par le champ du logement et de l'habitat, notamment par L'Anah, devenue un acteur central dans la lutte contre la précarité énergétique avec son programme « Habiter mieux ». Celui-ci s'appuie sur les Contrats locaux d'engagement (CLE) qui visent à mobiliser et coordonner localement les nombreux acteurs intervenant sur la question (collectivités, services sociaux, CAF, fournisseurs d'énergie, etc.). Pour cela, les CLE fixent les modes d'intervention de chacun et les réunit autour d'un objectif commun, l'aide à la rénovation.

Environnement, santé publique, économie,... différents champs interviennent de plus en plus dans la prise en charge de la précarité énergétique à mesure que le phénomène est mieux connu. Cependant l'action publique française reste très sectorisée, freinant la mise en place de dispositifs transversaux de grande ampleur.

Un nombre croissant d'acteurs

Si l'État a traditionnellement un rôle de décideur, les politiques publiques centralisées font de plus en plus place à une action publique qui mêle des acteurs variés, publics et privés et donne un rôle prépondérant au local. On assiste notamment à une montée en puissance des collectivités territoriales dans la prise en charge de la précarité énergétique. Campagnes de prévention, dispositifs et expérimentations locales, participation aux politiques de rénovation de l'habitat et à leur financement, autant de rôles qu'elles assurent, offrant des mesures adaptées aux situations locales mais impliquant une disparité entre les territoires.

Acteur désormais centraux, les départements ont bénéficié d'un transfert des compétences de l'État en matière de lutte contre la précarité énergétique. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles de 2014 affirme ainsi leur rôle de « chefs de file » dans « la contribution à la résorption de la précarité énergétique ». Avec l'État, ils sont co-responsables de l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ces derniers définissent des mesures territorialisées pour assurer le droit au logement, dont la lutte contre la précarité énergétique. Les conseils départementaux sont également en charge des Fonds de Solidarité Logement (FSL) qu'ils financent à 85 % et dont ils déterminent les critères d'attributions.

Les Régions ont quant à elles une compétence sur l'énergie à travers les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) qui comprennent notamment une « évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique ». Précisons également que la loi Transition énergétique pour la Croissance verte (TECV) réaffirme le rôle de chef de file de la région dans le domaine de l'efficacité énergétique. Elle prévoit la mise en œuvre du programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE) qui aura notamment pour ambition de préciser les modalités de mise en œuvre du service public de l'efficacité énergétique (SPPEH).

¹ Établissement public à caractère industriel et commercial, L'ADEME dépend du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

² L'ANAH est un établissement public dépendant des ministères en charge du Logement, du Budget et de l'Economie.

Ce service devra s'appuyer sur un réseau de plateformes territoriales, prioritairement à l'échelle des EPCI, qui auront pour mission de fournir les conseils nécessaires à l'élaboration des projets de rénovation, qu'il s'agisse de conseils techniques, mais aussi réglementaires, financiers et fiscaux, notamment en mobilisant les filières professionnelles nécessaires à l'accompagnement du processus de rénovation.

À côté de ces acteurs publics, de nombreux acteurs privés entrent en jeu. Dans le cas des entreprises, nous avons par exemple vu le rôle historique des fournisseurs d'énergie. La société civile s'est quant à elle mobilisée très tôt dans la lutte contre la précarité énergétique. Aujourd'hui, des associations et fondations intervenant dans différents champs se sont emparées du sujet : le caritatif avec la Fondation Abbé Pierre, le logement avec l'Adil (Agence départementale d'Information sur le Logement), le social avec la Fondation Agir Contre l'Exclusion, etc. Certaines structures sont quant à elles spécialisées sur la question, c'est le cas du collectif Rappel (Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement) qui a pour vocation de rassembler et de mobiliser les acteurs concernés par la lutte contre la précarité énergétique, et de promouvoir son inscription dans les politiques publiques.

La lutte contre la précarité énergétique est donc investie par de nombreux acteurs, impliqués à différents niveaux d'échelle, des programmes nationaux inscrits dans la loi aux initiatives locales portées par des associations. Si cela permet de proposer une grande diversité de dispositifs et d'interlocuteurs aux ménages fragilisés, le manque de coordination de ces dispositifs est source de complexité et de difficultés à s'orienter. De plus une coordination permettrait non seulement de rationaliser les moyens, dans un contexte de manque de financements et de personnel ; mais aussi de mettre en place des actions transversales traitant les différents aspects de la précarité énergétique pour une prise en charge plus efficace.

Des politiques curatives aux politiques préventives de rénovation des logements

L'État a fait de la lutte contre la précarité énergétique l'un des objectifs clefs de sa politique énergétique. Ses politiques publiques visent à pallier les différents facteurs identifiés dans la définition légale de la précarité énergétique et se concentrent donc sur le logement. Elles se déclinent en deux types : les politiques curatives qui visent à aider les ménages à payer leurs factures, et les politiques préventives dont l'objet est d'améliorer l'efficacité thermique des logements.

Les aides sociales curatives et leurs limites

Historiquement, les premières mesures sont curatives, en lien avec deux facteurs de la précarité énergétique : le revenu des ménages et le prix de l'énergie. Elles comprennent notamment des aides financières directes aux impayés dans le cadre des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) mis en place en 1990 ainsi qu'une aide aux revenus versée par la Caisse d'allocations familiales (CAF), le Forfait de charges lié aux allocations logement. Cette aide étant forfaitaire, elle sous-évalue les besoins de certains ménages et les surévalue pour d'autres.

Afin de limiter l'effet des prix sur la vulnérabilité des ménages, des tarifs sociaux de l'énergie ont été mis en place : le TPN (tarif de première nécessité pour l'électricité) créé en 2004 et le TSS (tarif spécial de solidarité pour le gaz) créé en 2008. D'abord limités aux faibles revenus, ils ont été élargis par la loi Brottes puis remplacés par le chèque énergie en 2018. Ce « bouclier énergétique » a l'avantage de couvrir tous les modes de chauffages (électricité, gaz, fuel et chaleur renouvelable) et permet de cibler plus efficacement les ménages les plus en difficultés. Les limites des aides sociales sont de plus en plus pointées en France où la responsabilisation prend le pas sur l'assistance. D'autant que dans le cadre de la transition énergétique, le Grenelle de l'environnement pose un objectif de réduction de la consommation d'énergie du parc de logement. L'enjeu est donc de sensibiliser à l'économie d'énergie, ce que ne permettent pas ces dispositifs curatifs. On voit ainsi émerger de plus en plus de politiques préventives dont l'objectif est la réduction de la consommation en luttant contre les « passoires thermiques ».

L'aide à la rénovation : une solution écologique de long terme

Ces mesures préventives visent le troisième facteur identifié comme cause de précarité énergétique : la qualité du logement. C'est le cas des Fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie et surtout du programme « Habiter Mieux » de l'Anah. Depuis 2010, cette politique nationale permet d'aider les propriétaires occupants (et bailleurs depuis 2013) à financer des travaux de rénovation sous condition de ressources. Les ménages concernés bénéficient d'un accompagnement personnalisé avec une assistance à maîtrise d'ouvrage complète, à la fois technique, administrative et sociale. Pour financer le programme, un fonds national d'aide à la rénovation thermique des logements privés (Fart) a été créé avec l'objectif de traiter 300 000 logements de propriétaires occupants modestes et très modestes en 7 ans (2010-2017). Avec un système de subventions cumulées entre départements, communes, fournisseurs d'énergie, secteur bancaire, associations etc., le programme permet de prendre en charge la quasi-totalité des travaux de rénovation, mais il est conditionné par un objectif très ambitieux d'économie d'énergie d'au moins 25 %. Les premières années ont montré combien le repérage des ménages concernés était compliqué. En 2013, les plafonds ont été rehaussés, augmentant le nombre de ménages éligibles, et les aides majorées. En outre, la mobilisation des acteurs locaux et l'appui des emplois d'avenir a permis au programme habiter mieux d'atteindre sa vitesse de croisière en 2014 et en 2015, avant un déclin en 2016, et un recentrage sur les ménages les plus modestes.

Par ailleurs, pour répondre aux objectifs du plan d'investissement pour le logement de 2013, des instruments d'incitations à la rénovation ont été mis en place, basés essentiellement sur les contribuables via des subventions. L'éco-PTZ propose par exemple des prêts à taux zéro pouvant aller jusqu'à 30 000 € à tout propriétaire, sans condition de ressources pour financer des travaux d'éco-rénovation. Quant au crédit d'impôt transition énergétique, il permet aux contribuables de déduire 30 % des dépenses pour certains travaux de rénovation énergétique. Cependant ces outils bénéficient surtout aux ménages ayant des revenus élevés, à même de s'engager dans des emprunts et d'assumer des restes à charge parfois très élevés, excluant la plupart des ménages en situation de précarité énergétique. Afin d'inclure les plus pauvres, des micro-crédits ont été mis en place pour financer le reste à charge des travaux des ménages qui ne parviennent pas à obtenir de prêts auprès des banques classiques. Ainsi, en 2014, le Crédit Municipal de Paris s'associe avec La Banque postale et la Caisse d'Epargne via l'association Parcours confiance Ile-de-France pour lancer le Microcrédit Habitat. Aidés de bénévoles, les salariés de cette Epargne Solidaire assurent un service d'accompagnement au crédit en informant, conseillant et instruisant les demandes d'emprunts des particuliers venus « sonner à leur porte ». A la lumière des données contenues dans le dossier, les banques décident d'accorder ou non les prêts en sachant que « Le fonds de cohésion social », abondé par le Ministère du Travail, leur garantit à hauteur de 50 % le remboursement des pertes subies en cas de défaut de paiement par les emprunteurs. Le microcrédit accordé est ensuite versé soit directement aux particuliers soit à des acteurs logements présents sur le projet pour éviter le « détournement » de l'argent du premier objectif.

La montée de l'action publique territoriale

La montée en puissance du local et des collectivités se traduit notamment dans le développement des dispositifs d'accompagnement et des services publics de proximité ayant vocation à inciter les ménages à faire des travaux dans leur logement. On peut par exemple citer les Point Rénovation Info Service, les plateformes de la rénovation énergétique ou encore les Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (Slime). En théorie, l'accompagnement passe par cinq phases : le repérage des ménages concernés, la sensibilisation à l'importance de la rénovation, le diagnostic des travaux à réaliser, le conseil sur les travaux à réaliser et l'obtention des aides, et enfin la réalisation des travaux. Plusieurs obstacles interviennent cependant en pratique : la difficulté à repérer les ménages, notamment les plus exclus, le manque de moyen humains et d'acteurs spécialisés.

Le Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (Slime)

Le Slime est un dispositif national coordonné par le CLER. Il vise à identifier les ménages en situation de précarité énergétique et à les orienter vers une solution adaptée à leur situation en s'appuyant sur un réseau localisé d'acteurs divers. Le Slime est éligible aux certificats d'économies d'énergie « précarité énergétique », qui le financent aujourd'hui à hauteur de 50 à 55 %.

Principe et fonctionnement

L'une des particularités du Slime est d'être parvenu à rassembler et coordonner un large réseau d'acteurs de différents secteurs : travailleurs sociaux, associations locales, aides à domicile, professions médicales, chauffagiste, enseignes de bricolage, etc, ce qui permet de diversifier les portes d'entrées vers le dispositif et d'atteindre le plus de ménages possibles.

Le Slime passe par trois étapes :

1- L'organisation de la chaîne de détection

2- Un diagnostic sociotechnique de la situation sociale et financière des ménages ainsi que de l'état de leur logement lors de visites à domicile

3- L'orientation des ménages vers des solutions de long terme

Les collectivités qui veulent mettre en place un Slime doivent respecter ces trois étapes et s'adresser à tous les ménages, quel que soit le statut d'occupation du logement.

Résultats

Le Slime permet aussi de mettre à jour les besoins des ménages pour inspirer les actions des collectivités. Ainsi, les Slime du Conseil départemental du Val de Marne, du Lot, du Pas de Calais, du syndicat d'énergie de la Nièvre, entre autres, s'accompagnent de fonds sociaux d'aide aux petits travaux de rénovation. Celui de Lille d'une médiation entre bailleurs privés et locataires pour encourager la réalisation de travaux.

Depuis 2013, une quarantaine de collectivités dont 3 franciliennes, ont mis en œuvre un Slime sur leur territoire. Elles ont investi 7,5 millions d'euros dans le dispositif qui a bénéficié à 11 000 ménages, pour un coût moyen de 681€ par ménage. Ce coût diminue dans le temps quand les acteurs de terrain sont mieux coordonnés.

En 2016, sur les 4 500 ménages repérés, un ménage sur cinq est orienté vers des travaux dont plus de la moitié des propriétaires occupants. 24 % des ménages ont eu leur abonnement ajusté ou leur paiement échelonné. 19 % des ménages ont été relogés. 18 % se sont vu accorder les tarifs sociaux de l'énergie.

En Île-de-France, trois Slime ont été mis en œuvre : par le Conseil départemental du Val de Marne, la Communauté urbaine Grand Paris Seine Oise (GPSEO), et la Ville de Montfermeil. Environ 600 ménages en situation de précarité énergétique ont ainsi été repérés.

Repérage en Île-de-France

Pour GPSEO, deux modes de repérage principaux sont à l'œuvre : la mobilisation d'un réseau d'acteurs de terrain formés à l'identification des situations de précarité énergétique ainsi qu'un porte à porte ciblé, avec pose de mousses pour avoir une occasion de visiter le logement et identifier de potentielles situations de précarité énergétique.

Les partenaires opérationnels du Slime, notamment l'association Énergies Solidaires en lien avec la collectivité, profitent aussi d'ateliers de sensibilisation aux écogestes dans les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les maisons de quartiers pour identifier ces situations.

À Montfermeil, trois modes de repérage sont utilisés. Un réseau des donneurs d'alerte constitué des CCAS et du Service social départemental (SSD), un stand annuel d'information tenu par la ville et Croix-Rouge Insertion Logiscité, des permanences d'information et d'inscription tenues par la ville au sein du SSD et de la Banque Alimentaire. Des articles sont publiés régulièrement dans le magazine.

Enfin, les modes de repérage du Conseil départemental du Val de Marne sont assez similaires aux précédents. On retrouve un réseau des partenaires chargés de donner l'alerte et principalement constitué des CCAS, des établissements départementaux sociaux (EDS), d'associations et de centres sociaux. Une douzaine d'ambassadeurs de l'efficacité énergétique réalisent des animations de terrain, des campagnes de communication constituées d'affiches ou flyers, des porte à porte ciblés sur certains quartiers, précédés d'un courrier co-signé par la ville et le département. Le Conseil départemental forme des acteurs de terrain au repérage des ménages et des articles dans les journaux locaux ont permis l'auto-déclaration de certains ménages.

Dans cette action territorialisées, les Agences Locales de l'Énergie et du Climat (Alec) sont des acteurs importants. Créées sous l'impulsion des collectivités territoriales chargées de favoriser la mise en œuvre de la transition énergétique, elles interviennent dans la lutte contre la précarité énergétique via des actions de repérage, de sensibilisation et d'accompagnement aux travaux de rénovation, ainsi qu'en coopérant avec d'autres acteurs.

Des dispositifs locaux ont par ailleurs émergé, tels que le micro-crédit dans l'Hérault ou encore l'auto-réhabilitation accompagnée dans le Jura ou dans le parc du Cotentin. On peut aussi évoquer le Fonds d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Eau et de l'Energie (Fatmee) du Languedoc-Roussillon. Créé en 2002 par plusieurs associations dont Gefosat en partenariat avec des acteurs institutionnels tels que le Conseil Général de l'Hérault, la CAF et l'Ademe locale, il vise à aider les personnes à revenus modestes à réaliser des travaux d'économie d'eau et d'énergie. Pour cela, il met en œuvre des visites-conseils de thermiciens, une information et une assistance aux propriétaires. Ce dispositif a le mérite de réaliser une prise en charge globale, du repérage par le secteur médico-social à la réalisation des travaux, associant des acteurs aux savoir-faire divers dans une démarche interpartenariale. Le Fatmee permet donc de traiter de façon transversale et approfondie. Dans ces initiatives comme dans l'accompagnement, on retrouve la logique de responsabilisation : il s'agit de rendre les ménages acteurs de leur bien-être énergétique, ce qui suppose d'avoir les informations et les moyens nécessaires pour agir.

De nombreux dispositifs se sont développés en France depuis les années 1980, d'abord orientés vers le court terme, puis vers le long terme en incluant des enjeux environnementaux. Cependant certains y voient un empilement peu lisible de dispositifs complexes souffrant d'un manque de moyens et de coordination d'ensemble.

Résumé des dispositifs principaux

Dispositifs	Cibles				
		Propriétaires occupants	Locataires privé (et bailleurs)	CoPropriétaires	Locataires social (HLM& MOI)
	Dispositifs spécifiques «Précarité énergétique» (sous conditions de ressources)	Habiter Mieux (Anah)			
				Copros fragiles (Anah)	
		Sos Taudis (FAP)			Toits d'Abord (Fondation Abbé-Pierre)
		Pacte Énergie Solidarité (Combles éco énergie -Groupe Effy)			
		CEE "Précarité" (fiches travaux)			
		Slime (Cler)			
		Mage* (SoliNergy)			
		Ambassadeurs de l'efficacité énergétique (Anah)			
		Depar* (La Poste)			
		Ecorce* (Sonergia & Soliha)			
		ARA (Compagnons bâtisseurs)	AMO Declic* (Urbanis)		
	Dispositifs non spécifiques	TVA à taux réduits			
		CEE classique (fiches travaux)			
		Anah volet rénovation énergétique : PIG, OPAH			
		Fonds Air-Bois			
		Eco PTZ	Eco PTZ bailleurs	Eco PTZ	Eco PLS
		CITE	Fiscalité locative	CITE	
			Conventions Anah	Tiers financement	
		AMI copros durables			
Pris (Point Rénovation Info Service)					
PTRE (Plateforme Territoriale de la Rénovation Énergétique)					

Entretien avec Marie Moisan* du CLER - Réseau pour la transition énergétique

Qu'est ce qui caractérise les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique en France et comment ont-elles évolué ces dernières années ?

Ce qui caractérise les politiques de lutte contre la précarité énergétique en France, c'est que l'on a une définition officielle, pas forcément opérationnelle mais inscrite dans la loi et qui comprend les trois éléments : prix, revenu et efficacité énergétique des logements. Cela a un impact sur les dispositifs mis en place. Une autre caractéristique, c'est que ces dispositifs tels que le programme Habiter mieux, qui est aujourd'hui le seul programme à l'échelle nationale, est centré sur les propriétaires privés. Les locataires, qui souffrent aussi de la précarité énergétique sont donc laissés de côté. Quant à l'évolution de ces politiques, elles ont d'abord été centrées sur la notion de précarité, laissant de côté le volet énergie. A titre d'illustration, les tarifs sociaux de l'énergie étaient destinés aux bénéficiaires de la CMU, négligeant une grande partie des précaires. La loi Brottes de 2013 a élargi ces critères.

Il y a beaucoup d'avancées importantes dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, votée en août 2015. La première avancée était de reconnaître un droit à l'énergie, dans l'article 1. Ensuite, la volonté de rénover le parc de logement et de booster le nombre de rénovations : 500 000 logements par an, dont la moitié, à savoir 250 000 logements occupés par des ménages aux ressources modestes (120 000 logements dans le parc social et 130 000 dans le parc privé). En sachant qu'en parallèle, l'objectif de l'Anah était de 60 000 rénovations par an via le programme Habiter mieux, augmenté à 100 000 cette année et pour les suivantes.

Enfin, un des éléments centraux, et pour lequel nous nous sommes longtemps battus, était de faire figurer la performance énergétique dans les critères de décence des logements, pour qu'on ne puisse plus louer des passoires énergétiques en toute légalité, et pour affirmer qu'un logement non chauffé n'est pas décent.

C'est une des avancées de la loi mais la mise en application a été très décevante. Le décret est sorti en 2017, donc tardivement, et son contenu est particulièrement flou, ne renvoyant à aucune norme précise.

Il est urgent que les politiques publiques viennent en aide aux locataires qui représentent en France la moitié des ménages en précarité énergétique.

Quels sont les acteurs intervenant sur le sujet, leur rôle et leurs compétences sont-ils bien définis ?

Aujourd'hui, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un acteur central, ainsi que tous les opérateurs de l'amélioration de l'habitat comme Soliha, Urbanis et autres opérateurs locaux qui sont chargés de mettre en place une politique de l'habitat. L'Ademe s'est progressivement désengagée du soutien aux actions locales de lutte contre la précarité énergétique, alors qu'elle avait historiquement soutenu et financé de nombreuses initiatives. Une des raisons de ce désengagement : le programme Habiter mieux (qui est la mise en œuvre opérationnelle d'une politique nationale de lutte contre la précarité énergétique) a été confié à l'Anah. L'Ademe se focalise désormais sur des actions d'échelle nationale : création et pilotage de l'Observatoire National de la précarité énergétique, soutien au réseau Rappel, etc.

Un certain nombre de fondations et d'acteurs privés soutiennent les acteurs de terrain. Citons bien sûr la Fondation Abbé Pierre, qui est un porte-voix et un financeur très important, aussi bien des structures associatives qui accompagnent les ménages, que des chantiers de certains ménages eux-mêmes. La Fondation Schneider Electric œuvre également à la lutte contre la précarité énergétique en France et en Europe. Il y a aussi des fonds de dotation comme celui du groupe Effy (SoliNergy) créé exclusivement pour soutenir les projets de lutte contre la précarité énergétique. La caisse de retraite AG2R La mondiale est un acteur intéressant, car il aborde le sujet par la question des personnes âgées qui sont très touchées par le phénomène, et en lien avec les problèmes de santé, approche qui reste à développer en France.

Et puis il y a des associations qui travaillent sur le sujet, comme le Cler (Réseau pour la transition énergétique) et ses adhérents, ou encore le réseau Amorce, un réseau de collectivités locales qui met en place des groupes de travail sur la précarité énergétique. De manière assez inégale sur le territoire, on peut évidemment citer les professionnels de l'action sociale comme les intervenants sociaux dans les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, etc. La précarité énergétique nécessite un travail de

* Responsable de projets lutte contre la précarité énergétique

terrain et implique la formation et la mobilisation des travailleurs sociaux.

Une grande diversité d'acteurs est engagée dans la lutte contre la précarité énergétique. C'est une thématique transversale qui devrait également concerner les acteurs de la santé et le secteur bancaire qui pourrait proposer des produits financiers aux ménages modestes, afin de les aider à entreprendre des travaux.

Quant au rôle et aux compétences de ces acteurs, ils ne sont pas forcément bien définis. Pour les collectivités territoriales, un certain nombre de textes de loi définissent leur compétence pour chaque échelon : départements, régions, commune, EPCI, etc. Mais au niveau national, il n'y a pas de chef de file sur le sujet. Comme c'est un sujet au croisement de l'action sociale, de la maîtrise de l'énergie et d'amélioration de l'habitat, personne n'a vraiment pris la main et nous réclamons depuis longtemps une délégation interministérielle qui permettrait d'avoir au niveau national des représentations de ces trois volets. L'approche transversale est mieux traduite à l'échelle locale qu'au niveau national.

Quels sont actuellement les principaux points de blocage dans cette lutte et comment pourraient-ils être dépassés ?

Un gros effort est à faire sur l'accompagnement des ménages. Nous avons des financements pour les travaux mais beaucoup moins pour accompagner des ménages modestes qui sont souvent affaiblis par un quotidien difficile et peinent à envisager de se lancer dans des travaux de rénovation qui nécessitent de monter un dossier complexe. Une chose est d'avoir des fonds pour les travaux mais encore faut-il pouvoir les utiliser, et le déficit de financement pour l'accompagnement est un obstacle.

Autre sujet important, celui du reste à charge qui incombe aux ménages une fois qu'ils ont perçu les aides. Qu'il s'agisse des aides de droit commun, des aides de la caisse de retraite, ou de celles de la fondation Abbé Pierre. Il reste presque toujours une part à financer pour le ménage, même infime, mais rédhibitoire pour les plus pauvres. Il faut développer des solutions financières, comme les prêts à taux zéro, pour que les ménages les plus fragiles puissent se lancer dans des travaux. L'avance des subventions est également un problème pour certains. Concernant les aides de l'Anah, le ménage peut obtenir une avance de 30 % sur présentation des devis des entreprises mais le reste de la subvention n'est versée qu'à l'issue des travaux, sur présentation des factures. Il paraît nécessaire de développer des solutions de préfinancement. La loi transition énergétique pour la croissance verte a annoncé un éco-prêt Habiter mieux à taux zéro, mais actuellement il n'est toujours pas opérationnel parce qu'il implique la mise en place du Fonds de Garantie pour la rénovation énergétique prévu par la loi de

transition énergétique de 2015 (pour garantir ces prêts auprès des établissements bancaires) et de plusieurs partenariats publics-privés qui ne sont pas encore finalisés.

Enfin, il y a des obstacles réglementaires : le décret sur la décence des logements doit être réécrit car en l'état il ne sert à rien. Il faut impérativement œuvrer en faveur des locataires et mettre en place de solides outils réglementaires.

Si je devais donc retenir trois points de blocages : la détection et l'accompagnement, le financement et la réglementation pour les locataires.

Comment pourrait-on améliorer le ciblage des dispositifs actuels ?

Concernant « Habiter mieux », c'est en développant des actions de proximité et en assurant un meilleur suivi des ménages dans le temps. Mais l'enjeu serait plutôt d'améliorer la palette des dispositifs existants et donc la diversité des publics touchés. Habiter mieux est le seul dispositif existant au niveau national et il cible prioritairement les propriétaires occupants en maison individuelle.

L'Observatoire National de la Précarité Énergétique contribue à révéler la variété des profils en développant une batterie d'indicateurs, en complément du taux d'effort énergétique qui a conduit à mettre en lumière les propriétaires occupants âgés. Les jeunes locataires sont très touchés et avaient tendance à échapper au repérage statistique. Des outils cartographiques ont été développés pour cibler des poches de précarité énergétique sur les territoires mais ce n'est pas très opérationnel. Ça permet surtout de prendre la mesure du phénomène en révélant par exemple sur une commune un nombre important de jeunes locataires fragilisés, et de mobiliser le tissu associatif local en lien avec cette population. Le ciblage des ménages passe forcément par le local, malheureusement, le financement des acteurs de proximité n'est pas vraiment dans l'air du temps.

Quelles sont selon vous les initiatives en France ou à l'étranger qui pourraient faire office de modèle ?

Il existe par exemple une initiative intéressante dans les Hauts-de-France à destination des propriétaires occupants : le réseau Eco Habitat. Il s'agit d'une association qui forme à la précarité énergétique les bénévoles du Secours catholique au contact de ménages financièrement fragiles. Ces bénévoles adressent les personnes qui envisagent de faire des travaux vers l'association qui elle-même va faire le lien entre l'ensemble des acteurs qui interviennent lors d'un projet de rénovation : les travailleurs sociaux, les opérateurs de l'habitat, les services de l'État, les artisans, etc. Ainsi, le ménage sera suivi tout au long du processus par un bénévole référent qui

est là physiquement à chaque étape du projet, pour éviter que la personne ne se décourage et abandonne.

On peut citer également Médiation Energie à Lille, à destination des locataires. La municipalité et le CCAS ont mis en place un service de médiation entre les locataires du secteur privé et les propriétaires.

Le Graal, un opérateur, est chargé d'effectuer des diagnostics puis de contacter le bailleur pour le sensibiliser aux difficultés de son locataire, mettre en place une médiation et envisager des travaux. Cette action permet d'assainir les rapports locatifs, et de rappeler quels sont les droits et devoirs des locataires. C'est une action qui fonctionne très bien et qui aurait le mérite d'être dupliquée car l'expérience montre que nombreux sont les bailleurs qui acceptent la médiation et réalisent des travaux.

Ce sont souvent de petits travaux mais qui améliorent nettement la situation. Le dispositif est le fruit d'une bonne coordination des échelles territoriales : le centre communal d'action sociale de la ville de Lille a mis en place le projet Médiation Energie et s'appuie, pour la réalisation de travaux, sur des financements qui viennent en partie du département.

Au Cler, nous coordonnons le programme Slime (Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Énergie), un dispositif destiné à articuler les actions et les acteurs à l'échelle d'un territoire. Il se décompose en trois grands pans :

- La sensibilisation et la mobilisation des « donneurs d'alerte », à savoir les travailleurs sociaux bien sûr, mais aussi l'ensemble des professionnels en contact avec les ménages et susceptibles de leur fournir une information sur la maîtrise de l'énergie.
- Les diagnostics sociotechniques : pour comprendre si les difficultés du ménage sont en lien avec la qualité de son logement, un mauvais usage de l'énergie, une mauvaise gestion budgétaire, une extrême pauvreté, ou l'ensemble de ces phénomènes réunis.
- L'orientation du ménage : il s'agit de déterminer quels sont les acteurs locaux les mieux à même de trouver une solution à son problème, entre les opérateurs de l'amélioration de l'habitat, les spécialistes de la maîtrise de l'énergie qui organisent des ateliers, les structures qui s'appuient sur la médiation entre bailleurs et locataires...

et de faire en sorte que l'ensemble de ces acteurs communiquent entre eux et constituent un réseau. L'acteur qui a aidé un ménage à réaliser des travaux peut avoir détecté des difficultés de gestion budgétaire et prévenir le conseiller en économie sociale et familiale afin qu'il intervienne.

Le rôle du Cler est de labéliser cette méthodologie sur les territoires qui candidatent et de leur proposer un cofinancement via les mécanismes des Certificats d'Economie d'Energie (CEE) qui permettent de financer environ 50 % des investissements des collectivités.

Il y a d'autres actions intéressantes, qui lient santé et énergie dans les logements. A Bordeaux, le Pavillon de la Mutualité travaille sur les problématiques de santé avec les conseillers médicaux en environnement intérieur (CMEI). Ce sont des spécialistes de la qualité de l'air intérieur, ils se déplacent sur prescription médicale lorsque le médecin détecte un problème lié à l'environnement intérieur de son patient. Les CMEI réalisent un diagnostic général qui va par exemple révéler le caractère allergène d'une plante ou la nocivité d'un produit utilisé pour nettoyer les meubles. Progressivement, ils sont formés à faire le lien entre précarité énergétique et santé.

Dans le cadre de cette action sur le territoire de Bordeaux, qui s'intitule "Quand le logement rend malade", les CMEI sont en lien direct avec une association qui propose un accompagnement aux travaux. Si un médecin fait appel à un CMEI, celui-ci peut faire appel à un opérateur d'amélioration de l'habitat pour réaliser des travaux, le ménage peut alors bénéficier des dispositifs tels qu'« Habiter mieux » pour les financer. Jusqu'ici le lien entre l'état de santé de l'occupant et l'état du logement en matière d'efficacité énergétique était peu étudié, ni la collaboration des acteurs de santé dans le processus du repérage. Il y a la même chose à Lille : le service d'alerte de Logis Métropole et un certain nombre de médecins généralistes travaillent sur le sujet. Par exemple, si un allergologue suspecte les allergies de son patient d'être liées à l'état de son logement, la précarité énergétique pouvant entraîner le développement de moisissures, l'allergologue renvoie son patient vers un CMEI qui sollicite les opérateurs d'amélioration de l'habitat.

Si les travailleurs sociaux sont des acteurs importants du repérage, nous comptons également sur les acteurs de la santé pour faire partie du maillage.

Ce qu'il faut retenir

Les évolutions de la prise en charge de la précarité énergétique : des politiques sociales à l'action publique territorialisée

En France, la précarité énergétique est donc une catégorie institutionnalisée qui fait l'objet d'un engagement national. Sa prise en charge a évolué en lien avec le contexte politique et les priorités nationales. D'abord considérée sous un angle social, les premières mesures ont été curatives, dans une logique d'assistance visant à intervenir sur les revenus des ménages et les prix de l'énergie. Elle a ensuite été fortement impactée par la mise à l'agenda public de la transition énergétique dont elle est désormais l'un des volets. L'approche sociale de la précarité énergétique a ainsi cédé le pas à une approche multidimensionnelle prenant en compte ses aspects sociaux, économiques, énergétiques, environnementaux, sanitaires, etc... Ce nouveau paradigme est caractérisé par des mesures préventives d'aide à la rénovation intervenant sur la qualité des logements et responsabilisant les ménages. Il s'agit alors de privilégier les investissements de long terme et la réduction de la consommation aux solutions de courts termes de soutien à la consommation. Certains reprochent cependant aux dispositifs concernés d'être inaccessibles aux plus précaires, qui ne peuvent accéder aux financements tels que l'éco-PTZ, et soulignent la nécessité de développer des solutions comme celle du micro-crédit.

Suivant le mouvement général de décentralisation et de désengagement de l'État, une deuxième évolution de la prise en charge institutionnelle de la précarité énergétique est celle du passage d'une gestion centralisée et verticale à une gestion plus horizontale partagée entre une variété d'acteurs, intervenants à différents échelons : agences nationales, services sociaux, collectivités, fournisseurs d'énergie, associations, etc. En parallèle, le rôle des collectivités territoriales est renforcé. Cette montée en puissance se traduit notamment par l'émergence des dispositifs d'accompagnement à la rénovation énergétique. Ces derniers permettent de repérer les ménages en difficulté, et de leur donner les ressources nécessaires à la réalisation de travaux, de l'information au financement. Si cette évolution offre une prise en charge plus fine, elle implique aussi des disparités territoriales.

Le programme « Habiter mieux » de l'Anah est aujourd'hui un dispositif emblématique. Seul programme préventif de lutte contre la précarité énergétique à l'échelle nationale, il a su s'adapter à ses échecs. Devant le constat que les propriétaires occupants modestes peuvent aussi être touchés par le phénomène, il a été mis en place pour aider ces derniers à financer des travaux de rénovation visant une meilleure efficacité énergétique. Conditionné par des objectifs ambitieux de réduction de la consommation, il prend en compte l'enjeu de la transition énergétique. Devant son manque de succès les premières années, le programme a développé un meilleur ciblage et une communication pour atteindre les ménages éligibles. Après avoir augmenté son plafond d'éligibilité, il a été victime de son succès et s'est reconcentré sur les plus modestes. Il s'est cependant élargi successivement aux propriétaires bailleurs puis aux copropriétés fragiles, jusque-là exclus du dispositif. Plus récemment, le programme s'est étoffé d'une nouvelle aide Habiter Mieux agilité, destinée aux propriétaires occupants, en maison individuelle. Elle a pour vocation de répondre à des situations d'urgence sociale en permettant à ces ménages modestes de faire réaliser un des trois types de travaux de rénovation énergétique parmi les plus efficaces : changement de système de chauffage ou de chaudière, isolation des combles ou isolation des murs. Enfin, ce programme s'appuie sur un empilement de financements, de l'État (à travers l'Anah) aux collectivités locales, qui lui permet de réduire, voire de supprimer le reste à charge pour les plus modestes. Il n'en reste pas moins que le déploiement de l'éco prêt à taux zéro « Habiter Mieux » est très attendu par les acteurs.

Les enjeux actuels pour une meilleure prise en charge

À l'image de la démarche interpartenariale du programme Habiter mieux, la coordination des acteurs et l'ancrage local conditionnent l'efficacité des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. Un des enjeux réside dans le ciblage des publics-cibles centré sur les plus précaires. En négligeant le caractère multidimensionnel de la précarité énergétique, il écarte ces ménages fragiles de la classe moyenne qui ont acquis une maison énergivore sans en anticiper les coûts. Les initiatives d'accompagnement à l'autoréhabilitation sont parfois nées de ce constat. Enfin, conformément à la définition de la précarité énergétique posée dans la loi, sa prise en charge repose sur l'énergie consommée dans le logement, sans intégrer les dépenses de carburant liées à des trajets difficilement compressibles comme celui du domicile-travail des ménages des espaces de faible densité.

Le Royaume-Uni, un précurseur dans la lutte contre la précarité énergétique

Le Royaume-Uni est un précurseur en matière de lutte contre la précarité énergétique. Définie et mesurée dès les années 70, la précarité énergétique est devenue une priorité de l'action publique en 2000. Malgré cette prise en charge précoce, le nombre de précaires énergétiques reste très élevé. Quels enseignements peut-on tirer de ce pionnier ?

Une institutionnalisation précoce du phénomène

Des années 1950 aux années 1970, la mortalité hivernale due au froid, notamment chez les personnes âgées et les nouveau-nés, est mise en évidence par plusieurs enquêtes. En cause : la précarité économique, les conditions de logement et les prix de l'énergie. Le triple constat de l'impact du froid sur la santé, du fort taux de mortalité hivernale et des difficultés d'accès à l'énergie pour les plus précaires fait alors l'objet de plusieurs publications dans le champ de l'expertise.

En 1991, la chercheuse Brenda Boardman définit le phénomène et le Royaume-Uni met en place des politiques préventives dès les années 1990. Ainsi, en 1991, le Home Energy Efficiency Scheme (plan d'efficacité énergétique des logements) permet aux ménages bénéficiaires d'allocations, aux personnes avec handicap et aux seniors d'obtenir des subventions pour améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Dès 1997, la précarité énergétique se voit prise en compte dans différentes politiques, notamment du logement et de la sécurité sociale. Par ailleurs, une coalition parlementaire sur la précarité énergétique et l'efficacité énergétique³ est mise en place en 1995, marquant l'inscription de la problématique à l'agenda politique.

La catégorie est institutionnalisée avec son inscription dans la loi en 2000 : le Warm Homes and Energy Conservation Act pose l'obligation de lutter contre le phénomène et de l'éradiquer en 15 ans, c'est-à-dire à l'horizon 2016. Cette obligation, si elle est loin d'être atteinte, va permettre de mobiliser des acteurs et d'inclure la problématique à un large éventail de politiques : politiques du logement, politiques sociales, etc. L'année suivante, cette loi se traduit dans la mise en place d'une stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique qui cadre l'action publique depuis, la Fuel Poverty Strategy de 2001. Celle-ci définit les précaires énergétiques comme les ménages devant dépenser plus de 10% de leur revenu pour le chauffage, s'ils veulent atteindre une température décente. Cette définition, qui va être partiellement reprise en Europe, a l'avantage de permettre une mesure objective du phénomène, et d'en faire une catégorie à part entière, distincte de la précarité. Les trois causes identifiées du phénomène sont la faiblesse des revenus, les prix élevés de l'énergie et l'inefficacité énergétique des logements. La définition limite cependant le phénomène au chauffage. La stratégie nationale met l'accent sur les prix de l'énergie comme facteur de précarité énergétique, sur le rôle de la libéralisation du secteur dans leur baisse, mais aussi sur l'efficacité énergétique des logements.

La Stratégie donne un cadrage sanitaire au problème, avec des conséquences sur les catégorisations qui lui sont associées et donc sur les politiques publiques de prise en charge : les personnes âgées, les enfants, les personnes ayant un handicap ou une maladie chronique sont vues comme des populations à risque. La question sociale est traitée par le prisme de ses impacts sanitaires. Encore aujourd'hui, ce cadrage sanitaire oriente la prise en charge du problème : le NHS, service national de santé britannique, y joue un rôle majeur et l'évaluation des politiques publiques liées au phénomène se fait souvent en termes de coûts-bénéfices pour le secteur sanitaire.

Un organe de conseil et d'évaluation est mis en place en 2001, chargé de produire un rapport annuel sur la progression de la stratégie nationale : le Fuel Poverty Advisory Group⁴. Celui-ci évalue les politiques publiques dans le domaine et encourage la coordination entre les organisations impliquées. Outre cet organe, le sujet de la précarité énergétique est investi par les chercheurs et différentes organisations dans des secteurs tels que le social, l'énergie, la santé, le logement, etc. Ainsi, le plan de santé publique de l'Angleterre 2013-2016⁵ pose la réduction de la précarité énergétique comme l'un des objectifs clefs pour améliorer la santé publique.

³ La Fuel Poverty and Energy Efficiency Group (FPEEG)

⁴ Groupe de conseil sur la précarité énergétique, devenu le Committee on Fuel Poverty

⁵ Le Public Health Outcomes Framework for England 2013-2016 du Ministère de la Santé et de l'agence de santé publique Public Health

Le Royaume-Uni est donc le pays le plus expérimenté en matière de lutte contre la précarité énergétique. Le problème est particulièrement important dans ce pays qui connaît un fort taux de mortalité hivernale, et est classé 20e sur 28 dans le Palmarès 2016 du mal-logement en Europe de la Fondation Abbé Pierre. Le parc de logement y est en effet l'un des plus anciens et des plus mal isolés d'Europe, construit essentiellement dans les années 1960 et 1970. Les associations se sont très tôt emparées de cette question et la précarité énergétique fait l'objet de campagnes de sensibilisation voire de manifestations.

Malgré son expérience et la priorité donnée à la prise en charge de la précarité énergétique, le Royaume-Uni n'est pas parvenu à éradiquer le phénomène qui reste très important, avec 2,3 millions de ménages concernés, soient 10% des ménages⁶. Cet échec est dû à une mauvaise allocation des fonds qui ne sont ni suffisamment importants, ni ajustés aux objectifs ambitieux de la loi de 2000, mais aussi à un ciblage inadapté des politiques publiques. Plutôt que viser spécifiquement les précaires énergétiques, celles-ci se concentrent sur les prestataires sociaux pour distribuer les aides curatives et préventives. Non éligibles, les travailleurs pauvres et les personnes qui ne font pas valoir leurs droits sont exclus des dispositifs existants, qui ne ciblent pas les précaires énergétiques mais une « sous-catégorie de pauvres »⁷ (Guyet, 2014).

Face à ce constat, une nouvelle mesure du phénomène est établie en 2011 par John Hills. Via l'indicateur « bas revenu, dépenses élevées » (low income, high costs ou LIHC), qui cible les ménages à revenus faibles et à besoins énergétiques élevés⁸. Ce nouveau ciblage, récemment repris en France par l'ONPE⁹, se concentre sur les plus vulnérables et s'inscrit dans la politique d'austérité du Royaume-Uni. Par ailleurs, ces indicateurs étant basés sur des médianes, ils sont peu impactés par la hausse des prix et masquent le rôle négatif du marché de l'énergie. Cette définition a cependant le mérite de distinguer la précarité énergétique de la précarité économique. Par ailleurs, en se basant sur la dépense théorique (ce que les ménages devraient dépenser pour atteindre un niveau de confort acceptable) et non effective, les ménages qui se privent de confort pour des raisons financières sont pris en compte.

A partir de 2015, la notion de bénéfices indirects

En 2015, le gouvernement Cameron a lancé un nouveau plan de lutte contre la précarité énergétique pour éradiquer les passoires thermiques du parc locatif privé. La nouvelle stratégie fixe des paliers à l'objectif légal ambitieux adopté en 2011 : autant de précaires énergétiques "que raisonnable" doivent atteindre une efficacité énergétique de niveau C dans leur logement selon les critères EPC (Energy Performance Certificate) d'ici 2030, avec désormais les étapes E d'ici 2020, et D d'ici 2025. Pour cela, des aides d'État ont été mises en place ainsi qu'un investissement de 25 millions de livres pour installer un système de chauffage central chez 8000 ménages anglais à faibles revenus, non reliés au réseau de gaz ou d'énergie. La définition de la précarité énergétique de John Hills, basée sur l'indicateur LIHC a été retenue.

L'originalité de ce plan réside dans le lien de cause à effet établi entre précarité énergétique, santé publique et coût pour la société. Selon le National Health Service, le coût des « logements-passoires thermiques » est supérieur à deux milliards d'euros par ans. Dans ce plan, les bénéfices indirects de la lutte contre la précarité énergétique sont mis en avant : en faveur du secteur du bâtiment, de la consommation, et plus largement des finances du pays. Certains critiquent cependant le flou de la réglementation, notamment la notion « autant que raisonnable », et l'absence de plan concret d'action.

⁶ Selon les dernières statistiques du gouvernement disponible sur <https://www.gov.uk/government/statistics/annual-fuel-poverty-statistics-report-2016>.

⁷ Rachel Guyet, « Chapitre 7 / Les limites de l'action politique en Grande-Bretagne », in François Bafoil et al. *Accès à l'énergie en Europe*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2014, p. 183-212.

⁸ Cet indicateur prend en compte deux critères : des coûts énergétiques au-dessus du niveau médian, et un revenu résiduel après dépenses énergétiques en-dessous du seuil de pauvreté : un ménage est considéré comme précaire énergétique si ses coûts énergétiques sont plus élevés que la médiane et si, dans le cas où il dépense le nécessaire en énergie, il se retrouve avec un revenu sous le seuil de pauvreté.

⁹ Observatoire nationale de la précarité énergétique

Les acteurs de la lutte : un État qui se désengage

À l'origine, l'État est un acteur central de la lutte contre la précarité énergétique. Dans la stratégie de 2010, il se donne pour obligation légale d'éradiquer la précarité énergétique d'ici 2016. Celle-ci est prise en charge conjointement par le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (Defra), le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) et leurs successeurs à partir de 2001 jusqu'à la création du ministère de l'énergie et du changement climatique (DECC) en 2008.

Au niveau du gouvernement, la lutte contre la précarité énergétique se partage entre deux ministères et donc deux champs : celui de l'énergie et celui du social. Le DECC est responsable des objectifs d'éradication de la pauvreté énergétique. Il est donc chargé de la lutte contre la précarité énergétique, de l'élaboration de la politique d'aide financière à l'énergie et des politiques d'efficacité énergétique. C'est par exemple lui qui a élaboré l'Eco, programme d'efficacité thermique. Le ministère du Travail et des Retraites (DWP) est quant à lui responsable de la mise en œuvre des politiques d'aides aux revenus. Un manque de coordination de ces deux ministères qui n'ont en commun ni les objectifs, ni les modalités d'action, ni les modes de ciblage, freine l'identification des précaires énergétiques et leur accès aux aides existantes. Le gouvernement concentre en conséquence son action sur les allocataires sociaux, et la politique de lutte contre la précarité énergétique devient une des modalités d'action de la politique sociale.

Le ministère du logement prend également en considération la problématique, notamment à travers le Housing Health and Safety Rating System (HHSRS). Il s'agit d'un système de détection et de prise en charge des risques liés au froid dans les habitations, par les administrations locales en Angleterre et au Pays de Galle. Le HHSRS détermine le risque et identifie qui est responsable d'effectuer les travaux, le conseil local peut entamer des poursuites contre le propriétaire.

En ce qui concerne l'aspect sanitaire du phénomène, qui émerge lentement en France, le Royaume-Uni est un précurseur dans sa prise en compte. Les liens entre la précarité énergétique et la santé ont été clairement établis dans la Stratégie de 2000 et le Ministère de la Santé a inscrit le sujet dans son agenda public. Néanmoins, la réalité sur le terrain pâtit d'un manque de coopération entre le NHS, dont dépendent les médecins, et le Ministère de la santé, excepté à l'occasion d'initiatives locales.

Le marché de l'énergie, acteur central dans un contexte d'économie libérale

L'appréhension de la précarité énergétique au Royaume-Uni suit le mouvement général de retrait de l'État et de coupe budgétaire. L'État central est critiqué pour son inefficacité et voit son action limitée par les impératifs budgétaires. Ainsi, les moyens des politiques de lutte contre la précarité énergétique se réduisent et reposent de plus en plus sur des acteurs privés, comme les fournisseurs d'énergie. Pionnier de la libéralisation du marché de l'énergie, le Royaume-Uni lui attribue un rôle important. Celle-ci est censée donner du pouvoir aux consommateurs grâce à la mise en concurrence des fournisseurs. Cependant, la libéralisation ne s'est pas traduite par la baisse des prix, ni par la liberté de choix des consommateurs car les six fournisseurs principaux (les Big Six) restent dominants. En outre, la libéralisation du secteur a entraîné un manque de transparence du marché au sein duquel domine la complexité des tarifs.

L'Ofgem (Bureau des Marchés du gaz et de l'électricité) est le régulateur du marché de l'énergie au Royaume-Uni. Chargé de protéger tous les consommateurs de gaz et d'électricité, de veiller à la concurrence du marché, il contrôle les prix pratiqués et incite les consommateurs à changer de fournisseur. Les grandes entreprises énergétiques se sont vu imposer des obligations sociales. De volontaires, leurs actions sont peu à peu devenues obligatoires, sous le contrôle de l'Ofgem. En 2011, le *Warm Home Discount* oblige ainsi les fournisseurs à accorder un rabais de £140 sur les factures d'énergie aux consommateurs vulnérables. Une coopération exclusive entre acteurs privés et publics permet d'automatiser ce rabais : le DWP transmet au secteur privé des données sur les personnes vulnérables, définies comme celles qui reçoivent une pension de l'État.

Dans le contexte de libéralisation du marché de l'énergie, l'État renforce donc son contrôle sur les fournisseurs via l'Ofgem. Le budget public ne finance plus aucun programme d'efficacité énergétique et les entreprises énergétiques ont désormais la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la précarité énergétique. Cette nouvelle tendance pèse sur la facture d'énergie des ménages et risque d'accroître les inégalités. Le conflit entre libéralisation économique et objectifs sociaux semble se jouer au profit du marché.

Retrait de l'État central et montée du local

En l'absence d'un programme centralisé d'efficacité énergétique financé par le gouvernement, les autorités locales, le secteur sanitaire et associatif ont un rôle important dans la lutte contre la précarité énergétique et dans le ciblage des ménages vulnérables. Les politiques de décentralisation ont renforcé cette responsabilité, mais les transferts financiers n'ont pas suivi. En 2011, le *Localism Agenda* mis en place par Cameron donne toute liberté aux autorités locales en termes de mesures de lutte contre la précarité énergétique. Dans un contexte de coupes budgétaires, les initiatives se font rares et l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire n'est plus garantie. Les autorités locales bénéficient pourtant d'une expérience de terrain et d'une connaissance de la situation des ménages, permettant de mieux les repérer et de leur proposer des solutions adaptées. Elles bénéficient en outre d'un réseau d'acteurs variés pouvant jouer le rôle d'intermédiaires avec les communautés locales. Des innovations sociales ont ainsi pu voir le jour à cet échelon, dont le programme « Maisons Saines » (Healthy Homes) de Liverpool.

Le désengagement de l'État a renforcé la prise en charge de la précarité énergétique par le secteur caritatif, historiquement très impliqué dans la lutte contre la pauvreté. La National Energy Action, association nationale dont l'objectif est l'éradication de la précarité énergétique, est emblématique. Elle mène des études sur le sujet, organise des campagnes de sensibilisations et met en place des programmes locaux en partenariat avec les collectivités, les fournisseurs et les services sociaux.

Le poids du désengagement de l'État sur l'efficacité des dispositifs

Si le Royaume-Uni a été pionnier dans la lutte contre la précarité énergétique, l'État s'est peu à peu désinvesti et aujourd'hui, il n'existe plus de politiques publiques nationales d'efficacité énergétique. Les financements de ces programmes sont devenus privés, à la charge des fournisseurs, une orientation qui pèse sur la facture énergétique des consommateurs.

Une gestion de la précarité énergétique par les prix

En 2012, l'État débloque des aides aux revenus à hauteur d'environ 3 milliards d'euros : le Cold Weather Payment et le Winter Fuel Payment. Le premier consiste à verser £25 par semaine aux ménages à faibles revenus bénéficiant d'aides sociales, quand la température est négative pendant plusieurs jours entre novembre et mars. Le second est un paiement annuel entre £100 et £300, versé à tous les bénéficiaires d'une pension de retraite, quel que soit leur niveau de revenu. Si ces mesures ont l'avantage d'être des versements automatiques, elles ne ciblent pas spécifiquement les précaires énergétiques. Le Winter Fuel Payment est particulièrement critiqué. Il a coûté £2.12 milliards l'hiver 2013-2014, financés par les impôts, alors que seuls 10% de ses bénéficiaires sont considérés comme étant en situation de précarité énergétique selon l'indicateur LIHC. Cependant il n'est pas remis en cause par les élus, d'autant que la population-cible constitue une base électorale importante.

Il existe par ailleurs des tarifs sociaux de l'énergie, nés de l'initiative volontaire des énergéticiens, ils ont été transformés par la suite en obligations légales, intégrées en 2011 au dispositif Warm Home Discount. Ces tarifs consistent en une réduction des factures d'électricité à hauteur de 159 € par an par ménages, payée par les fournisseurs, donc financées sur les factures de l'ensemble des consommateurs, et directement déduite des factures des bénéficiaires. Eux non plus ne ciblent pas les précaires énergétiques : seuls les allocataires sociaux et les personnes à faibles revenus qui en font la demande sont éligibles.

Le Royaume-Uni s'est aussi largement appuyé sur les effets escomptés de la libéralisation du marché sur les prix, l'Ofgem étant chargé de protéger les consommateurs des abus. Or celle-ci a surtout entraîné une hausse des prix, des inégalités territoriales et une montée en complexité des tarifs. Ainsi, faute de lisibilité et d'information, les consommateurs sont peu à même de faire jouer la concurrence. D'autant que les tarifs sont incertains, un changement de fournisseur peut s'avérer finalement plus coûteux suite à une augmentation des prix non prévisible par le consommateur. Il s'agit en réalité d'une marge de manœuvre incertaine et d'une stratégie de court terme qui ne permet pas aux précaires énergétiques de sortir de leur situation.

Les politiques de rénovation, seules mesures efficaces au long terme

Le Royaume-Uni est un pays très actif en matière de rénovation énergétique : 66 % des propriétaires du pays ayant déjà effectué des travaux. Cependant c'est aussi un pays où la qualité des logements est très mauvaise. Les objectifs réglementaires fixés par la Fuel Poverty Strategy tentent de pallier ce problème. Un logement qui n'atteint pas la classe C est interdit à la location, sachant que plus de 320 000 ménages vivent dans des logements qui n'atteignent pas la classe E. Encore faut-il que les propriétaires soient informés de cette obligation et que des aides financières soient mises en place pour ceux qui n'ont pas les moyens de réaliser les travaux.

Une succession de programmes gouvernementaux aux budgets qui s'amenuisent

De 2000 à 2013, le programme national *Warm Front* financé par l'État visait à réduire la mortalité hivernale grâce à des mesures d'isolation thermique des logements et à des audits énergétiques gratuits. L'action, ciblée vers les précaires énergétiques des zones définies comme prioritaires, a bénéficié à 2,3 millions de ménages, soit 11 % du pays. Le programme a par ailleurs permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'1,5 tonne par habitations par an. L'État a cependant mis fin au *Warm Front* pour le remplacer en 2013 par le *Green Deal*, signant le basculement du mode de financement des aides du budget général de l'État aux opérateurs, avec pour conséquence la hausse des prix de l'énergie.

Le *Green Deal*, qui a duré de 2013 à 2015, s'inscrit dans le cadre de l'*Energy Act 2011*, une grande loi britannique sur l'énergie dont le principal volet est le financement de l'efficacité énergétique dans le logement. Il reposait sur le principe du tiers investissement : un ménage peut financer sa rénovation énergétique par des fournisseurs d'énergie et des industriels spécialisés accrédités qui constituent des tiers investisseurs. Ceux-ci sont remboursés via les économies réalisées sur les factures d'énergie, sous forme d'une redevance mensuelle pendant la durée d'occupation du bâtiment concerné. En cas de déménagement, le nouvel occupant prend le relais. Le *Green Deal* se basait sur une règle d'or (« *Golden Rule* ») : les coûts de mise en œuvre ne devaient pas excéder les économies générées. Il concernait donc plutôt de petits travaux, d'autant que la hausse de TVA sur les travaux de rénovation et celle des coûts de l'énergie menaçaient cette règle.

Le programme avait pour objectif de permettre la rénovation de 25 millions de logements d'ici 2030. Il devait aussi soutenir l'emploi dans le domaine de l'isolation et baisser la facture des ménages. Il a cependant été interrompu en 2015, officiellement à cause du faible nombre de ménages participants. Cela s'explique par un manque d'information du public, beaucoup de britanniques ignorant son existence, mais aussi par sa complexité et son mauvais ciblage : il ne bénéficierait qu'aux classes moyennes et non à ceux qui en ont le plus besoin. Son coût est peu incitatif : le diagnostic original coûte jusqu'à £150 et le taux d'intérêt atteint les 7 % tandis que les gains, rarement plus élevés que 300 € par an, n'assurent qu'un retour sur investissement à long terme.

L'*Energy Company Obligation (ECO)*, mis en place avec le *Green Deal* est aujourd'hui le seul programme national d'aide à l'efficacité énergétique. Il s'agit d'une obligation des fournisseurs de subventionner des mesures d'efficacité énergétique. L'*ECO* fixe aux fournisseurs des objectifs de réduction des coûts de chauffage et des émissions de CO₂ des foyers à faibles revenus. Ce programme est financé par une hausse des factures et est décliné en trois volets. Tout d'abord, l'« *affordable warmth* »¹⁰ ou l'*HHCRO (Home Heating Cost Reduction Obligation)*¹¹). Ce volet vise, comme son nom l'indique, à diminuer les coûts de chauffage et cible les ménages à faibles revenus ou percevant certaines allocations. L'*HHCRO* leur propose des conseils et aides à la rénovation telles que la réparation et le remplacement des chaudières, ou l'isolation des murs creux.

Ensuite, l'obligation *Carbon Emissions Reduction Obligation*¹² (*CERO*) propose des aides pour tous les logements difficiles à isoler et nécessitant des travaux plus lourds. Enfin, jusqu'en avril 2017, l'obligation *Carbon Saving Communities* visait des territoires et des ménages défavorisés, 15 % du *CERO* devant être délivré dans des zones rurales.

¹⁰ « Chaleur abordable »

¹¹ Littéralement, « Obligation de réduction des coûts de chauffage domestique »

¹² Réduction des émissions de CO₂

Jusqu'en mars 2017, plus de 600 000 mesures d'efficacité énergétique ont été réalisées grâce à l'ECO. À cette date, une prolongation du programme a été décidée par le gouvernement, avec des modifications, à titre expérimental en 2018, avant qu'une version à long terme soit actée. Les critères d'éligibilité vont être élargis intégrant notamment les ménages vivant dans des logements sociaux ayant un classement EPC E, F ou G qui pourront bénéficier de l'Affordable Warmth. Cependant, cela s'accompagne d'une baisse du budget allouée au programme et de la fin de l'obligation Carbon Saving Communities ».

Les fournisseurs de gaz ont l'obligation d'aider les précaires énergétiques à se connecter à leur réseau avec le Fuel Poor Network Extension Scheme¹³ (FPNES) mis en place par l'Ofgem en 2008. Ce programme finance le raccordement des ménages vulnérables au réseau de gaz, cette source d'énergie étant généralement la moins chère. Pour être éligibles, les ménages doivent être précaires énergétiques selon le critère du LIHC, ou vivre dans les zones les plus pauvres et être bénéficiaires de certains programmes. 43 000 raccordements ont été réalisés depuis 2012 et un objectif de 77 000 raccordements supplémentaires d'ici 2021 a été fixé.

Pour un meilleur repérage : l'accompagnement et l'appui des intermédiaires

En hiver 2015-2016, le DECC a lancé le Réseau des grandes économies d'énergie (Big Energy Saving Network), un programme de £1,7 millions cofinancé par l'association National Energy Action, qui vise à faire profiter les précaires énergétiques de la concurrence du marché. Le programme forme un réseau parmi les associations et communautés locales afin d'aider les consommateurs vulnérables à diminuer leurs dépenses en énergie, en les conseillant sur les tarifs en vigueur et sur leur éligibilité aux programmes existants. Le public ciblé est constitué des personnes vulnérables au sens large : les personnes à bas revenus, les bénéficiaires d'allocations, les personnes avec handicap, celles n'ayant pas de connexion internet, etc.

Le secteur sanitaire et les médecins sont également impliqués dans le repérage des ménages vulnérables via des programmes locaux qui leur donne la possibilité de prescrire des mesures d'efficacité énergétiques, comme des travaux de rénovation, lorsqu'ils identifient des symptômes liés à l'inconfort thermique. Les précaires énergétiques n'ayant pas forcément conscience de leur situation, et n'ayant pas forcément de contacts avec les instances de repérage habituelles, les médecins généralistes constituent un point d'entrée original et efficace. Le premier programme de ce type a été expérimenté à Sunderland, au Nord de l'Angleterre en 2014. Six patients souffrant de pathologies liées au froid, se sont vus prescrire par des médecins un certificat leur donnant droit à une aide de 9 000 £ financée par l'antenne locale du NHS, pour que leur logement soit rénové. Des mesures telles que l'isolation intérieure ou extérieure, la pose de double-vitrage et l'installation d'une chaudière plus performante ont permis d'augmenter de 3°C la température moyenne des logements et de réduire leur consommation d'énergie de 36 %. Par ailleurs, les consultations médicales de ces patients ont diminué d'un tiers, prouvant l'impact positif de ces mesures sur la santé. De tels dispositifs se sont multipliés dans le pays, sans pour autant faire l'objet d'une généralisation au niveau national, malgré les promesses du gouvernement.

Un autre programme original s'appuie lui sur une approche géographique : le programme Warm Zone, mis en place en 2001 et cofinancé par les gouvernements locaux, la National Energy Action (NEA), l'Union européenne, les fournisseurs d'énergie et d'autres partenaires. Le projet consiste à mener des actions contre la précarité énergétique dans des zones définies avec une démarche de porte-à-porte systématique, en collaboration avec des acteurs locaux tels que les autorités locales, les sociétés immobilières, les fournisseurs d'énergie, et le secteur sanitaire. Dans les zones définies, l'ensemble des ménages sont démarchés.

Les approches géographiques

Les programmes Warm Zone durent entre deux et quatre ans et bénéficient à toute personne qui en fait la demande, sans distinction liée au revenu. Dans les quartiers ciblés par la mesure, plusieurs étapes sont mises en place. Les ménages bénéficient tout d'abord d'une information par courrier, destinée à leur présenter le dispositif. Ensuite, une évaluation de leur situation est réalisée via un questionnaire rempli à domicile, ce qui permet notamment de savoir si ces ménages peuvent bénéficier d'aides ou de mesures gratuites. Ceux n'y ayant pas droit se voient néanmoins proposer des mesures

¹³ Programme d'extension du réseau des précaires énergétiques

à prix réduits. Des experts déterminent les besoins en travaux qui seront réalisés par des professionnels sélectionnés par le programme. Cette approche a le mérite de limiter la stigmatisation des précaires énergétiques, puisque tous les ménages d'un secteur sont visités, mais aussi d'atteindre des ménages qui n'auraient pas été identifiés par ailleurs, d'autant que le programme se base sur du long terme et plusieurs visites sont effectuées, propices à créer une relation de confiance. Mais face au coût que représente un tel programme, le gouvernement s'est désengagé de Warm Zone qui est devenu en 2004 une filiale de l'association NEA.

Au Pays de Galles, un programme basé sur des critères géographiques a également été mis en place : le programme Arbed¹⁴ du gouvernement gallois a pour objectif de diminuer la dépense énergétique des ménages en délivrant des mesures d'efficacité énergétique à travers des projets locaux dans des communautés fragiles. Ce programme permet non seulement de lutter contre la précarité énergétique, mais aussi de relancer le développement économique en privilégiant l'emploi local. De 2009 à 2012, la première phase d'Arbed a constitué le plus important programme de ce type initié au Royaume-Uni. £68 millions ont été investies, plus de la moitié venant du gouvernement, le reste des autorités locales, des bailleurs sociaux et des fournisseurs d'énergie. Cette somme a permis de réaliser des travaux de rénovation tels que remplacer les fenêtres, les chaudières ou installer des pompes à énergie et des panneaux solaires dans des zones sensibles. 7 500 ménages en ont bénéficié, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement, de réduire les émissions de CO2 et de réaliser des économies. Par ailleurs, l'emploi local a été stimulé avec la création de plus de 1 000 emplois depuis 2012. La seconde phase du programme débutée en 2012 bénéficie quant à elle de £45 millions provenant en grande partie du fond européen de développement régional, mais aussi du gouvernement gallois.

Ce programme s'inscrit dans le plan Warm Homes du Pays de Galles avec le programme Nest, géré par British Gas, fournisseur de gaz. Nest propose des conseils gratuits pour réduire sa facture d'énergie à tous les ménages et délivre des mesures d'efficacité énergétique, elles aussi gratuites, aux ménages éligibles. Ces derniers sont ceux vivant dans le parc privé touchant des allocations et ayant un logement dont l'EPC est classé E, F ou G, et non les réels précaires énergétiques. Plus de 85 000 ménages ont bénéficié du programme depuis 2011, dont 23 700 ayant reçu des mesures d'efficacité énergétique.

Des initiatives locales porteuses

Les autorités locales ont maintenant la responsabilité de lutter contre la précarité énergétique, si elles manquent de financement pour développer des programmes ambitieux et efficaces, de nombreuses initiatives originales telles qu'Arbed et Nest ont pu émerger localement.

Le conseil de la ville de Plymouth a par exemple soutenu financièrement la coopérative Plymouth Energy Community (Communauté Énergétique de Plymouth), une coopérative créée en 2013 qui vise à utiliser les sujets liés à l'énergie au profit de la communauté locale : les trois objectifs sont d'améliorer l'efficacité énergétique de la ville, créer des énergies vertes et réduire les factures énergétiques. L'adhésion à la coopérative est gratuite et ouverte aux résidents, entreprises, associations, et institutions liées au logement de Plymouth et de ses environs. Le Conseil de la ville considère que l'investissement dans ce projet est un moyen de stimuler l'emploi, augmenter les revenus et d'investir dans l'économie locale.

Pour parvenir à ses objectifs la coopérative met en place un service de changement de fournisseur. Un partenariat avec British Gas lui permet de s'appuyer sur le programme ECO pour offrir des mesures d'isolation « légères » souvent gratuites, ainsi que des prêts pour des mesures plus lourdes. Elle délivre par ailleurs des conseils via un service téléphonique et un réseau de volontaires, et enfin elle met en place une installation de panneaux solaires grâce à des investissements personnels et un prêt du conseil de la ville, les bénéfices ayant vocation à financer d'autres initiatives.

Le programme Healthy Homes (Maisons Saines) mis en place de 2009 à 2013 dans la ville de Liverpool fait figure de modèle parmi ces initiatives locales. Healthy Homes a été lancé suite au constat par les autorités sanitaires que le très mauvais état du parc de logement local est à l'origine de pathologies psycho-sociales importantes. Ce programme financé par les autorités sanitaires et coordonné par la municipalité met en place une approche géographique et cible les zones les plus défavorisées de la ville où les performances énergétiques des bâtiments sont les plus faibles et où les ménages vulnérables sont les moins facilement repérables. Les membres du programme y font du porte-à-porte pour informer sur le programme et réaliser des diagnostics, afin d'éviter un maximum le

¹⁴ « Arbed » signifie « épargner » en gallois

non-recours. Le financement à hauteur de £6 millions par l'autorité sanitaire locale a permis à la ville de s'émanciper du gouvernement central et de mener ce programme ambitieux pendant quatre ans sans pâtir des coupes budgétaires du gouvernement.

Contrairement aux politiques nationales de lutte contre la précarité énergétique fragmentées, ce programme a su coordonner des acteurs variés et adopter une démarche transversale liant politique de l'emploi, de la santé, de l'éducation. La situation de l'individu y est abordée dans sa globalité et les ménages sont mis en relation avec un groupe de professionnels variés : médecins, éducateurs, conseillers pour l'emploi, services sociaux, logement et énergie, etc. Pendant les quatre ans du programme, 28 179 ménages ont été contactés, plus de 21 000 mises en relation ont été établies et des partenariats avec 55 médecins pour identifier les patients vulnérables et les sensibiliser ont été mis en place.

Il s'agit finalement plus d'un programme de lutte contre les inégalités sociales qu'un programme ciblé sur la précarité énergétique, qui a l'avantage de ne pas se contenter d'agir sur un aspect de la situation des individus, d'autant que la précarité énergétique est le résultat de plusieurs facteurs et a des conséquences sur l'ensemble de la vie quotidienne des personnes concernées.

Entretien avec Brenda Boardman - *Environmental Change Institute*

Qu'est ce qui caractérise les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique au Royaume-Uni et comment ont-elles évolué ces dernières années?

Au Royaume-Uni, il n'y a actuellement pas de politique gouvernementale de lutte contre la précarité énergétique. Depuis la crise de 2008, le gouvernement s'est désengagé et les programmes publics se sont arrêtés. Il a par la suite obligé les fournisseurs d'énergie à investir l'argent des consommateurs dans des mesures d'efficacité énergétique, et depuis 2017, l'accent a été mis sur la précarité mais avec des investissements et des mesures limités. Environ 10 % de ces ménages sont identifiés par les autorités locales en combinant leurs connaissances sur la localisation des habitations inefficaces énergétiquement et des faibles revenus. Avant la crise de 2008, les programmes se traduisaient par des mesures légères telles que l'isolation des murs creux, mais un grand nombre de ménages en ont bénéficié.

Les législations récentes ont introduit la notion de résultat en matière d'efficacité énergétique. Il est dit notamment que les précaires énergétiques devront vivre dans un logement classé C d'ici 2030, et que depuis le mois d'avril 2018, les propriétaires privés ne peuvent plus louer un logement classé F ou G. Si ces mesures sont louables, on peut néanmoins déplorer l'absence de stratégie gouvernementale permettant d'atteindre les objectifs. Les propriétaires bailleurs ne sont pas informés et les locataires concernés ne savent pas qu'ils vivent dans un logement classé F ou G. En outre, il n'y a pas de lien entre ces objectifs et les mesures d'efficacité énergétique que les fournisseurs d'électricité doivent financer.

Y a-t-il des différences entre l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord ?

Ces quatre pays ont tous des politiques différentes. Seule l'Angleterre utilise la définition « bas revenus, coûts élevés » (*low income, high cost*) de John Hills. Les trois autres utilisent toujours la définition des 10 % de revenus consacrés aux dépenses énergétiques.

Dans ces trois pays, les mesures sont financées par les gouvernements et l'Irlande du Nord est celui qui s'est doté des programmes les plus efficaces. Un des obstacles dans les pays européens est celui de la collecte des données. Au Royaume-Uni, nous avons un très bon système de collecte des données sur le profil des ménages et l'efficacité énergétique de leur logement. Le croisement de ces informations est

très efficace. L'Irlande du Nord a ainsi identifié des zones restreintes, regroupant environ 125 ménages, et dans lesquelles le risque de précarité énergétique est très élevé. Au sein de ces périmètres, la part des ménages en situation de précarité énergétique peut atteindre 85%. Compte tenu de ces enjeux, le gouvernement travaille avec les autorités locales et consacre des sommes importantes pour rendre les logements plus efficaces sur un plan énergétique.

Comment les ménages concernés sont-ils repérés ?

Il y a deux niveaux de repérage. La première étape permet d'identifier les ménages grâce à l'analyse statistique des données nationales, qui offre un niveau de précision satisfaisant. La deuxième étape consiste à rencontrer les ménages pour connaître précisément leurs ressources. En Irlande du Nord, les ménages sont éligibles aux aides publiques en dessous d'un seuil de revenu de £20 000 par an. Ainsi, l'enjeu est de parvenir à évaluer précisément la situation des ménages et les solutions adaptées, au cas par cas, lors des visites à domicile, ce qui exige des compétences particulières, à la fois sociales et techniques.

Evidemment, les ménages se définissent rarement « précaires énergétiques » car il s'agit d'une catégorie à la fois abstraite et stigmatisante. Si on leur demande s'ils sont assez chauffés, s'ils ont des difficultés à payer leur facture d'électricité ou de gaz en hiver, alors ils peuvent se manifester. L'intérêt des approches par secteur géographique c'est d'éviter de stigmatiser tel ou tel ménage, puisque tous les foyers d'un même secteur sont étudiés.

De nombreuses personnes, que j'appelle les « précaires énergétiques cachés » vont systématiquement refuser les aides publiques qui leur sont proposées. Ils ont souvent un bailleur privé, et craignent de se mettre en mauvais terme avec lui. Leur situation est si précaire qu'ils ne veulent pas prendre le moindre risque de l'empirer. Cette catégorie est surtout constituée de femmes retraitées vivant seules.

D'autres, que j'appelle les « précaires énergétiques chaotiques » ont des difficultés à gérer leur budget, ils peuvent avoir des problèmes d'addiction, ou des troubles psychologiques. Certains d'entre eux sont très difficiles à aider mais en auraient désespérément besoin.

Par quels acteurs la lutte contre la précarité énergétique est-elle prise en charge?

Actuellement, plus personne ne prend en charge la précarité énergétique. Le gouvernement encourage les consommateurs à tirer profit de la libéralisation du marché, en changeant de fournisseur. Une solution qui s'avère très aléatoire puisqu'elle permet en théorie d'économiser plusieurs centaines de livres par an, en optant pour un fournisseur moins cher, mais celui-ci peut augmenter ses prix du jour au lendemain. C'est une solution qui peut soulager les ménages à court terme mais qui ne permet pas de sortir durablement de la précarité énergétique.

Lutter efficacement contre la précarité énergétique passe par des mesures d'efficacité énergétique. Le coût de ces mesures est important puisqu'il s'agit de travaux de rénovation – contrepartie à un problème résorbé durablement.

À l'inverse, les politiques curatives, à savoir les aides financières, impliquent un soutien récurrent et ne permettent pas de traiter le phénomène à la source.

Aucun gouvernement britannique n'a investi les fonds nécessaires pour lutter efficacement contre la précarité énergétique.

Quels sont les principaux obstacles à la lutte contre la précarité énergétique et comment pourraient-ils être surmontés?

Les deux principaux obstacles pour lutter contre la précarité énergétique dans le pays sont tout d'abord de repérer les ménages concernés, puis d'obtenir les financements nécessaires aux travaux de rénovation. Cela implique un

engagement politique. De nombreuses personnes en situation de précarité énergétique ont des problèmes de santé, comme des maladies respiratoires ou des troubles psychologiques dus au stress induit par le froid. Investir dans l'efficacité énergétique permettrait de réduire les dépenses de santé.

Au-delà d'un raisonnement basé sur le rapport coûts-bénéfices de la lutte contre la précarité énergétique, dans un contexte de changement climatique, nous devons impérativement améliorer l'efficacité énergétique du parc de logement afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Quelles sont selon vous les initiatives ou politiques les plus efficaces ?

Il y a de nombreuses initiatives locales qui accompagnent les ménages afin qu'ils puissent bénéficier des aides ou des allocations auxquelles ils ont droit. Mais la plupart ne sont pas en mesure de financer des travaux d'amélioration énergétique, dont le montant avoisine souvent £20 000 par maison.

Selon moi, tous les programmes basés sur des secteurs ciblés sont de bons exemples. En Irlande du Nord, le programme Warm Zone repose sur ce type d'approche. Une zone géographique est définie et le programme est mis en place pour plusieurs années. La qualité du programme repose sur un travail de proximité auprès de chaque habitant, réalisé par des professionnels et non par des bénévoles.

Il s'agit de visites à domicile régulières destinées à évaluer la situation du ménage, à présenter le programme et à lever les réticences.

Chaque situation est différente et la finesse du diagnostic permet de trouver les solutions les mieux adaptées.

Les leçons à tirer de ce précurseur

L'institutionnalisation précoce de la catégorie et son inscription dans la loi ont sans doute joué un rôle dans son appropriation par les acteurs institutionnels. Une grande diversité d'acteurs a investi le sujet, ils sont issus du secteur social ou sanitaire, du monde de l'énergie ou de la recherche, ou encore du tissu associatif. En 2000, la loi Warm Homes and Energy Conservation Act pose l'obligation de lutter contre le phénomène et de l'éradiquer en 15 ans, entraînant la mise en place d'une large palette de mesures allant de l'aide au paiement des factures, qui permettent de soulager à court terme, aux mesures de rénovation thermique des logements, seules à même de protéger durablement les ménages contre la hausse des prix de l'énergie.

De l'importance du ciblage

Mais faute d'une représentation fine de la catégorie sociale, les politiques publiques ne sont pas parvenues à réduire significativement la précarité énergétique. Les politiques redistributives et préventives mises place au Royaume-Uni s'adressent généralement aux bénéficiaires de prestations sociales. Les programmes nationaux reposent donc sur une représentation tronquée des précaires énergétiques. A titre d'exemple, les retraités de plus de 70 ans, percevant une faible pension, sont systématiquement ciblés par les aides financières et les mesures de rénovation thermique. Brenda Boardman a pourtant montré que ce groupe ne représente que 19 % des personnes en situation de précarité énergétique. Cela masque tout un pan de la précarité énergétique, puisque seuls les individus qui perçoivent des allocations sont ciblés.

Cette situation est d'autant plus alarmante que le financement des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique a été transféré, du Trésor public vers un système de taxes prélevées sur les factures de tous les consommateurs, y compris des précaires énergétiques non identifiés et des consommateurs vulnérables. Or ces derniers tendent à consommer davantage compte tenu de l'inefficacité thermique de leur logement. Ils participent donc proportionnellement plus que les autres au financement des politiques de lutte contre la précarité énergétique sans être garantis d'en bénéficier. Le Royaume-Uni illustre ainsi l'importance de s'accorder sur une définition des ménages à risque pour ne pas mettre en place des mesures coûteuses et inefficace.

Le désinvestissement de l'État central au profit du local et du secteur privé

Si la prise en compte précoce du phénomène et du problème de mal logement a permis au Royaume-Uni de devenir un modèle en matière de rénovation, depuis 2012 le sujet de la précarité énergétique tend à devenir secondaire dans l'agenda politique. En accord avec l'idéologie libérale du pays, l'État se désengage de cette lutte qu'il délègue à d'autres acteurs.

Tout d'abord au marché de l'énergie et à son régulateur, l'Ofgem, censé protéger les consommateurs. Sachant que la libéralisation du marché n'a pas eu l'effet escompté sur les prix de l'énergie, au contraire, ni sur la marge de manœuvre des consommateurs : elle a entraîné une complexification des tarifs, une augmentation de l'incertitude et de nombreux consommateurs restent captifs des six fournisseurs dominants : les Big Six.

Les énergéticiens se sont vu imposer de plus en plus d'obligations en matière de lutte contre la précarité énergétique dont le financement tend à basculer du public au privé. Aujourd'hui, ce sont les fournisseurs qui financent le seul programme national de rénovation : l'ECO. La prise en charge de ce qui relève d'un service public et de la solidarité par des acteurs privés ayant des exigences de rentabilité pose question. Le risque est de voir se renforcer un traitement inégal du phénomène et de favoriser les catégories les plus facilement identifiables au détriment des moins visibles.

Les autorités locales se sont, elles aussi, vu transférer des compétences en matière de lutte contre la précarité énergétique, mais sans bénéficier de dotations supplémentaires. Sans obligations et dans un contexte de restrictions budgétaires, elles sont peu encouragées à agir, et le principe d'égalité territoriale est mis en péril.

Des initiatives locales intéressantes ont cependant pu voir le jour. Notamment des projets basés sur une approche géographique à l'image du programme Warm Zone. Il s'agit de définir les quartiers les plus précaires et de s'implanter plusieurs années dans ces zones très restreintes, pour y effectuer un porte-à-porte systématique afin d'informer sur le programme et de réaliser des diagnostics. Une fois le bilan de leur situation dressé, les ménages reçoivent des conseils pour réduire leur consommation, changer de tarif et bénéficier des dispositifs ou allocations existants. Ce porte-à-porte systématique

permet de repérer les précaires énergétiques invisibles, d'établir un lien de confiance en revenant plusieurs fois, ce qui permet aussi d'augmenter les chances de trouver un moment propice pour entreprendre des travaux de rénovation : certains ménages sont dans une situation tellement vulnérable qu'il est dur de leur faire accepter de changer leur situation et de prendre le risque de la dégrader. Autre avantage, cela permet d'éviter la stigmatisation car tout le quartier est concerné. Ce programme a cependant pâti d'un manque de moyens financiers.

Une autre initiative exemplaire a été mise en place à Liverpool lors du programme *Healthy Homes* qui s'est illustré par sa transversalité, à rebours des politiques publiques sectorielles et atomisées. L'originalité du programme a été de prendre en compte la situation des ménages dans leur globalité (santé, situation économique et sociale, logement, énergie, etc) pour apporter une réponse personnalisée permettant des améliorations durables. Cela a été permis par la coopération de nombreux acteurs issus de secteurs divers. Si ce programme ne cible pas spécifiquement la précarité énergétique, il est un bon moyen d'en faire sortir les ménages, le phénomène étant complexe et ses causes ne se limitant souvent pas à un seul facteur.

Malgré son désinvestissement croissant, le gouvernement central a innové dans la lutte contre la précarité énergétique en s'appuyant sur la loi pour imposer des standards d'efficacité énergétique. Depuis 2011, un objectif légal a été fixé, celui d'atteindre une qualité énergétique des logements de niveau C selon les critères EPC, à l'horizon 2030, avec des objectifs pallier : E d'ici 2020 et D d'ici 2025. Les propriétaires auront l'interdiction de louer des logements ne respectant pas ces critères et encourront des sanctions légales en cas d'infraction. Reste à mener une campagne de communication pour que les individus soient informés de leurs droits et devoirs, et à mettre en œuvre des dispositifs pour aider les propriétaires qui en ont besoin à réaliser les travaux nécessaires. La réglementation est une forme peu coûteuse de l'action publique, mais elle doit s'accompagner de dispositifs pour permettre à tous les citoyens de s'adapter sans pénaliser les plus précaires.

L'invisibilité politique de la précarité énergétique en Allemagne

En Allemagne, les autorités publiques n'ont pas inscrit la précarité énergétique à l'agenda politique. Elle est appréhendée comme un des aspects de la précarité au sens large. Le pays considère que le système social est suffisant pour pallier les besoins énergétiques car un forfait électricité et une prise en charge des frais de chauffage sont accordés aux allocataires. Des actions sont menées afin de maîtriser le coût de l'énergie, mais la précarité énergétique ne fait pas l'objet de politiques publiques spécifiques. Le consensus sur l'efficacité du système social et l'objectif ultime de transition énergétique empêchent sa mise à l'agenda politique. La précarité énergétique a néanmoins émergé dans le débat public en 2011, suite à la forte augmentation des prix de l'énergie, due aux effets conjoints de la libéralisation du marché et de la transition énergétique.

Les difficultés croissantes d'une partie de la population

Reconnaître la précarité énergétique en Allemagne impliquerait une remise en question du consensus social sur la transition énergétique. Celle-ci est financée par des taxes sur la consommation d'énergie qui représentent une part croissante des factures, presque 20 % du prix de l'électricité en 2013. Quant aux acteurs sociaux, ils considèrent la précarité énergétique comme une des conséquences de l'accroissement des inégalités sociales.

Il n'y a donc pas de définition officielle du phénomène, ni de mesures ciblées ou de statistiques sur le sujet. Son ampleur est difficile à mesurer. À partir des années 2000, des instituts de recherche ont commencé à étudier le phénomène en se centrant sur la consommation d'électricité. Ces études ont montré que le taux d'effort énergétique moyen des plus pauvres est en dessous du seuil britannique de 10 %. En appliquant cet indicateur, on pourrait conclure que la précarité énergétique n'est pas vraiment un sujet en Allemagne. Cependant, l'augmentation des inégalités, qui s'illustre par l'écart croissant entre les revenus, et l'augmentation des prix de l'énergie sont à l'origine des difficultés des ménages. A cela s'ajoute un système fiscal qui taxe la consommation des ménages sans différencier les situations et qui pèse donc proportionnellement plus sur les ménages les plus modestes.

La sobriété énergétique ou le paradigme de responsabilisation des individus

Ce refus de reconnaître le phénomène est dénoncé par des ONG, confrontées à de plus en plus de demandes de la part des ménages. Le débat en Allemagne repose essentiellement sur la capacité du système social à répondre aux besoins d'une partie de la population qui risque la coupure d'énergie faute de pouvoir s'acquitter de ses factures. Tandis que les organisations civiles tentent d'alerter les autorités, l'État refuse de reconnaître son impuissance à réguler le marché et à redistribuer les bénéfices de la libéralisation aux consommateurs. Le principe de subsidiarité ne lui permet pas de contraindre les entreprises comme le fait le Royaume-Uni.

À la fin de l'année 2012, le ministre de l'Environnement a organisé des tables rondes avec les représentants de la société civile. Un consensus est né sur la maîtrise des consommations comme stratégie de protection contre la hausse des prix. La sobriété énergétique constitue par ailleurs un des piliers de la transition énergétique et tous les citoyens sont invités à fournir des efforts dans cette direction. L'État mise donc sur la réduction de la consommation individuelle et la responsabilisation des consommateurs d'énergie. Si ce paradigme de responsabilisation des ménages peut leur permettre d'être acteurs de leur situation, il a non seulement des effets stigmatisants sur les précaires énergétiques mais il occulte aussi les causes structurelles de leur situation, tout comme les failles du système.

Des acteurs pris dans des contraintes budgétaires

Le système allemand repose, d'une part, sur le fédéralisme et une répartition des compétences entre chaque échelon, et, d'autre part, sur un modèle social corporatiste de négociation entre l'État et les partenaires sociaux. Les mesures spécifiques de lutte contre la précarité énergétique sont le plus souvent à l'initiative de communes, d'associations ou de sociétés immobilières. En 2012, le ministère de l'Environnement a cependant organisé des tables rondes avec les partenaires sociaux pour discuter des moyens de maîtrise de la consommation d'énergie dans un contexte d'augmentation des prix. Mais l'absence du ministère de l'Économie a illustré le manque de coordination de la politique énergétique.

Le marché de l'énergie, un acteur impossible à réguler

Les prix de l'énergie ont joué un rôle important dans l'émergence de la précarité énergétique en Allemagne. La libéralisation du secteur de l'énergie et les taxes destinées à financer la transition énergétique ont entraîné une forte augmentation de la facture acquittée par les ménages. L'Allemagne arrive en effet en troisième position des pays européens, ayant les prix de l'électricité les plus élevés pour les particuliers. En 2013, la dépense mensuelle d'électricité pour une consommation moyenne de 3 500 kilowatts/heure était de 84 € dont environ un quart dû à la combinaison de la surtaxe de la Loi de Transition Énergétique (German Renewable Energy Act (EEG) et de la taxe sur l'électricité.

Les fournisseurs d'énergie sont soumis au principe de service universel inscrit dans la loi de 1998 sur l'énergie (EnWG). Obligation est faite au fournisseur dominant de proposer un contrat à tous les clients locaux, mais sans obligation de prix, ce qui rend les clients les plus démunis captifs des fournisseurs universels sans bénéficier de prix avantageux. Les fournisseurs ont aussi des restrictions en matière de coupures et doivent respecter le principe de proportionnalité : n'intervenir qu'en dernier recours et seulement après avoir considéré la situation du ménage. Cependant c'est à la discrétion du fournisseur d'estimer si la coupure est « appropriée ou proportionnelle » et les coupures en plein hiver ne sont pas interdites.

La loi sur l'énergie affirme aussi l'autonomie tarifaire des fournisseurs, ainsi l'État ne peut ni réguler les prix, ni imposer des tarifs sociaux, ceux-ci relèvent d'une démarche volontaire des fournisseurs. Son seul moyen d'intervention sur les prix se fait par le biais des taxes.

L'importance des autorités locales

En Allemagne, la commune est le pilier de la politique sociale. Tout d'abord, elle détient des parts dans les régies municipales et tire bénéfice du marché de l'énergie. Ensuite, la commune a pour mission de garantir les besoins de base des citoyens, dont l'accès à l'énergie, avec l'aide des acteurs locaux tels que les services sociaux et agences de l'emploi, mais uniquement les bénéficiaires des allocations sociales, ce qui exclut les personnes en situation de non-recours ou les travailleurs pauvres. Les communes ont la responsabilité d'attribuer des aides au logement et au paiement des factures de chauffage. Il y a dans ce contexte une disparité territoriale importante, entre l'Ouest et l'Est notamment. Depuis la crise de 2008, les besoins en aides sociales qui pèsent sur les communes se sont accrus, tout comme la pression de l'État pour que les communes réduisent leur déficit budgétaire. Les communes sont alors incitées à réduire leur budget social en misant sur les mesures de réduction des consommations.

Le secteur associatif : un acteur mobilisé qui connaît des concurrences internes

Face au refus des pouvoirs publics de prendre en compte la précarité énergétique et à l'augmentation des ménages en difficulté, auxquels les acteurs de terrain sont confrontés, le secteur associatif devient un acteur important, à la fois capable d'interpeller les pouvoirs publics et de mettre en place un filet de secours pour les plus démunis, à défaut de voir émerger une politique adaptée. Cependant ce secteur fait face à des difficultés financières et se retrouve mis en concurrence pour toucher des aides de l'État.

Parmi les associations, Caritas joue un rôle de premier plan. Elle met en œuvre un programme national pour aider les consommateurs vulnérables à réduire leur consommation. Son action a contribué au débat public sur le sujet. Des associations de consommateurs sont mobilisées sur le sujet des coupures d'électricité. Depuis 2007, l'association « *Bund der Energieverbraucher* » (fédération des consommateurs d'énergie) fait ainsi campagne pour les interdire, et défend les consommateurs en les informant sur leurs droits ou en intervenant auprès des fournisseurs.

Une prise en charge de la précarité énergétique malgré son invisibilité politique

À défaut d'un plan national de lutte contre la précarité énergétique en Allemagne, des mesures sont prises en faveur des trois causes identifiées de la précarité énergétique.

La gestion de la pauvreté par l'aide sociale

L'Allemagne est dotée d'un système social assez complet et les prestations comprennent des aides pour accéder à l'énergie. La sécurité sociale inclut une aide au paiement des factures d'énergie. Les coûts en chauffage et en eau chaude des allocataires sont pris en charge, tant que ceux-ci sont considérés comme étant « appropriés ». C'est aux municipalités, qui financent en majorité ce paiement, de définir un seuil de coût « approprié », pénalisant ceux ayant des besoins énergétiques plus élevés, de par leur situation ou la faible efficacité énergétique de leur logement et de leurs équipements.

Les ménages reçoivent aussi un paiement forfaitaire mensuel (le *Regelbedarf*) pour couvrir leurs besoins de base. Celui-ci comprend une partie dédiée au paiement des factures d'électricité pour la cuisine et les usages spécifiques. Le montant de cette aide est le même dans tout le pays et dépend de la composition des ménages : pour un ménage avec une seule personne, il était de 409 € en 2017, dont 35 € sont alloués au paiement des factures d'électricité.

Les aides au revenu et au paiement des factures visent à atténuer les difficultés financières des ménages, il s'agit essentiellement de limiter les effets de la précarité énergétique, sans véritablement remédier à ses causes. De plus ces aides ne suffisent pas à couvrir les besoins des ménages, d'autant qu'il y a un fort taux de non-recours dû à un manque d'information, ou encore à la crainte de la stigmatisation.

Il existe enfin des aides à la maîtrise de l'énergie. Par exemple les aides de la banque d'investissement Allemande, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Celles-ci ne sont pas octroyées sous conditions de ressources, mais avec obligation de résultats en matière d'efficacité énergétique. Or du fait de la faiblesse de leurs revenus, les ménages vulnérables ont une capacité à investir très faible et n'ont souvent pas accès au crédit. L'outil fiscal n'est pas non plus adapté pour les inciter à réaliser des travaux d'efficacité énergétique, car une majorité d'entre eux ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. Autre point de blocage, une partie des ménages en précarité énergétique sont locataires et dépendent de la volonté de leur bailleur pour effectuer des travaux de rénovation énergétique.

Le conseil en énergie, une approche plébiscitée

En accord avec le paradigme de responsabilisation des citoyens, les dispositifs de conseil ont du succès dans le pays, à l'image du programme « *Stromspar-Check* » (évaluation d'économies d'électricité). Il s'agit du seul programme national de réduction de la consommation d'énergie qui s'adresse aux ménages à faibles revenus. Initié par l'ONG Caritas et l'*Energy Agency* (eaD) en 2008, il est financé par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Construction et de la Sécurité nucléaire (BMUB). L'objectif du programme est double : en premier lieu, il vise à aider les ménages qui perçoivent l'aide au revenu de base à diminuer leur consommation d'énergie. Cependant, cette catégorie ne recouvre pas précisément les ménages en situation de précarité énergétique, d'autant que, comme cela a été dit, il y a un fort taux de non-recours. En second temps, il cherche à réintégrer des chômeurs de longue durée dans le marché du travail en les formant au conseil en économie d'énergie. Ces derniers sont alors en capacité de réaliser des diagnostics énergétiques chez les ménages bénéficiaires, en vue de réduire leurs consommations d'énergie et d'eau, une approche qui permet de prendre en compte les caractéristiques du logement. Des équipements à basse consommation tels que des lampes à économie d'énergie ou des multiprises avec interrupteurs leur sont fournis gratuitement. Plus de 4000 conseillers énergétiques ont ainsi été formés. Le programme met l'accent sur une forme de mentorat, puisque les ménages qui participent au programme sont accompagnés par des personnes qui ont vécu des expériences similaires.

Dans le même esprit, le projet « *Heizspiegel* » est une campagne d'information en ligne pour la réduction de la consommation en énergie, et pour la protection du climat. L'entreprise CO2 online est à l'origine du projet, entièrement financé par le Ministère de l'environnement et les communes depuis 2004. Concrètement, il s'agit d'un site internet qui permet de comparer la consommation énergétique d'un ménage avec celle des habitants de sa commune, grâce au partage des données. Le site permet de surveiller sa consommation, et de simuler l'impact financier et écologique de mesures d'économie

d'énergie. Il propose par ailleurs des conseils personnalisés pour réduire sa consommation. Quand la consommation d'un locataire est plus élevée que celle des ménages occupant un logement identique, un courrier peut être envoyé au propriétaire bailleur pour l'inciter à isoler son logement.

La montée des initiatives locales

Les initiatives se développent de plus en plus à l'échelle locale. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, un programme a par exemple été lancé par l'association de consommateurs sur huit communes en coopération avec les acteurs locaux (fournisseurs d'énergie, les agences de l'emploi, Caritas, etc.). Il s'agit d'offrir aux ménages bénéficiant de l'aide sociale en difficulté de paiement, un service de consultation juridique et budgétaire. Le programme a aussi pour objet de faciliter la coopération des acteurs locaux en les réunissant.

À Berlin, un groupement d'associations locales, le « *Berliner Energietisch* », milite pour l'organisation d'un référendum visant à « recommunaliser » le réseau électrique et à créer une entreprise municipale (*Stadtwerk*), ce qui permettrait un contrôle local des prix et des politiques énergétiques.

Entretien avec Ines Imbert* - *European Institute for Energy Research (EIFER)*

L'Allemagne a-t-elle une définition officielle de la précarité énergétique ?

Non, l'Allemagne n'a pas de définition officielle de la précarité énergétique. Le Parti vert (*Green Party*) a demandé, dans une requête au gouvernement en 2012, de définir la précarité énergétique. Le gouvernement a simplement répondu qu'au niveau international, il n'existe pas de définition commune de la précarité énergétique.

Quelles sont les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique en Allemagne ?

Il y a une politique publique au niveau national en Allemagne, c'est le programme d'efficacité énergétique *Stromspar-Check*. Il a été lancé en 2008 par la branche allemande de l'association Caritas (DCV) en coopération avec l'Association des Agences de l'Energy en Allemagne (eaD). Aujourd'hui, le programme est financé par le Ministère de l'environnement dans le cadre de l'Initiative Nationale sur le Climat (Nationale Klimaschutzinitiative). L'objectif du programme est double : en premier lieu, il vise à aider les ménages qui reçoivent l'aide au revenu de base à diminuer leur consommation d'énergie. En second temps, il cherche à réintégrer des chômeurs de longue durée dans le marché du travail en les formant au conseil en économie d'énergie. De plus, l'idée d'avoir un mentorat de particulier à particulier, c'est-à-dire que les ménages qui participent au programme soient accompagnés par des personnes qui ont vécu des expériences similaires, est au centre du programme. À domicile, les ménages concernés reçoivent des conseils destinés à ajuster leurs comportements, une approche qui permet de prendre en compte les caractéristiques du logement. Enfin, les ménages reçoivent gratuitement des équipements à basse consommation.

Autre point important : l'Allemagne est dotée d'un système social assez complet. La sécurité sociale offre une aide systématique au paiement des factures d'énergie. Ce système comprend une aide au revenu de base (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*, ou *Hartz IV*) selon le livre II du code social (*Sozialgesetzbuch II*, ou *SGB II*) et une aide sociale (*Sozialhilfe*) conformément au livre XII du code social (*SGB XII*). Le système social supporte les coûts en chauffage et en eau chaude des allocataires, tant que ceux-ci sont

considérés comme étant « appropriés ». Cela signifie que chaque municipalité définit un seuil de coût approprié, ce sont elles qui supportent la majorité de ce paiement (environ 2/3, le reste étant payé par le gouvernement fédéral). Les ménages reçoivent en plus une aide forfaitaire mensuel (le *Regelbedarf*) pour couvrir leurs besoins de base, qui comprend une partie dédiée au paiement des factures d'électricité. Le montant de ce revenu est le même à travers le pays et dépend de la composition des ménages : pour un ménage avec une seule personne, il est de 409 € en 2017, dont 35 € sont alloués au paiement des factures d'électricité.

Ainsi, la qualité du système social est souvent mentionnée comme une des raisons pour lesquelles il n'y a pas de mesures spécifiques de lutte contre la précarité énergétique.

Quels sont actuellement les principaux obstacles dans la lutte contre la précarité énergétique et comment pourraient-ils être dépassés ?

En premier lieu, il n'y a pas d'autorité désignée pour lutter contre la précarité énergétique. Pendant ma thèse, j'ai interviewé plusieurs ministres (Ministres de l'Économie, de l'Environnement et des Affaires sociales).

À chaque fois, le ministre en question affirmait ne pas être responsable du sujet.

À mon avis, un des principaux obstacles est qu'il n'y a pas de véritable lobbying sur le sujet. Pendant l'été 2012, quand le phénomène a été très médiatisé, quelques organisations sociales ont été impliquées dans le débat, mais aucune d'entre elles n'est vraiment spécialisée sur le sujet de la précarité énergétique.

Elles sont plus généralement concernées par des problématiques de pauvreté. Je dirais qu'elles ont découvert la précarité énergétique lorsque le débat public a émergé et n'avaient pas d'expertise, et encore moins de connaissances scientifiques sur le sujet. Depuis, des recherches ont été conduites, j'imagine qu'un nouveau débat pourrait advenir et que les acteurs sociaux seront mieux préparés. Cependant, l'absence de lobbying spécifique à la précarité énergétique aujourd'hui, laisse entendre qu'il ne s'agit pas d'un problème sévère en Allemagne.

* Chercheuse, auteure de : *An inquiry into the material and ideational dimensions of policymaking. A case study of fuel poverty in Germany*, thèse à University of Konstanz, 2016

Le ciblage des politiques publiques ou des initiatives privées vous semble-t-il efficace?

Un point qui pourrait selon moi être amélioré concerne l'équilibre entre les aides et les coûts du chauffage pour les bénéficiaires des aides sociales. Chaque municipalité fixe un seuil de dépenses pour définir des coûts de logement et de chauffage appropriés. Cependant, dans les logements rénovés, les coûts plus bas de chauffage sont souvent compensés par des coûts de logement plus élevés. Cela est rarement pris en compte et les ménages ne sont pas autorisés à vivre dans ces logements, alors même que le coût total du logement additionné au chauffage n'excède pas le seuil total. Quelques villes ont modifié leur approche et considèrent maintenant ces deux coûts conjointement, c'est à dire qu'elles acceptent des coûts de logements plus élevés quand le certificat de performance énergétique prouve que les coûts de chauffage sont suffisamment bas. Mais cela n'est pas généralisé à l'ensemble du pays et les approches dominantes conduisent à une concentration des ménages pauvres dans le stock de logements délabrés.

Avez-vous des exemples d'initiatives qui marchent ? Pourquoi sont-elles efficaces et qu'est-ce qui les différencie des autres ?

À mon avis, le projet Stromspar-Check est un bon exemple car c'est une approche *bottom-up* développée par et avec des personnes qui connaissent très bien la situation des ménages concernés. De plus, le mentorat par des pairs offre une situation gagnant-gagnant, car les ménages touchés se sentent probablement plus à l'aise, et cela permet aux mentors de réintégrer le marché du travail.

Une autre initiative peut être intéressante à relayer : il s'agit d'une coopération entre une association de consommateurs, les services publics de l'énergie, Caritas et les agences locales de l'emploi, dans l'État Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Cet État est sûrement l'une des régions les plus affectées, car il y a un fort taux de chômage et beaucoup de ménages précaires. Le programme est financé par les fournisseurs d'énergie et par le gouvernement régional. Il consiste en des conseils pour les ménages en situation de précarité énergétique sur des aspects financiers et juridiques, afin de les aider à mieux connaître leurs droits et à contrôler leur budget. Les ménages ayant des difficultés à payer leur facture sont les cibles prioritaires du programme. Depuis le début du programme en octobre 2012, plus de 2000 ménages ont bénéficié de conseils.

Entretien avec Laura Düpre et Marlen Potthoff* - Caritas

L'Allemagne a-t-elle une définition officielle de la précarité énergétique ?

L'Allemagne n'a pas de définition officielle de la précarité énergétique et le pays tente de contourner la question. La définition britannique est reprise par certain-e-s chercheur-e-s et certains instituts mais le pays ne l'a pas adoptée officiellement.

Quelles sont les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique en Allemagne ?

Il n'y a pas vraiment de politique publique de lutte contre la précarité énergétique en Allemagne. Le programme *Stromspar-check* (*energy savings check initiative*) de notre association Caritas est une des mesures de lutte contre la précarité énergétique dans le pays mais il n'y a pas de stratégie officielle, le gouvernement ne veut pas prendre en charge de front ce sujet, mais plutôt de façon détournée.

Pour ce qui est des mesures d'efficacité énergétique, nous proposons un service de conseil et nous proposons des équipements pour un montant d'en moyenne 70 €, tels que des lampes à basse consommation, ce qui permet aux ménages de se prendre en charge. Notre programme est en lien avec les centres de recherche d'emploi, grâce auxquels nous pouvons toucher nos publics-cibles. Nous organisons ensuite un premier rendez-vous lors duquel nous vérifions les équipements et les comportements du ménage, ce qui peut être amélioré et ce qui doit être changé, comme par exemple les ampoules énergivores. Puis lors d'un deuxième rendez-vous, une information est donnée sur l'utilisation de dispositifs d'économie d'énergie.

Qui sont les acteurs intervenant sur le sujet ?

Certaines associations, comme Caritas, mettent en œuvre des programmes de lutte contre la précarité énergétique. Les services sociaux distribuent des aides pour l'accès au chauffage, à l'eau et à l'électricité. De son côté, le gouvernement a souhaité mettre l'accent sur l'efficacité énergétique. En Allemagne, de nombreux programmes financent les rénovations énergétiques à condition d'atteindre une certaine performance. Globalement la mobilisation sur le sujet est faible. Les coupures d'énergie sont assez rares chez les ménages vulnérables car les fournisseurs tentent de trouver des solutions ; leur image auprès de l'opinion en dépend. Par ailleurs, ils ont l'obligation de fournir tous les ménages.

Quels sont actuellement les principaux obstacles dans la lutte contre la précarité énergétique et comment pourraient-ils être dépassés ?

Caritas plaide pour une augmentation des aides au paiement des factures d'énergie, considérant qu'il manque en moyenne 10 euros par mois et par ménages précaires, et que cette somme est prélevée sur un autre poste de dépenses tel que la nourriture ou l'habillement. Les ménages ont beaucoup d'appareils ménagers très anciens et qui consomment trop d'énergie. Nous pensons qu'il devrait y avoir des mesures pour y remédier. De notre côté, nous avons mis en place un dispositif qui permet aux ménages de changer leur réfrigérateur, mais le problème est le même concernant les machine-à-laver, les lave-vaisselles, etc. Il devrait donc y avoir un programme pour que ces ménages puissent bénéficier d'appareils à basse consommation à des tarifs avantageux.

Pour nous, la stratégie de lutte contre la précarité énergétique devrait être une combinaison entre des actions de rénovation et des actions d'accompagnement des ménages : les soutenir, leur permettre de prendre en charge leur propre situation, comme nous faisons avec le *Stromspar-check*. Ces deux aspects sont fondamentaux : d'un côté les politiques d'efficacité énergétique améliorent la situation des ménages, d'un autre côté on leur donne la possibilité de mieux maîtriser leurs dépenses en ajustant leurs comportements. Enfin, un des problèmes en Allemagne est celui des prix élevés de l'électricité, liés aux taxes destinées à financer la transition énergétique, et qui pèsent sur leurs factures. D'autant que les ménages à bas revenus consacrent une part plus importante de leur budget aux dépenses énergétiques que les ménages aisés.

Avez-vous des exemples d'initiatives qui marchent ? Pourquoi sont-elles efficaces et qu'est-ce qui les différencie des autres ?

Citons bien sûr notre projet *Stromspar-check* qui atteint plus de 250 000 ménages accompagnés et des retours très positifs. Il y a aussi des initiatives locales intéressantes dans certaines villes, comme des tables rondes sur la précarité énergétique ou sur les coupures d'énergie. À Bielefeld, le loyer au mètre carré est limité selon l'efficacité énergétique du logement, ce qui motive les propriétaires à le rénover. Les associations de consommateurs proposent des guichets pour soutenir les personnes à bas revenus, mais elles ont beaucoup de mal à les atteindre, contrairement aux services sociaux qui savent comment toucher les ménages fragiles et bénéficient d'un capital confiance.

* Respectivement Projektassistent et Bundeskoordination

La précarité énergétique en Allemagne, révélateur d'une crise du système

Le débat allemand sur la précarité énergétique se distingue donc des voisins européens, en étant centré sur la politique de transition énergétique. De plus, les autorités considèrent que le système social garantit un accès minimal à l'énergie à tous les citoyens.

La précarité énergétique a cependant émergé dans le débat public allemand en 2011 suite à la forte augmentation des prix de l'énergie. Celle-ci provient des effets conjoints de la libéralisation du marché et de la transition énergétique financée par une taxation importante de l'électricité. Depuis la loi de 2000 sur les énergies renouvelables, l'Allemagne a en effet une obligation de rachat de l'électricité d'origine renouvelable, financée par une contribution prélevée sur les factures de l'ensemble des consommateurs. Celle-ci représente une part importante de leur facture.

Ainsi, le débat public porte sur le financement de la transition énergétique et son impact sur les ménages vulnérables, qui y contribuent de manière disproportionnée sans en bénéficier. Ces ménages ont des consommations souvent plus importantes de par la mauvaise qualité thermique de leur logement, tandis qu'ils n'ont pas les capacités financières d'investir dans la production d'électricité d'origine renouvelable, ce qui les exclut des tarifs de rachat.

Si la libéralisation du marché a été actée, la protection des consommateurs vulnérables et la lutte contre la pauvreté énergétique, inscrite dans les directives européennes de 2009, est moins avancée dans le pays. Les tarifs de vente de l'énergie ne sont pas réglementés, il n'existe pas de tarifs sociaux et les coupures ne sont pas encadrées. S'il existe un régulateur de l'énergie (la *Bundesnetzagentur*), chargé d'assurer la protection de tous les consommateurs, celui-ci n'a pas de responsabilité envers les consommateurs vulnérables. Cependant, des aides sociales pour payer l'énergie existent et sont souvent mises en avant pour montrer que l'Allemagne, bien que ne s'attaquant pas explicitement à la précarité énergétique, est tout de même active dans ce domaine.

Le problème de l'accès à l'énergie est finalement révélateur en Allemagne d'un problème plus large d'incapacité de l'État et du système social à garantir les besoins vitaux des citoyens, et notamment d'une part d'entre eux, fragilisés par la crise, la baisse des revenus et l'augmentation des prix de l'énergie liée à la transition énergétique. Rachel Guyet parle ainsi d'une « *pauvreté cachée, que les mécanismes de l'économie sociale de marché ne parviennent pas à enrayer* »¹⁵.

Fin 2012, le ministre de l'Environnement a organisé deux tables rondes avec les représentants de la société civile. Un consensus a émergé sur l'idée que la maîtrise de la consommation est le seul moyen dont disposent les ménages pour se protéger à long terme de la hausse des prix de l'énergie. On voit nettement se dessiner un paradigme de responsabilisation des consommateurs et de réduction des consommations énergétiques lié à la transition énergétique. Ce paradigme a pour effet de stigmatiser les précaires énergétiques comme étant incapables de réduire leur consommation ou ne participant pas à l'effort collectif. Il incite à privilégier les mesures qui reposent sur un changement du comportement des citoyens et une rationalisation de leur consommation. Ces dispositifs étant peu coûteux, cela permet aux communes, en charge d'assurer aux citoyens leurs besoins vitaux, de remplir cette obligation tout en respectant la rigueur budgétaire qui leur est imposée et sans que le fonctionnement du marché ou le financement de la transition énergétique ne soient remis en question.

¹⁵ Guyet, Rachel. « Chapitre 9 / Consensus autour de l'état social Allemand », *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014, pp. 255-284.

La Belgique, une attention croissante aux prix de l'énergie et à la protection des consommateurs

En Belgique, il n'y a pas de définition de la précarité énergétique en tant que telle. Les autorités sont cependant attentives au phénomène, et des dispositions spéciales ont été prises à destination des personnes à faibles revenus.

Une catégorie de ménages est protégée, elle varie d'une région à l'autre, mais un client protégé au niveau fédéral le sera également au niveau régional. Les clients protégés ont dès lors droit à un traitement spécial de la part des fournisseurs et des gestionnaires de réseau de distribution. Ces ménages sont souvent contraints par la mauvaise qualité thermique de leur logement, et dans l'incapacité financière de réaliser des investissements.

Si on applique la définition du taux d'effort de 10 %, presque 20 % des ménages belges sont en situation de précarité énergétique. Ils ont de faibles revenus et sont plus souvent locataires que propriétaires. Depuis la libéralisation du marché, la Belgique est très sensible aux variations de prix de l'énergie. Des facteurs structurels aggravent cette situation avec un parc de logements mal isolés et un système de transport basé sur la voiture individuelle. Or le pays est très dépendant sur le plan énergétique puisque 74 % de leur énergie est importée, contre 53 % pour l'ensemble des pays européens. Les plus pauvres sont bien sûr les plus touchés et les moins en capacité de s'adapter aux variations de prix, que ce soit à court ou à long terme. Par ailleurs, le système tarifaire actuel désavantage les petits consommateurs car les prix sont le plus souvent dégressifs en fonction des quantités consommées : plus un ménage consomme, plus ses tarifs seront avantageux.

Les habitations belges ont un niveau moyen de performance énergétique en dessous de la moyenne européenne. C'est le cas principalement dans les grandes villes où l'on trouve un bâti historique peu performant. Dans l'ensemble du pays, 77 % des bâtiments ont été construits il y a plus de vingt ans.

Des compétences partagées entre l'état fédéral, la Wallonie et la Flandre

L'État fédéral détient la compétence de protection des consommateurs. Des accords sont en place entre lui et les fournisseurs pour protéger les consommateurs des abus, comme le démarchage abusif, et imposer la clarté des factures. Il détermine également les tarifs sociaux qui s'appliquent aux clients protégés. Ceux-ci sont définis par le fait d'être bénéficiaire de certaines allocations, sans critère de revenu, ce qui exclut une partie des personnes vulnérables, comme les chômeurs de longue durée qui n'ont pas le droit aux allocations.

Le poids de l'énergie dans la consommation des ménages belges étant plus élevé que la moyenne de ses voisins européens, le gouvernement a mené une campagne d'information, « oser comparer », pour inciter les consommateurs tirer profit de la concurrence entre fournisseurs en changeant de forfait. Si ce genre d'initiative permet d'éviter les situations de monopoles et de faire prendre conscience aux consommateurs de leur marge de manœuvre, ces derniers ne peuvent échapper aux prix fixés par les fournisseurs.

En 2015, le gouvernement Wallon a mis en place un plan de lutte contre la précarité et contre la pauvreté dont le troisième axe porte sur l'énergie. Celui-ci prévoit l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, des actions pour l'accès à l'énergie, et pour la sensibilisation et l'accompagnement des ménages.

Le secteur social est aussi engagé sur le sujet en Wallonie. Les travailleurs sociaux sont formés sur la question de l'énergie et les *centres publics d'action sociale* (CPAS) sont des acteurs importants de la lutte contre la précarité énergétique. La loi fédérale du 4 septembre 2002 définit leurs missions dans

le cadre d'une politique sociale préventive en matière d'énergie. Elle permet aux CPAS de conduire une politique sociale et budgétaire efficace pour les ménages en difficulté de paiement.

Le régulateur Wallon (la Commission wallonne pour l'Energie, CWaPE), l'organisme officiel de régulation des marchés wallons de l'électricité et du gaz, joue un rôle important dans les politiques sociales. Il a par exemple mis en place un compteur à prépaiement pour les ménages en difficulté.

Le Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE) est un réseau d'organisations sociales, syndicales, environnementales, de consommateurs, de lutte contre la pauvreté et d'éducation permanente qui militent pour un droit d'accès à l'énergie pour tous et pour le droit au logement décent. Le RWADE organise des formations pour les citoyens et les travailleurs sociaux. Il a créé avec l'association « Droits Quotidiens » le service Énergie Info Wallonie. Le réseau s'appuie sur son expérience de terrain pour développer une expertise sur les questions d'énergie, il est devenu un interlocuteur institutionnalisé qui intervient auprès du Médiateur fédéral de l'énergie, du Service de lutte contre la pauvreté, mais aussi de l'État. Il fait ainsi un travail de lobbying en organisant des petits déjeuners avec des parlementaires, et en interpellant les pouvoirs publics.

Les mesures

Les tarifs sociaux

La législation belge prévoit pour les clients vulnérables des tarifs sociaux préférentiels, et une garantie de fourniture. Le tarif social, mis en place en 2004, est calculé tous les trois mois par la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz, la CREG. Le tarif social est égal à l'offre commerciale (parmi les fournisseurs) la plus avantageuse, additionné au tarif de distribution du gestionnaire de réseau le plus bas, additionnés aux taxes. Ce tarif doit rester inférieur au plus bas des tarifs commerciaux (hors achats groupés).

Ces tarifs sociaux sont automatisés pour certaines personnes grâce au croisement de banques de données, c'est alors le SPF Economie (Ministère des Affaires économiques) qui prévient le fournisseur concerné du statut de son client. Cette automatisation a augmenté le nombre des bénéficiaires de 158 000 en 2009 à 221 878 en 2011.

Si les mesures sociales permettent aux ménages de payer leurs factures d'énergie, elles sont efficaces à court terme uniquement et ne résolvent pas le problème de la précarité énergétique.

L'accompagnement

Les CPAS engagent par exemple des tuteurs d'énergie qui réalisent gratuitement des audits énergétiques auprès des ménages pour voir les améliorations réalisables dans le logement aussi bien au niveau des équipements que des comportements du ménage. Cet accompagnement s'effectue notamment à travers des visites à domicile lors desquelles un diagnostic énergétique est réalisé. Un kit énergie est ensuite fourni au ménage avec des équipements pour réduire leur facture : multiprise avec interrupteur, réflecteur de chaleur, isolant pour tuyaux, ampoule LED, etc. Le tuteur énergie aide également à trouver des aides existantes auxquelles le ménage est éligible et donne des conseils pour réaliser des travaux. Il travaille en collaboration avec des acteurs du secteur de l'énergie tels que les conseillers énergie qui s'occupent de la consommation énergétique des bâtiments publics ou encore les guichets de l'énergie.

Les compteurs à prépaiement

Présenté comme un outil pour éviter l'endettement des ménages et les coupures d'électricité, il ne s'attaque pas au fond du problème et repose sur une responsabilisation des ménages précaires. Ceux-ci doivent payer en avance leur consommation, ce qui implique des coupures temporaires lorsque le ménage n'a pas de quoi payer sa consommation, et des privations en énergie ou sur d'autres postes de dépenses lorsque le ménage choisi soit de sacrifier son confort énergétique, soit de le privilégier à d'autres besoins.

Le succès de la campagne « Osez comparer »

En septembre 2012, une grande campagne de communication a été lancée par le SPF Economie, en collaboration avec plus de 500 communes belges, afin d'inciter les citoyens à faire jouer la concurrence sur le marché de l'énergie en comparant les offres des fournisseurs de gaz et d'électricité. Le retentissement médiatique de la campagne et l'effet d'autres mesures comme les achats groupés et la suppression des indemnités de rupture de contrat, ont permis de réduire les prix de l'énergie et de conduire de nombreux belges à changer de contrat.

Les Fonds Énergie et la médiation des dettes énergétiques

Le fonds énergie a pour but de proposer une aide et un accompagnement pour les personnes en difficulté de paiement. Les CPAS sont financés en partie par ce fonds et ont mis en place un service de médiation de dettes et d'accompagnement budgétaire. Ce fonds permet également de financer des plans d'actions préventives dont l'achat de matériel électrique moins énergivore, isolation du toit ou du plancher du grenier, calfeutrage des portes et fenêtres, etc. Ces mesures étant gérées par des professionnels tels que les Tuteurs Énergies.

Le Tuteur Énergie a quant à lui pour rôle d'accompagner de manière individuelle les ménages, pour les aider à diminuer leurs factures énergétiques sans nuire à leur confort.

Les PAPE : plans d'action préventive en matière d'énergie

En Région wallonne, un accent a été mis sur la prévention avec les plans d'actions préventives en matière d'énergie (anciens « plans de guidance sociale énergétique »).

Leur budget est généralement coordonné par le Tuteur Énergie du CPAS et peut être utilisé de différentes façons : l'organisation de séances de sensibilisation à la maîtrise des consommations énergétiques, l'achat de kits énergie ou fournitures permettant de réduire la facture d'énergie, l'achat d'appareils de mesure utilisés lors des visites à domicile par le Tuteur Énergie, les frais divers liés au suivi individualisé de ménages, la formation du personnel du CPAS, etc.

Les aides à la rénovation

Les aides, les primes, les déductions fiscales pour les investissements en économie d'énergie ont été multipliées ces dernières années. Ces primes et avantages fiscaux ont eu beaucoup de succès et les budgets publics destinés au financement de ces mesures ont parfois été dépassés. Ce sont les régions qui sont chargées de leur mise en œuvre. Cependant elles ne s'adressent qu'à un public aisé et très souvent aux propriétaires. La déduction fiscale n'est par exemple avantageuse que pour des ménages relativement aisés, et les ménages vulnérables n'ont pas les moyens d'avancer le reste à charge ou de se lancer dans des travaux conséquents, même si une aide généreuse est apportée. Les prêts verts, prêts à taux zéro ou systèmes de tiers investisseurs, qui pourraient inclure les moins aisés et les locataires, sont en effet peu utilisées.

La directive européenne 2002/91/CE relative à la performance énergétique des bâtiments impose aux États membres de mettre en place un système de certification énergétique des bâtiments. Concrètement, il s'agit d'afficher la consommation d'énergie des bâtiments lors de leur construction, mise en vente ou mise en location, permettant ainsi à l'acheteur ou au locataire de comparer de manière objective la performance énergétique des bâtiments sur le marché. Les régions proposent également des formules permettant la réalisation d'audits énergétiques qui constituent la première étape indispensable avant toute mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment. »

La régulation du marché

En Belgique, une série de mesures encadrent le marché de l'énergie, permettant aux consommateurs de mieux faire jouer la concurrence. Les fournisseurs doivent mettre en place des lignes téléphoniques dédiées aux services sociaux.

La CREG, le régulateur fédéral, contrôle la mise en place effective du « filet de sécurité ». L'objectif principal de ce système est que les prix de l'énergie proposés par les fournisseurs aux particuliers et aux entreprises ne dépassent pas la moyenne des prix des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas).

Tout fournisseur d'énergie a l'obligation de communiquer annuellement à ses clients le forfait le moins cher du moment en fonction de leur consommation. Le consommateur qui le souhaite peut passer sans frais à la formule tarifaire la moins chère. Chaque fournisseur doit publier sur son propre site web un simulateur de tarifs pour permettre au consommateur de comparer efficacement les tarifs proposés par les différents fournisseurs. Les fournisseurs ne peuvent exiger des consommateurs le paiement d'une indemnité de rupture de contrat en cas de résiliation, même si celle-ci se fait avant l'expiration du délai légal de résiliation d'un mois.

Des mesures pour faciliter le paiement des dettes ont été mises en place par les régions. Ils consistent à contraindre les fournisseurs d'énergie à proposer des plans d'apurement des dettes d'électricité et de gaz naturel avec des étapes définies avant d'évincer un client en défaut de paiement. Les factures d'électricité et de gaz naturel sont établies sur une base annuelle, avec des paiements mensuels ou trimestriels fixes et une facture annuelle qui régularise les écarts. Ce système permet d'étaler les hausses de prix saisonnières sur l'année, et d'amortir les hausses de consommation, facilitant la gestion budgétaire des ménages.

Mais aussi...

Mebar (ménages à bas revenus)

Depuis 1998, la Wallonie propose des subventions aux ménages à faibles revenus pour leur permettre d'utiliser plus rationnellement leurs énergies. L'opération Mebar entre dans cette optique et permet aux personnes, sous conditions de revenus, de financer des travaux ou un système de chauffage moins énergivore.

Energie info Wallonie

Mis en place par le RWADÉ et co-financé par le gouvernement wallon. « *Il s'agit, dans une logique de prévention, de soutenir le pouvoir d'agir des consommateurs et de légitimer leur parole.* » (Entretien avec A. Ciutti du RWADÉ)

Le FRCE (Fond de Réduction du Coût global de l'Énergie)

Ancien dispositif fédéral, régionalisé en 2014. C'est un système de prêt à taux zéro qui avait la particularité de cibler des publics à faibles revenus. C'est une politique fédérale, mise en place et développée par des entités locales sur le terrain capables d'aller chercher les publics là où ils sont et de les accompagner dans un processus de rénovation.

L'écopack

Il s'agit d'un produit financier créé par la Région wallonne qui combine un prêt à taux zéro et un préfinancement des primes régionales. Ces primes sont accordées en fonction des revenus, ainsi que la durée de remboursement du prêt.

Des solutions collectives

Enfin, des solutions spontanées pour faire face à la hausse des prix sont à l'initiative de ménages ou d'associations de défense des consommateurs. C'est le cas des achats groupés d'énergie qui se sont multipliés dans le pays. Ils permettent d'obtenir des prix plus avantageux et certaines communes et CPAS en ont organisés. Les pouvoirs publics peuvent accompagner et sécuriser des expérimentations qui émergent de la société civile.

Entretien avec Aurélie Ciutti - RWADE* (Wallonie)

Qu'est ce qui caractérise les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique en Belgique ?

Ce qui caractérise les politiques de lutte contre la précarité énergétique en Belgique, c'est qu'il n'y a pas de définition en tant que telle du phénomène. Il existe une série de mesures sociales qui encadrent les marchés du gaz et de l'électricité, réparties entre le pouvoir régional et le pouvoir fédéral.

Au niveau fédéral, l'élément le plus central, c'est peut-être la compétence « protection des consommateurs », qui concerne entre autre les ménages en situation de précarité énergétique. Il y a un accord entre les fournisseurs et l'État fédéral qui prévoit une série d'attentions sur la clarté de la facture, ou encore le démarchage (un enjeu central pour les publics précarisés, très vulnérables face au démarchage abusif). Au niveau fédéral, citons également le tarif social et les clients protégés. Sans définir véritablement ce qu'est la précarité énergétique, l'État fédéral a défini des catégories de consommateurs qu'il estime devoir d'avantage protéger que les autres et qui ont droit à ce tarif social. Celui-ci est calculé tous les six mois par le régulateur fédéral, la CREG¹⁶. Il consiste en une combinaison du tarif commercial le moins cher, qui dans les faits est très difficile à identifier pour les consommateurs, et le tarif de distribution le moins cher, qui varie en fonction des régions où l'on habite. Donc c'est un tarif qui est environ 30 % moins cher que les tarifs du marché. Le fait d'être un ayant-droit est lié à des statuts sociaux, et non à un niveau de revenu, ce que nous regrettons au RWADE. Ce sont par exemple les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, les bénéficiaires de l'allocation personne handicapée, donc une série de personnes qui ont des revenus assez faibles effectivement et c'est très bien qu'elles soient protégées, mais on sait qu'il y a d'autres catégories de personnes, telles que les chômeurs de longue durée, qui n'ont pas des revenus plus élevés mais ne peuvent pas bénéficier de ce tarif social.

Quant à la région wallonne, je dirais qu'il y a une dynamique intéressante qui s'est mise en place, avec une attention croissante portée aux publics en situation de précarité énergétique. Sous cette législation, il y a pour la première fois un plan wallon de lutte contre la précarité et contre la pauvreté, et le troisième axe de ce plan porte sur l'énergie. On a donc clairement une volonté politique de prendre en compte cette situation et d'y apporter des réponses. Dans les faits, c'est toujours un peu plus compliqué. Au RWADE, nous avons mené une étude sur l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique. C'est une réflexion sur les

pratiques d'accompagnement, il y a eu également une étude menée sur la gestion du défaut de paiement, quand les ménages ne sont plus en mesure de payer leurs factures, et là c'est le régulateur wallon qui joue un rôle important dans les politiques sociales, ce qui nous questionne. En Wallonie, une des mesures dite « sociale », car nous ne la considérons pas comme telle, est de placer des compteurs à budget, ou compteurs à prépaiement, quand il y a une difficulté de paiement. C'est un élément présenté comme un outil pour éviter l'endettement et la coupure définitive, mais dans les faits c'est quelque chose qui va généraliser le principe de la coupure à défaut d'argent en temps et en heure pour recharger son compteur. On voit à quel point ça engendre des situations de stress pour les ménages qui doivent l'utiliser au quotidien et qui n'ont pas assez de moyens, donc ça implique très clairement de devoir soit se priver – et donc ne pas consommer suffisamment pour assurer son confort minimal – soit de devoir se priver ou s'endetter sur d'autres postes de dépense. Donc par exemple ne pas payer son loyer pour recharger son compteur car on sait que l'on ne va pas être expulsé de son logement aussi facilement que l'on va être privé de gaz et d'électricité.

En Wallonie, il y a un autre élément dont l'impulsion vient plutôt de l'Union Européenne, car celle-ci a commencé un travail sur la question de la précarité énergétique et des consommateurs vulnérables, nous avons participé à une série de groupes de travail organisés sur le sujet et on sent que la question de la précarité énergétique est prise en compte. Un autre élément intéressant est la stratégie de rénovation. Elle vient d'être approuvée, avec clairement une volonté de cibler les publics qui en ont le plus besoin, et de travailler dans une logique préventive qui permet de limiter les consommations sans limiter le confort.

Depuis des années déjà, on aide financièrement les ménages à isoler leur toiture. Il y a eu une politique de prêts à taux zéro qui permet de ne pas devoir avancer l'argent et de le rembourser au fur et à mesure, ce qui a permis une diversification des publics qui se lançaient dans des travaux, là où précédemment les ménages à bas revenus étaient très peu concernés. Ceci dit, on se rend compte que c'est loin d'être suffisant, et il y a des réflexions en cours sur le parc locatif privé car la question de la rénovation y est vraiment problématique. Dans la stratégie de rénovation, le gouvernement wallon s'engage à fixer des objectifs de performance énergétique qui permettent de motiver les propriétaires bailleurs à rénover leur bien. Les réflexions en cours sont plus réalistes que par le passé, là où on avait tendance à considérer que quand on a des moyens financiers, on isole la toiture et

* Coordinatrice du Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie

¹⁶ Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz

quand on en n'a pas, on apprend à bricoler. Si les personnes en situation de précarité énergétique développent effectivement des stratégies ingénieuses pour limiter leur consommation, il n'en reste pas moins qu'elles vivent dans des passoires thermiques.

En ce qui concerne les mesures préventives, elles sont généralement perçues comme un moyen d'éviter l'endettement, en limitant la consommation. Citons à ce titre le travail des CPAS¹⁷ et leurs plans d'action préventive en matière d'énergie. Ces centres publics d'action sociale sont présents dans chaque commune et ont pour mission d'informer les citoyens sur leurs droits. C'est aussi quelque chose que l'on fait au RWADÉ, on a mis en place un service Energie info Wallonie financé par le gouvernement wallon. Pour cela, on est partis du travail de Pierre Bourdieu sur la prévention. Celui-ci définit des violences structurelles, liées à la libéralisation, qui sont renforcées par des violences d'interaction. Nous avons pu l'observer de façon flagrante dans le rapport avec les propriétaires bailleurs, lorsqu'ils manquent à leurs propres obligations parce qu'ils savent que leurs locataires ne vont pas mettre en place des démarches, ou encore dans la relation avec les travailleurs sociaux qui peuvent parfois avoir des préjugés. Bourdieu définit la prévention comme étant destinée à éviter ces violences. Tout le travail que nous faisons est basé sur la valorisation de la parole des personnes en situation de précarité énergétique, que ce soit d'un point de vue politique, ou par rapport à leur propre vécu. Si vous essayez d'appeler votre fournisseur d'électricité pour obtenir une information, c'est parfois très compliqué de se faire entendre. Notre travail consiste à soutenir les consommateurs et à légitimer leur parole.

Quant aux aides à la rénovation, il existe deux autres dispositifs en plus des primes et des prêts, mais ceux-ci sont en train d'être revus, donc on ne connaît pas leur devenir. Il y a tout d'abord en Wallonie la prime Mebar (ménages à bas revenus) qui cible les ménages les plus précaires. Elle est régulièrement mobilisée par les locataires qui vont pouvoir s'équiper d'un poêle à pellets par exemple pour pouvoir l'utiliser dans un logement sans chauffage central, et qui peut être réutilisé en cas de déménagement.

Il y a un autre dispositif, le FRCE (Fond de Réduction du Coût global de l'Énergie) qui est un ancien dispositif fédéral, régionalisé en 2014. C'est un système de prêt à taux zéro, qui fait potentiellement doublon avec les prêts de la région wallonne, mais le FRCE avait cette particularité de cibler des publics à faibles revenus. C'étaient une politique fédérale mais mise en place et développée par des entités locales sur le terrain qui avaient des agences capables d'aller chercher les publics là où ils sont et les accompagner dans un processus de rénovation.

Comment la prise en charge du phénomène a-t-elle évolué ces dernières années?

J'ai l'impression qu'il y a une attention de plus en plus grande aux questions d'énergie et de précarité énergétique, en lien avec le gouvernement actuel. Ce sont des thèmes qui s'imposent progressivement dans le débat public : des études sont menées, il y a une tentative de prise en charge, y compris par les acteurs du marché, des initiatives privées. Par exemple, une plateforme de lutte contre la précarité énergétique, a été mise en place par la Fondation Roi Baudoin, financée par les acteurs du marché, qui veulent réfléchir à cette question. Il y a de plus en plus d'actions, mais c'est en contradiction avec un renforcement de la libéralisation. Au niveau européen, on a un discours contradictoire qui affirme la nécessité de protéger les consommateurs européens, mais sans interférer avec le marché.

Au niveau du gouvernement fédéral belge, les choses semblent stagner. Il y a un plan de lutte contre la pauvreté mais qui laisse complètement de côté la question de l'énergie. Au niveau wallon, des choses intéressantes se passent comme je l'évoquais. Le gouvernement wallon aimerait aussi élargir les catégories de clients protégés, la région Wallonne planche sur le fait d'élaborer un critère de revenu. Un gros problème auquel nous sommes confrontés est l'état des finances publiques et les règles de rigueur budgétaire qui sont imposées par l'Europe. Sur la question de la rénovation par exemple, une étude Eurofund, agence de l'Union Européenne, montre que si les pouvoirs publics investissaient massivement sur 10-12 % du parc de logement en Belgique, donc 500 000 logements, pour améliorer la performance énergétique, la salubrité et la qualité de ces logements, les pouvoirs publics se rembourseraient en 26 mois de ces investissements, grâce aux économies sur les soins de santé. C'est bien sûr un calcul théorique qui peut être nuancé, mais il est intéressant car il s'inscrit sur le long terme et aborde la notion de coût global.

Qui sont les acteurs intervenant sur le sujet ? Leur rôle et leurs compétences sont-ils bien définis ?

Les acteurs qui interviennent sur le sujet de la précarité énergétique en Belgique sont les gouvernements, mais aussi les régulateurs qui ont pris un rôle relativement important depuis la libéralisation. Pour nous, c'est logique que les régulateurs contrôlent les obligations de service public des acteurs du marché. Nous sommes par contre très circonspects quand ils deviennent des conseillers en matière de politiques sociales. A nos yeux, la question sociale est éminemment politique et doit rester entre les mains des gouvernements. On a des doutes sur le fait que

17

le marché puisse répondre aux enjeux, et notamment aux enjeux de précarité énergétique mais aussi aux enjeux climatiques.

Autres acteurs, les fournisseurs et les gestionnaires de réseau, qui ont des obligations, notamment de fournir les clients protégés au tarif social et de placer des compteurs à budget.

Les CPAS ont aussi un rôle à jouer. Ils sont là pour aider les ménages quand ils doivent négocier un forfait avec leur fournisseur, ou quand ils ont une dette. Il y a aussi un système de soutien financier : le CPAS peut apurer des factures qu'un citoyen aurait du mal à payer.

Il y a enfin le secteur associatif, dont nous faisons partie, les régies de quartier, les agences immobilières sociales, ou encore les mouvements d'éducation permanente, qui travaillent aussi ces questions d'énergie avec les citoyens.

Comment la précarité énergétique est-elle définie en Belgique ?

On s'appuie fréquemment sur la définition française qui évoque la faiblesse des revenus, la qualité des logements et le prix de l'énergie. L'exercice de la plateforme de lutte contre la précarité énergétique a permis de définir trois types de précarité : une précarité énergétique mesurée, qui concerne des ménages qui dépensent une part trop importante de leur revenu en énergie, une précarité énergétique cachée qui concerne les ménages qui se privent, et une précarité énergétique ressentie qui concerne les personnes déclarant avoir des difficultés économiques pour se chauffer correctement. Cela permet d'appréhender le phénomène dans sa complexité. Depuis 2015, la plateforme publie tous les ans un document qui fait le point sur cette problématique. Ils ont par exemple calculé la « profondeur du phénomène » en Europe, c'est-à-dire le budget supplémentaire dont auraient besoin les ménages pour sortir de la précarité énergétique. Ils font aussi des recoupements entre précarité énergétique et pauvreté, ce qui montre évidemment que les personnes en situation de pauvreté sont concernées par la précarité énergétique, mais que la précarité énergétique est un phénomène plus large qui concerne aussi d'autres publics pour lesquels il convient d'apporter des réponses spécifiques. Un travail a également été fait sur le profil des ménages concernés, qui montre que les locataires, les familles monoparentales, les isolés, et encore plus les isolés âgés, sont des publics qui sont particulièrement touchés.

Comment les politiques ciblent-elles leur public ?

Actuellement les tarifs sociaux ciblent des consommateurs protégés sur la base de statuts, et selon nous, un critère de niveau de revenu serait une avancée considérable car cela permettrait à des ménages fragiles qui ne rentrent pas dans ces catégories, de devenir des clients

protégés. Ce qui nous semblerait aussi pertinent, ce serait de pouvoir déroger à ce critère de revenu et de bénéficier du tarif social en lien avec la performance énergétique de son logement. Le problème c'est comment peut-on objectiver la qualité du logement ? On a le certificat PEB (Performance énergétique des bâtiments) mais il est loin d'être un outil efficace. On se dit que cela permettrait aussi de mieux connaître le parc, de le cibler et d'apporter des réponses à ces ménages en termes de rénovation, pour peut-être même limiter dans le temps l'octroi du tarif social, mais pouvoir leur apporter des réponses structurelles.

Quels sont actuellement les principaux points de blocage dans la lutte contre la précarité énergétique et comment pourraient-ils être dépassés ?

Un des premiers éléments, c'est la question des investissements publics. Nous plaçons en faveur d'un assouplissement des règles budgétaires et pour que la logique des investissements puisse être valorisée autrement que comme un endettement public. De la même manière, la question de la libéralisation. Ce phénomène ne bénéficie pas au ménage isolé qui a une toute petite consommation et qui ne peut absolument pas négocier ses conditions tarifaires avec son fournisseur. Cette idée de systématiquement éviter l'interférence avec le marché pour lui permettre de fonctionner, est pour nous un point de blocage central qui empêche de protéger les consommateurs.

La question de l'activation des droits et du non recours est également importante. Les aides ne sont pas toujours sollicitées par les consommateurs, et ne sont pas automatisées. Tout ce qui peut être automatisé devrait l'être, mais il y a aussi la question de la diversité des portes d'entrée. Il faut décloisonner les services d'aide : aujourd'hui, il faut s'adresser à un service différent pour chaque problème. Il faudrait permettre aux personnes d'obtenir de l'aide peu importe la porte d'entrée qu'elles poussent, en partant du principe que la bonne porte d'entrée, c'est celle qui s'ouvre. Pour ce faire, il faut renforcer le travail en réseau des différents acteurs. Les mutualités, les services logement, les services énergie, les CPAS,... On a des exemples de situations qui se débloquent alors que la personne pousse la porte d'un Centre d'Action Laïque : c'est vraiment un élément sur lequel il faut avancer.

Un autre élément que l'on a constaté c'est que les personnes en situation de précarité énergétique ont très peur que les démarches qu'elles entreprennent soient l'occasion d'un contrôle, et malheureusement c'est très souvent le cas. Il y a bien sûr des choses qui doivent être contrôlées, mais il y a un travail à faire pour limiter le caractère intrusif du travail social. Nous avons rencontré des personnes qui nous disent « *On a froid, mais tant pis, on ne va plus aller demander de l'aide* » parce que c'est difficile de devoir se

mettre à nu pour demander du soutien. Il y a ici un travail à faire qui implique peut-être de parler d'avantage de droits que d'aides. Pouvoir rappeler aux gens qu'ils ont des droits, qu'il ne faut pas hésiter à les activer et qu'il ne s'agit pas de charité mais de droits auxquels ils peuvent prétendre.

Quelles actions le RWADE a-t-il mises en œuvre pour lutter contre la précarité énergétique ?

Le RWADE a deux axes de travail distincts. Nous soutenons les consommateurs à travers le dispositif Énergie Info Wallonie. Nous avons une permanence téléphonique et nous faisons des démarches vers les fournisseurs et les gestionnaires de réseau pour résoudre des problèmes de factures et de coupures. Nous sommes bien sûr en lien avec les travailleurs sociaux. Nous organisons des formations, nous avons également un site internet qui reprend une série d'informations. Nous avons par ailleurs créé des outils d'animation, qui concernent essentiellement l'organisation du marché, pour permettre aux citoyens d'avoir un minimum de connaissances sur le sujet afin de mieux connaître leurs droits et les faire respecter.

Un autre volet de notre travail est de représenter les consommateurs et d'interpeller les pouvoirs publics. Nos moyens sont assez ridicules comparés aux moyens dont disposent les acteurs du marché pour défendre leurs propres intérêts. Ce travail politique, nous essayons de le mener avec des citoyens, et nous avons mis en place des groupes de travail avec des citoyens en situation de précarité énergétique, que l'on a d'ailleurs invité en début d'année à témoigner devant des politiques. Certains d'entre eux ont voulu aller plus loin et, après avoir confié leur vécu difficile, ont souhaité initier des actions de terrain. Nous avons essayé de faire converger ces différentes initiatives en organisant des journées, des rencontres, et tout un travail créatif de réflexion sur comment faire passer certains messages autrement.

Avez-vous des exemples d'autres initiatives qui pourraient être dupliquées ?

Au niveau de la rénovation, nous avons beaucoup apprécié les stratégies de rénovation par quartier. Le projet européen SUN (Sustainable Urban Neighbourhoods ou quartiers durables urbains) organisait une rénovation au sein d'un quartier et mobilisait des citoyens pour

prendre part à cette stratégie collective, d'une part en mettant les gens ensemble pour éviter qu'ils se sentent seuls devant une demande de prime ou une proposition d'un entrepreneur. D'autre part, l'idée était aussi de réaliser des achats groupés de services ou de matériaux pour réaliser des économies. C'est une logique qui nous semble vraiment porteuse pour diversifier le public qui rénove son logement car quand on voit son voisin se lancer dans l'initiative, c'est parfois plus facile de se dire que l'on va se lancer aussi. Ce projet a été appliqué dans le quartier Saint Léonard à Liège, celui d'Hodimont à Verviers et d'autres quartiers en Allemagne et au Pays-Bas notamment.

Nous avons aussi suivi la politique de régulation des loyers en Suède mais cette politique a été critiquée par la Commission Européenne. Elle était cependant porteuse à nos yeux dans une logique de rénovation du parc locatif privé.

Les mesures sociales bruxelloises sont aussi intéressantes. Bruxelles est une région très pauvre, où la question de la précarité énergétique est très présente. A Bruxelles, on a clairement décidé d'interférer avec le marché pour protéger les consommateurs et donc par exemple, il n'y a ni compteur à budget, ni coupure sans passage devant la justice. C'est compliqué car la justice est pour l'instant sous-financée, mais le juge de paix est vraiment l'acteur local qui va pouvoir rééquilibrer la relation entre le consommateur et le fournisseur, et qui va pouvoir objectiver les droits et les devoirs de chacun. Par exemple si un consommateur n'a pas payé sa facture, le juge peut arguer que le fournisseur s'est trompé, l'a envoyée en retard ou a facturé des frais illégaux. Donc il va pouvoir trouver un équilibre dans une relation qui est par nature déséquilibrée, et protéger le consommateur. C'est donc pour nous une mesure très importante et que l'on aimerait voir se répandre en Wallonie.

Les citoyens se reconnaissent-ils dans la catégorie « précaires énergétiques » ?

Quand on travaille avec les citoyens, on parle de précarité énergétique, mais on évite de les enfermer dans cette catégorie. On les valorise en tant que citoyens engagés, ayant vécu des difficultés et en capacité de changer les choses en racontant ce qu'ils ont vécu. Mais ce n'est pas non plus une appellation qui choque, nous l'utilisons dans nos colloques sans que ça empêche les personnes concernées de témoigner.

Les pays du Nord, un phénomène discret

Dans les pays du Nord de l'Europe, la précarité énergétique est un phénomène relativement marginal en raison du niveau de vie et de la performance des constructions, et ce malgré un climat froid et des prix de l'énergie plus élevés que dans le reste de l'Europe.

Le Danemark

Seulement 2,6 % des ménages ne sont pas en mesure de chauffer correctement leur logement et 3,6 % ont eu des arriérés sur leur facture, contre une moyenne européenne d'environ 10 % pour ces deux variables. Les logements ont une bonne efficacité énergétique, bien que moins élevée que les autres pays Scandinaves. Cependant les dépenses en énergie y sont très importantes. Cela s'explique par deux facteurs : tout d'abord, le prix de l'énergie y est très élevé par rapport à la moyenne de l'Europe, avec plus de 50 % de la facture consacrée aux taxes ; et les logements danois sont spacieux.

Le Danemark n'a de définition officielle ni de la précarité énergétique, ni du consommateur vulnérable. Le système de sécurité sociale offre une protection aux personnes économiquement précaires et des réglementations en matière d'énergie permettent de protéger les consommateurs. Bien qu'il n'y ait pas de protection contre les coupures d'énergie, le gouvernement a mis en place une aide au paiement des factures ciblant les retraités à faibles revenus et pouvant atteindre plus de 2500€ par an. Une reconnaissance de la précarité énergétique et des mesures ciblées pourraient cependant fortement bénéficier aux consommateurs vulnérables que sont les ménages à faible revenu, dont les chômeurs, et les familles monoparentales, mais aussi les retraités en maison individuelle. Si les premiers ont plus de risques d'avoir des retards de paiement et de souffrir d'inconfort thermique, les seconds ont un taux d'effort énergétique élevé. Les aides au chauffage pour les retraités leur permettent cependant d'éviter en grande partie les retards de paiements ou les coupures. Une large proportion de ces deux catégories vit dans des logements plus anciens et moins isolés que le reste du pays. Ils bénéficieraient donc fortement d'une politique de rénovation ciblée qui toucherait aussi bien les locataires que les propriétaires occupants.

La Suède

La Suède est un modèle en matière de précarité énergétique : avec un taux de coupure qui touche moins de 1 % des consommateurs, le problème est minime, malgré un climat très défavorable. Des normes strictes d'efficacité énergétique des bâtiments, des équipements ménagers très efficaces et un système de protection sociale universel permet de limiter le phénomène.

La loi sur les services sociaux stipule qu'une assistance doit être fournie aux personnes ne pouvant subvenir à leurs besoins fondamentaux, qui inclut l'électricité et le gaz. En Suède, l'accès à l'énergie est donc un droit.

L'assistance sociale (*Försäkringskassan*) joue un rôle central contre les impayés des factures d'énergie. Affaires économiques, dont le marché de l'énergie, et affaires sociales sont clairement séparées et c'est l'assistance sociale municipale qui a la compétence de venir en aide aux consommateurs en difficulté. Elle coopère avec les fournisseurs afin que la coupure ne soit utilisée qu'en dernier recours, et accompagne les ménages surendettés pour leur assurer un accès à l'électricité.

Quand un fournisseur d'énergie estime que son client ne sera pas en mesure de payer sa facture, une avance est payée par les services sociaux et si ces derniers estiment que le ménage est insolvable et qu'un paiement impliquerait de sacrifier un autre besoin essentiel (comme le loyer, la nourriture, l'eau et l'électricité), la municipalité allège une partie de la dette.

En parallèle, les ménages sont responsabilisés dans la gestion de leur budget. Cet accompagnement permet d'éviter les crédits à la consommation qui entraînent un endettement supplémentaire.

L'efficacité des politiques suédoises dans le domaine de la précarité énergétique fait que les associations et autres acteurs n'ont que peu de raison d'intervenir. Certaines initiatives viennent tout de même compléter les politiques du gouvernement.

La société de logement « *Allbohus* », permet par exemple à ses locataires de regrouper loyer et électricité dans une même facture, se chargeant ainsi de leur trouver le fournisseur le moins cher. Elle devient alors un client important des fournisseurs, ce qui lui permet de négocier des tarifs avantageux. Les anciens compteurs individuels servent à estimer la consommation du locataire, tandis qu'un compteur général est utilisé par le fournisseur pour estimer la consommation de l'ensemble du bâtiment.

Les Pays-Bas

La politique des Pays-Bas en matière de lutte contre la précarité énergétique est davantage basée sur le conseil et le service que sur l'aide financière.

Le dispositif « *Gele Energie bus* » initiative de la commune d'Almelo, mis en œuvre par une société d'insertion à l'emploi (SOWECO NV) et un centre communal d'insertion (MAC), vise à encourager des économies d'énergie auprès des personnes à bas revenus par la participation de chômeurs de longue durée formés pendant 12 jours au conseil en énergie. Ils rejoignent ensuite la « *Energie team* » qui anime le « bus-énergie jaune ». Ce bus se déplace de quartier en quartier et apporte à domicile des conseils et des « packs » de petits équipements économes. Ce dispositif est financé par SOWECO NV, l'entreprise Twente Milieu, la fondation *Beter Wonen*, le fournisseur d'électricité *Essent* et des sociétés de distribution d'eau que sont Vitens, Regge et Dinkel.

Les pouvoirs publics néerlandais ont mis en place des mesures pour lutter contre le surendettement à travers des conseillers en gestion de dette : les « *Schuldhulpverleners* ».

En matière de lutte contre la précarité énergétique, le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) a soutenu le projet de subventions TELI (*Tijdelijke subsidieregeling energiebesparing huishoudens met lage inkomens*). Il s'agit de stimuler les économies d'énergie chez les ménages à faibles revenus qui vivent souvent dans de vieux logements mal isolés.

La précarité énergétique en Espagne, des logements peu performants et des ménages touchés par la crise

La notion de précarité énergétique n'a pas émergé en Espagne. Bien que l'accès à l'énergie soit évoqué dans les débats publics, la précarité énergétique ne constitue pas une catégorie et il n'y a ni définition, ni mesure officielle. Elle est absente des politiques publiques et de la littérature scientifique. Le phénomène est seulement partiellement endigué par les politiques sociales, énergétiques et climatiques sans faire l'objet de politiques spécifiques.

L'Union Européenne a estimé le nombre de précaires énergétiques espagnols à 3 millions (soient 7 % de la population) en 2010. Ceux-ci sont les personnes ne pouvant assurer leur confort thermique en hiver et ayant des arriérés sur leurs factures. Cette situation résulte notamment de la crise qui a particulièrement touché l'Espagne, avec un fort taux de chômage national, mais est aussi liée à un problème structurel de qualité des logements.

Si le pays connaît des hivers plus doux par rapport à d'autres voisins européens, certaines régions, notamment la façade atlantique et les plateaux centraux ont un climat plus froid et, pour la majorité du pays, le chauffage est nécessaire durant certains mois. Cette idée répandue d'un temps clément dans certaines régions du pays est partiellement responsable du manque d'efficacité énergétique de certains logements. De plus, la chaleur et le besoin de refroidir son logement sont aussi une facette de la précarité énergétique, ignorée dans sa définition européenne.

En 2009, un tarif social de l'électricité a été introduit pour pallier les effets de la hausse des prix sur certaines catégories de ménages dont les familles nombreuses et les chômeurs.

Le projet REPEX de l'*Asociación de Ciencias Ambientales* (ACA) vise à faire prendre conscience des liens entre chômage et précarité énergétique. Il s'agit d'un projet de rénovation des habitations qui permet à la fois de diminuer le chômage grâce aux emplois créés par le programme et d'améliorer l'efficacité thermique des logements.

Entretien avec Joana Mundó* - ONG Ecoserveis

L'Espagne a-t-elle une définition officielle de la précarité énergétique ?

Si l'Espagne n'a pas de définition officielle de la précarité énergétique, elle a posé une définition du consommateur vulnérable, pour répondre aux exigences de la Commission Européenne. Il s'agit d'une définition très vague qui établit que les consommateurs vulnérables sont ceux éligibles aux tarifs sociaux. Or non seulement les tarifs sociaux en Espagne ne ciblent pas spécifiquement les ménages en précarité énergétique, par exemple les personnes ayant un travail ne sont pas éligibles même si elles ont un revenu très bas, mais ils ciblent aussi d'autres profils qui ne sont pas forcément en situation de précarité énergétique, par exemple les ménages avec plus de deux enfants, qui sont éligibles sans critère de revenu.

Quelles sont les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique ?

La précarité énergétique est principalement prise en charge par des politiques sociales basées sur des subventions. Il y a des exemples, principalement en Catalogne, de politiques locales basées sur des mesures préventives telles que la rénovation énergétique des bâtiments et des audits énergétiques pour les ménages vulnérables, mais ces mesures restent minoritaires.

Dans notre région, la Catalogne, il y a une loi pionnière : la loi 24/2015 qui empêche les coupures d'énergie. C'est clairement une avancée dans la protection des consommateurs mais cela augmente considérablement la charge de travail, déjà lourde, des services sociaux.

Ce qui est remarquable, c'est que ceux qui impulsent la lutte contre la précarité énergétique sont principalement les autorités locales, car ce sont les seules à devoir gérer au quotidien l'augmentation des demandes de familles dans le besoin. Donc les initiatives les plus intéressantes sont à l'échelle locale.

Qui sont les acteurs intervenant sur le sujet ?

Les principaux acteurs de la lutte contre la précarité énergétique sont les services sociaux des municipalités et les organisations caritatives qui travaillent avec les populations vulnérables. Les secteurs environnementaux et les ONG environnementales travaillent aussi dans le domaine de l'efficacité énergétique et conseillent, sensibilisent, etc, mais c'est rare de voir les secteurs environnementaux et sociaux travailler ensemble.

Quels sont actuellement les principaux points de blocage ?

Tout d'abord, les initiatives les plus intéressantes viennent du niveau local mais elles n'ont que peu de compétences sur le sujet qui est très centralisé au niveau du gouvernement national. Les municipalités ont de plus des capacités limitées d'investissement pour promouvoir des mesures préventives.

Ensuite, la précarité énergétique est prise en charge uniquement par des mesures curatives et non préventives, par exemple en Espagne, près de la moitié du parc de logements a été construite sans aucun critère thermique. Des rénovations énergétiques seraient donc nécessaires. Cependant, cela demande un investissement initial que de nombreuses administrations ne peuvent fournir. Quelques administrations ont résolu ce problème via des programmes d'économie en énergie : une partie des fonds sont réinvestis dans le domaine de la précarité énergétique.

Enfin, un dernier obstacle concerne les logements sociaux dont la source d'énergie est l'électricité. Certaines familles dépensent plus d'argent en énergie que pour payer leur loyer.

Comment les politiques ciblent-elles leur public ?

La précarité énergétique est un problème transversal qui nécessite l'expertise de différents secteurs qui ne coopèrent que très rarement (les services sociaux, la santé, l'énergie, le logement, la protection des consommateurs,...). Il y a des exemples de municipalités qui ont créé des groupes de travail interdisciplinaires et cela améliore la réponse au problème (la détection, la sensibilisation, etc.). Cependant dans le pays, le travail est principalement effectué par le secteur social et les autres départements pertinents ne se sentent pas concernés par le phénomène.

La détection des familles vulnérables se fait principalement grâce aux services sociaux, donc ce sont les personnes concernées qui s'y rendent volontairement. Mais il y a beaucoup de familles qui ne savent pas qu'elles peuvent demander de l'aide, ou qui ne veulent s'y rendre par crainte de la stigmatisation, et vivent sans électricité ou réduisent leur consommation au minimum pour éviter les factures élevées. Ce serait intéressant d'avoir d'autres « détecteurs » dans les centres de santé, les écoles, les services d'information aux consommateurs, etc. En utilisant un protocole adapté, cela permettrait d'identifier de nouveaux profils.

* Co-présidente

Quelles actions Ecoserveis a-t-il mises en œuvre pour lutter contre la précarité énergétique ?

Nous avons créé et mis en œuvre, auprès d'environ 5 000 ménages, un modèle d'audit pour diminuer les coûts, économiser l'énergie et améliorer le confort et la santé des ménages vulnérables.

Nous avons également développé des programmes de formation pour les personnes sans emploi pour qu'elles deviennent des agents de l'énergie et puissent effectuer ces audits auprès des ménages vulnérables. Ainsi l'impact est double : d'une part nous améliorons les niveaux d'employabilité, et d'autre part, nous améliorons l'efficacité énergétique et le confort des ménages.

En collaboration avec la municipalité de Barcelone, nous avons conçu, mis en œuvre et coordonné dix centres de support énergétique pour les Barcelonais. Nous y fournissons des conseils en efficacité énergétique, des estimations des tarifs énergétiques et des audits énergétiques pour les ménages vulnérables. Nous avons plusieurs protocoles pour coordonner la gestion des dossiers et des données avec les services sociaux et les offices du logement de la municipalité. Ces centres permettent de détecter plus de cas, car en Espagne la détection repose uniquement sur les services sociaux mais beaucoup ne s'y rendent pas. Cela permet aussi de soulager les services sociaux qui sont débordés et n'ont pas les connaissances adaptées pour répondre correctement aux besoins des familles en situation de précarité énergétique.

Ecoserveis a aussi créé un réseau de volontaires et d'activistes contre la précarité énergétique afin d'engager les communautés locales à l'échelle du voisinage : ce réseau s'appelle le Groupe de la Précarité Énergétique.

(<http://energiajusta.org/ca/>)

Le projet *CAFacció* (<http://www.cafaccio.cat/>) promeut les communautés auto-financées, basées sur des modèles de microfinance, permettant d'investir dans des mesures d'économie en énergie sans passer par une banque. Une communauté auto-financée est un groupe de personnes qui mettent leurs économies sur un compte commun et accordent un prêt aux membres du groupe qui en ont besoin. Elles sont basées sur la confiance et aident à construire des réseaux de soutien. En Espagne, les réseaux de communautés auto-financées ont déterminé que près de 80 % des demandes de crédit visaient à financer des problèmes liés à la fourniture en énergie, donc *Ecoserveis* mène une campagne commune avec elles et les aide à réaliser de petites rénovations peu coûteuses.

Nous animons aussi des Groupes de Coordination au sein des municipalités pour fédérer différents secteurs et capitaliser les connaissances nécessaires pour lutter contre la précarité énergétique dans une approche globale. Les Groupes ont pour objectifs de développer des protocoles de coordination pour l'identification et la gestion des cas, et de développer des plans d'action.

Avez-vous connaissances d'autres initiatives ?

La loi 24/2015 a constitué une grande avancée. Il y a aussi des programmes de collecte de fonds dans certaines municipalités où les économies d'énergies réalisées par les équipements publics sont investies dans des programmes de lutte contre la précarité énergétique. Comme par exemple dans les municipalités de Rubí et de Mataró.

On peut citer la fondation Habitat III, qui convertit des logements privés en logements sociaux performants sur un plan énergétique. La fondation cherche des propriétaires qui acceptent que leur logement devienne un logement social. Les municipalités qui ont un partenariat avec Habitat III payent la différence entre les prix des loyers sur le marché et celui que la famille vulnérable occupante paie réellement. La fondation investit aussi dans des mesures d'efficacité énergétique.

Enfin, la Banque d'énergie est une campagne de sensibilisation pour impliquer les citoyens, les petites entreprises et le secteur public dans l'économie d'énergie, et les inviter à réinvestir la question de la précarité énergétique.

Les citoyens se reconnaissent-ils dans la catégorie « précaires énergétiques » ?

Ce sont effectivement des catégories institutionnelles. De notre côté, à Ecoserveis, nous essayons d'utiliser des termes qui ne stigmatisent pas les gens, ou nous utilisons une approche temporaire, par exemple nous demandons « avez-vous des difficultés à payer vos factures d'énergies », en supposant que c'est le cas à l'heure actuelle mais que la situation peut évoluer. Mais dans les médias et les documents politiques, les catégories « précarité énergétique » et « personnes vulnérables » sont les plus utilisées.

Est-ce que la précarité énergétique donne lieu à des formes de mobilisation ?

Oui, il existe l'Alliance contre la précarité énergétique (*Aliança contra la Pobresa Energètica*¹⁸), mais l'impulsion de départ a été principalement donnée par des ONG. Ils sont très proches d'une plateforme civile contre l'expulsion d'énergie et offrent un soutien aux familles.

des ménages (*Platform Against Household evictions*, PAH) qui a émergé quand la crise économique a frappé l'Espagne et que les taux d'expulsion ont fortement augmenté. Ils font principalement des actions de plaidoyer. En ce moment, ils font campagne pour la loi pionnière mentionnée plus haut : la loi 24/2015, et ils l'ont faite passer à la majorité au Parlement régional. Ils dénoncent aussi les mauvaises pratiques des fournisseurs

¹⁸ <http://pobresaenergetica.es/>

La précarité énergétique en Europe du Sud-Est, un phénomène invisible malgré son ampleur

Les pays de l'Europe du Sud-Est ont des caractéristiques communes en matière de précarité énergétique. Tout d'abord, ces pays font preuve d'un manque d'intérêt politique pour la précarité énergétique qui ne fait pas l'objet de définition et y est peu pris en charge. En conséquence, il y a très peu de dispositifs en place pour les ménages vulnérables.

En outre, un grand nombre de ménages n'ont pas les moyens de répondre à leurs besoins énergétiques, sans forcément être pauvres au sens économique. Le parc de logements est en mauvais état, certains logements sont si détériorés que des rénovations sont impossibles, le relogement étant nécessaire. De nombreux logements ne sont pas reliés au réseau électrique.

Les outils de mesure de la précarité énergétique doivent prendre en compte ces situations. Celle du taux d'effort de 10 % est peu adaptée à cette région. Si on l'appliquait en Macédoine, en Bulgarie ou en Croatie, une majorité de la population serait concernée. Certains experts recommandent de privilégier la définition de Bouzarovski (2007) qui considère les précaires énergétiques comme étant les ménages qui ne peuvent atteindre un niveau socialement et matériellement nécessaire de services énergétiques.

La Bulgarie, le pays le plus touché d'Europe

La Bulgarie est le pays qui compte la plus grande proportion de précaires énergétiques en Europe, avec 30 % à 67 % de la population concernée, selon les sources. Cependant le pays n'a ni définition du phénomène, ni stratégie pour l'endiguer. Cette situation est liée à une problématique plus large de précarité, et la lutte contre la précarité recouvre celle contre la précarité énergétique, avec l'introduction de quelques mesures spécifiques pour protéger les consommateurs vulnérables liées aux obligations européennes.

Cependant, moins d'un tiers des 1,58 millions de précaires reçoivent une aide au chauffage, celle-ci ne couvrant qu'une faible part des coûts de chauffage. Le stock de passoires thermiques est important et le budget consacré aux programmes de rénovation est faible.

En mai 2016, le Ministre de l'énergie a toutefois annoncé de nouvelles mesures pour protéger les consommateurs vulnérables. Il a tout d'abord élargi cette catégorie en y incluant d'autres profils, ce qui a permis à 1,1 millions de personnes supplémentaires de bénéficier d'une aide sociale. Ces nouveaux profils comprennent les personnes de plus de 70 ans ayant un revenu en-dessous du seuil de pauvreté et vivant seules, les personnes avec des handicaps lourds, et les familles ayant des enfants handicapés.

Les nouvelles mesures comprennent notamment un tarif social pour l'électricité qui recouvre les besoins de base mensuels ; des campagnes d'information ; la mise en place d'un registre des consommateurs vulnérables qui doivent être protégés des coupures ; l'interdiction de couper l'électricité pendant l'hiver, mais seulement pendant trente jours après la date limite de paiement et uniquement pour les personnes ayant un handicap lourd. Il s'avère de plus que les consommateurs les plus vulnérables sont ceux ayant un revenu juste au-dessus du plafond d'éligibilité à l'aide au chauffage et aux tarifs sociaux.

La Pologne : de l'inexistence du problème au « consommateur vulnérable » responsable

La pauvreté est un phénomène important et reconnu en Pologne depuis la chute du communisme, avec 16 % de la population sous le seuil de pauvreté, avec des variations régionales importantes notamment entre l'Ouest moins touché (parfois appelé la Pologne A) et l'Est plus touché (la Pologne B). La précarité énergétique y est cependant peu débattue, ni par les acteurs politiques, ni dans les

champs académiques. Le terme est peu utilisé, malgré la présence du phénomène : l'énergie représente le deuxième poste de dépenses des ménages et ceux-ci font face à des coupures en cas d'impayés. En juin 2013, le gouvernement polonais a cependant adopté une définition du « consommateur vulnérable », conformément aux directives européennes, ainsi qu'une mesure protectrice. La notion de consommateur vulnérable concerne les consommateurs d'électricité et de gaz. Ils ont droit au supplément logement en fonction de leur revenu, de la taille du logement, de la composition du ménage et du niveau de leurs dépenses liées au logement et au chauffage. À noter que seuls 10 % des ménages se chauffaient au gaz en 2009 et 7 % à l'électricité, même si ces deux sources ont tendance à augmenter.

Dans le pays, l'idée de la responsabilité des individus quant à leur situation fait figure de paradigme. Si les causes structurelles de la pauvreté sont reconnues, au niveau individuel les situations précaires sont souvent associées à des pathologies individuelles (alcoolisme, manque de volonté, etc.). Les individus sont considérés comme responsables de leur situation, ce qui tend à délégitimer leur prise en charge.

Le programme REACH

REACH (Reduce Energy use And Change Habits¹⁹) est un programme européen mis en œuvre dans quatre pays : Bulgarie, Croatie, Macédoine et Slovaquie entre 2014 et 2017, financé en majorité par l'UE. Il a deux objectifs : tout d'abord, réduire la précarité énergétique en donnant aux précaires les moyens de sortir de leur situation, de faire des actions pour économiser l'énergie et de changer leurs comportements ; et ensuite faire reconnaître la précarité énergétique comme un problème qui demande des solutions aux niveaux local, national et européen.

Le programme s'appuie sur le concept d'*empowerment* : donner la capacité d'agir aux ménages pour éviter qu'ils soient stigmatisés par leur situation. En concept qui tend à nier les facteurs structurels de la précarité énergétique.

Le programme a permis de réaliser des économies financières et des économies d'énergie, de réduire les émissions de CO₂ et la consommation d'eau. Il a encouragé les acteurs locaux à s'impliquer, en permettant notamment la formation de réseaux locaux. Enfin, il a été l'occasion de rassembler des données sur la précarité énergétique dans les quatre pays où il a été mis en place, pour mieux évaluer la situation et permettre de réfléchir à des politiques adaptées.

Le projet vise les précaires énergétiques, mais aussi les décideurs et acteurs locaux qui peuvent agir sur la précarité énergétique tels que les services sociaux et les autorités locales. Le programme forme des personnes pour réaliser des audits énergétiques et donner des conseils aux ménages vulnérables. Ces derniers reçoivent une visite afin de déterminer leur situation puis se voient dispenser des conseils ainsi que des équipements à bas coût pour réduire leur consommation d'eau et d'énergie. Les ménages ciblés sont les personnes retraitées, au chômage, à faible revenus ou percevant des aides sociales.

Les décideurs publics, au niveau local, national et européen ont quant à eux reçu des propositions et recommandations de politiques à mener pour prendre en charge le phénomène dans sa dimension structurelle.

¹⁹ Réduire la consommation d'énergie et changer ses habitudes

Entretien avec Ute Dubois*

(International Business School Paris – ISG)

Quelles sont les différentes appréhensions de la précarité énergétique en Europe ?

La manière d'appréhender la précarité énergétique varie effectivement d'un pays à l'autre en fonction notamment de la reconnaissance politique du phénomène. En Angleterre, les spécificités de l'habitat, souvent mal isolé et les enjeux liés au froid dans le logement et au coût du chauffage pour beaucoup de ménages ont déclenché une prise de conscience du phénomène dès les années 70 (« *fuel poverty* »). Le premier ouvrage de Brenda Boardman, publié en 1991, a permis de diffuser et d'officialiser cette notion de précarité énergétique. C'est de là qu'est née l'approche par le taux d'effort, qui considère qu'un ménage est en situation de précarité énergétique s'il doit consacrer plus de 10 % de ses revenus au chauffage de son logement. Dans l'approche de Brenda Boardman, ce seuil de 10 % a été retenu car il s'agissait du double de la médiane des dépenses d'énergie des ménages dans les années 1980 (et en même temps du budget énergétique moyen des 30 % de ménages les plus pauvres). Ce seuil de 10 % a ensuite été repris dans la définition officielle de la « *fuel poverty* », mais en considérant non pas les dépenses réelles, mais les besoins en énergie, évalués à partir d'une modélisation des consommations. En effet, prendre en compte les dépenses réelles présente un double inconvénient : cela peut inclure dans la population en précarité énergétique des ménages aisés qui ont des dépenses importantes mais sont en capacité de les assumer, et surtout cela ne permet pas de prendre la mesure des restrictions, celles d'occupants qui ont de faibles dépenses parce qu'ils se rationnent. Par la suite, différents pays, dont la France, ont estimé la précarité énergétique en s'appuyant sur ce seuil de 10 %, mais en prenant en compte les dépenses énergétiques réelles (car en général, les pays ne possèdent pas de modélisations des besoins énergétiques de leur parc de logements).

À la suite de travaux réalisés en 2012 par John Hills, la définition anglaise de la précarité énergétique a évolué, et un nouvel indicateur (*low income high cost*), est venu remplacer le taux d'effort énergétique. C'est ainsi qu'en France est née l'approche BRDE (bas revenus – dépenses élevées) mais toujours en se basant sur la dépense réelle – (alors que les Anglais la

modélisent) – et en retenant les trois premiers déciles de revenus (hors coût du logement). L'idée principale était de s'intéresser uniquement aux ménages à faibles revenus et à aborder le phénomène en termes relatifs, en s'intéressant aux ménages dont les besoins énergétiques sont les plus élevés. La méthode a été vivement discutée car d'autres approches avaient été proposées en parallèle, comme celle du revenu résiduel. Il s'agit alors de calculer ce qu'il reste au ménage pour payer toutes les autres dépenses une fois qu'il s'est acquitté de sa facture d'énergie. L'approche en termes de « *Low Income High Cost* » a finalement été retenue comme définition officielle. Cela a eu pour effet de déconnecter la mesure de la pauvreté énergétique du niveau des prix de l'énergie. Si l'Angleterre a donc été précurseur dans la reconnaissance du phénomène, il semble cependant que depuis plusieurs années, la précarité énergétique soit progressivement devenue une préoccupation moins prioritaire qu'auparavant pour le gouvernement. Par exemple, le programme *Warm Front*, qui était un programme de rénovation thermique important, s'est arrêté en 2013.

En Allemagne, la prise de conscience du phénomène est moins importante qu'en France, peut-être parce que le parc de logements est dans l'ensemble plus récent et en meilleur état, et les équipements de chauffage de meilleure qualité. À l'image des pays nordiques comme le Danemark ou la Suède, les normes sont plus exigeantes parce qu'il faut se protéger du froid. Je fais également l'hypothèse que les professionnels du bâtiment sont bien formés. Par ailleurs, le système social allemand est très protecteur, et les allocations aux bénéficiaires de l'aide sociale intègrent une somme destinée au paiement des factures d'énergie. Ces dernières années, les débats ont été davantage centrés sur la transition énergétique et le coût des énergies renouvelables que sur la précarité énergétique, qui a été parfois abordée comme une conséquence de la transition énergétique. L'Allemagne a développé massivement les énergies renouvelables. Le financement de ces énergies a largement été supporté par les ménages, via leurs factures d'électricité. Si depuis 2013, la facture d'électricité des ménages est relativement stable, il n'en reste pas moins qu'une part importante de cette facture correspond à des contributions et taxes, qui sont en augmentation constante.

* Associate Professor of Economics

En Espagne, il y a beaucoup de débats sur la question et récemment plusieurs travaux ont cherché à quantifier le phénomène. Dans plusieurs pays du Sud de l'Europe, un facteur important de précarité énergétique est l'absence ou l'insuffisance d'équipements de chauffage dans les logements, notamment au Portugal. On peut imaginer que les hivers ne sont pas assez rigoureux pour que la précarité énergétique soit un sujet politique important, mais on constate que la surmortalité hivernale pouvait régulièrement atteindre plus de 20 % à Malte et au Portugal.

En général, cette surmortalité est liée à des pathologies respiratoires et cardiaques. En dehors du Royaume-Uni et de l'Irlande cependant, la surmortalité hivernale est très peu abordée comme si l'inconscient collectif acceptait que les gens meurent en hiver.

En Belgique, il existe de nombreux travaux sur la précarité énergétique, notamment un « baromètre » qui mesure différentes formes de précarité énergétique. Le parc de logement y est assez dégradé en comparaison avec les pays d'Europe de l'ouest. Aux Pays-Bas, il semblerait que le phénomène soit plus marginal, même si on y trouve aussi des logements énergivores. En Italie, la précarité énergétique révèle les disparités entre le Nord et le sud du pays, en matière de conditions d'habitat, de chauffage mais aussi de revenus.

La part du budget des ménages consacrée à l'énergie varie considérablement suivant les pays, selon la disponibilité des énergies et les types d'énergie utilisés. Dans certains pays, à l'Est de l'Europe, le recours au charbon, au bois voire aux déchets pour se chauffer est encore relativement répandu. Lorsqu'on applique le seuil des 10 %, on prend conscience de situations extrêmement contraintes. En Bulgarie par exemple, il semblerait que certains retraités vivent avec 300 euros par mois et des factures d'énergie qui peuvent atteindre 200 euros par mois durant les mois d'hiver.

Est-ce que la précarité énergétique est un sujet dans ces pays ?

Quand on a plus de 40 % de ménages qui se déclarent incapables de chauffer leur logement de manière adéquate, comme c'est régulièrement le cas en Bulgarie, c'est l'illustration d'une grande pauvreté, d'un habitat et de conditions de vie dégradés. Dans ce cas, la précarité énergétique n'est pas abordée en tant que telle, et il n'y a pas de budget pour mettre en place des aides à l'énergie car il faudrait aider une trop grande partie de la population. Le sujet est celui de la privation matérielle et du mal-logement, un sujet massif et extrêmement répandu dans une partie de l'Europe.

Même si la précarité énergétique n'est pas abordée en tant que telle, il y a cependant des initiatives en matière de rénovation thermique des logements. Il y a deux ans, j'étais en Bulgarie où un programme de rénovation de copropriétés était mené. Grâce à un financement public, il permettait de rénover gratuitement des copropriétés d'une certaine taille, sachant qu'en Europe de l'Est, les bâtiments de l'époque soviétique en plaques de béton sont très inefficaces sur un plan énergétique. Malgré cela, le programme peinait à trouver ses bénéficiaires alors que les rénovations étaient entièrement financées. L'inertie est pénalisante au sein des copropriétés, et les prises de décision nécessitent un engagement collectif difficile à obtenir. Pourtant, l'enjeu est parfois évident, comme dans le centre de Sofia où on trouve des bâtiments où seule une partie de la paroi extérieure a été isolée...

En Grèce, la crise a été un révélateur, comme l'a montré la chercheuse Saska Petrova de l'Université de Manchester. Les ménages ont vu leurs revenus baisser de façon très importante avec des conséquences en matière de précarité énergétique. Cela s'est traduit par des difficultés voire des impossibilités à honorer leurs factures d'énergie et par un recours aux poêles à bois, y compris en immeuble collectif. Un marché parallèle du bois s'est développé et on a vu les habitants couper les arbres dans la rue pour se chauffer en hiver. Ce sont évidemment des modes de chauffage inadaptés, entraînant des moisissures dont on connaît l'impact sur la santé des occupants.

Et à quel moment la France s'est emparée du sujet ?

La France a été plutôt précoce puisque la prise de conscience date des années 2000 avec la manifeste de la précarité énergétique en 2005, la création du réseau Rappel en 2007, puis des travaux de quantification sur la base de l'enquête logement de 2006, qui ont pris pour indicateur le taux d'effort. Ces dernières ont révélé un profil en particulier : celui des personnes âgées vivant seules ou en couple, dans des maisons individuelles et propriétaires de leur logement, donc plutôt en secteur diffus ou en zone rurale.

D'autres travaux ont ensuite abordé la question du froid ressenti dans le logement, mais la variable de l'enquête nationale logement : « est-ce que vous avez souffert du froid pendant 24h de l'année passée » me paraît insuffisante car elle ne permet de mesurer ni l'intensité ni la durée des difficultés. Néanmoins, l'intérêt de cet indicateur a été de révéler des profils de ménages, comme celui des jeunes locataires, que l'analyse de départ, à savoir par le taux d'effort, n'avait pas permis d'identifier. Les familles monoparentales, pour des raisons essentiellement liées à leurs revenus, sont aussi

très concernées et c'est un constat qu'on peut dresser à l'échelle de toute l'Europe. Selon le choix des indicateurs, on identifie des ménages différents.

Le repérage reste un enjeu important en France, comment cette préoccupation se traduit-elle dans d'autres pays ?

Beaucoup de recherches portent sur la mesure du phénomène et les caractéristiques des ménages en précarité énergétique. Il y a moins de travaux sur le repérage, même si c'est une condition essentielle pour pouvoir aider les ménages concernés. En France, on distingue habituellement le pré-repérage du repérage en tant que tel. Pour le pré-repérage, la méthode la plus courante et d'identifier des secteurs à enjeux sur la base de variables comme l'âge et l'état du parc et les revenus des ménages. Mais notre découpage statistique nous oblige à travailler à l'Iris, une entité qui représente 2000 habitants ; alors qu'en Angleterre ils sont la possibilité d'identifier les ménages à une maille beaucoup plus fine (une dizaine de logements), grâce aux codes postaux. C'est pour cette raison que l'Angleterre comme l'Irlande ont su réaliser des cartographies très précises de la précarité énergétique. Ensuite, arrive le repérage, qui peut se faire de manière proactive (y compris en faisant du porte-à-porte) ou de manière réactive, c'est-à-dire lorsque l'on détecte chez un ménage des difficultés particulières.

En France, ce sont les travailleurs sociaux qui sont en première ligne, le repérage repose beaucoup sur eux. Les espaces info-énergie s'adressaient traditionnellement plus souvent à un public informé, et finalement assez peu aux personnes qui n'ont pas les ressources pour faire des travaux ou qui ne sont pas en capacité de les mener parce qu'ils sont locataires. Avec le développement des programmes de lutte contre la précarité énergétique, les choses ont cependant beaucoup changé.

En matière de repérage et d'accompagnement, les visites à domicile sont incontournables. Pour cette raison, les Slime (Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie) sont des dispositifs efficaces. Pour l'instant, trop peu de collectivités y ont adhéré, peut-être en raison des coûts (620 € par ménage) et des objectifs quantitatifs qui nécessitent une vraie mobilisation des acteurs du territoire. En Île-de-France, il existe seulement cinq Slime. Une tendance ces dernières années est que l'on voie des collectivités de plus grandes (grandes villes ou conseils départementaux) mettre en place des Slime, ce qui est une véritable avancée car cela permet de toucher beaucoup de monde.

Il existe aussi des initiatives au niveau des CCAS (Centre communal d'action sociale). Les conventions qu'ils ont avec les fournisseurs d'énergie leur permettent d'être informés en cas d'impayés. Cela permet de repérer les ménages potentiellement fragiles et de les accompagner. Quelles que soit les actions locales mises en place, la lutte contre la précarité énergétique reflète une impulsion politique. En bref, ce sont les collectivités les plus dynamiques qui s'y engagent.

En Angleterre, les médecins sont parfois associés aux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique et participent au repérage. Une telle organisation est plus difficile à mettre en place en France, car la médecine est libérale. Les conseillers médicaux en environnement intérieur (CMEI) peuvent jouer un rôle dans le diagnostic de la précarité énergétique, puisque leur fonction les amène à rentrer au domicile des gens, mais ils sont aujourd'hui trop peu nombreux.

Ces CMEI interviennent sur prescription médicale ?

Traditionnellement, les CMEI effectuent des diagnostics à la demande des ménages, mais ils peuvent dans certains cas être missionnés par des médecins. Ce genre d'interventions permet de révéler des situations de mal-logement, des problèmes massifs d'humidité, de moisissures, etc... mais elles restent exceptionnelles. Sur le site du réseau Rappel²⁰, on peut trouver un webinaire au sujet d'une expérimentation du Creaq (Centre régional d'éco-énergétique d'Aquitaine) sur une trentaine de ménages qui ont fait l'objet d'une visite par des CMEI. Dans une autre expérimentation, ce sont des travailleurs sociaux qui ont signalé aux CMEI des situations de ménages potentiellement précaires énergétiques, afin qu'ils se rendent à leur domicile. On pourrait imaginer qu'en France les pneumologues s'interrogent sur les conditions de logement quand ils ont affaire à un patient asthmatique. Mais ce n'est pas simple de faire rentrer les médecins dans des dispositifs de signalement, et le lien entre l'asthme et les situations de mal logement n'est pas systématique et donc difficile à démontrer.

Quel regard portez-vous sur les politiques de lutte contre la précarité énergétique en France ?

La France se distingue par une politique affirmée de prévention, car on a réalisé que l'amélioration du bâti était indispensable pour lutter contre la précarité énergétique. La précarité énergétique est véritablement devenue un objet de politiques

²⁰ Réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement (www.precarite-energie.org)

publiques. En dehors de l'Angleterre et de l'Irlande, peu de pays ont thématiqué le sujet de manière aussi importante. Précisons également que la France est assez mal placée en matière d'efficacité énergétique, les gains potentiels sont importants. Une étude sur le coût de rénovation du parc de logement montre que la France et la Belgique sont les pays où ce coût est le plus faible juste après les pays d'Europe de l'est, où le parc est très dégradé. La rénovation énergétique en France serait donc rentable.

En matière d'action publique, nous sommes plutôt bien lotis, le programme Habiter Mieux a démarré relativement tôt et a maintenant atteint un bon rythme de déploiement, même si le nombre de rénovations réalisées chaque année est encore insuffisant pour traiter massivement le problème de la précarité énergétique. Si on revient quelques années en arrière, les contrats locaux d'engagements paraissaient pourtant très ambitieux puisqu'il s'agissait de fédérer les acteurs d'un territoire autour d'un enjeu complexe qu'est la précarité énergétique. La réussite d'Habiter Mieux dépend beaucoup de l'impulsion des élus et de l'implication des acteurs locaux. La grande force du programme c'est l'accompagnement du ménage tout au long du processus, pour comparer les offres, choisir les travaux, superviser leur réalisation, ou encore faire le montage financier. C'est le rôle des opérateurs d'Habiter mieux tels que Soliha, et c'est fondamental pour que ce genre de projets puisse fonctionner.

Depuis son lancement initial, le programme a été adapté plusieurs fois, de manière à augmenter le nombre de ses bénéficiaires potentiels qui ne sont plus uniquement des propriétaires occupants à très bas revenus et habitant en maison individuelle. Cela témoigne à mon avis en partie d'une difficulté à faire en sorte que des publics très modestes s'engagent. Pour que les ménages très modestes acceptent de se lancer dans des travaux, l'idéal est d'avoir un reste à charge nul, ce qui suppose un vrai effort de mobilisation de financements à partir de sources différentes. Cela pose aussi des questions nouvelles. Par exemple, avec le déploiement d'Habiter Mieux sur les copropriétés de nouvelles questions de faisabilité se posent, liées aux procédures décisionnelles des copropriétaires.

Malheureusement, pour un observateur extérieur, le suivi d'Habiter mieux est devenu difficile ces dernières années car l'Anah publie peu d'informations sur le déploiement du programme. Du coup, il est difficile de se faire une idée des rénovations réalisées et des profils des ménages bénéficiaires. Quoiqu'il en soit, je reste convaincue qu'il n'y a pas de programme équivalent dans d'autres pays européens.

Quelles sont les innovations en matière de lutte contre la précarité énergétique ?

Quand on parle de lutte contre la précarité énergétique, on a souvent affaire à des problématiques complexes de mal logement et de populations fragiles. Ce sont des situations qui se prêtent difficilement à des stratégies entrepreneuriales au sens habituel du terme. Pour autant, des innovations existent. Elles concernent souvent la manière d'apporter des solutions aux personnes concernées, en les impliquant davantage ou en leur permettant d'accéder plus facilement aux aides ou d'aller jusqu'au bout du processus de rénovation. Ces innovations sont souvent initiées à une échelle locale. En effet, il est important d'interagir concrètement avec les personnes concernées pour bien comprendre leurs besoins, ce qui suppose une certaine proximité géographique et humaine avec ces personnes. Au Royaume-Uni et en Irlande, on mise beaucoup sur les « *communities* » pour promouvoir de nouvelles manières de remédier à la précarité énergétique. En France, il y a déjà eu beaucoup d'initiatives, par différents acteurs, pour faciliter le repérage et l'engagement des ménages qui se lancent dans des travaux de rénovation.

Aujourd'hui, la manière de conduire les rénovations est une piste de réflexion et un terrain potentiel pour des innovations. Il a été démontré qu'il était préférable, quand on fait des rénovations énergétiques, de réaliser l'ensemble des mesures qui permettent d'améliorer au maximum la performance énergétique des logements. Ce qu'on appelle « *deep renovation* » en anglais. Dans la pratique, on s'aperçoit que ces rénovations sont longues et coûteuses et que du coup les ménages hésitent à s'engager. C'est pourquoi on envisage de plus en plus de réaliser des rénovations de manière graduelle. On réfléchit aussi à la manière de réaliser, rapidement et à un coût modéré, des mesures qui permettront d'améliorer significativement la situation des ménages concernés. Longtemps, on a considéré ces approches comme problématiques dans la mesure où elles conduisaient à « tuer le gisement » d'économies d'énergie. Aujourd'hui, on reconsidère la manière de planifier les rénovations. L'idée est de faire entrer les ménages dans un parcours de rénovation, même si celui-ci peut s'étaler sur un temps long. L'objectif étant une « massification » des rénovations énergétiques. Il s'agit à la fois de transformer toutes les opportunités de rénovation en rénovations effectives et de développer de nouvelles approches, où l'on standardiserait les rénovations là où c'est possible.

Un autre type d'innovation qui est parfois mentionné est lié au développement de nouvelles technologies comme les compteurs intelligents et plus généralement les outils qui permettent de mesurer finement les consommations des ménages et leur confort thermique. Si les

possibilités techniques sont désormais bien existantes, le fait d'installer ce genre de dispositif ne suffit pas à en faire une innovation en matière de lutte contre la précarité énergétique. L'innovation vient ici surtout de la manière de mettre en œuvre ces solutions techniques, en les combinant avec un accompagnement et un suivi des ménages en précarité énergétique. L'objectif étant de leur apporter des améliorations comme l'amélioration de leur confort thermique, sachant qu'il s'agit d'un public qui se restreint fréquemment sur sa consommation d'énergie.

Quel est le rôle des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique ?

Les fournisseurs sont traditionnellement très présents sur ces questions de précarité énergétique, car la précarité énergétique se traduit aussi par des impayés d'énergie. Pour autant, les fournisseurs ne sont qu'un des acteurs possibles pour le repérage des difficultés. D'une part, les fournisseurs, que ce soit d'électricité ou de gaz, n'ont que les données de leurs clients. D'autre part, les consommations et les impayés sont des données imparfaites : certaines personnes en précarité énergétique sont de bons payeurs quitte à se priver sur autre chose, c'est la problématique du « *heat or eat* », d'autres se restreignent sur leur consommation d'énergie. Et les fournisseurs ne connaissent pas les revenus de leurs ménages. Pour connaître précisément les situations de précarité énergétique, cela supposerait de pouvoir croiser des bases de données et cela n'est pas du tout à l'ordre du jour. Au contraire, l'arrivée du chèque énergie qui met fin au système des tarifs sociaux rendra probablement plus difficile la connaissance par les fournisseurs des situations de précarité énergétique.

Par rapport à d'autres pays européens, mon impression est qu'en France, on fait davantage confiance aux fournisseurs pour aider les ménages en précarité énergétique. Dans d'autres pays, on entend fréquemment des propos critiques vis-à-vis des fournisseurs. Par exemple en Angleterre, sur les prix payés par les consommateurs qui utilisent des compteurs à prépaiement.

Y a-t-il des politiques européennes de lutte contre la précarité énergétique, des financements ?

De manière générale, les politiques européennes prennent la forme de directives qui doivent être transposées en droit national par les Etats. Concernant la précarité énergétique, la prise de conscience européenne du phénomène a été concomitante à l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz. Concrètement,

les Etats membres ont été obligés, à partir de 2009, de mettre en place des protections pour les consommateurs vulnérables. Mais on s'est assez vite rendu compte que la lutte contre la précarité énergétique ne pouvait pas se résumer à la seule protection des consommateurs d'électricité et de gaz vulnérables.

La directive européenne de 2012 relative à l'efficacité énergétique précise que les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique peuvent contribuer à réduire la précarité énergétique. Elle mentionne notamment la possibilité pour les instruments de financement de l'efficacité énergétique d'être liés à lutte contre la précarité énergétique. De plus, les obligations d'efficacité énergétique peuvent inclure des exigences de mesures qui bénéficieraient aux ménages en précarité énergétique. Mais il n'y a aucune obligation pour les Etats en la matière.

Plus récemment, certaines mesures du paquet législatif européen visant à promouvoir une énergie propre pour tous les Européens, qui est toujours en cours de négociation, pourraient conduire à « révolutionner » la politique européenne en matière de précarité énergétique, comme l'indique le Professeur Stefan Bouzarovski. Si ces mesures étaient adoptées, elles pourraient se traduire par des obligations pour les Etats membres de mesurer la précarité énergétique, de proposer des aides ciblées à ces ménages et d'inclure dans leurs politiques d'efficacité énergétique des mesures en faveur des ménages en précarité énergétique. L'adoption de ce paquet est prévue pour 2018. Nous en saurons plus à ce moment-là.

Sur un plan plus opérationnel, l'Union européenne a financé ces dernières années un certain nombre de projets européens portés par des acteurs locaux. On peut citer le projet EPEE, entre 2006 et 2009, qui a pour la première fois évalué et caractérisé le phénomène à l'échelle de plusieurs pays européens, ou encore les projets FinSH (*Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing*) et REACH (*Reduce Energy use And Change Habits*).

Actuellement, l'Union européenne soutient et finance l'Observatoire Européen de la pauvreté énergétique, lancé au début de 2018²¹. Sa mission est de contribuer à caractériser et à mesurer la précarité énergétique en proposant différents indicateurs. L'observatoire recense également les bonnes pratiques et les travaux réalisés sur le sujet. Il est important de noter que toutes ces informations sont en accès libre. C'est donc un formidable outil pour informer et aider des décisions tant à l'échelle nationale que locale.

²¹ <https://www.energypoverty.eu/>

Bibliographie

Aldegui I., Brice L. et Maresca B., *Indicateurs d'évaluation de la précarité énergétique*, Crédoc / ONPE, décembre 2013.

Belaid F., Devalière I., Teissier O. et Sene S-M., *Indicateurs de la précarité énergétique et caractérisation des ménages*, CSTB / ONPE, octobre 2013.

Boardman B., « Opportunities and Constraints Posed by Fuel Poverty Policies to Reduce the Greenhouse Effect in Britain », *Applied Energy*, 1993, vol. 44, n° 2, p. 185-195.

Bouleau M., Mettetal L., « Les pavillonnaires modestes sous tension », *Note rapide* n°678, IAU-îdF, mars 2015.

Briseperre G., *La vulnérabilité énergétique des territoires périurbains*, Synthèse, Rappel, 2012.

Cavailles J., Joly D., Brossard T., Cardot H., Hilal M. et Wavresky P., *La consommation d'énergie des ménages en France*, Réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement (Rappel), Inra / CNRS, 2011.

Chancel L., Erard T., Saujot M., « La précarité énergétique face au défi des données », *Iddri, Study*, N°01/15.

Chancel L., Erard T., Saujot M., « Quelle stratégie de lutte contre la précarité énergétique ? Propositions pour une politique de transition écologique et social », *Iddri, Policy Briefs*, N°02/15.

Devalière I., « L'inconfort thermique au cœur des inégalités entre les ménages. Appui sur l'Enquête Nationale Logement », 2006, *Flux* 2012/3-4 (N° 89-90), pages 58 à 66

Devalière I., Briant P. et Arnault S., « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *Insee Première*, n 1351, mai, 2011.

Devalière I., « La précarité énergétique, retour sur la genèse d'une préoccupation », *Métropolitiques*, juin 2011.

Devalière I., Teissier O., « Les indicateurs de la précarité énergétique et l'impact de deux dispositifs nationaux sur le phénomène », *Informations sociales* 2014/4 (n°184), pages 115 à 124.

Dubois U., *Le repérage des ménages : une étape-clé des politiques de lutte contre la précarité énergétique*, ISG International Business School Paris, Février 2013.

Dubois U., « La précarité énergétique en milieu urbain. Vers une analyse en termes de vulnérabilité », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2015, n°110, pp. 186-195.

Hills J., *Getting the measure of fuel poverty*, Final Report of the Fuel Poverty Review, Centre for Analysis of Social Exclusion, Case report 72, London School of Economics, 2012.

Host S., Grange D., Mettetal L., Dubois U., *Précarité énergétique et santé : état des connaissances et situation en Île-de-France*, ORS, mai 2014.

Imbert I., *An inquiry into the material and ideational dimensions of policymaking. A case study of fuel poverty in Germany*, University of Konstanz, 2016.

Maresca B., *La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France*, Consommation et modes de vie, n° 258, Credoc, mars 2013.

Moore R., *Definitions of fuel poverty : Implications for policy*, doi : 10.1016/j.enpol.2012.01.057.

Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), *Tableau de bord de la précarité énergétique*, Edition 2018.



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE ASSOCIATION LOI DE 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49