

## Quelle stratégie de lutte contre la précarité énergétique ? Propositions pour une politique de transition écologique et sociale

Lucas Chancel, Timothée Erard, Mathieu Saujot (Iddri)

**L**e terme « précarité énergétique » a fait son apparition dans le débat public français au milieu des années 2000. Un diagnostic national a permis en 2009 de fournir de premiers éléments de qualification et de quantification de ce phénomène protéiforme à la croisée d'enjeux sociaux, énergétiques, économiques et sanitaires. Une définition large est adoptée dans la loi Grenelle (2010) pour acter ce nouveau concept qui, bien qu'encore mal circonscrit, s'est avéré progressivement opérant. En effet, sur ces bases imparfaites, un tissu dense d'acteurs publics, associatifs et privés, appartenant au secteur de l'action social, du bâtiment ou de l'énergie, s'est constitué. Au fil du temps, les dispositifs permettant de diagnostiquer la précarité énergétique, de rénover énergétiquement les logements, d'aider les ménages à payer leurs factures ou d'accompagner les ménages se sont affinés et améliorés.

Pourtant, force est de constater que ces dispositifs ont été pensés sans stratégie d'ensemble. À travers l'analyse des dispositifs actuels, ce *policy brief* met en évidence les limites de la logique d'empilement de dispositifs sectoriels. Aujourd'hui, alors que la précarité énergétique ne se résorbe pas, le besoin se fait sentir de construire une réelle politique de lutte contre la précarité énergétique, cohérente avec le projet de transition énergétique.

Cet article s'appuie sur différents travaux menés par l'Iddri, notamment une étude [Erard, T., Chancel, L., Saujot, M. (2015). La précarité énergétique face au défi des données, Iddri, *Study*, N°01/15] interrogeant les politiques de précarité énergétique à l'aune des données mobilisées par les acteurs aux différentes étapes de ces politiques. L'entrée par les données s'est avérée être un révélateur particulièrement pertinent des limites de la structuration actuelle des politiques de précarité énergétique.

### RECOMMANDATIONS

Aujourd'hui, l'articulation entre les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique fait défaut, au détriment de l'efficacité globale des mesures. La mise en place d'une stratégie nationale de lutte, déclinée au niveau local, pourrait surmonter cette limite, *via* :

- la mise en place d'outils statistiques et administratifs adaptés pour mieux connaître et mieux traiter le phénomène ;
- l'alignement des acteurs sur une définition et des indicateurs partagés ;
- la création d'un délégué interministériel chargé du pilotage de la lutte contre la précarité énergétique et le renforcement de la planification et du cadre institutionnel au niveau local ;
- le réhaussement des aides pour les ménages précaires et sous contrainte énergétique ;
- la prise en charge par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) de l'évaluation des dispositifs.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
27, rue Saint-Guillaume  
75337 Paris cedex 07 France

## 1. PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : UNE DÉFINITION LARGE

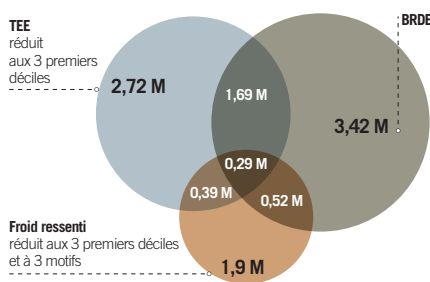
### Différents indicateurs

La loi Grenelle de 2010 donne un cadre légal à la précarité énergétique, mais uniquement dans sa dimension logement. Elle stipule en effet qu'une personne en situation de précarité énergétique est « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat » (Loi Grenelle II, 2010).

Sur la base de cette définition large, plusieurs indicateurs peuvent être utilisés pour chiffrer le nombre de ménages précaires. Le taux d'effort énergétique (TEE) mesure la part du budget dédié à la facture énergétique, la précarité étant conventionnellement avérée par le passage d'un seuil (fixé historiquement à 10 %). L'indicateur bas revenu dépense élevée (BRDE) combine taux d'effort énergétique et contrainte budgétaire en y incluant la dépense liée au logement. Enfin, le « froid ressenti » repose sur la déclaration des ménages, et révèle des situations de restriction de chauffage invisibles aux indicateurs précédents fondés sur les dépenses. En croisant ces trois indicateurs, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) estime que plus de 5,1 millions de ménages seraient en situation de précarité énergétique en France en 2006, ce qui représente près de 20 % des ménages.

Les populations identifiées ne se recoupent pas nécessairement : il n'y a pas une, mais des précarités énergétiques (voir Figure 1). Les causes sont diverses (niveau de revenu trop bas, mauvaise performance thermique du bâti, logement trop grand, etc.) et les profils de ménages touchés sensiblement différents (populations jeunes ou âgées, en milieu rural ou en milieu urbain, propriétaires ou locataires, etc.). Notons qu'il faut également ajouter la dimension mobilité, non prise en compte par ces indicateurs.

Figure 1. Les 5,1 millions de précaires énergétiques



Source : ONPE

### Différents dispositifs

Ces indicateurs, qui ne sont pas neutres dans leur façon d'aborder la précarité énergétique, donnent finalement à voir des représentations politiques différentes du problème. Et en écho, les politiques de lutte contre la précarité énergétique se traduisent par une diversité de dispositifs et programmes d'actions<sup>1</sup>, traitant ses causes (via la rénovation thermique par exemple) et ses effets (via les aides à la facture). Ces dispositifs sont portés par des acteurs différents, chacun visant certaines dimensions du phénomène.

### Des montants financiers insuffisants

Les outils existants totalisent des montants non négligeables pour les finances publiques (près de 3,5 milliards d'euros chaque année)<sup>2</sup>, sans compter les dépenses des acteurs associatifs. Pourtant, les associations soulèvent l'insuffisance des moyens alloués à certains dispositifs comme les tarifs sociaux. Les bénéficiaires touchent en moyenne moins de 10 € par mois, ce qui ne permet pas de lever la contrainte énergétique chez une grande majorité d'entre eux.

## 2. UN MANQUE DE COHÉRENCE D'ENSEMBLE

La diversité d'approches et d'outils pour lutter contre la précarité énergétique en France n'est *a priori* pas une limite. Une approche sectorielle, « en silo » (problèmes socio-économiques, techniques ou d'aménagement du territoire), peut sembler logique, plus encore dans une phase de construction et de mise en place des dispositifs où l'on a cherché progressivement à améliorer chacun d'eux. De même, la diversité des dispositifs et la spécialisation des acteurs ne sont pas en soi des problèmes, à condition que la puissance publique soit capable de les articuler pour s'assurer de l'efficacité globale de la politique publique.

Mais il nous apparaît que le manque de stratégie d'ensemble se fait de plus en plus sentir et réduit l'efficacité globale des dispositifs – d'autant qu'il ne suffit pas de traiter le phénomène existant, il faut aussi prévenir de situations futures : les remontées des acteurs locaux soulignent une hausse préoccupante du phénomène, d'où la nécessité d'interroger les politiques menées en la matière.

1. voir annexe en ligne: <http://tinyurl.com/o56xtxm>

2. *ibid.*

### Une approche en silo

Les dispositifs sont monocritères et ne communiquent pas entre eux. Ils ne prennent pas en compte la multi-dimensionnalité des situations de précarité énergétique et échouent ainsi à lutter contre elles de manière pérenne. Par exemple, les programmes d'aides à la rénovation ne sont pas systématiquement suivis d'un accompagnement social des ménages après travaux, qui les aiderait à optimiser leur consommation d'énergie au delà de la seule dimension technique. Chaque outil se justifie par rapport à ses objectifs ciblés et non sur la base de sa contribution à la lutte contre la précarité énergétique.

Les dispositifs d'aide au revenu ciblent une précarité économique sans tenir compte de la qualité thermique des logements des ménages. Or les nouveaux indicateurs proposés par l'ONPE (cf. BRDE) s'affranchissent de la seule logique économique pour mieux appréhender la précarité énergétique. Et l'étude des bases statistiques laisse à penser que ces deux formes de précarité ne se recoupent que partiellement<sup>3</sup>. De plus, en ciblant uniquement des ménages à très faibles revenus, on risque d'autant plus de rater la dimension mobilité de la précarité énergétique.

La lutte contre la précarité énergétique n'est pas encore pleinement intégrée dans une perspective de transition énergétique plus large : on ne sait pas encore comment doit se faire le couplage entre soutien à court terme (aide à la facture) et action à moyen et long termes (i.e. réduire l'inefficacité énergétique). Ce manque nuit à l'efficacité (notamment budgétaire) et à l'acceptabilité d'une politique de transition à laquelle on oppose souvent la donnée sociale.

Au niveau local, les inégalités sont manifestes entre des territoires très en pointe sur le sujet, où des réseaux d'acteurs se sont mis en place et travaillent ensemble à travers des structures adaptées, et d'autres où il n'existe pas de diagnostic de la précarité énergétique et/ou de dispositif local de lutte. De plus, bien souvent, plusieurs diagnostics partiels et circuits de détection coexistent, réalisés sans coordination ni vision partagées.

La politique de lutte contre la précarité énergétique est illisible pour les ménages et pour certains acteurs publics : les dispositifs sont nombreux et évolutifs en matière de critère d'accès, les guichets multiples et les acteurs locaux peu au fait du fonctionnement de l'ensemble des programmes.

### Différentes causes

Chaque acteur considère la précarité énergétique depuis sa propre porte d'entrée et avec ses propres

programmes et méthodes d'évaluation : elle est pour les acteurs sociaux une composante parmi d'autres de la précarité économique, quand pour d'autres, c'est l'aspect énergétique et technique qui prime.

La politique locale de lutte contre la précarité énergétique est majoritairement fondée sur du cas par cas, sans cadre institutionnel clair : la faiblesse de la planification territoriale et le flou sur les responsabilités de chaque acteur rendent difficile le développement d'une stratégie sur l'ensemble du territoire.

L'outillage statistique et administratif est déficient. Les derniers diagnostics se basent encore sur des données datant de 2006, et un ciblage fin et multidimensionnel des programmes se heurte à la faiblesse des données socio-environnementales : la performance thermique du bâti est très mal connue et les dépenses énergétiques du ménage ne le sont que par les fournisseurs d'énergie. Les acteurs publics sont donc incapables d'identifier les ménages selon cette dimension socio-énergétique. Aujourd'hui, la connaissance locale, non structurée, ne permet pas de combler ce manque.

Contrairement à un nombre grandissant de politiques publiques, les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique ne font pas l'objet d'une évaluation d'ensemble. Aucune étude n'est à même de faire le lien entre les actions menées pour enrayer la hausse de la précarité énergétique et l'évolution de cette dernière.

## 3. LA NÉCESSAIRE MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Des acteurs ont appelé par le passé à une stratégie globale, à l'instar du rapport De Quero-Lapostollet de 2009. Celui-ci a d'ailleurs effectivement débouché sur un plan national de lutte contre la précarité énergétique, mais ne concerne que quelques dispositifs (comme Habiter mieux). Aujourd'hui, un pilotage global, permettant la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs, est nécessaire et possible.

### Un outillage à améliorer

Pour construire la charpente d'une telle stratégie de lutte contre la précarité énergétique, l'appareil statistique et administratif doit prendre en compte les nouveaux enjeux du développement durable qui rendent caduc le fonctionnement sectoriel et unidimensionnel des enquêtes statistiques actuelles. Cette réflexion pourrait être menée par le Conseil national d'information statistique (CNIS) et devrait aboutir au développement de nouvelles enquêtes dans la lignée de l'enquête

3. voir annexe en ligne : <http://tinyurl.com/o56xtxm>

Phebus ou à l'intégration de dimensions nouvelles (comme l'énergie) aux enquêtes existantes.

L'idée d'une base administrative socio-énergétique, incluant informations fiscales, sociales et énergétiques, devrait notamment être débattue. Les obstacles techniques sont réels, mais les pistes ne manquent pas (Erard *et al.*, 2015) et peuvent d'ores et déjà être expérimentées à petite échelle. C'est une condition *sine qua non* à l'établissement de politiques socio-environnementales qui ne soient pas aveugles sur l'un des deux aspects et puissent articuler court et long termes.

Dans cette perspective, les acteurs de la précarité énergétique devraient être représentés dans les travaux concernant le « carnet numérique d'entretien et de suivi du logement » esquissé par la loi de transition énergétique, afin que cet outil innovant serve au mieux les différentes politiques qui en ont besoin.

### **Une représentation commune à adopter sur la base d'une définition élargie**

Il est nécessaire de parvenir à une représentation de la précarité énergétique qui soit partagée par les acteurs et dotée d'indicateurs consensuels. Nous proposons d'élargir la définition de la précarité énergétique pour la définir comme un arbitrage entre dépenses énergétiques et autres dépenses contraintes (loyer, nourriture, etc.), dans une situation où la sortie de la précarité passerait prioritairement par une action énergétique. Cela permettrait d'inclure toutes les manifestations de la précarité énergétique (tant la privation que des dépenses « élevées » en énergie) et d'y intégrer la dimension mobilité. Pour le choix des indicateurs, un processus de légitimation, telle une conférence de consensus qui réunirait citoyens et experts, permettrait de débattre puis valider les travaux réalisés par l'ONPE et autres experts.

### **Un cadre institutionnel et un pilotage à définir**

Puis une clarification des prérogatives et des champs de compétences de chaque acteur est de mise, tant au niveau national que local.

#### ***Pour un pilotage national***

Une option possible est la création d'un poste de délégué interministériel à la lutte contre la précarité énergétique, directement rattaché au Premier ministre et qui disposerait de moyens (une équipe composée *a minima* de membres détachés des ministères du Logement, de l'Énergie, du Transport et des Affaires sociales, ainsi que de l'ADEME et de l'ANAH, et incluant une représentation des collectivités) pour définir et piloter la stratégie gouvernementale en matière de lutte

contre la précarité énergétique. Il devrait également s'assurer de la cohérence avec la stratégie de long terme de transition énergétique.

### ***Pour une formalisation des procédures à l'échelon local***

Un volet diagnostic de la précarité énergétique, incluant la mobilité, pourrait être intégré au schéma régional climat-air-énergie et décliné ensuite dans les plans climat-énergie territoriaux. Ce diagnostic serait partagé avec les autres schémas de planification, notamment ceux de l'habitat. Les plans climat, qui permettent de décroiser la précarité énergétique en l'intégrant dans une politique publique plus globale, devraient également chercher à articuler les différents dispositifs locaux et en faire un suivi. Enfin, en cas de massification des plateformes de rénovation énergétique et des SLIME (Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie), ces deux structures doivent absolument être reliées afin de pouvoir coordonner les différents acteurs, sans oublier les acteurs sociaux.

### **Repenser les niveaux, les critères et les sources de financement**

Une réflexion doit également être menée sur les moyens financiers alloués à la lutte contre la précarité énergétique. Les associations et le rapport Lechevin proposaient par exemple de multiplier par 3 à 5 les montants des tarifs sociaux versés, et différentes solutions ont été avancées pour financer tant l'aide à la facture que les rénovations (CSPE étendue, taxe carbone, fléchage certificats énergies, etc.). Toutefois, pour renforcer leur effet, les aides à la facture devraient être rehaussées prioritairement pour les ménages en situation de contrainte énergétique, vivant par exemple dans des logements n'ayant pas encore fait l'objet de rénovations. Pour les précaires économiques dont les dépenses ne sont pas spécifiquement contraintes par l'énergie, la discussion, légitime et nécessaire, devrait porter en priorité sur la hausse des minimas sociaux.

### **La nécessité d'une structure d'évaluation**

L'évaluation est nécessaire à la cohérence et à l'efficacité d'une politique publique. Afin de sortir des approches sectorielles, un acteur doit être garant de ce processus d'évaluation globale. Lorsque l'ONPE a été créé, sa mission principale résidait en la compréhension statistique du phénomène et le recueil des données adéquates pour ce faire. Dans le cadre de sa reconduction pour une seconde phase (2015-2018), cet organisme semble être tout indiqué pour mener cette mission d'évaluation au vu de son expertise sur le sujet et de la diversité d'acteurs qui y sont représentés. ■