



Analyse des méthodes de détection et de prévention des CCAS auprès des ménages en impayés d'énergie

Enseignements principaux de l'étude

Christophe Beslay et Romain Gournet,
Sociologues, BESCOB

Décembre 2017



L'enquête auprès des CCAS-CIAS visait à analyser les stratégies mises en œuvre par les acteurs locaux et les professionnels des CCAS-CIAS pour détecter - prévenir - traiter les impayés d'énergie. Il s'agissait de comprendre le fonctionnement des dispositifs mis en place, mais aussi d'apprécier leurs atouts et limites. L'enjeu de cette étude, dans une perspective d'essaimage d'actions et de pratiques, était de valoriser les initiatives étudiées pour mettre en exergue les conditions (ou ingrédients) de leur transférabilité à d'autres territoires. Les 3 CCAS-CIAS étudiés sont les suivants :

- Le CIAS de Sarlat-Périgord Noir : porteur d'une action de coordination de lutte contre la précarité énergétique, avec une action de détection des publics invisibles, notamment des propriétaires occupants. Le cadre rural et intercommunal nous a semblé particulièrement intéressant, potentiellement porteur de contraintes et de ressources particulières. Ce territoire n'a pas de SLIME.
- Le CCAS de Lille : participe au développement d'une action globale en direction de l'occupant du logement et de son bailleur, avec notamment de l'aide aux travaux et de la médiation avec les bailleurs. La médiation auprès des bailleurs privés est un dispositif innovant. En effet, ce type d'action est rarement ou difficilement traité dans la plupart des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. Il existe également un SLIME sur ce territoire depuis 2015, porté par la ville de Lille.
- Le CCAS de Saint-Paul (La Réunion) : mène des actions de sensibilisation, des visites à domicile, du diagnostic énergétique, dans un contexte particulier avec peu de culture MDE, une problématique plutôt liée aux impayés d'eau et à la gestion de l'eau chaude sanitaire. Il n'existe pas de programme d'aide à la rénovation. Un SLIME ambitieux est porté par le Conseil régional de La Réunion

Les enseignements des études de cas

Malgré des configurations bien différentes, les études de cas soulignent le fait que les conditions de réalisation des initiatives locales sont de même nature quelque soient les contextes locaux (rural, urbain,

dom). Les dispositifs d'intervention reposent peu ou prou sur le modèle générique du SLIME qui s'est largement répandu auprès des acteurs de la précarité énergétique.

Le caractère novateur relève plutôt de la capacité à mobiliser des moyens pour initier de manière dynamique des actions à l'échelle communale et intercommunale, et, peut-être surtout, à construire et coordonner des partenariats pour les mettre en place concrètement sur des territoires particuliers. Dans tous les cas étudiés, les dispositifs sont encore dans une phase d'expérimentation, avec encore peu de recul et d'évaluation sur leurs effets pour traiter la précarité énergétique. Au-delà des impayés d'énergie, l'enjeu qui structure les modes d'intervention porte bien sur la détection des ménages en amont des impayés d'énergie et sur le traitement des situations dans une approche globale.

Les conditions de réalisation

Les cas étudiés mettent en exergue un ensemble d'ingrédients qui permettent de mettre en œuvre une approche préventive. Ces ingrédients s'apparentent à des conditions de transférabilité ou d'essaiage pour ce type d'initiative.

- **L'implication de travailleurs sociaux et d'élus** qui s'emparent de la thématique de manière presque militante. Ils ont une **démarche proactive** pour identifier et accompagner les ménages, alors que les ménages expriment rarement une demande en terme de PE. Il s'agit d'aller à la rencontre des publics et des partenaires potentiels, par l'organisation d'action ou de manifestations (ateliers, actions de communication, démonstrations, porte-à-porte, etc.).
- Une **approche sociotechnique** qui recherche les causes sociales et techniques des situations problématiques. Cette approche s'impose dans le traitement de la précarité énergétique, mais bouleverse les périmètres d'intervention du travail social. Une **approche globale multi échelle** qui articule le niveau micro des situations, des pratiques sociales et des petits équipements, le niveau méso des petits travaux, de l'accompagnement social et de la médiation bailleur, et le niveau macro des programmes d'amélioration de l'habitat. Le jeu d'échelles renvoie aussi à l'articulation des acteurs : ménages, opérateurs de terrain, services municipaux, élus, qui ont leurs propres espaces de contraintes et des temporalités différentes.
- Une **entrée privilégiée par la technique** (le logement, les équipements, le bâti) pour sortir d'une stricte logique du travail social. D'une part cette entrée est moins stigmatisante et d'autre part, elle permet de toucher les ménages « invisibles » par l'action sociale.
- **La mobilisation d'un réseau de partenaires et la coordination des dispositifs d'aide.** Le repérage et l'accompagnement des ménages ont nécessairement une dimension collective. Les dispositifs d'aide sont multiples. Leur coordination apparaît comme une condition nécessaire pour disposer de la palette des aides disponibles et traiter la diversité des situations. **La mutualisation d'outils partagés** (fiche navette – suivi – orientation) participe à construire les collectifs d'intervention et optimise la coordination des activités.
- **La mise en place d'un « guichet unique »** est l'aboutissement de la coordination des dispositifs et des partenaires. Concrètement, il permet de rendre les actions visibles et de favoriser la rencontre et la communication entre les différents partenaires et intervenants, pour une prise en charge globale des ménages. Il favorise également la proximité avec les dispositifs, dans l'optique d'un interlocuteur unique. La notion de **contrat d'engagement**, tel que mise en place

à la Réunion, formalise la mobilisation des ménages et des partenaires pour atteindre des objectifs de l'intervention.

- **Les incitatives nationales** (les appels à projet du CLER/SLIME, de l'UNCCAS, de l'ANSA, d'AG2R La Mondiale) ont eu un rôle moteur dans la réalisation des projets. Elles permettent d'accéder à des financements complémentaires, mais surtout, à des ressources pour l'action (formation, outils d'intervention, conseils, etc.). Elles fonctionnent comme mission support en organisant les retours d'expériences, le partage et la diffusion d'outils et de concepts.

Des difficultés à surmonter

Les cas étudiés dévoilent un certain nombre de difficultés récurrentes qui limitent ou complexifient le travail des acteurs. Les dispositifs mise en place ont d'ailleurs pour objectif de contourner et de traiter ces difficultés.

- **Peu de demandes des ménages.** La précarité n'est pas une catégorie cognitive par laquelle les ménages perçoivent leurs problèmes. Au-delà des impayés d'énergie, les ménages n'ont pas le réflexe de s'adresser aux services sociaux. D'où l'importance de visibiliser les dispositifs d'aide, de multiplier les points de contact et d'utiliser des « chemins détournés », comme par exemple la santé, l'habitat, le maintien à domicile, la convivialité.
- **Une multiplicité de dispositifs d'aide.** Il en résulte des effets de segmentation des publics, chacun ayant ses propres critères d'éligibilité qui font obstacle à un traitement global. Les procédures d'instruction et d'attribution sont souvent longues et complexes, peu adaptées à l'objectif d'une intervention rapide, souple et réactive que les acteurs mettent en avant pour traiter des situations instables.
- **Mobiliser les partenaires et les donneurs d'alertes** reste un challenge. La précarité énergétique amène les acteurs à décentrer leur regard. C'est plus particulièrement les cas des acteurs qui ne sont pas dans le champ du logement ou du travail social, comme les acteurs de la santé ou de l'éducation. Mais même les travailleurs sociaux n'ont pas, de par leur formation, une approche sociotechnique pour aborder la précarité énergétique.
- **Des activités chronophages.** La construction et l'animation des partenariats, l'accompagnement des ménages, les actions collectives, la communication et la sensibilisation sont des activités chronophages, qui ne sont pas toujours intégrées et/ou prises en compte dans les missions des professionnels. Pour les travailleurs sociaux, ce peut être une charge de travail qui se surajoute à leurs tâches quotidiennes.
- **La médiation avec le bailleur** est toujours une difficulté, faute d'obligations légales pour engager des travaux d'amélioration de la performance énergétique. Dans les cas extrêmes d'indécence, des mesures coercitives peuvent être engagées. Dans les autres cas, les professionnels restent démunis, faute d'outils et de procédures formalisées d'incitation. Une professionnalité reste à construire.
- **La coordination avec les services du Conseil départemental** reste difficile. L'échelle communale favorise la réactivité et la fluidité des interventions et de l'attribution des aides, en

opposition avec les lourdes procédures administratives des Départements. Dans les trois cas étudiés, les relations sont distantes avec peu d'interactions et de travail en commun.

- **Des dispositifs parfois fragiles, en phase d'expérimentation**, qui, comme à Sarlat, reposent sur l'engagement d'une seule personne. Même si la volonté de poursuivre les actions existe, leur pérennité repose sur des financements durables et non plus sur des soutiens parfois ponctuels à l'expérimentation. Dans un contexte de restriction budgétaire des collectivités territoriales, les arbitrages restent incertains.

Des pistes de travail

Les acteurs nationaux de la précarité énergétique ont un rôle à jouer pour maintenir et développer les ingrédients qui favorisent l'émergence d'initiatives locales pour mettre en œuvre des actions préventives. Pour aider les opérateurs de terrain à s'engager dans des initiatives novatrices et surmonter les difficultés qu'elles supposent, plusieurs chantiers sont envisageables.

- **La sensibilisation des acteurs.** La conscience et les connaissances du phénomène de précarité énergétique sont encore à développer auprès d'acteurs variés pour envisager la mise en œuvre d'actions de prévention. On pense notamment aux élus, techniciens des services des collectivités, travailleurs sociaux, acteurs associatifs, mais aussi, au delà de l'action sociale, des acteurs du logement (professionnels du bâtiment, agences immobilières, etc.) et de la santé (médecins, infirmiers, aide à domicile, etc.).
- **La formation des acteurs stratégiques.** Le regard sociotechnique – dans une approche préventive – est nécessaire pour penser l'action, repérer les ménages et intervenir pour eux. Il s'agit de favoriser l'adoption de cette approche sociotechnique dans les centres qui forment les acteurs de l'action sociale, du logement et de la santé. Il s'agit aussi de favoriser la structuration de métiers nouveaux (sociotechnicien, médiateur énergie, animateur – coordinateur de dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, etc.).
- **La mutualisation et la valorisation des initiatives.** Le fait de favoriser l'échange et les retours d'expérience donne de la visibilité et de la crédibilité aux initiatives engagées. La mise en place de scènes dédiées à l'échange apporte de multiples ressources aux acteurs locaux de terrain (outils, concepts, financements, réseau, soutien technique et moral). La communication autour des actions exemplaires peut inspirer les acteurs qui cherchent des solutions à mettre en œuvre sur leur territoire. **L'étude et l'évaluation de l'impact des actions préventives** sur les situations sont rarement évaluées. La réalisation d'études, d'évaluations, d'enquêtes auprès des ménages pour connaître l'évolution des situations des bénéficiaires peut permettre – par la logique de la preuve – de sensibiliser les acteurs à la mise en œuvre de telles actions.
- **L'incitation à monter des actions.** Dans les cas étudiés, les appels à projet qui émanent des acteurs nationaux impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique sont déterminants pour que les initiatives prennent corps sur le terrain. Il s'agit de maintenir ou multiplier ce type d'incitation à monter des actions. L'enjeu est ensuite de relayer ces incitations pour assurer un financement pérenne des actions.

- **L’articulation – complémentarité des opérateurs et des dispositifs d’aide.** Les acteurs de terrain tentent autant que possible d’articuler les dispositifs existants et de créer les dispositifs qui manquent pour toucher les différents publics en difficulté. Les critères d’éligibilité des publics et d’attribution des aides sont souvent mis en avant comme un frein à l’action. Il semble ainsi nécessaire de lancer un chantier pour vérifier – revisiter la cohérence et l’articulation des dispositifs. Par ailleurs, l’articulation et la coordination des dispositifs peuvent constituer, comme dans le cas de Lille, un rôle et une mission à part entière pour faciliter le repérage et le traitement des situations.
- La mise en place de programmes pour l’amélioration de l’habitat. Les études de cas tendent à montrer que les actions de prévention sont plus efficaces ou ont plus d’impacts lorsque des programmes nationaux d’amélioration de l’habitat existent à l’échelle du territoire. En effet, la mise en œuvre de ces programmes implique le positionnement d’opérateurs techniques qui viennent compléter et alléger le travail des acteurs de l’action sociale.