



**2010-2020 : 10 ANS APRES LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT,
ANALYSE RETROSPECTIVE ET PROSPECTIVE DE L'EFFICACITÉ ET
DE L'EFFICIENCE DES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA
PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE**

Synthèse

Novembre 2021

Table des matières

I. Objectifs et méthodologie de l'étude.....	4
1. Objectifs de l'étude : réalisation d'un bilan des dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique en France	4
2. Méthodologie.....	4
II. Panorama de l'environnement réglementaire de la précarité énergétique .	5
III. Analyse des facteurs d'évolution de la précarité énergétique et de l'impact des dispositifs mis en place	6

Cet ouvrage a été coordonné par **Isolde DEVALIÈRE** (ADEME), en étroite collaboration avec **Cédric BAECHER**, **Fanny SOHUI**, **Marine LANET**, **Léonore BONNET** et **Apolline BOULAIRE** (Nomadéis).

L'ONPE tient à remercier l'ensemble de ses partenaires pour leur implication, et en particulier :

- **Suzanne DE CHEVEIGNÉ**, Association Nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB) ;
- **Danyel DUBREUIL**, CLER Réseau pour la transition énergétique ;
- **Marie MOISAN**, CLER Réseau pour la transition énergétique ;
- **Mathilde CLÉMENT**, Ministère de la Transition écologique, Commissariat Général au Développement durable (CGDD) ;
- **Camille PARENT**, Ministère de la Transition écologique, CGDD ;
- **François BOULOT**, Secours Catholique ;
- **Audrey LASSAIRE**, ENEDIS ;
- **Maud TRUTTA**, ADEME ;
- **Caroline MAHÉ**, Ministère de la Transition écologique, Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) ;
- **Mathilde LEYGE**, Ministère de la Transition écologique, DGEC ;
- **Maud LEGROS**, Ministère de la Transition écologique, DGEC.



I. Objectifs et méthodologie de l'étude

1. Objectifs de l'étude : réalisation d'un bilan des dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique en France

Dix ans après le **Grenelle de l'environnement** et l'inscription dans la loi du concept de **précarité énergétique**, l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) a souhaité réaliser un **bilan des politiques** qui ont été mises en place pour lutter contre ce phénomène de l'année 2010 à l'année 2020.

Cette étude vise à comprendre comment a été abordée la notion de précarité énergétique durant la décennie, et à analyser les différents dispositifs mis en place. Les enseignements tirés de ce travail ont permis d'élaborer des pistes de recommandations en vue de l'élaboration d'un « plan national de lutte contre la précarité énergétique ».

2. Méthodologie

L'étude a été menée d'octobre 2020 à mai 2021. Elle s'est appuyée sur de nombreuses **recherches documentaires**, la conduite de **12 entretiens qualitatifs** avec des acteurs associatifs, académiques et institutionnels, ainsi que sur l'animation d'un **atelier de travail** avec un panel d'acteurs engagés dans la lutte contre la précarité énergétique.

Au cours de la phase 1 de l'étude, **16 textes réglementaires, législatifs et stratégiques clés** adoptés au cours de la période d'étude et portant spécifiquement sur la lutte contre la précarité énergétique ont été analysés, ainsi que **6 textes dit « secondaires »** (traitant de problématiques connexes telles que la pauvreté ou le mal logement). En parallèle, **49 dispositifs** d'ampleur nationale concourant à la lutte contre la précarité énergétique, actifs sur tout ou partie de la période 2010-2020, ont été recensés et étudiés selon différents critères. Ce travail a permis de mettre en lumière **l'évolution du traitement de la précarité énergétique**, détaillée plus précisément à travers **3 focus thématiques** portant sur les publics ciblés, la pérennité des dispositifs créés et les champs lexicaux employés.

Six dispositifs, sélectionnés à l'aide d'une analyse multicritère, ont fait l'objet d'une **analyse plus approfondie au cours de la phase 2** de l'étude visant à **évaluer leurs impacts sur la**

précarité énergétique, à l'aide de **38 documents** de références (rapports d'évaluation officiels, bilans annuels, rapports d'activité, articles de presse, publications officielles). **Ces résultats ont ensuite été mis en perspective avec une analyse des facteurs influençant l'évolution de la précarité énergétique**, grâce aux **travaux réalisés par le CGDD** ainsi qu'à une **revue bibliographique complémentaire**.

Enfin, **les enseignements issus des deux premières phases** de la mission ont permis l'élaboration de **recommandations visant à améliorer le traitement de la précarité énergétique** au cours de la prochaine décennie. Ces **axes de travail (6)** et **actions préconisées (18)** ont été précisés grâce à la conduite de **6 entretiens qualitatifs** et l'animation d'un **atelier de travail** afin de **dégager des pistes d'opérationnalisation**.

II. Panorama de l'environnement réglementaire de la précarité énergétique

Les politiques françaises de lutte contre la précarité énergétique sont structurées autour de **différents textes**, à portées normative, réglementaire et stratégique multiples. Ils présentent ainsi une **valeur juridique différente**, mais également un **degré d'opérationnalité variable**. Portés par le gouvernement, **aucun n'est entièrement dédié à la problématique de la précarité énergétique** : les textes abordent le phénomène *via* **différentes approches** (sociale, environnementale, économique) **encore trop cloisonnées**, et l'intègrent à des thématiques plus larges (pauvreté, mal-logement, coût de l'énergie, etc.). Si certains de ces textes prévoient des **mesures concrètes qui demeurent majoritairement incitatives**, la lutte contre la précarité énergétique y est souvent uniquement mentionnée comme un **objectif national à atteindre**, et ne s'accompagne pas toujours d'un plan d'action détaillé.

Une **majorité des dispositifs participant à la lutte contre la précarité énergétique ont ainsi été créés par le gouvernement dans le cadre d'un effort national de rénovation énergétique**, levier qui permet une **réduction durable des consommations énergétiques et du confort thermique**. **49 dispositifs** actifs durant tout ou partie de la période 2010-2020 à l'échelle nationale ont été recensés, dont **plus de la moitié représentent des aides encourageant les travaux de rénovation énergétique** (aides à la pierre et aides à la pierre et à la personne). Il apparaît en effet que la lutte contre la précarité énergétique est souvent

un **objectif secondaire des dispositifs**, un constat qui va de pair avec **l'élargissement progressif de la cible des bénéficiaires**. Ainsi, afin d'accélérer la rénovation thermique des logements, **les dispositifs ciblent en majorité les propriétaires occupants**, qui disposent d'une marge de manœuvre importante pour réaliser des travaux et qui bénéficient directement des retombées positives de la rénovation ; les ménages locataires apparaissent moins ciblés par les dispositifs de rénovation énergétique. De plus, une **démultiplication des dispositifs** peut être observée depuis 2010, dans l'objectif de **répondre au mieux aux différentes situations de précarité énergétique**, parfois **au détriment de la lisibilité de l'ensemble des aides disponibles**.

Il est possible d'observer aujourd'hui deux tendances : d'une part, la volonté de centrer les efforts nationaux sur **l'équité des dispositifs** *via* un **accompagnement renforcé des ménages les plus précaires** et, d'autre part, la volonté de défendre **l'égalité des dispositifs** en proposant un **service unique qui s'adresse à l'ensemble des ménages**. Afin d'accélérer la transition énergétique, la seconde approche semble désormais privilégiée. La **période 2010-2020** peut en effet être scindée en **trois temps successifs**, correspondant chacun à une **dynamique nationale distincte** de la lutte contre la précarité énergétique :

- **2010 - 2014** : la précarité énergétique devient une **problématique officiellement et juridiquement définie**, qui doit être intégrée dans les politiques nationales ;
- **2015-2017** : la lutte contre la précarité énergétique est définie comme un **objectif clé de la transition énergétique** ;
- **2018-2020** : la précarité énergétique devient un **indicateur de contexte pour assurer l'équité des politiques environnementales**.

III. Analyse des facteurs d'évolution de la précarité énergétique et de l'impact des dispositifs mis en place

La phase 2 de l'étude a permis d'étudier de façon plus approfondie le fonctionnement de six dispositifs clés de la lutte contre la précarité énergétique : le programme Habiter Mieux porté par l'ANAH, MaPrimeRénov', le chèque énergie, les Certificats d'Economie d'Energie Précarité Énergétique (CEE PE), les actions de l'Association Nationale des Compagnons

Bâtitisseurs (ANCB), et le dispositif de médiation entre les locataires et les propriétaires bailleurs porté par la Métropole Européenne de Lille. Il apparaît que ces différents dispositifs sont **complémentaires en termes de ciblage** (coexistence d'un ciblage large et d'un ciblage centré sur les plus précaires) afin de couvrir **la diversité des profils et des besoins** des ménages en situation de précarité énergétique. De plus, chaque dispositif fait l'objet d'un suivi qui lui est propre et il n'existe que **très peu d'indicateurs partagés qui permettraient de comparer la contribution des outils à la réduction de la précarité énergétique**. Il est également possible de remarquer que la notion de « **sortie de la précarité énergétique** » **n'est pas clairement définie**, ce qui limite l'évaluation de l'impact de ces dispositifs sur le phénomène de façon durable.

Cette analyse est à mettre en perspective avec **l'évolution des facteurs de la précarité énergétique sur la période d'étude**, afin de prendre également en compte des éléments de contexte plus larges. Selon la **modélisation du TEE_3D_8¹** par le CGDD, **le prix de l'énergie hors taxes est le facteur ayant le plus d'impact sur la précarité énergétique** au cours de la période 2010-2020. Cependant, **l'augmentation des prix des énergies hors taxes est en partie compensée par une baisse concomitante des consommations énergétiques des logements**, probablement liée à une **amélioration des performances énergétiques d'une partie du parc**. Ainsi, **le TEE_3D_8 (corrigé de l'effet météo) est resté stable au cours de la période d'étude**. Une analyse des **indicateurs complémentaires de la précarité énergétique** (BRDE, Froid, privation, etc.) ainsi que des **facteurs supplémentaires** pouvant également contribuer à la précarité énergétique (qualité initiale du bâti, coût et contraintes d'accès au logement, tendances structurelles telles que la crise du Covid19, etc.) permet de mieux **saisir la complexité du phénomène** et de **coordonner les différentes politiques sectorielles afin d'élaborer une stratégie plus efficace**.

L'étude croisée des facteurs influençant la précarité énergétique et des outils de lutte contre celle-ci a permis d'identifier **plusieurs facteurs pris en compte de manière récurrente dans la conception des politiques de lutte contre la précarité énergétique**. Elle tend à confirmer l'importance de recourir à une **double approche la précarité énergétique** : une **approche socio-économique** par le revenu des ménages, ainsi qu'une **approche sous l'angle du logement**.

¹ Un ménage est en précarité énergétique au sens de cet indicateur si son taux d'effort énergétique, à savoir le rapport entre sa facture énergétique du logement et son revenu total par unité de consommation, est supérieur à 8 % et si ce ménage appartient aux trois premiers déciles de revenu.