



Observatoire National de la Précarité Énergétique

**2010-2020 : 10 ANS APRÈS 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**

**Analyse des facteurs d'évolution de la précarité
énergétique et de six dispositifs**

Phase 2/2

Novembre 2021

Cet ouvrage a été coordonné par **Isolde DEVALIERE** (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 CHEVEIGNE**, Association Nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB) ;
- **Danyel DUBREUIL**, CLER Réseau pour la transition énergétique ;
- **Marie MOISAN**, CLER Réseau pour la transition énergétique ;
- **Mathilde CLEMENT**, 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 MAHE**, 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.



Table des matières

Glossaire.....	6
I. Objectifs et méthodologie de l'étude	9
1. Objectifs de l'étude : dresser un bilan des dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique en France	9
2. Conduite de 6 entretiens avec des acteurs engagés dans la lutte contre la précarité énergétique.....	9
3. Méthodologie de la phase 2 : analyse des facteurs d'évolution de la précarité énergétique et de l'impact des dispositifs mis en place	11
1. L'étude de six dispositifs de lutte contre la précarité énergétique	11
2. L'analyse de facteurs de contexte influençant la précarité énergétique	12
3. L'analyse croisée des dispositifs et des facteurs de lutte contre la précarité énergétique	13
II. Etude de six dispositifs de lutte contre la précarité énergétique	14
1. Les six dispositifs illustrent la variété des programmes de lutte contre la précarité énergétique en France.....	14
1. Le chèque énergie, un soutien financier au paiement des factures d'énergie depuis 2018	17
2. Les certificats d'économie d'énergie, une incitation à la rénovation énergétique ciblant les précaires énergétiques depuis 2015	21
3. Le programme Habiter Mieux de l'Anah, un accompagnement dans les travaux de rénovation énergétique depuis 2010.....	24
4. MaPrimeRénov, un dispositif de soutien financier à la rénovation énergétique introduit en 2020	27
5. La médiation entre les locataires et les propriétaires bailleurs, un dispositif complémentaire porté par la Métropole Européenne de Lille depuis 2016.....	29
6. Les actions de l'association nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB), une lutte sociale contre le mal-logement depuis 1953.....	31
1. Les dispositifs s'articulent pour lutter contre différents aspects de la précarité énergétique, mais leur contribution à la réduction de la précarité énergétique demeure difficilement quantifiable.....	33
1. L'étude des profils et des besoins des ménages ciblés par les six dispositifs : la mise en évidence de deux approches complémentaires de la précarité énergétique	33

2. <i>La contribution des dispositifs à la lutte contre la précarité énergétique : un impact positif mais un manque de données de suivi ne permettant pas d'évaluer la sortie de la précarité énergétique.....</i>	36
2. La lutte contre la précarité énergétique comporte des impacts indirects environnementaux, sociaux et économiques	40
1. <i>L'impact environnemental des rénovations énergétiques : un argument en faveur de l'approche par le logement de la précarité énergétique.....</i>	40
2. <i>La santé des ménages, influencée négativement par une situation de précarité énergétique mais insuffisamment suivie et mesurée</i>	41
3. <i>Le dynamisme économique du secteur de la rénovation énergétique, soutenu par les dispositifs d'aide à la pierre</i>	41
III. Analyse des facteurs influençant l'évolution de la précarité énergétique	43
1. La mise en perspective sur dix ans de l'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique permet une compréhension plus globale de l'évolution du phénomène mais relève certaines limites	43
1. <i>L'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique (TEE_3D-8%), un indicateur calculé annuellement pour suivre l'évolution de la précarité énergétique et mieux comprendre les facteurs qui l'influencent.....</i>	43
2. <i>Modélisation de la contribution de six facteurs clés à l'évolution de la précarité énergétique entre 2010 et 2019.....</i>	44
3. <i>Le TEE_3D_8, un indicateur ne permettant pas de rendre compte de la diversité des situations de précarité énergétique.....</i>	51
2. L'étude des indicateurs et facteurs complémentaires de la précarité énergétique permet d'approfondir la compréhension de ce phénomène	53
1. <i>Un panel d'indicateurs complémentaires pour une meilleure prise en compte du phénomène</i>	53
2. <i>Le panorama des macro-facteurs, des variables complémentaires pouvant influencer l'évolution de la précarité énergétique</i>	57
3. <i>L'étude des micro-facteurs : l'influence des variables au niveau individuel sur la précarité énergétique</i>	63
IV. L'impact croisé des dispositifs et des facteurs sur l'évolution de la précarité énergétique.....	67
Bibliographie.....	70
1. Liste des textes règlementaires, législatifs et stratégiques étudiés traitant de la précarité énergétique.....	70

2. Ressources bibliographiques spécifiques relatives aux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique	71
1. <i>Chèque énergie</i>	71
2. <i>Certificats d'économie d'énergie précarité énergétique</i>	71
3. <i>Programme Habiter Mieux</i>	72
4. <i>MaPrimeRénov'</i>	72
5. <i>Médiation énergie bailleurs/locataires de la Métropole Européenne de Lille</i>	72
6. <i>Compagnons Bâisseurs</i>	72
3. Autres ressources bibliographiques mobilisées au cours de la mission	73
Annexes	75
ANNEXE 1 : Grille de sélection des six dispositifs étudiés au cours de la phase 2 de l'étude.	76
ANNEXE 2 : Précisions méthodologiques concernant le TEE_3D_8 modélisé par le CGDD	77
1. <i>Précisions sur les différents paramètres analysés</i>	77
2. <i>Facteur météo</i>	77
3. <i>Prix des énergies</i>	78
4. <i>Revenus des ménages</i>	78
5. <i>Calcul de l'impact du chèque énergie</i>	78
ANNEXE 3 : Grille d'analyse croisée des facteurs et des outils de lutte contre la précarité énergétique.....	80

Glossaire

ADEME : [Agence de la transition écologique](#)

ALUR (loi) : [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#)

ANAH : [Agence Nationale de l'Habitat](#)

ANCB : [Association Nationale des Compagnons Bâisseurs](#)

ANIL : [Agence Nationale pour l'Information sur le Logement](#)

ARA : [Auto-Réhabilitation Accompagnée](#)

ASE : [Aide à la Solidarité Energétique](#)

BRDE : Bas Revenu Dépenses Élevés (indicateur)

CAF : [Caisse d'Allocation Familiale](#)

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CEE : [Certificat d'Economie d'Energie](#)

CIDD : Crédit d'Impôt Développement Durable

CITE : [Crédit d'Impôt Transition Energétique](#)

CGDD : [Commissariat Général au Développement Durable](#)

CNTE : [Conseil National de la Transition Ecologique](#)

CREDOC : [Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie](#)

CSPE : Contribution au Service Public de l'Électricité

CSTB : [Centre Scientifique et Technique du Bâtiment](#)

DALO (loi) : [Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale](#)

DPE : [Diagnostic de Performance Energétique](#)

Eco-PTZ : [Éco-Prêt à taux zéro](#)

EDF : [Electricité de France](#)

ENL : Enquête Nationale Logement

ELAN (loi) : [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#)

FAP : [Fondation Abbé Pierre](#)

FART : [Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique](#)

FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement

LEC : [Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat](#)

LTECV : [Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#)

MNE : [Médiateur National de l'Energie](#)

MSA : [Mutualité Sociale Agricole](#)

MTE : Ministère de la Transition Écologique

ONPE : [Observatoire National de la Précarité Énergétique](#)

PDALPD : Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées

PIG : Programme d'Intérêt Général

PNSE : [Plan National Santé Environnement](#)

PTRE : Plateformes Territoriales de la Rénovation Énergétique

PPE : [Programmation Pluriannuelle de l'Énergie 2019-2028](#)

PREB : [Plan de Rénovation Énergétique des Bâtiments 2018](#)

PREH : Plan de Rénovation Énergétique de l'Habitat 2013

PUCA : [Plan Urbanisme Construction Architecture](#)

RGE : Reconnu Garant de l'Environnement (label)

RTAA DOM : [Réglementation Thermique, Acoustique et Aération pour les Départements et régions d'Outre-Mer](#)

RT : Réglementation Thermique 2012

RE : [Réglementation Environnementale 2020](#)

SLIME (programme) : [Service Local pour la Maîtrise de l'Énergie](#)

SNBC : [Stratégie Nationale Bas Carbone 2015](#) et [Stratégie Nationale Bas Carbone 2020](#)

SNTEDD : [Stratégie Nationale de Transition écologique vers un développement durable 2015-2020](#)

SPEEH : Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat

TEE_3D_8 : Indicateur du Taux d'Effort Énergétique calculé annuellement par le CGDD

TICFE : Taxe Intérieure sur la consommation Finale d'Électricité

TICGN : Taxe Intérieure de consommation sur le Gaz Naturel

TICPE : Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Énergétiques

TPN : Tarif de Première Nécessité (électricité)

TSS : Tarif Spécial de Solidarité (gaz)

I. Objectifs et méthodologie de l'étude

1. Objectifs de l'étude : dresser 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) souhaite 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 permettront **d'élaborer des pistes de recommandations** en vue de l'élaboration d'un « plan national de lutte contre la précarité énergétique ».

2. Conduite de 6 entretiens avec des acteurs engagés dans la lutte contre la précarité énergétique

Afin compléter le panorama de l'environnement et de l'évolution de la précarité énergétique avec des regards d'experts engagés sur la thématique de la précarité énergétique, **6 entretiens qualitatifs** ont été menés auprès d'un panel diversifié d'acteurs. L'objectif visé était de recueillir leurs **témoignages** sur ces dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique, ainsi que leur **compréhension des différentes approches** suivies par les politiques publiques. Leurs **avis sur les dispositifs** évalués lors de la phase 2 de l'étude ont également été retranscrits. Le panel interrogé se compose à la fois **d'acteurs institutionnels** (pour leur vision transversale du sujet), **académiques** (pour leur expertise), et **associatifs** (pour leur expérience du terrain) :

1. Pierre-Laurent HOLLEVILLE, Chargé de mission rattaché à la Direction Générale du médiateur national de l'énergie.

Le médiateur national de l'énergie (MNE) est une autorité publique indépendante, ayant pour mission de proposer des solutions amiables aux litiges avec les entreprises du secteur de l'énergie, et d'informer les consommateurs d'énergie sur leurs droits. Bien qu'il ne s'agisse pas de son cœur de métier, le MNE est amené à traiter des situations de précarité énergétique.

2. Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER, et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT.

Le CLER - Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables) - est une association française agréée pour la protection de l'environnement, et créée en 1984. Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie, et plus largement la transition énergétique. Elle est engagée depuis de longue date dans la lutte contre la précarité énergétique et porte plusieurs dispositifs (Réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement, Réseau des espaces Infos-Énergie, etc.)

3. Alain DE QUERO, ancien Directeur de l'action territoriale de l'Anah, et Mohamed AYADI, ancien Responsable du Programme Habiter Mieux.

L'Anah (Agence Nationale de l'Habitat) a créé fin 2010 le programme Habiter Mieux, axé sur la rénovation thermique des logements à destination des ménages en situation de précarité énergétique.

4. Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique à l'ONPE.

L'ONPE (Observatoire National de la Précarité Énergétique), créé en 2011, est un outil d'observation et un instrument d'analyse des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique au service des acteurs nationaux et territoriaux. Il suit l'évolution du phénomène et évalue l'ensemble des politiques publiques qui lui sont associées.

5. Manuel DOMERGUE, Directeur d'étude à la Fondation Abbé Pierre, et François BOULOT, Chargé de mission précarité énergétique au Secours Catholique.

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (FAP), reconnue d'utilité publique le 11 février 1992, lutte contre le mal-logement. Le Secours Catholique, association à but non lucratif créée le 8 septembre 1946, traite toutes les problématiques entrant dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion. Ces deux structures proposent des actions concrètes pour accompagner les ménages en situation de précarité énergétique (conseil juridique, montage de dossier pour obtenir des aides publiques, sensibilisation, etc.).

6. Mathilde LEYGE, Cheffe de projet efficacité énergétique au ministère de la Transition écologique (MTE), Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC)

La direction générale de l'énergie et du climat, mise en place en 2008, a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique. Le ministère de la Transition écologique encadre notamment le dispositif des Certificats d'Économie d'Énergie (CEE).

3. Méthodologie de la phase 2 : analyse des facteurs d'évolution de la précarité énergétique et de l'impact des dispositifs mis en place

1. L'étude de six dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

Afin d'étudier de façon plus approfondie l'impact et la contribution des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique à la réduction de ce phénomène, **6 dispositifs ont été sélectionnés** parmi les 49 dispositifs recensés lors de la phase 1¹.

La sélection de ces dispositifs s'est effectuée à partir d'une grille multicritères, présentée en [Annexe 2](#), en veillant à ce qu'ils soient représentatifs en termes de porteur (acteur public, privé, associatif), de ciblage (désignation des ménages cible, sémantique, critères d'accessibilité) et de type d'accompagnement (aide à la pierre, à l'énergie, à la personne) des outils de lutte contre la précarité énergétique existants en France. La quantité et la qualité des données disponibles dans les documents d'analyse et de référence (rapports d'évaluation officiels, bilans annuels, rapports d'activité, articles de presse, publications officielles) ont également été prises en compte.

Les six dispositifs retenus et étudiés dans la phase 2 de cette étude sont les suivants :

- Le chèque énergie ;
- Les certificats d'économie d'énergie précarité énergétique (CEE) ;
- Le programme Habiter Mieux de l'Anah ;
- Ma PrimeRénov' ;
- Les actions des compagnons bâtisseurs ;
- La médiation propriétaire / bailleur du CCAS de la Métropole Européenne de Lille.

L'étude de ces dispositifs s'est, en premier lieu, appuyée sur le **recensement des données concernant les impacts directs des dispositifs sur la précarité énergétique**, relatifs à leur ciblage (typologie des bénéficiaires, nombre d'éligibles, nombre de dossiers, nombre de bénéficiaires, part des ménages en précarité énergétique parmi les ménages bénéficiaires) et à leur fonctionnement (objectifs fixés, précisions sur le recours au dispositif, montants alloués aux ménages, coût du dispositif) à partir de 38 documents d'analyse dont la liste est présentée dans [la bibliographie](#).

L'étude de la contribution des six dispositifs à la réduction de la précarité énergétique s'est également appuyée sur les **entretiens réalisés au cours des phases 1 et 2** avec des experts de la précarité

¹ Le périmètre de ce recensement concernait les dispositifs actifs durant tout ou partie de la période 2010-2020 et dont l'action se décline à l'échelle nationale.

énergétique ayant apporté leurs éclairages sur l'évolution depuis 10 ans des différents programmes et sur leurs principaux atouts et faiblesses.

Enfin, **l'impact indirect de la lutte contre la précarité énergétique** sur le plan environnemental, social, économique et sanitaire a fait l'objet de recherches documentaires complémentaires qui ont permis de qualifier et de décrire l'impact de l'absence d'action.

2. L'analyse de facteurs de contexte influençant la précarité énergétique

L'analyse historique des facteurs de la précarité énergétique s'est appuyée en premier lieu sur les **travaux réalisés par le CGDD** (Commissariat Général au Développement Durable) qui visent à **calculer annuellement l'indicateur de précarité énergétique taux d'effort énergétique, le TEE_3D_8** (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) ainsi qu'à **modéliser la contribution de six facteurs** à l'évolution de l'indicateur de la précarité énergétique (précisions méthodologiques en [Annexe 3](#)). Un **entretien a ainsi été réalisé avec Mathilde CLÉMENT, Adjointe au chef du bureau de la transition énergétique et solidaire, et Camille PARENT, Chargée d'études au CGDD**, afin de préciser les modalités de calcul et les limites de l'utilisation du modèle Prometheus² pour suivre l'évolution de la précarité énergétique (modèle de microsimulation construit par le CGDD qui permet notamment le calcul de l'indicateur TEE_3D_8). Grâce aux données fournies par le CGDD, les contributions des six facteurs à l'évolution de l'indicateur TEE_3D_8 modélisées entre 2010 et 2020 ont été étudiées afin de **comprendre le contexte social, économique et politique ainsi que les évolutions du parc de logements** influençant l'évolution de la précarité énergétique.

Ensuite, l'analyse historique de l'évolution de la précarité énergétique a été élargie à des **indicateurs complémentaires** ainsi qu'à **d'autres facteurs contextuels à la fois macro** (facteurs ayant un impact sur l'ensemble de la population) **et micro** (facteurs ayant un impact au niveau individuel) pouvant influencer l'ampleur du phénomène. Pour ce faire, les **tableaux de bord de l'ONPE annuels** de 2015 jusqu'en 2020 ont été étudiés et une **revue bibliographique** du sujet a été réalisée afin d'obtenir une **vision globale des différentes situations de précarité énergétique**. Les conclusions de ces recherches sont présentées dans le présent rapport.

² La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018, CGDD, THEMA, 2021

3. L'analyse croisée des dispositifs et des facteurs de lutte contre la précarité énergétique

L'analyse croisée des facteurs de précarité énergétique et des dispositifs existants s'est appuyée sur une grille d'analyse multicritère présentée en [Annexe 4](#). Pour chacun des facteurs identifiés pouvant expliquer une situation de précarité énergétique, l'objectif était d'analyser son éventuelle prise en compte par les politiques de lutte contre la précarité énergétique : les six dispositifs étudiés, les principaux outils réglementaires, et des dispositifs liés à des problématiques connexes concernant la lutte contre le chômage, les enjeux sociaux et la mobilité.

Un facteur est considéré comme pris en compte par un des dispositifs étudiés soit en raison de son intégration dans les critères d'accès au dispositif (ex : le revenu, l'ancienneté du logement), soit car il apparaît dans les objectifs du dispositif (ex : la consommation énergétique que les programmes cherchent à réduire).

En ce qui concerne les textes réglementaires, législatifs et stratégiques, un facteur est considéré comme pris en compte si le texte a pour objectif principal ou secondaire de traiter cette cause spécifique de la précarité énergétique.

II. Etude de six dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

1. Les six dispositifs illustrent la variété des programmes de lutte contre la précarité énergétique en France

Si les six dispositifs analysés de la lutte contre la précarité énergétique sont tous actifs entre 2010 et 2020, leurs différentes caractéristiques et modalités de fonctionnement illustrent la diversité des approches face à ce phénomène depuis 10 ans.

En effet, parmi les six dispositifs étudiés, certains constituent des aides financières à l'énergie, comme le **chèque énergie**³ distribué à 5,5 millions de ménages modestes en 2020⁴ qui sert en très grande majorité au paiement des factures de gaz et d'électricité⁵.

D'autres dispositifs constituent des aides à la pierre : les CEE précarité énergétique, le programme Habiter Mieux et MaPrimeRénov', qui diffèrent les uns des autres par leur approche, leurs critères d'accessibilité et le type d'accompagnement proposé. Les **CEE précarité énergétique**⁶ présentent la particularité d'impliquer des acteurs du secteur privé, appelés les « obligés », dans la massification de la rénovation énergétique sur le territoire, puisque ces obligés ont une obligation de réaliser des travaux générant des économies d'énergie au profit des ménages en situation de précarité énergétique depuis

³ [Présentation du chèque énergie](#), Site du MTE

⁴ Tableau de bord, ONPE, 2020

⁵ 94 % des chèques énergie sont utilisés par les ménages pour payer leurs factures de gaz et d'électricité d'après le tableau de bord 2020 publié par l'ONPE

⁶ [Lettre d'information sur les CEE](#), Ministère de la Transition écologique, 2019.

2015. **MaPrimeRénov**⁷, qui constitue une aide financière à la réalisation de travaux de rénovation énergétique, s'adressait, à sa création en 2020, uniquement aux propriétaires occupants sous condition de ressources avant que son périmètre soit élargi à tous les propriétaires occupants sans condition de ressources en octobre 2020, dans le but de massifier la rénovation énergétique. Le programme **Habiter Mieux** propose, en complément de l'aide financière, un accompagnement dans les travaux de rénovation énergétique et cible à la fois les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs, sous condition de ressources. Ce programme ajoute également une condition à l'obtention d'aides financières pour la réalisation de travaux : ceux-ci doivent permettre une économie d'énergie de 25 %⁸ jusqu'au 1^{er} janvier 2021, et de 35 % depuis.

Enfin, deux dispositifs interviennent à des échelles différentes et privilégient un accompagnement ciblé de ménages très précaires. Ainsi, si le programme de **médiation mis en place par le CCAS de la Métropole de Lille**⁹ vise également la réalisation de travaux de rénovation énergétique, ce dispositif se focalise sur l'accompagnement des locataires dans une médiation avec leur propriétaire. Les **actions des Compagnons Bâisseurs**¹⁰, dans 13 régions de France, se concentrent sur l'accompagnement de publics très précaires, isolés, et dont la situation (financière, administrative, et sociale) ne leur permet souvent pas de bénéficier des aides de l'Anah (situation de surendettement, reste à charge trop élevé, incapacité à réaliser les démarches de manière autonome, etc.)¹¹.

Ces six dispositifs, encore actifs en janvier 2021, ont évolué depuis leur création, en remplaçant parfois d'autres programmes préexistants ou en fusionnant avec plusieurs dispositifs. Ces évolutions présentées dans la *Figure 1* ci-dessous feront l'objet d'approfondissements dans cette partie.

⁷ [Fiche de présentation MaPrimeRénov](#), ONPE, 2020. Le périmètre de ce dispositif a de nouveau été élargi en janvier 2021.

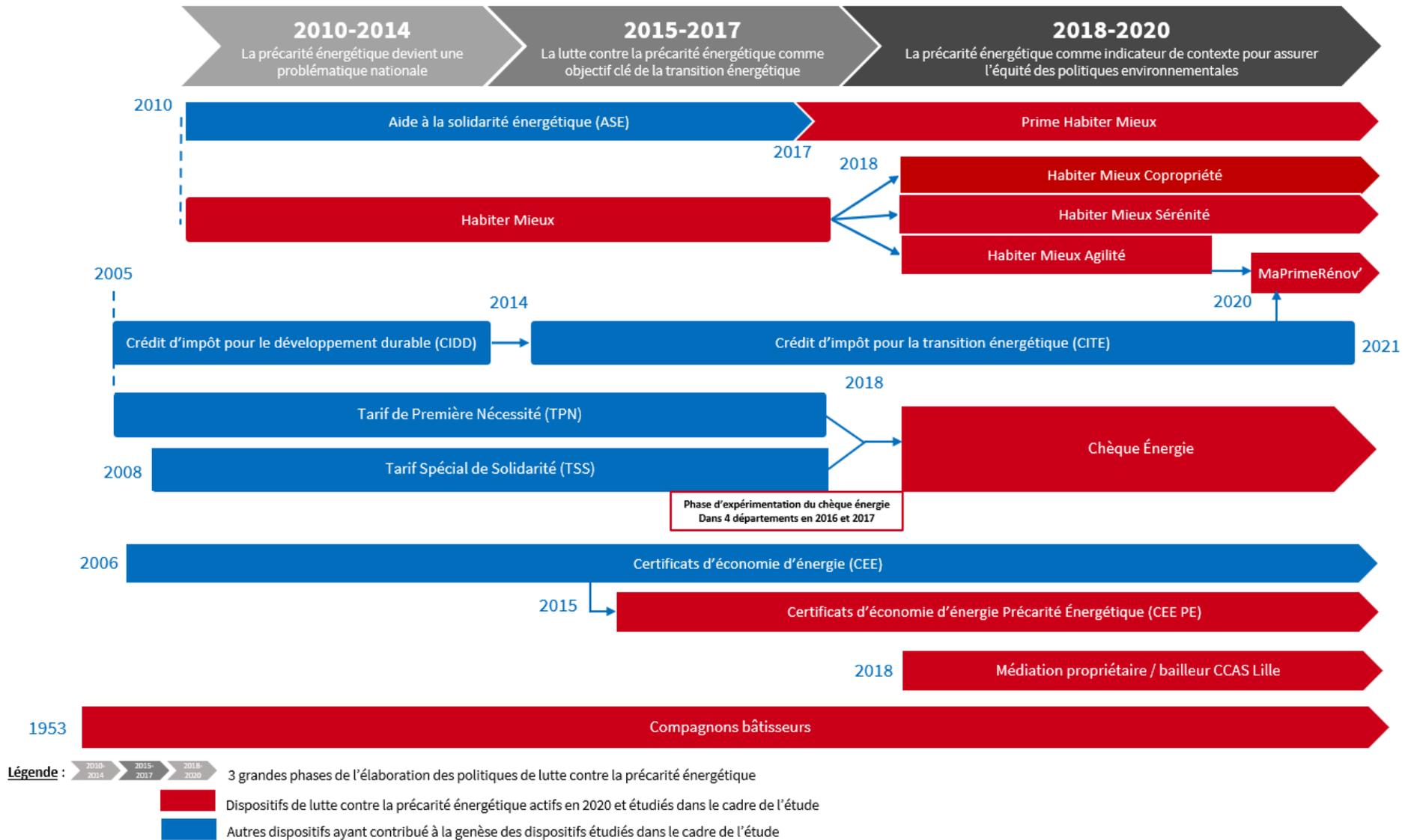
⁸ [Présentation d'Habiter Mieux](#), Anah, 2020.

⁹ [Présentation du dispositif de médiation mis en place par le CCAS de la Métropole de Lille](#), RAPPEL, 2020.

¹⁰ Présentation des actions des Compagnons Bâisseurs, site internet de l'Association Nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB), <https://www.compagnonsbatisseurs.eu/>

¹¹ 40 % des propriétaires occupants accompagnés par les Compagnons Bâisseurs dans des actions contre la précarité énergétique sont dit « hors cadre Anah », ANCB, 2021.

Figure 1 - Genèse et évolution des six dispositifs étudiés entre 2010 et 2020



1. Le chèque énergie, un soutien financier au paiement des factures d'énergie depuis 2018

Le **chèque énergie**, déployé au niveau national en 2018 après une phase d'expérimentation d'une durée de deux ans dans quatre départements (l'Ardèche, l'Aveyron, les Côtes d'Armor et le Pas-de-Calais), est une **aide au paiement des factures d'énergie du logement ou aux travaux de rénovation énergétique du logement**, qui est attribuée aux ménages sous condition de ressources. Il est délivré de manière automatique en s'appuyant sur les revenus déclarés à l'administration fiscale. Si les ménages bénéficiaires du chèque peuvent l'utiliser afin de payer les factures d'énergie auprès de leurs fournisseurs ou pour financer certaines dépenses de travaux de rénovation énergétique, **94 % des chèques énergie utilisés en 2019 l'ont été auprès de fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel**. Le chèque énergie est valable pour une durée d'un an à compter du 31 mars chaque année (cette durée de validité pouvant être prolongée de 2 ans supplémentaires en cas d'utilisation pour des travaux de rénovation énergétique).

Par ailleurs, l'obtention du chèque énergie apporte également des garanties de protection supplémentaires pour les bénéficiaires : l'exonération des frais de mise en service de l'énergie lors d'un déménagement, la réduction des frais en cas d'impayés et l'interdiction de réduction de la puissance électrique pendant la trêve hivernale¹².

¹² [Liste des protections associées au chèque énergie](#), Ministère de la Transition écologique, 2021

Les chiffres clés

<p><u>Ampleur du dispositif</u></p> <p>En 2019, 5,7 millions de chèques énergie ont été envoyés¹³, visant ainsi une cible plus large que le nombre de précaires énergétiques au sens du TEE_3D (3,5 millions en 2019).</p> <p>Le chèque énergie privilégie un ciblage large et une définition économique de la précarité énergétique (en ciblant les ménages appartenant au premier quintile de revenus).</p>	<p><u>Montant alloué aux ménages</u></p> <p>Le chèque énergie représente un montant moyen de 148 € en 2020¹⁴ qui recouvre en réalité des montants par ménage variant entre 48 € et 277 €. A titre d'illustration, le montant moyen des factures des ménages s'élevait à 1 519 € en 2017¹⁵.</p>
<p><u>Précisions sur le recours au dispositif</u></p> <p>80 % des chèques énergie envoyés ont été utilisés en 2019, ce qui témoigne d'un taux de non-recours d'encore un cinquième des bénéficiaires, bien que le taux d'usage progresse chaque année (le taux d'usage des chèques énergie 2020 était de 78 % en mars 2020 de 2 points supérieur au taux d'usage 2019 à la même période en 2018)¹⁶.</p> <p>94 % des chèques utilisés en 2019 l'ont été auprès de fournisseurs d'électricité et de gaz naturel.</p>	<p><u>Coût du dispositif</u></p> <p>En 2020, le chèque énergie représente un budget de 812 millions d'euros¹⁷ et il est financé par l'État.</p>

Les données concernant le chèque énergie ne sont pas toutes disponibles sur le même périmètre temporel. Lorsque les informations sont accessibles pour 2019 et 2020, le choix a été fait de présenter la donnée la plus récente.

¹³ Tableau de bord, ONPE, 2020.

¹⁴ Tableau de bord, ONPE, 2020.

¹⁵ « Les chiffres clés de l'énergie 2019 », Ministère de la Transition écologique, 2019.

¹⁶ Les objectifs de non-recours fixés par la loi de finance de 2019 sont fixés à 5 %.

¹⁷ Tableau de bord, ONPE, 2020.

L'évolution du chèque énergie depuis sa création

Le chèque énergie sous sa forme actuelle a été introduit par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV 2015) en 2018 pour **remplacer les tarifs sociaux de l'énergie** (Tarif de Première Nécessité pour l'électricité et Tarif Spécial de Solidarité pour le gaz) qui existaient respectivement depuis 2005 et 2008. La disparition des tarifs sociaux de l'énergie au profit du chèque énergie avait deux objectifs majeurs¹⁸ :

- Un objectif de **simplification**, car l'identification des bénéficiaires des tarifs sociaux nécessitait auparavant le croisement de fichiers de données auprès des fournisseurs d'énergie, alors que le chèque énergie s'appuie sur une source de données unique provenant de l'administration fiscale. Cette nouvelle méthode permet également d'évaluer la situation du ménage dans son ensemble et non plus par individus le composant¹⁹;
- Un objectif d'**équité**, car les tarifs sociaux ne concernaient que les ménages abonnés au gaz ou à l'électricité et ne prenaient pas en compte les autres sources d'énergie du logement. Le chèque énergie peut ainsi être utilisé pour des dépenses de bois, de fioul, etc. De plus, le montant de l'aide octroyée via les tarifs sociaux différait selon les sources d'énergie du ménage (électricité / électricité et gaz / autre) pour des ménages ayant des situations identiques par ailleurs.

La *Figure 2* présentée ci-dessous illustre l'évolution du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie et du chèque énergie depuis 2015. Le chèque énergie a fait l'objet d'une **phase d'expérimentation dans quatre départements en 2016 et 2017** avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire le 1^{er} janvier 2018.

En **2019**, au cœur de la crise des « gilets jaunes », le Gouvernement a décidé d'élargir le nombre de bénéficiaires du chèque énergie en incluant l'intégralité des deux premiers déciles de revenus, soit 2 millions de ménages supplémentaires (en plus des 3,7 millions de bénéficiaires en 2018), et de revaloriser le montant des chèques énergie attribués de 50 €.

¹⁸ Projet de loi de finances pour 2020, [Programme 174 « Énergie, climat et après mines »](#), Sénat, 2020.

¹⁹ L'évolution a consisté à passer d'une aide à la personne à une aide à la famille : les données de l'administration fiscale permettent d'évaluer les conditions de ressources des ménages, en regroupant les différents foyers fiscaux qui constituent ce ménage.

En 2020, la légère baisse du nombre de bénéficiaires par rapport à la campagne chèque énergie 2019 s'explique par l'évolution tendancielle à la hausse du revenu des ménages, le seuil d'éligibilité étant resté inchangé entre ces deux campagnes ²⁰.

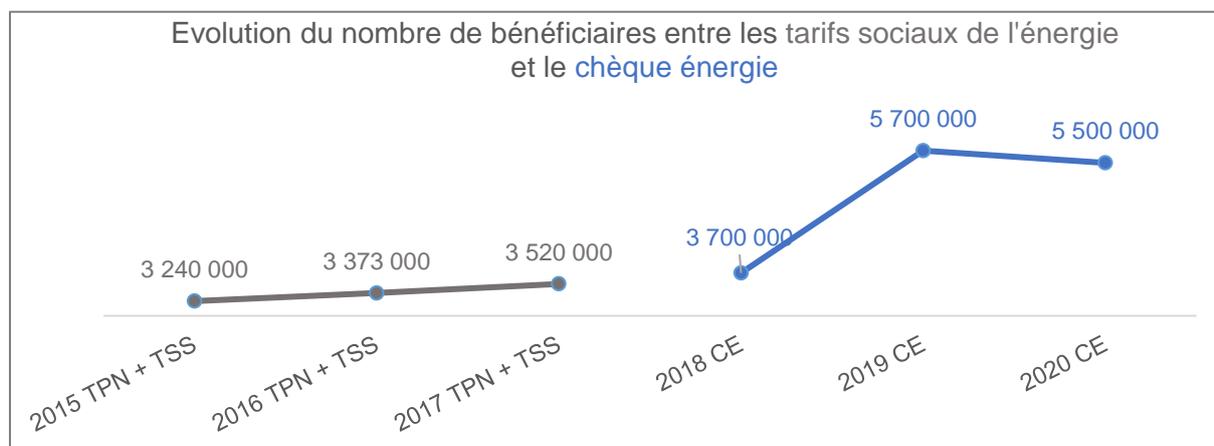


Figure 2 - Graphique présentant l'évolution du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie et du chèque énergie (Nomadéis 2021)

Plusieurs ajustements ont par ailleurs été apportés pour permettre de faciliter l'usage du chèque énergie et de ses protections associées ces dernières années.

L'aide spécifique, qui est l'équivalent du chèque énergie pour les résidences sociales, est désormais mieux connue et comprise par les gestionnaires de ces résidences. Une communication large, associant l'ensemble des partenaires, est réalisée chaque année en amont du lancement de campagne du chèque énergie. Des retours d'expérience issus de ces divers horizons ont permis d'alimenter certaines évolutions du chèque énergie. La campagne 2021 du chèque énergie a ainsi été marquée par la mise en œuvre de la pré-affectation papier du chèque énergie : le bénéficiaire pourra désormais demander en cochant une case sur son chèque énergie papier à ce que son chèque soit directement transmis à son fournisseur les prochaines années (il peut effectuer également cette demande en ligne ou par téléphone). En outre, le chèque énergie pourra désormais être utilisé par l'ensemble des bénéficiaires résidents en EHPAD, en EHPA, en résidence autonomie, en ESLD ou en USLD. Enfin, les sous locataires en intermédiation locale pourront désormais bénéficier du dispositif s'ils remplissent les conditions de revenus, sur la base d'une demande portée par l'opérateur gestionnaire du logement intermédié.

²⁰ Tableau de bord, ONPE, 2020. En 2021, le nombre de bénéficiaires du chèque énergie est de 5,8 millions.

2. Les certificats d'économie d'énergie, une incitation à la rénovation énergétique ciblant les précaires énergétiques depuis 2015

Le dispositif des **certificats d'économie d'énergie** (CEE) a été créé en 2011 et entrera en 2022 dans sa 5^e période²¹. L'objectif innovant de ce dispositif est **d'impliquer les fournisseurs d'énergie dans la massification de la rénovation énergétique**. En effet, ces acteurs, appelés les « obligés », doivent collecter un volume minimum de CEE fixé par période, et obtiennent ces certificats lorsqu'ils incitent financièrement des ménages à effectuer des travaux de rénovation engendrant des économies d'énergie. Le volume de CEE délivrés pour une opération de travaux est défini dans des « fiches d'opérations standardisées » actualisées régulièrement, et correspond en règle générale à la quantité d'énergie que ces travaux permettent d'économiser sur la durée d'usage estimée²². Des CEE peuvent également être obtenus en contrepartie d'une contribution financière à des programmes d'information et d'innovation en faveur de la maîtrise de la demande énergétique ou de la réduction de la précarité énergétique²³. Les fournisseurs d'énergie sont ainsi incités à promouvoir les actions de rénovation énergétique auprès des ménages et des collectivités.

Depuis 2015, une partie de ces CEE doit être obtenue auprès de ménages « précaires » et « grands précaires », c'est-à-dire modestes et très modestes au sens de l'Anah (en dessous d'un certain seuil de ressources). Ces CEE « précarité énergétique » font l'objet d'une bonification. Entre 2018 et 2021, ces obligations « précarité énergétique » représentent 25 % des obligations totales de CEE²⁴.

²¹ La 1^{ère} période des CEE s'écoule de 2006 à 2010, la 2^e de 2011 à 2014, la 3^e de 2015 à 2017, la 4^e de 2018 à 2021.

²² [Principes de fonctionnement du dispositif CEE](#), ADEME, 2020

²³ [Présentation des CEE programmes](#), Ministère de la transition écologique, 2021.

²⁴ Les volumes d'obligations de CEE sont exprimés en TWhcumac et représentent 1 600 TWhcumac de 2018 à 2021, dont 400 TWhcumac de « CEE précarité énergétique ».

Les chiffres clés

<p><u>Ampleur du dispositif</u></p> <p>En 2020, 173 550 GWh cumac de CEE précarité énergétique ont été délivrés, ce qui représente 45 % du volume total de CEE cette année-là²⁵. A date, les volumes de CEE précarité énergétique délivrés sont donc supérieurs aux obligations fixées.</p> <p>Le dispositif adopte une approche économique de la précarité énergétique en ciblant les ménages précaires en fonction de leurs ressources.</p>	<p><u>Montant alloué aux ménages</u></p> <p>Selon le type de travaux de rénovation énergétique réalisés, les CEE permettent en moyenne de couvrir entre 5 % et 36 % du montant HT des travaux²⁶.</p> <p>Il est estimé que pour 1 € investi par un ménage précaire dans des travaux, celui-ci percevra 1,12 € grâce au dispositif des CEE²⁷. Il est estimé que pour 1 € investi par un ménage précaire dans des travaux, celui-ci percevra 1,12 € grâce au dispositif des CEE²⁸.</p>
<p><u>Précisions sur le recours au dispositif</u></p> <p>Au total, 200 opérations sont éligibles aux CEE, mais la majorité se concentre sur des opérations simples à réaliser : 50 % des CEE sont obtenus à partir de 10 types d'opérations de rénovation énergétique qui concernent avant tout des travaux d'isolations et des opérations monogestes (changement de chaudière, ventilation).</p>	<p><u>Coût du dispositif</u></p> <p>Le coût du dispositif des CEE représente la moitié des montants des investissements publics d'incitation à la rénovation énergétique²⁹ en 2018.</p> <p>D'après l'UFC Que Choisir le coût annuel du dispositif s'élèverait à 1,8 milliard d'euros en 2020³⁰.</p>

²⁵ [EMMY](#), Registre national des CEE, Ministère de la Transition écologique.

²⁶ « CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE : Une efficacité loin d'être certifiée », UFC Que Choisir, 2018.

²⁷ « Evaluation du dispositif des CEE », ADEME, 2020.

²⁸ « Evaluation du dispositif des CEE », ADEME, 2020.

²⁹ « Panorama des financements climat », I4CE, 2018. Les 50 % des montants restants concernent le CITE, l'éco PTZ, la TVA à 5,5 % et les aides de l'Anah.

³⁰ « CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE : Une efficacité loin d'être certifiée », UFC Que Choisir, 2018. D'après la DGEC ce chiffre semble erroné. Toutefois, il s'agit de la seule donnée disponible concernant le budget à ce jour.

L'évolution du dispositif des CEE précarité énergétique depuis leur création

Les CEE Précarité énergétique ont été introduits par la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) en 2015, au cours de la 3^e période du dispositif (2015 – 2017). A leur mise en place, **les obligations de CEE précarité énergétique (CEE PE) représentaient 20 % du volume d'obligations total** (157 TWhcumac de CEE PE et 700 TWhcumac de CEE classiques)³¹, puis 25 % des obligations pour la 4^e période ayant débuté en 2018 (400 TWhcumac de CEE PE et 1 200 TWhcumac de CEE classiques) ; depuis la mise en place du dispositif des CEE, **les objectifs de volumes d'économies d'énergie à réaliser connaissent une croissance positive.**

Au lancement du dispositif des CEE précarité énergétique, celui-ci s'est heurté aux **craintes des « obligés » de ne pas parvenir aisément à identifier les ménages en situation de précarité énergétique.** Pour accompagner leur mise en place, 12 programmes³² ont alors été sélectionnés par le Ministère de la Transition Écologique avec pour objectif de permettre aux acteurs de se former, de s'approprier le dispositif, ainsi que de faciliter le repérage de ménages en situation de précarité³³. Depuis 2018, **les volumes de CEE précarité énergétique délivrés sont supérieurs aux obligations réglementaires**, démontrant ainsi une capacité du dispositif à cibler des ménages modestes et à les accompagner financièrement dans la réalisation de travaux.

Des **dispositifs complémentaires**, appelés « **coups de pouce** », ont également été mis en place en 2017³⁴ et accordaient un bonus à certaines opérations de rénovation énergétique effectuées pour des ménages modestes et très modestes. A titre d'exemple, le « coup de pouce chauffage » a permis la réalisation de 520 000 opérations de changement de système de chauffage, dont la moitié à destination de ménages modestes³⁵. Néanmoins, la multiplication de ces bonifications et des programmes est controversée car elle a conduit à une décorrélation entre l'économie d'énergie réelle et le CEE : comme illustré par la *Figure 3* ci-dessous, pour une même économie d'énergie réalisée, le prix du CEE a presque doublé. Dans le même temps, le volume de CEE réalisés n'a pas suivi (hormis la première année).

³¹ Présentation des CEE, Ministère de la Transition écologique, 2020.

³² Par exemple les programmes ECORCE, Départ, MAJE.

³³ Entretien avec Mathilde LEYGE, Chargée de mission DGEC, Février 2021.

³⁴ [Dispositif des Certificats d'Économie d'Énergie](#), Ministère de la Transition écologique, 2021.

³⁵ [Lettre d'information sur les CEE](#), Ministère de la Transition écologique, 2021.

Cette évolution a conduit à ce que les « coups de pouce » soient progressivement abandonnés au cours de la 5^e période des CEE commençant en 2022³⁶.

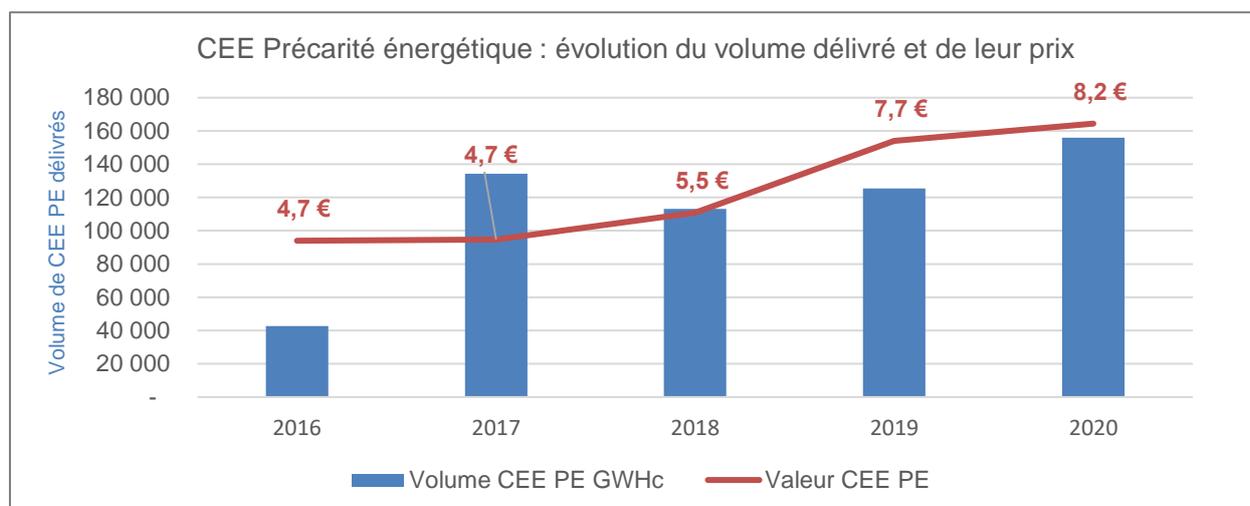


Figure 3 - Graphique présentant l'évolution du volume de CEE PE délivrés et de leur prix (Nomadéis, 2021)

3. Le programme Habiter Mieux de l'Anah, un accompagnement dans les travaux de rénovation énergétique depuis 2010

Lancé en 2010, le programme « Habiter Mieux » consiste en une **aide à la pierre**, sous la forme d'une subvention versée aux propriétaires occupants et aux copropriétés modestes et très modestes pour la réalisation de travaux. Le programme Habiter Mieux propose également un accompagnement des ménages. À cette subvention peuvent s'ajouter une **prime complémentaire** ainsi qu'un **prêt à taux zéro**. La prime complémentaire Habiter Mieux peut être obtenue lorsque la rénovation concerne des logements de classes énergétiques F ou G, qui atteindront une classe énergétique au moins deux niveaux supérieurs grâce aux travaux, et avec un gain énergétique global de 35 %³⁷.

L'obtention des subventions du programme Habiter Mieux pour les propriétaires occupants et les copropriétés est **conditionnée** à la **performance des travaux** devant permettre une réduction d'au moins 25 %³⁸ de la consommation énergétique, ainsi qu'à **l'ancienneté du bâti** (celui-ci doit avoir plus

³⁶ Rapport au CSE, [Projet d'arrêté concernant la cinquième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie](#), Ministère de la Transition écologique, 2021.

³⁷ [Présentation des modalités du dispositif Habiter Mieux](#), ANIL, 2021.

³⁸ Depuis 2021, ce seuil a été relevé à 35 % d'économies d'énergie.

de 15 ans). Les propriétaires bailleurs peuvent également bénéficier du programme Habiter Mieux en signant un **conventionnement sur les loyers** avec l’Anah s’engageant ainsi à ne pas dépasser certains plafonds pendant une durée de 9 ans³⁹.

Les chiffres clés du programme Habiter Mieux (hors Habiter Mieux Agilité⁴⁰)

<p><u>Ampleur du dispositif</u></p> <p>En 2020, 51 967 logements ont été rénovés dans le cadre du programme Habiter Mieux.</p> <p>Ce programme adopte une approche de la précarité énergétique croisant des facteurs économiques (revenus des ménages), énergétiques (condition de performance), et liés au logement (ancienneté).</p>	<p><u>Montant alloué aux ménages</u></p> <p>Le dispositif Habiter Mieux permet de couvrir entre 35 et 50 % du prix des travaux⁴¹.</p> <p>Le montant moyen alloué par ménage était de 10 184 € en 2019⁴².</p>
<p><u>Précisions sur le recours au dispositif</u></p> <p>84 % des logements rénovés dans le cadre d’Habiter Mieux concernent des propriétaires occupants (7 % bailleurs et 9 % copropriétés)⁴³.</p>	<p><u>Coût du dispositif</u></p> <p>Le dispositif Habiter Mieux (hors Habiter Mieux Agilité) représente un coût de 495 millions d’euros en 2019⁴⁴. Il est financé par l’Etat.</p>

L’évolution du programme Habiter Mieux depuis 2010

En 2010, le programme Habiter Mieux ciblait spécifiquement la **rénovation thermique des logements** pour lutter contre la précarité énergétique chez les **propriétaires occupants**. Ce programme était alors

³⁹ Dossier d’information Habiter Mieux, Anah, 2020.

⁴⁰ L’étude du programme Habiter Mieux depuis 2010 exclue le programme Habiter Mieux Agilité créé en 2018 qui constitue une subvention à la rénovation pour des petits gestes sans condition de performance énergétique. Ce programme a fusionné avec le CITE pour devenir MaPrimeRénov’ en 2020 et sera donc étudié dans la section suivante.

⁴¹ Dossier d’information Habiter Mieux, Anah, 2020.

⁴² Bilan 2019, Anah, 2020.

⁴³ Bilan 2019, Anah, 2020.

⁴⁴ Bilan 2019, Anah, 2020.

complété par une prime : l'Aide de Solidarité Ecologique (ASE) financée par le Fond d'Aide à la Rénovation Thermique (FART).

En 2013, dans le cadre du Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), dont l'Anah était partie prenante, le programme a **élargi sa cible** en rendant l'aide Habiter Mieux accessible aux **propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés en difficulté**. La *Figure 4* ci-dessous illustre cet élargissement du nombre de ménages cibles qui se traduit par une hausse du nombre de rénovations en 2013.

En 2017, l'ASE est devenue la **Prime Habiter Mieux**, obtenue pour des rénovations jugées particulièrement performantes, et est passée d'une prime forfaitaire à un montant proportionnel au coût des travaux réalisés. L'Eco-Prêt à taux zéro est également mis en place cette même année afin de financer le reste à charge des ménages ou d'avancer le montant de la subvention Habiter Mieux perçue ultérieurement. Le programme **élargit à nouveau sa cible en incluant les propriétaires occupants de copropriétés dites « fragiles »**⁴⁵.

En 2018, un **nouveau programme** est créé au sein d'Habiter Mieux afin de faciliter la réalisation de petits travaux d'économie d'énergie : il s'agit d'**Habiter Mieux Agilité** qui s'adresse aux propriétaires occupants sans conditionner l'obtention de la prime à une performance énergétique et proposant un accompagnement facultatif. L'aide Habiter Mieux préexistante, proposant un accompagnement plus approfondi demeure et devient **Habiter Mieux Sérénité**.

Depuis 2020, Habiter Mieux Agilité a fusionné avec le Crédit d'Impôt pour la Transition Energétique pour devenir MaPrimeRénov'(étudié dans la section suivante), pendant que le **programme Habiter Mieux Sérénité poursuit sa mission initiale** d'accompagnement des ménages lors de la réalisation de travaux de rénovation énergétique.

⁴⁵ Critères économiques à retrouver sur <http://www.anah.fr/professionnels-de-lhabitat/syndics-de-coproprietes/beneficier-de-laide-habiter-mieux-copropriete/>

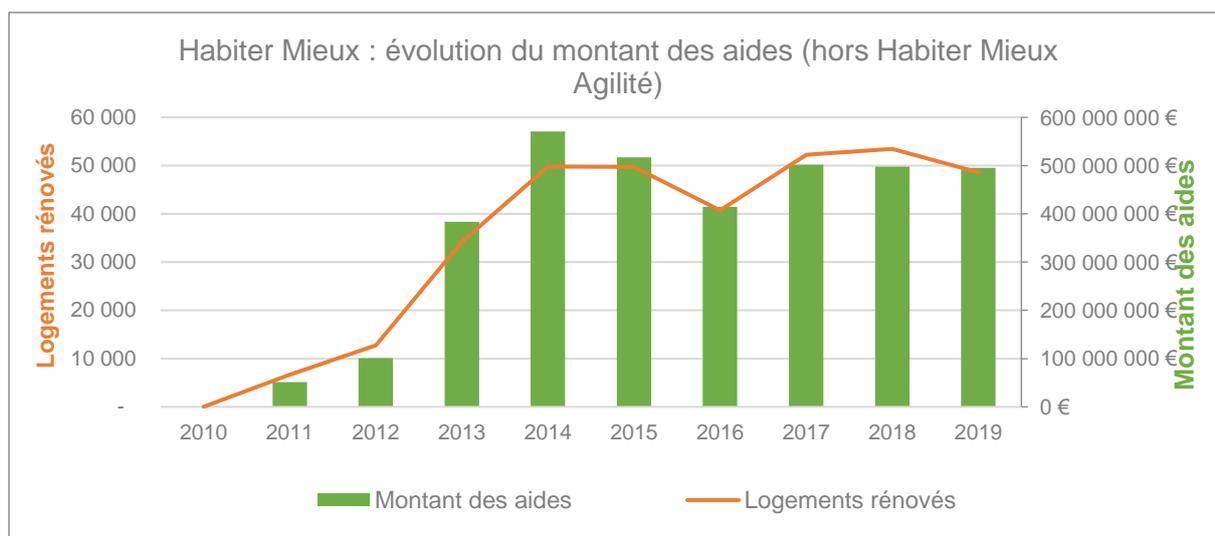


Figure 4 - Graphique présentant l'évolution du nombre de logements rénovés dans le cadre d'Habiter Mieux ainsi que le montant total des aides du programme (Nomadéis, 2021)

4. MaPrimeRénov, un dispositif de soutien financier à la rénovation énergétique introduit en 2020

Mise en place le 1^{er} janvier 2020, **MaPrimeRénov'** est une **aide financière à la pierre**, sous la forme d'une subvention pour les propriétaires occupants, les propriétaires bailleurs et les copropriétés qui réalisent des travaux de rénovation. Le montant de cette aide varie en fonction du revenu fiscal de référence du propriétaire et du gain énergétique apporté par les travaux. Elle est conditionnée à la réalisation de travaux par un professionnel reconnu garant de l'environnement (RGE)⁴⁶. Afin de favoriser les rénovations énergétiques permettant de sortir du statut de « passoires thermiques », MaPrimeRénov' prévoit l'octroi d'un bonus pour les travaux permettant d'atteindre l'étiquette énergie A ou B, ou la réalisation d'un gain énergétique supérieur à 55 %⁴⁷.

⁴⁶ Label correspondant à un référentiel d'exigences de moyens et de compétences : <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F32251>

⁴⁷ Tableau de bord, ONPE, 2020.

Les chiffres clés de MaPrimeRénov'

<u>Ampleur du dispositif</u> En 2020, 141 143 logements ont été rénovés en bénéficiant de MaPrimeRénov'. MaPrimeRénov' privilégie un ciblage large avec une approche économique et par le logement de la précarité énergétique.	<u>Montant alloué aux ménages</u> Le montant moyen alloué par ménage était de 4 039 € en 2020 ⁴⁸ .
<u>Précisions sur le recours au dispositif</u> 72 % des travaux financés par le dispositif concernent des changements de chauffage ⁴⁹ . 86 % des dossiers concernent un geste unique ⁵⁰ .	<u>Coût du dispositif</u> Les subventions accordées dans le cadre de MaPrimeRénov' représentent 570,1 millions d'euros en 2020 , et ce dispositif est financé par l'Etat.

L'évolution de MaPrimeRénov' depuis sa création

MaPrimeRénov' est un dispositif introduit dans le projet de loi de finance de 2019⁵¹, qui fusionnait deux dispositifs préexistants : le Crédit d'Impôt pour la Transition Energétique (CITE) et le programme Habiter Mieux Agilité de l'Anah. Son principal objectif était de contribuer à la massification de la rénovation énergétique en s'engageant à ce que la prime puisse être perçue peu de temps après la réalisation des travaux afin de réduire le délai pendant lequel le ménage doit avancer une partie du montant des travaux.

Mise en place de manière effective le 1^{er} janvier 2020, MaPrimeRénov' ciblait en premier lieu les propriétaires occupants modestes et très modestes, au sens de l'Anah. A cette condition de ressources, s'ajoutait une condition concernant la qualité des travaux qui devaient être réalisés par un professionnel certifié RGE (Reconnu Garant de l'Environnement).

⁴⁸ [Bilan MaPrimeRénov'](#), Anah, 2020.

⁴⁹ [Bilan MaPrimeRénov'](#), Anah, 2020.

⁵⁰ Le changement d'un équipement unitaire, par opposition au concept de rénovation globale.

⁵¹ Projet de loi de finances pour 2020, [Programme 174 « Énergie, climat et après mines »](#), Sénat, 2020.

Dans le cadre du **programme France Relance**, la cible de **MaPrimeRénov'** a été élargie au **1^{er} octobre 2020**, en s'adressant désormais à **tous les propriétaires occupants sans condition de ressources**⁵², mais en continuant de faire varier le montant de la prime et le type de travaux éligibles en fonction du revenu fiscal de référence⁵³. Depuis cette date, les copropriétés sont également devenues éligibles à cette prime en fonction du niveau de performance énergétique atteint après rénovation⁵⁴. Grâce au programme France Relance, le budget de ce dispositif a été augmenté de manière substantielle, avec **2 milliards d'euros supplémentaires pour les années 2021 et 2022**.

En 2021, **l'élargissement de MaPrimeRénov'** dans une logique de massification des rénovations énergétiques se poursuivra, en **intégrant également les propriétaires bailleurs à la liste des éligibles**⁵⁵.

5. La médiation entre les locataires et les propriétaires bailleurs, un dispositif complémentaire porté par la Métropole Européenne de Lille depuis 2016

Dans sa stratégie de lutte contre la précarité énergétique, la **Métropole Européenne de Lille** a mis en place en 2016 un dispositif spécifique à destination des locataires du parc privé : il s'agit d'un accompagnement personnalisé, avec la possibilité de bénéficier de subventions pour la réalisation d'un diagnostic, auxquels s'ajoute une phase de médiation des travailleurs sociaux du CCAS auprès du propriétaire bailleur afin de permettre la réalisation de travaux. Ce dispositif s'articule donc autour de plusieurs étapes gratuites ciblant spécifiquement les locataires :

- La réalisation d'un diagnostic sociotechnique à domicile ;
- L'accompagnement et le conseil à l'occupant ;
- L'installation de petits équipements, voire la réalisation d'actions d'auto-réhabilitation accompagnée (ARA) ;
- La médiation auprès du bailleur en l'accompagnant dans le montage des dossiers d'aides financières et la réalisation de devis.

⁵² [Bilan MaPrimeRénov'](#), Anah, 2020.

⁵³ maprimerenov.gouv.fr, 2021.

⁵⁴ Tableau de bord, ONPE, 2020.

⁵⁵ maprimerenov.gouv.fr, 2021.

Les chiffres clés du dispositif locataires/bailleurs

<p><u>Ampleur du dispositif</u></p> <p>En 2018, 122 actions de médiation ont été conduites⁵⁶.</p> <p>Le dispositif de médiation privilégie une approche ciblée de la précarité énergétique à partir d'un repérage en partenariat avec les services sociaux prenant en compte un ensemble de facteurs (revenus du ménage, état du logement, localisation dans un quartier prioritaire, situation sociale, etc..)</p>	<p><u>Montant alloué aux ménages</u></p> <p>L'aide apportée dans le cadre du dispositif de médiation permet de couvrir 50 % du montant des travaux avec un plafond de 2 500 €⁵⁷.</p>
<p><u>Précisions sur le recours au dispositif</u></p> <p>La plupart des travaux effectués concernent des rénovations par geste, des changements de systèmes de chauffage et de ventilation⁵⁸.</p>	<p><u>Coût du dispositif</u></p> <p>Le dispositif de médiation locataire/bailleur mobilise 1,5 ETP de la Métropole de Lille.</p> <p>Il s'articule localement avec le SLIME et représentait un coût de 225 627 € en 2017⁵⁹, supporté par la Métropole.</p>

L'évolution du dispositif de médiation locataires/bailleurs

Le dispositif de médiation a été introduit par la Métropole Européenne de Lille en **2016** au sein du programme SLIME et la première phase d'expérimentation s'est déroulée sur 2 ans (2016 – 2017). La création de ce dispositif découlait d'une étude réalisée par l'Observatoire du département du Nord qui avait révélé que 25 % de la population de la ville de Lille étaient en situation de précarité énergétique et que 2/3 d'entre eux étaient des locataires du parc privé⁶⁰.

⁵⁶ Les actions de la Métropole de Lille pour lutter contre la précarité énergétique, RAPPEL, 2020. <https://www.precarite-energie.org/les-actions-de-la-metropole-europeenne-de-lille-pour-lutter-contre-la-precarite-energetique/>

⁵⁷ RAPPEL, 2020. Ibid.

⁵⁸ RAPPEL, 2020. Ibid.

⁵⁹ Fiche du dispositif de médiation locataires/bailleurs, ONPE, 2018.

⁶⁰ RAPPEL, 2020. Ibid.

Depuis 2018, ce projet est porté par la Métropole Européenne de Lille dans le cadre d'un programme d'intérêt général (PIG). Il s'inscrit au sein d'une stratégie plus large de lutte contre la précarité énergétique à l'échelle de la Métropole de Lille, appelée AMELIO+, et est amené à se développer afin d'accompagner davantage de locataires et de propriétaires bailleurs.

6. Les actions de l'association nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB), une lutte sociale contre le mal-logement depuis 1953

Les actions des Compagnons Bâisseurs constituent des aides à la pierre et à la personne, qui visent à apporter un **accompagnement social et technique à des ménages en situation de grande précarité dans la rénovation de leur logement**. En matière de rénovation énergétique, les Compagnons Bâisseurs s'adressent notamment aux individus qui ne peuvent pas bénéficier des dispositifs d'accompagnement classiques en raison de leur situation économique (surendettement, incapacité à avancer les frais), du type de travaux nécessaires (travaux d'urgence, sécurisation électrique, mise hors d'eau, ne permettant pas de réaliser une économie d'énergie suffisante pour les aides Anah), ou de leur statut (interventions auprès de propriétaires dits « sans-droits ni titres » dans les outremer)⁶¹.

Les actions des Compagnons Bâisseurs s'articulent **sur le territoire français avec des associations régionales autonomes ou des antennes locales en cours de développement par l'ANCB, déployées dans 13 régions**⁶². Chaque association ou antenne propose un ensemble d'actions ayant pour même objectif d'aider et d'accompagner les habitants les plus vulnérables. **Lorsqu'ils interviennent dans des situations de précarité énergétique**, les Compagnons Bâisseurs :

- Accompagnent le ménage dans le montage financier et la définition du projet de rénovation ;
- Conduisent une partie des travaux avec le ménage et des bénévoles, en auto-réhabilitation accompagnée (ARA), ce qui permet au ménage de s'approprier le projet de travaux ;
- Mobilisent des artisans pour la partie des travaux ne pouvant être réalisé en ARA.

Par ailleurs, les Compagnons Bâisseurs : réalisent des actions de sensibilisation, partagent des techniques de maîtrise de l'énergie et mettent à disposition des ménages des moyens matériels (outils, ateliers).

⁶¹ Note sur les interventions en ARA (Auto-Réhabilitation Accompagnée) Propriétaires Occupants « hors cadre dispositif Anah », Association Nationale des Compagnons Bâisseurs, 2020.

⁶² Les associations régionale autonomes : Auvergne, Bretagne, Centre-Val de Loire, Ile de France, La Réunion, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Provence, Rhône-Alpes. Les antennes ou établissements secondaires : Guadeloupe-Saint Martin, Guyane, Haut de France, Pays de Loire

Les Compagnons Bâisseurs proposent ainsi **un accompagnement intégral** et contribuent à la lutte contre la précarité énergétique.

Les chiffres clés des actions des Compagnons Bâisseurs

<p><u>Ampleur des actions</u></p> <p>Les actions des Compagnons Bâisseurs ont permis d’accompagner 3 556 ménages en 2019 et de rénover 1 392 logements⁶³.</p> <p>Les Compagnons Bâisseurs privilégient une approche ciblée de la précarité énergétique auprès de ménages jugés très vulnérables.</p>	<p><u>Montant alloué aux ménages</u></p> <p>Les actions des Compagnons Bâisseurs et notamment l’Auto-Réhabilitation Accompagnée (ARA) cherchent à réduire le reste à charge pour les ménages au niveau minimal en apportant un accompagnement socio-technique, des moyens matériels et en permettant aux ménages de participer aux travaux nécessaires.</p>
<p><u>Précisions sur les actions</u></p> <p>Les actions menées en 2019 sont variées : 1 392 chantiers d’Auto-Réhabilitation Accompagnée (ARA), 1 204 diagnostics et 680 actions de médiation.</p>	<p><u>Budget du dispositif</u></p> <p>Le budget annuel du Mouvement des Compagnons Bâisseurs est de 18,9 millions d’euros en 2019⁶⁴.</p>

L’évolution des actions des Compagnons Bâisseurs

Depuis sa création, **l’association nationale des Compagnons Bâisseurs poursuit son développement et sa croissance dans 13 régions de France**. Depuis 2015, le nombre de ménages accompagnés dans le cadre des actions des Compagnons Bâisseurs a ainsi plus que triplé en passant de 1 000 à 3 500, comme illustré par la *Figure 5* ci-dessous. Selon les années, le nombre de rénovations réalisées varie, ce qui peut notamment s’expliquer par des variations dans la taille des chantiers ainsi que par la participation à d’autres types d’actions (diagnostics de logements, actions de médiation entre locataire et bailleur).

Depuis 2018, les **objectifs stratégiques de développement** des Compagnons Bâisseurs sont notamment d’accompagner davantage de jeunes dans une logique d’insertion et de formation

⁶³ Rapport d’Activité 2019, Compagnons Bâisseurs, 2020. Il s’agit de l’ensemble des actions des CB.

⁶⁴ Ce budget recouvre toutes les dépenses de l’association pour l’année 2019 incluant les opérations de rénovation.

professionnelle dans le secteur de la rénovation, d'étendre leur périmètre d'action et d'intégrer les problématiques liées au changement climatique dans leur approche de la rénovation énergétique⁶⁵.

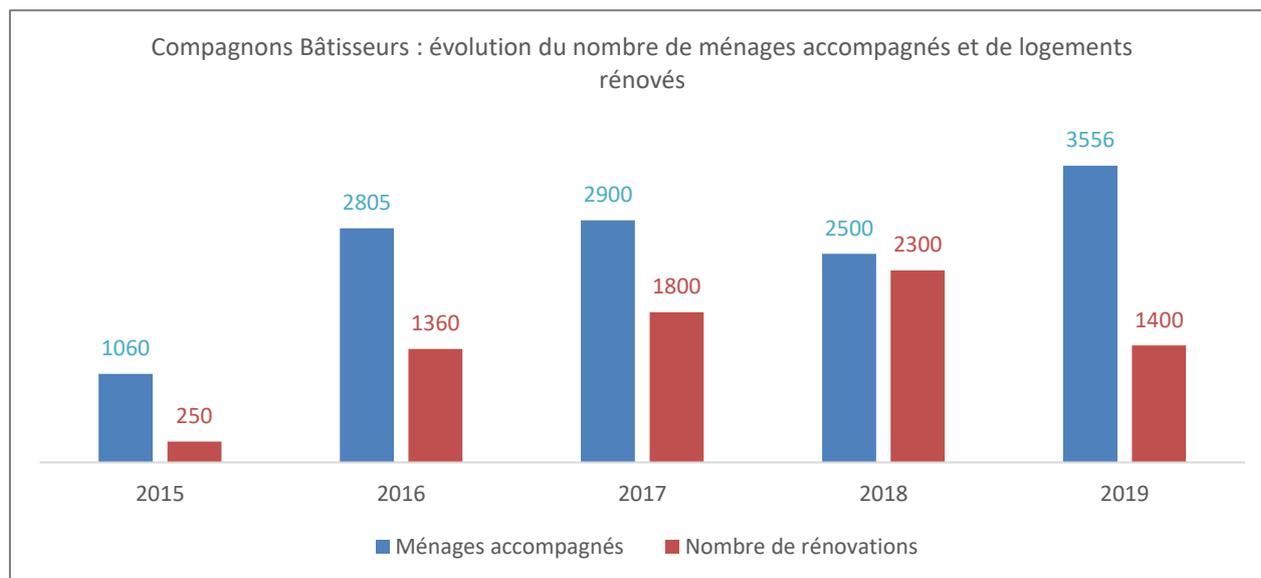


Figure 5 - Graphique présentant l'évolution du nombre de ménages accompagnés par les Compagnons Bâisseurs et le nombre de logements rénovés (Nomadéis, 2021)

1. Les dispositifs s'articulent pour lutter contre différents aspects de la précarité énergétique, mais leur contribution à la réduction de la précarité énergétique demeure difficilement quantifiable

1. L'étude des profils et des besoins des ménages ciblés par les six dispositifs : la mise en évidence de deux approches complémentaires de la précarité énergétique

Si les six dispositifs ont en commun la prise en compte de l'aspect économique de la précarité énergétique dans la définition de leur bénéficiaires, l'étude du ciblage révèle une complémentarité des dispositifs. En effet, les programmes étudiés s'adressent tous à des ménages modestes en priorité avec un critère économique ou, dans le cas de MaPrimeRénov', à l'ensemble des ménages en ajustant le montant de la prime au revenu⁶⁶, mais ces dispositifs cherchent à traiter différents symptômes et

⁶⁵ Projet politique 2018 – 2023. *Bâtir ensemble*, Compagnons Bâisseurs, 2018.

⁶⁶ MaPrimeRénov' : la nouvelle prime pour la rénovation énergétique, Bercy infos, 2020, <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/prime-renovation-energetique#>

différentes causes de la précarité énergétique, et présentent ainsi une certaine complémentarité. Deux approches co-existent : l'une cherchant à éradiquer la précarité énergétique sur le long terme avec un investissement financier par ménage plus conséquent ciblant des actions de rénovation (Habiter Mieux, ou les actions des Compagnons Bâtisseurs), et l'autre permettant de soutenir financièrement les ménages en situation de précarité énergétique de manière ponctuelle (chèque énergie) en attendant que les mesures curatives sur le long terme puissent être mises en place afin de sortir tous les ménages de la précarité énergétique.

Cette diversité d'approche et de ciblage rend néanmoins la navigation parmi les dispositifs parfois complexe et peut ainsi être source de confusion pour les ménages et les acteurs les accompagnant (cf. phase 1 de l'étude).

1. Si les propriétaires occupants constituent des cibles privilégiées pour les aides à la pierre, les propriétaires bailleurs et les locataires sont également pris en compte par les dispositifs

Dans le ciblage des dispositifs, une fois intégré le critère du revenu, **les bénéficiaires sont généralement définis par leur statut de « propriétaire occupant », « propriétaire bailleur » ou « locataire » qui renvoie à des situations de précarité énergétique différentes** et donc à un panel d'outils complémentaires. Corroborant le constat de la phase 1 de l'étude, les propriétaires occupants demeurent les principaux bénéficiaires des dispositifs d'aide à la pierre étudiés, qu'il s'agisse d'un choix de ciblage explicite comme pour MaPrimeRénov' qui ciblait initialement les propriétaires occupants uniquement, ou encore d'une réalité observée : le programme Habiter Mieux comporte ainsi un volet à destination des propriétaires bailleurs mais ceux-ci ne représentaient que 7 % des bénéficiaires en 2019, contre 87 % de propriétaires occupants⁶⁷.

Néanmoins, l'ouverture de MaPrimeRénov' aux **propriétaires bailleurs** en 2021 répond à un besoin de ciblage complémentaire, puisque les propriétaires bailleurs possèdent 23 % des résidences principales⁶⁸ et constituent une cible clé.

Enfin, les **locataires**, souvent considérés comme les « oubliés » des politiques de lutte contre la précarité énergétique⁶⁹, constituent la cible d'un dispositif spécifique porté par le CCAS de Lille qui leur propose

⁶⁷ Rapport d'activité 2019, Anah, 2020.

⁶⁸ [Tableau de l'économie française](#), INSEE, 2016.

⁶⁹ Les dispositifs à destination des propriétaires bailleurs ne bénéficieront qu'indirectement aux locataires.

un accompagnement à la maîtrise des dépenses en énergie, ainsi qu'une médiation auprès des bailleurs cherchant à démontrer au propriétaire l'intérêt de réaliser des travaux de rénovation.

2. Les six dispositifs répondent à des besoins différents des ménages

Par ailleurs, les besoins auxquels répondent les six dispositifs correspondent à différentes causes des situations de précarité énergétique :

- **L'aide au paiement des factures** (le chèque énergie) ;
- **La consommation énergétique du logement**, pouvant être réduite en rénovant les passoires énergétiques de manière globale (Habiter Mieux) ou par gestes (MaPrimeRénov') ;
- **Le montant des travaux à réaliser** constituant un frein pour les ménages. Les aides permettent alors de réduire le reste à charge (Habiter Mieux, MaPrimeRénov' et les CEE présentant l'avantage d'être cumulables avec MaPrimeRénov') ;
- **La situation socio-économique difficile** des précaires énergétiques, accompagnés par certains CCAS comme celui de Lille et *via* les actions des Compagnons Bâisseurs qui s'adressent notamment aux ménages isolés, et aux ménages en incapacité financière d'obtenir des prêts ou d'avancer les montants nécessaires à la réalisation de travaux⁷⁰.

3. Deux approches complémentaires de la précarité énergétique se distinguent

Selon le statut d'occupation du ménage, son niveau de revenus, et le besoin identifié, les six dispositifs constituent des solutions différentes pouvant parfois se cumuler et s'adapter aux situations des ménages. Ils illustrent l'existence de **deux approches de la précarité énergétique** :

- Une **approche « élargie »** ambitionne de toucher un grand nombre de ménages en situation de précarité énergétique, en privilégiant un ciblage large et simple, avec par exemple des critères d'accessibilité uniques liés au revenu (le chèque énergie, CEE Précarité énergétique, MaPrimeRénov). Ces dispositifs permettent d'apporter des aides, dont le montant est parfois plus faible, mais à un grand nombre de ménages incluant les ménages en situation de précarité énergétique⁷¹ ;
- Une autre **approche « ciblée »** s'adresse à des ménages dont la situation de précarité énergétique est corroborée par un ensemble de critères (état du logement, type de bâti, situation

⁷⁰ Note sur les interventions en ARA Propriétaires occupants « hors cadre dispositif Anah », Compagnons Bâisseurs, 2020.

⁷¹ Soit entre 150 000 bénéficiaires pour MaPrimeRénov et 5,5 millions de bénéficiaires pour le chèque énergie en 2020

sociale, etc.) et privilégie un accompagnement approfondi de ces ménages (Habiter Mieux, Médiation locataire/bailleur, Compagnons Bâtitseurs). L'investissement en temps et en coût par ménage est plus conséquent (le montant de l'aide par ménage de ces dispositifs est supérieur à 5 000 €⁷²) car l'objectif est de parvenir à ce que les ménages quittent définitivement la catégorie de précaires énergétiques.

Ces deux approches coexistent dans la lutte contre la précarité énergétique et présentent toutes deux des avantages et des inconvénients en termes de capacité à lutter efficacement contre la précarité énergétique. Néanmoins, la **juxtaposition de ces différents dispositifs** qui présentent chacun des spécificités en termes de public cible et de conditions d'accès, demeure controversée puisqu'elle permet à la fois de **cibler une diversité de ménages en situation de précarité énergétique**, mais qu'elle aboutit à une certaine **confusion** à la fois **pour les ménages bénéficiaires des aides** et pour **les différents acteurs des politiques sociales et du logement qui les accompagnent**.

2. La contribution des dispositifs à la lutte contre la précarité énergétique : un impact positif mais un manque de données de suivi ne permettant pas d'évaluer la sortie de la précarité énergétique

Si les dispositifs étudiés apportent tous une solution face à certains aspects de la précarité énergétique, l'évaluation des programmes et de leurs impacts **ne permet pas de confirmer**, faute de disponibilité de certaines données, que les **publics ciblés et les bénéficiaires de ces dispositifs constituent réellement le cœur de la précarité énergétique** ni que **les outils permettent une réduction durable du phénomène**.

1. Plusieurs indicateurs témoignent de la capacité des dispositifs à réduire en partie un phénomène de précarité énergétique...

Dans un premier temps, **certains programmes permettent d'accompagner les ménages vulnérables dans l'aide au paiement des factures**, comme le chèque énergie dont le montant maximal de 277 € en 2020⁷³ doit toutefois être mis en perspective avec le montant moyen des factures des ménages qui s'élève à 1 519 € en 2017⁷⁴. Il est à noter que le chèque énergie apporte également aux ménages bénéficiaires

⁷² En 2019, le montant moyen des aides par ménage du programme Habiter Mieux était de 10 184 €. Les données par ménage ne sont pas disponibles pour le CCAS de Lille et pour les Compagnons Bâtitseurs.

⁷³ Tableau de bord, ONPE, 2020.

⁷⁴ « Les chiffres clés de l'énergie 2019 », Ministère de la Transition écologique, 2019.

des protections associées en cas de difficultés de paiement notamment (moindres coûts d'intervention du fournisseur, interdiction de la réduction de puissance électrique en cas d'impayés pendant la période de trêve hivernale), ou encore l'absence de frais de mise en service.).

D'autres dispositifs **permettent à des ménages modestes de bénéficier d'aides pour effectuer des travaux** et contribuent ainsi à la fois à diminuer les dépenses en énergie des ménages et à réduire le montant qui est à leur charge, incitant ainsi un plus grand nombre de ménages à réaliser des travaux. Néanmoins, si certains dispositifs comme les CEE ou MaPrimeRénov' peuvent se cumuler et annoncent un taux de couverture du montant des travaux compris entre 5 et 38 % pour les CEE et pouvant atteindre 90 % dans le cadre de MaPrimeRénov', le reste à charge est toujours estimé par le Haut Conseil pour le climat à 50 % pour les ménages très modestes et 40 % pour les ménages modestes⁷⁵, ce qui continue donc de constituer un frein, notamment pour les plus précaires.

Par ailleurs, **les aides jouent un rôle de déclencheur pour les ménages en situation de précarité énergétique**, leur permettant ainsi de réaliser des travaux qui n'auraient pas été effectués sans aide. Cet effet déclencheur est estimé supérieur à 70 % dans le cadre de MaPrimeRénov'⁷⁶ et des CEE « précarité énergétique »⁷⁷, et atteint plus de 80 % des ménages dans le cadre d'Habiter Mieux⁷⁸.

Enfin, une des forces du dispositif étudié de médiation est de permettre une **évolution des pratiques de consommation énergétique** garantissant une sortie de la précarité énergétique plus durable. Les trois quarts des ménages ayant bénéficié d'une médiation dans la Métropole de Lille indiquent par exemple avoir modifié leurs habitudes de consommation énergétique⁷⁹.

⁷⁵ [Rapport par la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments](#), Assemblée Nationale, 2021.

⁷⁶ Bilan de MaPrimeRénov', Anah, 2021.

⁷⁷ Evaluation du dispositif des CEE, ADEME, 2020. Cet effet déclencheur est estimé à 74 % pour les ménages en situation de précarité énergétique et à 40 % chez les ménages non-précaires.

⁷⁸ Evaluation du programme Habiter Mieux, CREDOC, 2014.

⁷⁹ Action expérimentale de Médiation Précarité Énergétique SLIME - locataire/bailleur privé, Métropole de Lille, 2017.

2. ... néanmoins, une incertitude majeure concerne la capacité des dispositifs à cibler des ménages dont la situation relève effectivement de la précarité énergétique⁸⁰

La définition de la précarité énergétique fait l'objet de questionnements. Sa mesure croise actuellement trois indicateurs correspondant à des situations de précarité énergétique étudiées soit sous l'angle économique (l'indicateur au sens du taux d'effort énergétique ainsi que le BRDE), soit sous l'angle qualitatif du ressenti des ménages : (le ressenti du froid⁸¹) (cf. encadré dans le rapport de phase 1 de l'étude). A cette **définition complexe** s'ajoute une **hétérogénéité des données concernant l'impact** des dispositifs sur la réduction de la précarité énergétique qui, en l'absence d'indicateurs communs, rend difficile leur comparaison. Par ailleurs, si chaque dispositif fait l'objet d'un suivi régulier, l'absence de données précises concernant les ménages bénéficiaires et leur situation, **la mesure de l'adéquation entre les cibles des dispositifs étudiés, les bénéficiaires, et le cœur de la précarité énergétique ne peut être effectuée aujourd'hui.**

Certains dispositifs semblent bien parvenir à cibler essentiellement des ménages en situation de précarité énergétique : il s'agit notamment des programmes incluant un **repérage avec contact humain des ménages précaires**, comme les actions des Compagnons Bâisseurs s'adressant à des ménages dont 49 % perçoivent le RSA⁸², 65 % vivent dans des quartiers prioritaires et qui sont décrits par les bénévoles comme vivant dans des logements nécessitant une intervention⁸³, ainsi que le programme Habiter Mieux dont les ménages bénéficiaires présentent un ensemble de caractéristiques communes aux précaires énergétiques (45 % des ménages bénéficiaires vivent sous le seuil de pauvreté, 90 % dans les logements classés E, F ou G, et 60 % déclarent souffrir du froid en hiver⁸⁴).

Néanmoins, la plupart des programmes s'adressent aux « **ménages modestes** ». **Cette catégorie économique, qui inclut une partie des précaires énergétiques, ne permet pas nécessairement de toucher en priorité les ménages les plus vulnérables**, pour lesquels le reste à charge des travaux

⁸⁰ Conclusion partagée par plusieurs experts interrogés au cours de la phase 1 de la mission.

⁸² La part des ménages percevant le RSA en France représente moins de 10 %.

⁸³ Rapport d'activité des Compagnons Bâisseurs, 2019

⁸⁴ Evaluation du programme Habiter Mieux, Anah, 2015. Données à comparer avec le fait que 14 % des Français vivent sous le seuil de pauvreté, 60 % dans des logements classés E, F ou G, et 14 % souffrent du froid régulièrement.

constitue souvent un obstacle insurmontable⁸⁵ avec des démarches à effectuer pour bénéficier d'aides cumulées et pour monter les dossiers trop conséquentes. Ainsi, la hausse des plafonds d'éligibilité de MaPrimeRénov en 2020, du chèque énergie en 2019, ainsi que du programme Habiter Mieux en 2013 puis 2017 pourrait conduire à une hausse de la part des ménages modestes moins vulnérables parmi les principaux bénéficiaires des dispositifs⁸⁶. Certains porteurs de dispositifs s'interrogent alors sur la nécessité de cibler spécifiquement les ménages en situation de « grande précarité énergétique » avec certaines aides⁸⁷. A titre d'exemple, la 5^e période des CEE commençant en 2022 se concentrera ainsi sur les « ménages très modestes » et non plus sur les ménages « modestes » afin d'accompagner les plus précaires dans la réalisation de travaux d'économies d'énergie⁸⁸.

3. La « sortie de la précarité énergétique » que les données disponibles ne permettent pas de mesurer

Il existe en effet une deuxième incertitude concernant **la capacité des dispositifs à faire sortir durablement les ménages de la précarité énergétique**. En effet, la sortie de la précarité énergétique pourrait être objectivée par un faisceau d'indicateurs, comme par exemple le changement d'étiquette énergétique d'un logement, l'évolution des taux d'effort énergétique, ou encore la baisse du taux de déclaration du froid dans les enquêtes nationales logement (ENL), mais elle n'est pas définie de manière opérationnelle et ne fait donc pas l'objet d'un suivi dans le temps. Par ailleurs, les contraintes liées à la gestion de données personnelles freinent la mise en place d'une telle analyse⁸⁹. Or, les critiques concernant actuellement la massification de la rénovation énergétique sont nombreuses⁹⁰ puisqu'il s'agit en premier lieu de politiques environnementales dont l'objectif premier est la réduction des émissions

⁸⁵ Constat tiré de l'entretien avec la Fondation Abbé Pierre et le Secours Catholique ayant eu lieu le 20 novembre 2020.

⁸⁶ Crainte partagée par plusieurs acteurs interrogés lors des entretiens

⁸⁷ Conclusion partagée par plusieurs experts interrogés au cours de la phase 1 de la mission.

⁸⁸ Rapport au CSE, Projet d'arrêté concernant la cinquième période des dispositifs des CEE, Ministère de la Transition écologique, 2021.

⁸⁹ Contraintes RGPD liées aux données personnelles

⁹⁰ La massification de la rénovation énergétique semble entraîner à la fois une augmentation du nombre de rénovations par geste au détriment des rénovations globales plus coûteuses mais également un manque de suivi des gains énergétiques réellement permis par les opérations de rénovation. (Entretien réalisé avec Marie MOISAN, responsable de projet précarité énergétique au CLER, et Sandrine BURESI, directrice de GEFOSAT, le 20 novembre 2020)

de gaz à effet de serre ainsi que la maîtrise des consommations des bâtiments et pour lesquelles la lutte contre la précarité énergétique constitue un objectif davantage secondaire. Néanmoins, **en l'absence de suivi et de données sur la sortie de certains ménages de situations de précarité énergétique, il n'est pas possible d'évaluer ni la contribution des approches « ciblée » et « élargie » à la réduction du phénomène, ni leur complémentarité présumée dans une lutte efficace contre la précarité énergétique.**

2. La lutte contre la précarité énergétique comporte des impacts indirects environnementaux, sociaux et économiques

1. L'impact environnemental des rénovations énergétiques : un argument en faveur de l'approche par le logement de la précarité énergétique

La lutte contre la précarité énergétique, et plus précisément l'approche par la rénovation des logements, contribue à un **double objectif de réduction du nombre de ménages en situation de précarité énergétique** vivant dans des passoires thermiques, et de **réduction des émissions de gaz à effet de serre** provenant de l'utilisation (chauffage et climatisation) des bâtiments. L'impact environnemental des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique est ainsi parfois suivi à travers l'indicateur des gains énergétiques réalisés (40 % en moyenne par rénovation dans le programme Habiter Mieux)⁹¹ qui est synonyme de succès pour un dispositif.

Néanmoins, le **cloisonnement entre le traitement de la précarité énergétique et les politiques environnementales demeure**. En effet, d'un côté l'objectif environnemental principal concerne la réduction des émissions des gaz à effet de serre et, par conséquent, la massification des rénovations énergétiques. Les politiques environnementales se focalisent donc sur l'impact carbone des consommations énergétiques et considèrent la précarité énergétique comme un objectif secondaire⁹². D'un autre côté, les six dispositifs étudiés lors de la phase 2 de l'étude ont pour objectif principal la réduction de la précarité énergétique (parfois placé sur le même plan que l'objectif de rénovation) et leur contribution environnementale ne fait pas l'objet d'un suivi systématique. Il n'est donc pas possible d'objectiver l'apport indirect de la lutte contre la précarité énergétique à l'atteinte des objectifs environnementaux.

⁹¹ Cour des comptes, 2018.

⁹² Conclusion tirée de la phase 1 de l'étude et du panorama de la lutte contre la précarité énergétique réalisé.

2. La santé des ménages, influencée négativement par une situation de précarité énergétique mais insuffisamment suivie et mesurée

Les liens de causalité entre la situation de précarité énergétique et la dégradation de l'état de santé physique et mentale sont aujourd'hui admis⁹³ : en effet, sur le plan physique, certaines caractéristiques des logements occupés par les ménages en situation de précarité énergétique (absence d'isolation, de chauffage et de ventilation) augmentent les risques de développer certaines pathologies (problèmes respiratoires, réactions allergiques, maladies cardiovasculaires, etc.)⁹⁴ et pourraient expliquer une part de la surmortalité hivernale observée⁹⁵. Sur le plan de la santé mentale, la précarité énergétique risque de limiter les relations sociales, de réduire l'estime de soi, et augmenter les dépressions⁹⁶.

Il apparaît donc que la lutte contre la précarité énergétique revêt également un enjeu de santé publique, et l'initiative « Rénovons » estimait ainsi que la rénovation de l'ensemble des logements avec des étiquettes F ou G, habités par des ménages en situation de précarité énergétique permettrait une économie de 666 millions d'euros pour la Sécurité Sociale⁹⁷. Néanmoins, les impacts de la précarité énergétique sur la santé ne faisant pas l'objet de suivi régulier, les données disponibles ne permettent pas d'estimer le coût sanitaire de la non-action, c'est-à-dire en l'absence de politiques de lutte contre la précarité énergétique.

3. Le dynamisme économique du secteur de la rénovation énergétique, soutenu par les dispositifs d'aide à la pierre

Au-delà de l'impact économique pour les ménages en situation de précarité énergétique, - qui est considéré comme un impact direct et a été étudié précédemment -, la contribution de la lutte contre la précarité énergétique au dynamisme économique est parfois mesurée et mise en avant dans les

⁹³ L'impact de la précarité énergétique sur la santé a ainsi été mesuré par la Fondation Abbé Pierre en 2013, https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/plaquette_colloque_sante_version_light.pdf et approfondi depuis par un ensemble d'études.

⁹⁴ « Ne négligeons pas les effets de la précarité énergétique sur la santé ! », RAPPEL, 2021.

⁹⁵ Synthèse « Précarité énergétique et santé : état des connaissances et situation en Île-de-France », ORS, 2014.

⁹⁶ « Ne négligeons pas les effets de la précarité énergétique sur la santé ! », RAPPEL, 2021.

⁹⁷ « Conséquences, Usages et Coûts induits de la précarité énergétique », ONPE, 2017.

évaluations des programmes. Il s'agit notamment des dispositifs d'aide à la pierre, qui génèrent ainsi une activité économique dans le secteur de la rénovation énergétique :

- Le programme Habiter Mieux aurait permis la création de plus de 38 000 emplois en 2019⁹⁸ ;
- MaPrimeRénov devrait générer 6 milliards d'euros de travaux sur le marché de la construction en 2022⁹⁹ ;
- Les CEE génèreraient une activité économique de 3 milliards d'euros par an¹⁰⁰ ;
- Les actions des Compagnons Bâisseurs permettent de faire intervenir des artisans sur des chantiers qui n'auraient pas été envisagés ni solvabilisés sans leur accompagnement¹⁰¹.

⁹⁸ Rapport d'activité 2019, Anah, 2020.

⁹⁹ « MaPrimeRénov' s'ouvre à tous en 2021 », Ministère de la transition écologique, 2021.

¹⁰⁰ Evaluation du dispositif des CEE, ADEME, 2020.

¹⁰¹ Rapport d'activité 2019, Association Nationale des Compagnons Bâisseurs, 2020.

III. Analyse des facteurs influençant l'évolution de la précarité énergétique

1. La mise en perspective sur dix ans de l'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique permet une compréhension plus globale de l'évolution du phénomène mais relève certaines limites

1. L'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique (TEE_3D-8%), un indicateur calculé annuellement pour suivre l'évolution de la précarité énergétique et mieux comprendre les facteurs qui l'influencent

Afin d'évaluer l'impact des politiques et des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, **le suivi régulier du nombre de ménages en situation de précarité énergétique** apparaît primordial. À cette fin, le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) calcule annuellement depuis 2018 (et rétrospectivement depuis 2006) le **TEE_3D_8**, grâce au **modèle de microsimulation Prometheus**. Cet indicateur est la part des ménages dont le **taux d'effort énergétique est égal ou supérieur à 8 %** et qui appartiennent aux **trois premiers déciles de revenu total** par unité de consommation, c'est-à-dire les ménages ayant des dépenses énergétiques particulièrement élevées au regard de leurs ressources. Le **TEE_3D_8** permet donc **d'estimer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique au sens du taux d'effort énergétique** (aspect économique de la précarité énergétique).

Il n'offre cependant pas la possibilité de suivre l'évolution des situations individuelles. En effet, le **TEE_3D_8** fournit **une vision générale de l'évolution annuelle de la précarité énergétique, en faisant vieillir les données de l'enquête nationale du Logement (ENL) de l'Insee¹⁰²**, qui permettent elles d'évaluer précisément le nombre de ménages en situation de précarité énergétique (privation comprise) et d'étudier de manière détaillée leurs caractéristiques.

¹⁰² La dernière ENL a été réalisée en 2020 et les données seront publiées en 2022. La précédente enquête a été réalisée en 2013.

Le TEE_3D_8 est calculé sur un **échantillon de 27 000 ménages en France métropolitaine**, représentatif à l'échelle nationale¹⁰³, à partir de **différents jeux de données** (de l'Insee¹⁰⁴, du ministère de la Transition Écologique¹⁰⁵ et du Centre d'études et de recherche économique sur l'énergie sur les consommations énergétiques (Ceren)) qui sont **actualisés chaque année**.

2. Modélisation de la contribution de six facteurs clés à l'évolution de la précarité énergétique entre 2010 et 2019

Par ailleurs, le modèle Prometheus permet également d'estimer les contributions **de six facteurs à l'évolution annuelle de l'indicateur TEE_3D_8** :

1. L'effet météo ;
2. Le prix des énergies ;
3. La fiscalité ;
4. La structure du parc de chauffage et de logement ;
5. La consommation moyenne (corrigée de la météo) par logement ;
6. Les revenus des ménages.

Il s'agit à la fois de **facteurs conjoncturels** (météo, prix des énergies, etc.) et **structurels** (revenus, qualité du logement, etc.). Cette étude vise à estimer **l'impact des différents dispositifs de lutte contre la précarité énergétique** à l'aune des éléments de contexte pouvant contribuer positivement ou négativement à l'évolution de ce phénomène.

¹⁰³ Il est à noter que l'ENL n'est pas représentative à l'échelle régionale, mis à part pour l'île de France et la région Hauts-de-France. Il est néanmoins possible de réaliser certaines analyses par zonage géographique (rural, urbain, etc.) ou climatique (3 zones).

¹⁰⁴ Enquête nationale du Logement appariée aux fichiers fiscaux, Recensement de la population, Comptes nationaux, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux.

¹⁰⁵ Enquête nationale Transports et Déplacements, comptes du Logement, comptes des Transports, bilan énergétique annuel de la France, données sur les prix des énergies de la DGEC et du SDES.

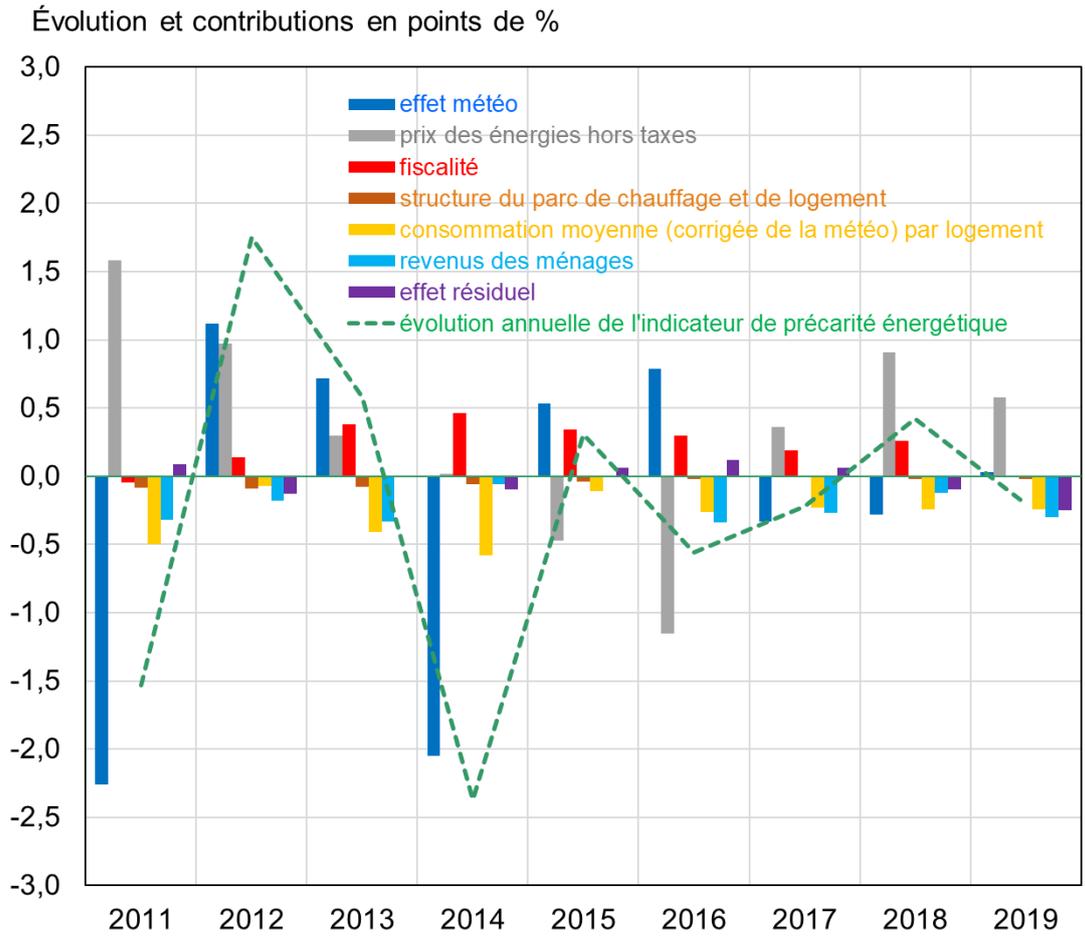


Figure 6 - Évolution annuelle du TEE_3D_8 et contribution des différents facteurs en points de % (CGDD, 2020)

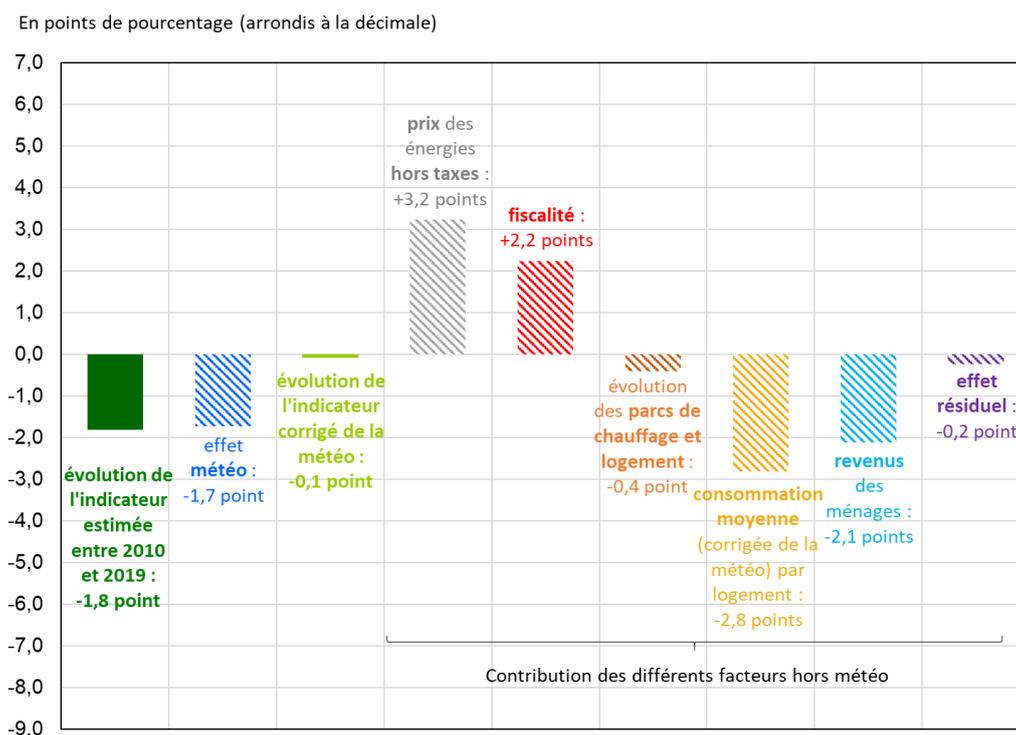


Figure 7 - Contributions de l'évolution des différents facteurs à l'évolution du TEE_3D_8 entre 2010 et 2019

1. L'effet météo, une réduction en trompe-l'œil de la précarité énergétique

L'analyse du paramètre « effet météo » permet d'évaluer l'impact de l'évolution de la météo sur l'évolution de la précarité énergétique. Cette analyse s'appuie uniquement sur la température, et ne prend pas en compte le taux d'humidité ou d'autres paramètres météorologiques.

Le chauffage représente en moyenne 60 % des dépenses en énergie d'un logement et son utilisation est particulièrement liée à l'évolution de la météo¹⁰⁶ : isoler l'effet météo permet donc de **distinguer une évolution conjoncturelle d'une évolution plus structurelle de la précarité énergétique**. Ainsi, s'il semble au premier abord que le TEE_3D_8 brut ait diminué de 1,8 point entre 2010 et 2019, l'isolement de l'effet météo relève qu'en réalité, le phénomène de précarité énergétique est resté stable : **le TEE_3D_8 corrigé de la météo en 2010 est égal à celui de 2019 (soit 12,5 %)**.

¹⁰⁶ La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018, CGDD, THEMA, 2021

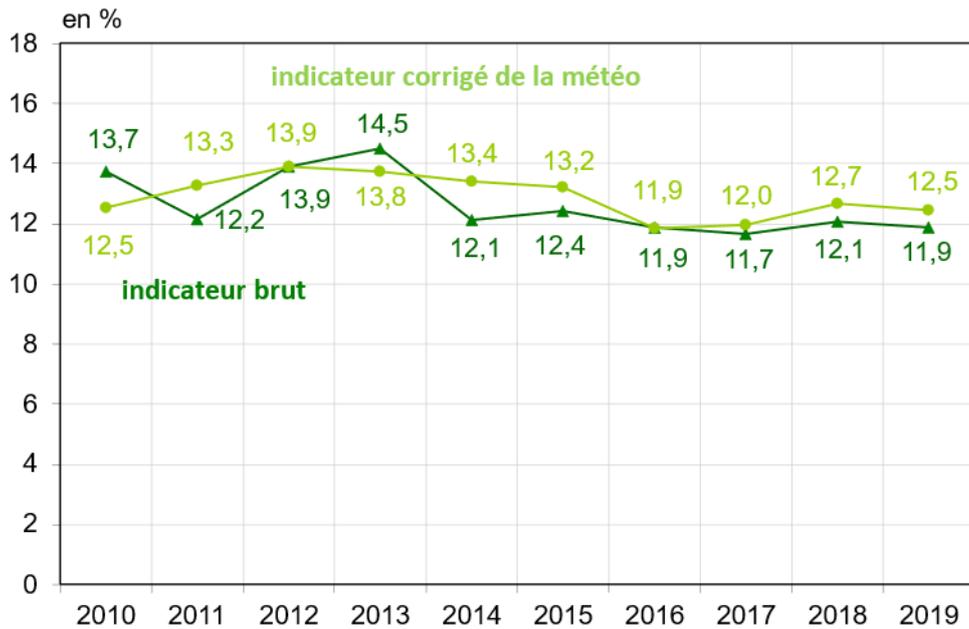


Figure 8 - Évolution du TEE_3D_8 brut et du TEE_3D_8 corrigé de la météo entre 2010 et 2019 (CGDD, 2021)

2. Le prix des énergies hors taxes, principal déterminant de l'évolution de la précarité énergétique

Les **prix hors taxes des énergies domestiques ont nettement augmenté en moyenne entre 2010 et 2019**. En effet, les tarifs hors taxes de l'électricité ont augmenté de 35 % sur la période tandis que les prix hors taxes des énergies fossiles ont augmenté de 14 % pour le fioul et de 11 % pour le gaz de ville. De même, le prix HT du chauffage urbain a augmenté de 22 % au cours de la dernière décennie. Ainsi, **la hausse des prix hors taxes contribue pour +3,2 points à l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique entre 2010 et 2019**.

Par ailleurs, **les prix hors taxes varient beaucoup d'une année sur l'autre**, en raison de la **volatilité des prix des énergies fossiles** (fioul et gaz) qui suivent l'évolution des cours du pétrole. Il convient de souligner que **les prix des énergies fossiles** dépendent fortement du marché international. Ainsi, les prix du pétrole - qui servent de base à la fixation des prix du gaz naturel - augmentent significativement depuis 2010 du fait de la reprise de la croissance après la crise économique et financière de 2008.

Avec la météo, les prix hors taxes sont le facteur qui contribue le plus au profil d'évolution de la précarité énergétique sur la période 2010-2019 : ils augmentent entre 2010 et 2013, tirant à la hausse la précarité énergétique, puis reculent jusqu'en 2016 faisant refluer le phénomène, avant de rebondir jusqu'en 2019.

3. La fiscalité énergétique, composante essentielle de la transition énergétique mais facteur d'augmentation de la précarité énergétique

L'impact négatif de l'augmentation des prix hors taxe de l'énergie est renforcé par la **hausse concomitante de la fiscalité énergétique**. Au total, **la fiscalité contribue pour +2,3 points à l'évolution du TEE_3D_8 sur toute la période**.

En effet, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), sans correction de l'inflation, a triplé entre 2010 et 2016, passant de 7,5 €/MWh en 2010 à 22,5 €/MWh en 2016. La CSPE, le cadre juridique de cette contribution acquittée par les consommateurs sur les factures d'électricité, qui historiquement finançait les charges du service public de l'électricité, a été réformé en 2015. Depuis 2016, même si elle est toujours dénommée CSPE, elle est devenue une **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** (TICFE), dont le taux est resté constant. De plus, les ménages consommant des combustibles fossiles, à savoir le gaz et le fioul, s'acquittent depuis 2014 de la composante carbone, incluse dans la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et dans la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétique (TICPE sur le fioul). Introduite au taux de 7€ par tonne de CO₂, la composante carbone a augmenté tous les ans entre 2014 et 2018 et s'élève désormais à 44,6 €/tCO₂.

La fiscalité a ainsi augmenté de 110 % et de 79 % entre 2010 et 2019 pour les ménages se chauffant respectivement au gaz et au fioul. En 2010, la part de la fiscalité dans le prix TTC du gaz était égale à 17 % et a augmenté en 2019 pour atteindre 28 %. La part de la fiscalité dans le prix TTC du fioul est passée de 24 % en 2010 à 33 % en 2019. Enfin, une très légère augmentation de la TVA en 2014 est à souligner (passage de 19,6 % à 20 %), alourdissant davantage le budget énergétique des ménages.

Conscient du fait que **la fiscalité énergétique pèse davantage dans le budget des ménages les plus précaires**, l'Etat a intégré dans plusieurs documents programmatiques relatifs à la transition énergétique des **mesures visant à compenser l'impact négatif des différentes taxes sur la précarité énergétique**. Ainsi, la **Programmation Pluriannuelle de l'Energie**¹⁰⁷ de 2019 prévoit de dédier une attention particulière aux ménages les plus vulnérables afin de maintenir leur pouvoir d'achat, notamment *via* l'extension du chèque énergie à de nouveaux bénéficiaires et la revalorisation de son montant en 2019. De plus, **la croissance annuelle de la composante carbone a été gelée en 2019 ainsi qu'en 2020, en réponse à la crise des « gilets jaunes »**¹⁰⁸. Par conséquent, la contribution de la fiscalité énergétique à

¹⁰⁷ Programmation Pluriannuelle de l'Energie

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Programmation%20pluriannuelle%20de%201%27e%CC%81nergie.pdf>

¹⁰⁸ Fiscalité des énergies, Ministère de la transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/fiscalite-des-energies>

l'évolution du TEE_3D_8 en 2019 est nulle (cf. Figure 6 - Évolution annuelle du TEE_3D_8 et contribution des différents facteurs en points de % (CGDD, 2020)).

4. La consommation moyenne par logement, un facteur en baisse qui permet de contrebalancer la hausse des prix de l'énergie et de la fiscalité énergétique

Une **diminution des consommations des logements** peut être observée depuis plusieurs années, permettant ainsi de **compenser en partie la hausse des prix de l'énergie**. La **consommation moyenne d'énergie par logement (corrigée de la météo) contribue pour -2,8 points à l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique entre 2010 et 2019** (cf. Figure 7), et constitue un **facteur de baisse tendancielle de la précarité énergétique (en moyenne -0,3 point par an)**.

Cette évolution structurelle peut être expliquée par **plusieurs facteurs**. Les performances énergétiques des logements et des équipements de chauffage s'améliorent d'année en année avec le renouvellement du parc de logement et les rénovations énergétiques¹⁰⁹. Les **comportements des ménages** peuvent également contribuer à la baisse de la consommation moyenne par logement, à la fois du fait de situations de privation d'énergie pour motifs économiques (aussi appelées « privations de chauffage », cf. supra) et grâce au développement de **comportements d'économies d'énergie**. Enfin, **la diminution de la taille de certains logements ou de la taille de certains ménages** peuvent aussi expliquer en partie cette tendance.

5. Les revenus des ménages, un facteur contribuant à la réduction de la précarité énergétique dans des proportions différentes selon les déciles de revenus

La hausse des revenus des ménages¹¹⁰ contribue pour -2,1 points à la baisse de l'indicateur de précarité énergétique entre 2010 et 2019 (cf. Figure 7). D'après l'Insee, **le niveau de vie des ménages appartenant aux trois premiers déciles a augmenté de 10 % environ en euros courants sur la période 2010-2018**.

¹⁰⁹ En particulier, soutenus par des politiques publiques incitatives, plus de 5 millions de maisons individuelles, soit un tiers du parc total, ont fait l'objet de travaux de rénovation entre 2014 et 2016. Le programme de lutte contre la précarité énergétique appelé « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), visant les propriétaires occupants modestes et très modestes, a permis de rénover 435 000 logements depuis 2011 jusqu'à fin 2019, dont 117 000 logements en 2019.

¹¹⁰ Le facteur « revenus des ménages » n'intègre pas ici le chèque énergie. Une analyse spécifique de l'impact de ce dispositif sur l'évolution de la précarité énergétique est par ailleurs réalisée par le CGDD

Cependant, une analyse par décile de revenus permet d'observer **que la progression des revenus ne bénéficie pas de façon similaire à l'ensemble des ménages modestes**. En effet, si le niveau de vie moyen¹¹¹ (revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation) des ménages compris entre le 2^e et le 3^e décile progresse de 1,24 % entre 2010 et 2018, celui des ménages dont le niveau de vie est inférieur au 1^{er} décile diminue de 0,58 % entre 2010 et 2018¹¹². Par conséquent, il convient de nuancer l'impact du facteur « revenu » sur l'évolution de la précarité énergétique dans la mesure où il a un impact différent selon les déciles de revenus.

6. La structure du parc de chauffage et de logements, une composante secondaire de l'évolution de la précarité énergétique

La structure du parc de chauffage, c'est-à-dire le type d'énergie utilisée dans les logements, a évolué au cours de la période d'étude. En particulier, **le nombre de logements chauffés au fioul a diminué** : en 2019, environ 16 % des ménages en précarité énergétique au sens de l'indicateur utilisent cette énergie pour se chauffer contre 23 % en 2010. La diminution de l'usage du fioul s'est en partie faite **au profit de l'augmentation de l'usage des énergies renouvelables** (bois et pompe à chaleur en particulier) **moins coûteuses sur le long terme**. Cependant, au cours de la décennie 2010-2019, ce facteur a un **impact limité sur la précarité énergétique**, dans la mesure où il contribue seulement pour **-0,4 point à l'évolution de l'indicateur de précarité énergétique entre 2010 et 2019** (cf. Figure 7).

¹¹¹ Il convient de préciser que le TEE_3D_8, à l'instar de l'ENL, est calculé à partir des revenus totaux et non pas à partir du niveau de vie. Cependant, l'analyse de l'évolution du niveau de vie par décile permet de nuancer la progression générale des revenus. De plus, la majorité des précaires énergétiques étant non imposables, la différence entre le revenu total et le revenu disponible est faible.

¹¹² Niveau de vie moyen par décile, Données annuelles de 1996 à 2018, Insee
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2417897>

Messages clés de l'analyse historique du TEE_3D_8

- **Une stabilité du TEE_3D_8 corrigé de la météo entre 2010 et 2019 peut être observée** : s'il y a au cours de cette période une réduction du TEE_3D_8 conjoncturelle due à des températures plus clémentes, aucune évolution structurelle significative à la hausse ou à la baisse du phénomène de précarité énergétique ne peut être rapportée ;
- **Le prix des énergies hors taxe est le facteur le plus déterminant** de l'évolution du TEE_3D_8 sur la période d'étude ;
- **L'augmentation des prix 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** ;
- **Une contribution positive de la fiscalité énergétique** (augmentation du TEE_3D_8) est observée depuis 2014 en lien avec les politiques de transition énergétique (à l'exception de 2019 et 2020) ;
- La **progression des revenus des ménages est variable selon les déciles** mais contribue à une baisse de l'évolution du TEE_3D_8 entre 2010 et 2019 ;
- **L'impact de l'évolution de la structure du parc de chauffage et de logement est quasiment nul depuis 2016.**

3. Le TEE_3D_8, un indicateur ne permettant pas de rendre compte de la diversité des situations de précarité énergétique

Bien que présentant de **nombreux atouts** permettant de mieux comprendre l'évolution de la précarité énergétique, le TEE_3D_8 n'a pas la **capacité à rendre compte précisément de l'ensemble des situations de précarité énergétique**. Certaines de ces limites sont dues au fait qu'il s'agit d'un indicateur modélisé et non calculé sur données observées, tandis que d'autres sont intrinsèques à la **nature même de l'indicateur**.

1. Limites liées à la méthode d'estimation

L'une des principales limites du TEE_3D_8 tel que calculé actuellement par le modèle Prometheus, est qu'il **ne permet pas de distinguer l'évolution de la consommation moyenne par logement qui relève de l'amélioration des logements (qu'ils soient neufs ou rénovés) de celle qui est due à l'amélioration des systèmes de chauffage, aux changements de comportements des ménages, ou**

encore aux phénomènes de privation ¹¹³. L'évaluation de la performance des politiques publiques actuelles de réduction des consommations énergétiques des bâtiments à la lumière du TEE_3D_8 apparaît donc limitée, de même que l'identification des phénomènes d'auto-restriction ou de surconsommation. Ce biais est en partie dû au fait que l'estimation des consommations énergétiques par logement est uniquement basée sur les consommations réelles des ménages et **n'intègre pas les consommations théoriques des logements**, qui permettraient d'exclure l'impact des comportements des ménages¹¹⁴.

Par ailleurs, le TEE_3D_8 **ne peut pas être analysé dans toutes les régions françaises** car les échantillons de ménages à l'échelle régionale ne sont pas toujours représentatifs : il ne rend donc pas compte des différences géographiques. De même, un unique coefficient correcteur de la météo est appliqué à l'ensemble des ménages français et **ne permet pas de prendre en compte les variations climatiques entre les territoires**¹¹⁵.

La précision de l'indicateur est également limitée par le fait que **l'évolution de la structure des ménages et de leurs caractéristiques (composition, statut (propriétaire VS locataire), décile de revenus, etc.) est modélisée de manière trop agrégée** afin d'étudier précisément l'évolution de la précarité énergétique. En effet, **des variations existent au sein des trois premiers déciles de revenus** et la contribution des différents facteurs modélisés n'est pas similaire selon les différents groupes. Ainsi, le modèle **ne permet pas de savoir quelles catégories de ménages effectuent des travaux ou changent de mode de chauffage**, et donc de savoir précisément quels sont les ménages bénéficiant réellement des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique¹¹⁶.

2. Limites liées à l'indicateur de Taux d'Effort Energétique

L'analyse de la précarité énergétique à la lumière du TEE_3D_8 est également limitée par la **nature de l'indicateur**. Le taux d'effort énergétique est un indicateur économique quantitatif, qui **n'intègre pas de dimension qualitative liée au confort thermique**. Il **exclut donc, de fait, les personnes qui bien**

¹¹³ Entretien avec Mathilde CLEMENT, Adjointe au chef du bureau de la transition énergétique et solidaire, et Camille PARENT, Chargée d'études, du Commissariat Général au Développement Durable, le 11 février 2021

¹¹⁴ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹¹⁵ Entretien avec Mathilde CLEMENT, Adjointe au chef du bureau de la transition énergétique et solidaire, et Camille PARENT, Chargée d'études, du Commissariat Général au Développement Durable, le 11 février 2021

¹¹⁶ Entretien avec Mathilde CLEMENT, Adjointe au chef du bureau de la transition énergétique et solidaire, et Camille PARENT, Chargée d'études, du Commissariat Général au Développement Durable, le 11 février 2021

qu'ayant des dépenses énergétiques inférieures à 8 % de leurs revenus, subissent le froid dans leur logement. En effet, de nombreux ménages modestes sont amenés à se priver de chauffage et à limiter leur consommation d'énergie. Ils ont, par conséquent, des dépenses limitées et n'entrent pas dans le scope des précaires énergétiques au sens du TEE alors qu'ils sont pourtant en situation de précarité énergétique.

De plus, l'indicateur du taux d'effort énergétique est calculé à partir des revenus bruts des ménages et **ne prend pas en compte le reste à vivre** dont disposent les ménages, une fois les impôts et autres dépenses de logements prélevés. Or, **ce facteur est déterminant dans les arbitrages réalisés par les ménages entre les différents postes de dépenses** : les ménages dont le reste à vivre est le plus faible, peuvent être davantage poussés à limiter leurs dépenses énergétiques.

Le TEE_3D_8 offre donc une vision partielle de la précarité énergétique, et c'est pourquoi il apparaît nécessaire d'étudier en complément d'autres indicateurs de la précarité énergétique, afin de prendre en compte l'ensemble des situations, et de parvenir à une compréhension globale du phénomène.

2. L'étude des indicateurs et facteurs complémentaires de la précarité énergétique permet d'approfondir la compréhension de ce phénomène

1. Un panel d'indicateurs complémentaires pour une meilleure prise en compte du phénomène

1. Trois approches croisées pour estimer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique

Il est possible de distinguer trois approches complémentaires visant à appréhender l'ampleur de la précarité énergétique¹¹⁷. La première approche « **par l'économie de la consommation** » consiste à **identifier les ménages consacrant une part jugée trop importante de leurs revenus dans les dépenses énergétiques**. Outre le TEE qui s'inscrit dans cette démarche, un autre indicateur a été conçu. Il s'agit du **BRDE** (Bas Revenus Dépenses Elevées), inspiré des travaux de recherche des chercheurs anglais Hills et de Moore¹¹⁸, qui définit un **double seuil** à la situation de précarité énergétique : sont en

¹¹⁷ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹¹⁸ Les chiffres clés de la précarité énergétique, Edition n°1, ONPE, 2015

situation de précarité énergétique les ménages qui présentent à la fois un **niveau de dépenses énergétiques supérieur à la médiane** (par m² ou par unité de consommation¹¹⁹) mais également un **revenu disponible par unité de consommation (UC) une fois les dépenses de logement déduites** (mis à part les dépenses en énergie) **inférieur à 60 % de la médiane**. Ces deux indicateurs ne présentent **pas la même sensibilité aux variations des prix de l'énergie**. Tandis que le TEE est très sensible aux facteurs conjoncturels (selon cet indicateur, une augmentation de 10 % du prix de l'énergie ferait basculer 453 235 ménages supplémentaires dans la précarité énergétique)¹²⁰, le BRDE est quant à lui peu sensible aux fluctuations des prix de l'énergie. Ainsi, le **BRDE peut être intéressant pour une étude « en coupe »** des ménages en situation de précarité énergétique (pour les comparer entre eux) mais il est préférable de **privilégier le TEE pour analyser l'évolution de la précarité énergétique**, dans la mesure où le BRDE est un indicateur doublement relatif¹²¹.

Une autre **approche dite « par le ressenti d'inconfort »**¹²², se concentre sur les ménages déclarant souffrir du froid et/ou de l'humidité. Elle repose sur l'indicateur **FR_PRECA_3D** qui est un **indicateur subjectif** élaboré à partir des **déclarations des ménages** concernant le froid ressenti dans leur logement. Afin d'améliorer la pertinence de cet indicateur, il est **limité aux trois premiers déciles** de revenus par UC (pour ne cibler que les ménages les plus modestes), ainsi qu'aux ménages déclarant souffrir du froid pour des **raisons liées à la précarité énergétique** (système de chauffage, isolation insuffisante, etc.)¹²³. En effet, les situations de sensation de froid dans le logement peuvent découler de **restrictions pour motivations environnementales, cependant moins courantes que les motivations d'ordre économique**¹²⁴.

¹¹⁹ Le BRDE identifiant les ménages ayant des dépenses énergétiques supérieures à la médiane par m² est appelé **BRDE_M²** et le BRDE identifiant les ménages ayant des dépenses énergétiques supérieures par unité de consommation est appelé **BRDE_UC**.

¹²⁰ La précarité énergétique à la lumière de l'Enquête Nationale Logement 2013, CSTB, 2016

¹²¹ Comparaison de deux indicateurs de précarité énergétique, Notes CGDD à l'intention de l'ONPE, 2017

¹²² Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹²³ Les chiffres clés de la précarité énergétique, Edition n°1, ONPE, 2015

¹²⁴ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

Enfin, une dernière **approche « par la privation »** ambitionne également d'identifier les ménages qui limitent volontairement leurs consommations énergétiques. **L'indicateur subjectif de restriction** concerne les ménages déclarant restreindre pour motifs budgétaires leurs dépenses énergétiques, mais il s'agit d'un indicateur peu utilisé¹²⁵. Par ailleurs, Charlier et al¹²⁶ ont réalisé une étude exploratoire pour tenter de **comparer les dépenses théoriques des logements aux dépenses réelles des ménages**. Les autrices ont ainsi estimé les dépenses théoriques d'un échantillon de logements grâce au logiciel Promodul en fonction de leurs caractéristiques : type de logement (individuel ou collectif), zone climatique (quatre zones), type de vitrage (double vitrage ou non), isolation du toit (bonne, moyenne ou mauvaise) et type de combustible principalement utilisé (électricité, gaz, fioul). Leur analyse a démontré que 68 % des ménages économiquement pauvres (dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté) avaient des dépenses effectives inférieures aux dépenses théoriques (jusqu'à 71 % au sein du premier décile), incitant donc à conclure qu'une grande partie d'entre eux se privaient d'énergie. Néanmoins, cette méthode présente plusieurs failles : elle ne tient pas compte des données météorologiques, ni du taux d'occupation des logements, ni des équipements utilisés. Ainsi, Charlier et al concluent qu'il est impossible de considérer que l'ensemble des ménages qui sous-consomment par rapport aux dépenses théoriques de leur logement sont réellement en situation de privation. Cette approche rappelle cependant **l'importance de considérer les caractéristiques initiales des logements et de ne pas se limiter aux consommations réelles des ménages**.

L'ONPE, dans son tableau de bord annuel, recense également **le nombre d'interventions pour impayés** (réduction de puissance, suspension de fourniture, résiliation de contrat) en tant qu'indicateur des **difficultés des ménages à s'acquitter de leurs factures énergétiques**. Ainsi, 671 546 ménages ont subi une intervention d'un fournisseur d'énergie en 2019, soit une hausse de plus de 17 % par rapport à 2018¹²⁷. Néanmoins, **cet indicateur ne permet pas de savoir qui sont les ménages chez qui sont réalisées ces interventions, ni les motifs pour lesquels ces interventions ont eu lieu**.

¹²⁵ Les chiffres clés de la précarité énergétique, Edition n°1, ONPE, 2015

¹²⁶ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹²⁷ Tableau de bord de la précarité énergétique, Edition 2020 (2e semestre), ONPE, 2020

Messages clés de l'analyse des tableaux de bord de l'ONPE

Plusieurs indicateurs intéressants sont présentés pour comprendre la diversité des situations de précarité énergétique, mais ils ne sont pas mis à jour régulièrement suivant la même méthode de calcul :

- Les indicateurs de l'ENL 2013 sont repris dans les tableaux de bord de 2014 à 2017 ;
- Le BRDE n'a pas été mis à jour depuis l'ENL 2013 ;
- Le Médiateur national de l'énergie calcule depuis 2018 un indicateur de froid ressenti qui permet un suivi annuel, mais l'échantillon diffère de celui utilisé dans l'ENL 2013 et rend donc la comparaison impossible entre ces deux indicateurs ;
- Le TEE_3D_8 calculé annuellement par le CGDD est présenté à partir de 2018 mais le seuil a évolué par rapport à celui de l'ENL 2013 (passage de 10 % à 8%).

L'analyse historique est donc à réaliser avec précaution afin de comparer uniquement des indicateurs calculés à partir de la même méthodologie.

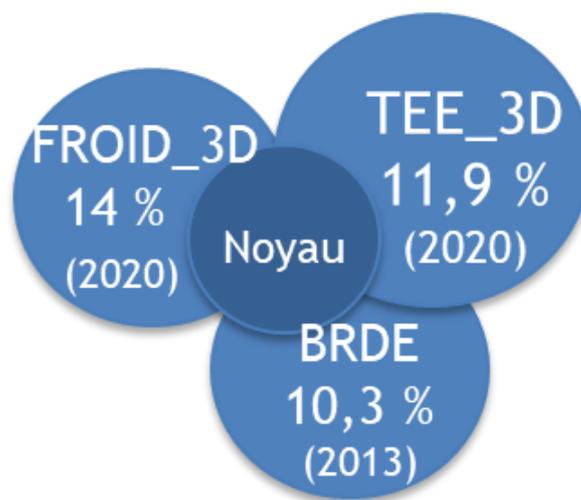


Figure 9 – Ampleur de la précarité énergétique en % des ménages de France métropolitaine (FROID_3D et TEE_3D : ONPE 2020, BRDE : ENL 2013)

2. Des profils types des ménages en situation de précarité énergétique qui varient en fonction des indicateurs observés

Selon les données de l'Enquête Nationale Logement de 2013, qui, bien que relativement ancienne, fournit un panorama détaillé des différentes situations de précarité énergétique, il apparaît que **les profils**

des ménages identifiés comme précaires énergétiques varient selon les indicateurs¹²⁸. Ainsi, les ménages touchés par la précarité énergétique au sens du TEE_3D sont en majorité composés d'une à deux personnes, vivent dans des communes de moins de 200 000 habitants, et une forte proportion d'entre eux se chauffe au fioul. A l'inverse, les ménages ciblés par le BRDE_M² sont principalement des familles vivant en Ile-de-France, chauffées majoritairement par une chaudière collective ou au gaz, tandis que les ménages identifiés en situation de précarité énergétique au sens de l'indicateur FR_PRECA_3D sont des familles avec enfants, chauffées majoritairement à l'électricité¹²⁹. Il est donc possible de conclure que **ces indicateurs sont complémentaires et doivent être utilisés en parallèle** afin d'avoir une vision exhaustive de la précarité énergétique.

Il convient néanmoins de souligner que les ménages ciblés par les différents indicateurs présentent **certaines caractéristiques communes** : une surreprésentation des personnes de référence au chômage, une majorité de logements collectifs datant d'avant 1975, des travaux réalisés le plus souvent pour des motivations esthétiques et non énergétiques, etc.

2. Le panorama des macro-facteurs, des variables complémentaires pouvant influencer l'évolution de la précarité énergétique

L'étude d'indicateurs complémentaires au TEE_3D comme le BRDE_M² et l'indicateur FR_PRECA_3D montre que la précarité énergétique est un phénomène complexe et multifactoriel. Il semble alors pertinent de se pencher sur des **facteurs complémentaires de la précarité énergétique** qui ne sont pas intégrés directement dans le calcul de l'indicateur TTE_3D_8. Ainsi, élargir le spectre d'analyse à des facteurs contextuels influençant la précarité énergétique permet de **mieux saisir la complexité du phénomène** et de **coordonner les différentes politiques sectorielles afin d'élaborer une stratégie plus efficace**. Il est cependant à noter que **les liens de causalité entre ces facteurs et la précarité énergétique ne peuvent pas toujours être objectivés**.

1. La qualité initiale du bâti et les dépenses théoriques des logements, déterminants essentiels de la consommation énergétique des ménages et facteurs de situations d'inconfort thermique

L'état initial du logement étant un facteur déterminant de la précarité énergétique, il semble nécessaire de considérer **l'évolution des dépenses théoriques des logements**. Estimées en France par le **DPE**

¹²⁸ La précarité énergétique à la lumière de l'Enquête Nationale Logement 2013, CSTB, 2016

¹²⁹ La précarité énergétique à la lumière de l'Enquête Nationale Logement 2013, CSTB, 2016

(diagnostic de performance énergétique)¹³⁰, elles influencent en effet la **consommation énergétique des ménages** : les ménages logés dans les bâtiments les moins bien isolés doivent consommer davantage d'énergie afin de parvenir à un niveau de confort acceptable. L'étude des dépenses théoriques des logements des ménages en situation de précarité énergétique révèle qu'il s'agit majoritairement d'habitations classées parmi les logements les moins performants : **35 % des ménages ciblés par le TEE_3D vivent dans un logement classé G**¹³¹. Les ménages en situation de précarité énergétique sont donc pénalisés par des **logements peu performants d'un point de vue énergétique**.

Cependant, si les DPE étaient basés sur les consommations réelles des ménages (et non pas sur les consommations théoriques), alors les logements des ménages en situation de précarité énergétique seraient représentés dans l'ensemble des étiquettes DPE, avec seulement 15% de logements classés G¹³².

Il apparaît que les **écarts entre les consommations théoriques et celles réelles sont d'autant plus grands que les étiquettes énergétiques sont mauvaises**¹³³. Ainsi, cela signifie que certains ménages en situation de précarité énergétique ont une consommation énergétique inférieure à celle déterminée par les modèles énergétiques, étant amenés **réduire leur confort pour limiter leurs dépenses énergétiques**.

2. Coûts et contraintes d'accès au logement, facteurs clés des arbitrages budgétaires des ménages

Si les ménages subissent la hausse des prix de l'énergie, ils sont également victimes de celle des **prix des loyers et des charges qui ne cessent d'augmenter depuis les années 1980**¹³⁴. D'une part, cela influence les arbitrages budgétaires que les ménages modestes peuvent être amenés à réaliser et les

¹³⁰Diagnostic immobilier : diagnostic de performance énergétique (DPE), Service Public <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16096>

¹³¹ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹³² Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹³³ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹³⁴ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

conduit à certaines **situations de privation** (payer le loyers VS ne pas se chauffer pour ne pas avoir à payer les factures d'énergie). C'est pour cela que l'indicateur BRDE s'intéresse non pas au revenu total des ménages mais au revenu disponible une fois les dépenses liées au logement déduites, offrant ainsi une **idée plus précise du poids des dépenses énergétiques par rapport au pouvoir d'achat des ménages**.

D'autre part, ce facteur a un **impact sur la qualité et la nature des logements où s'installent les ménages**. Comme le souligne Maresca¹³⁵, les **ménages modestes sont repoussés dans les espaces périphériques** de la ville où le coût de l'immobilier est moindre mais où **les habitations présentent de moins bonnes performances thermiques** (liées à l'isolation ainsi qu'au système de chauffage utilisé). Il précise également que la localisation en périphérie de ces logements **accroît les dépenses en énergie** à des fins de mobilité car il s'agit d'espaces peu connectés par les transports en commun, essentiellement résidentiels et avec peu de services de proximité.

Coût résidentiel : étude holistique des dépenses énergétiques

La notion de « coût résidentiel » propose de s'intéresser à la fois aux **dépenses en énergie pour le logement et pour le transport**. Elle considère ainsi **l'imbrication de ces deux postes de dépenses** : la localisation du logement détermine une part importante des dépenses de mobilité engagées par le ménages¹³⁶ et, en situation de budget contraint, des **phénomènes de substitution** entre le chauffage et l'achat de carburants ou de titre de transport peuvent avoir lieu¹³⁷. Les études du CREDOC¹³⁸ montrent en effet qu'en 2012, 25 % des ménages français s'imposent régulièrement des restrictions de dépenses énergétiques (chauffage et carburant). Il apparaît donc pertinent, pour mieux répondre aux besoins des ménages en situation de précarité énergétique, de prendre en compte l'ensemble des dépenses énergétiques.

¹³⁵ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

¹³⁶ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

¹³⁷ Les chiffres clés de la précarité énergétique, Edition n°1, ONPE, 2015

¹³⁸ Observatoire du consommateur d'énergie CREDOC-GDF SUEZ 2012

3. Le parc de logements sociaux, outil de protection contre la précarité énergétique

L'évolution du nombre de logements sociaux est également un facteur pouvant influencer l'ampleur de la précarité énergétique¹³⁹. En effet, il apparaît que **le parc social est sensiblement moins énergivore que le parc privé** : seulement 7 % de logements possédant des étiquettes F et G y sont dénombrés, contre 18,7 % dans le parc privé¹⁴⁰. Les logements sociaux peuvent donc jouer un **rôle protecteur face à la précarité énergétique**, en offrant à la fois des **dépenses énergétiques limitées** mais également un **loyer modéré qui permet de préserver le pouvoir d'achat des ménages** (voir section 3. *Coûts et contraintes d'accès au logement, facteurs clés des arbitrages budgétaires des ménages*). Néanmoins, il est à noter que **le nombre de ménages locataires du parc social en situation de précarité énergétique varie selon l'indicateur utilisé** : selon le TEE_3D, 20% des ménages en situation de précarité sont locataires du parc social contre 31% locataires du parc privé, tandis que selon le FR_3D, 45% des ménages en situation de précarité énergétique sont locataires du parc social contre 40% locataires du parc privé¹⁴¹.

4. L'évolution des besoins en énergie liée à des tendances structurelles, un facteur de la précarité énergétique peu pris en compte

L'évolution de la précarité énergétique est étroitement corrélée à des **tendances structurelles** qui modifient les besoins en énergie. Il s'agit, par exemple, de dynamiques sociétales qui s'inscrivent dans le long terme et qui influencent les **comportements des ménages**. Selon Maresca¹⁴², la modification des modes de vie collectifs est responsable de l'augmentation non maîtrisée des besoins en énergie : l'étalement urbain relègue les populations modestes en périphérie urbaine, les rendant dépendantes de logements peu performants énergétiquement ainsi que de la voiture individuelle. Plus récemment, la crise du Covid19 a contribué à la démocratisation du télétravail, - tendance probablement amenée à

¹³⁹ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹⁴⁰ Le parc de logements par classe consommation énergétique, Document de travail n°49, CGDD, SDES, Septembre 2020

¹⁴¹ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁴² La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

perdurer au-delà de la crise dans des proportions variables selon les entreprises –, accroissant les besoins en énergie des ménages (voir l'encadré *La crise du Covid-19 et la précarité énergétique* :).

Par ailleurs, il est également possible d'observer une **évolution du référentiel social de confort** de génération en génération : les ménages aspirent à un **confort thermique plus important**, ce qui les conduit notamment à augmenter la température de chauffe de leur logement¹⁴³. Cette tendance est en partie reflétée par l'augmentation, entre l'enquête Phébus de 2013 et les ENL précédentes, du nombre de ménages déclarant souffrir du froid. De même, l'étude réalisée par l'IFOP en 2018 relève que la population aspirant à une température intérieure la plus élevée (20,6°C) sont les 18-24 ans¹⁴⁴. **Les ménages en situation de précarité énergétique n'échappent pas cette tendance : l'enquête Phébus démontre qu'ils se chauffent à une température moyenne légèrement supérieure à 20°C**. Seuls les ménages en précarité énergétique relevant de l'indicateur FR_PRECA_3D chauffent à une température inférieure à la moyenne (19,2°C)¹⁴⁵.

Il est également possible de souligner l'influence d'un « effet rebond » lors de l'amélioration des performances énergétiques des logements. Les économies d'énergie comptabilisées à la suite d'une rénovation s'avèrent souvent inférieures à celles espérées par les modèles de calcul thermique. **Les ménages seraient incités à augmenter leur confort ou à diminuer les restrictions qu'ils s'imposent dans leur logement rénové, dès lors que le service de chauffage leur coûte moins cher**¹⁴⁶. Ce phénomène est également visible avec les logements neufs où la température moyenne intérieure se situe à près de 21°C¹⁴⁷.

Il semble donc intéressant, afin de mieux comprendre les causes de la précarité énergétique, d'analyser également les comportements individuels des ménages.

¹⁴³ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁴⁴ Les Français et le chauffage – Comportements, petits gestes et habitudes, Enquête nationale Eni-Ifop, 2018

¹⁴⁵ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁴⁶ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁴⁷ Les Français et le chauffage – Comportements, petits gestes et habitudes, Enquête nationale Eni-Ifop, 2018

La crise du Covid-19 et la précarité énergétique :

La crise sanitaire et économique liée au Covid-19 a entraîné l'aggravation de la précarité sociale : la baisse des revenus d'activité engendrée par le ralentissement économique ou les arrêts maladie/garde d'enfants, a conduit à une **augmentation des loyers impayés**¹⁴⁸. Selon le baromètre sur les impayés et les expulsions de l'Anil (Agence nationale pour l'information et le logement), une **hausse de 15 % du nombre de consultations pour impayés auprès des ADIL** (Agence d'information sur le logement) en septembre-octobre 2020 a été enregistrée par rapport à septembre 2019. Beaucoup de ménages ont mis leurs **factures d'énergie en attente** pendant la trêve hivernale afin de faire face à des dépenses plus urgentes (loyer, alimentation, santé, etc.)¹⁴⁹.

Cependant, il est probable qu'il soit compliqué pour les ménages les plus en difficulté de s'acquitter de ces factures par la suite car, si le premier confinement n'a engendré qu'une **augmentation marginale des consommations d'énergie**, une **augmentation plus marquée a été notée lors du deuxième confinement**, en grande partie due à la période hivernale. En effet, lors du deuxième confinement, les ménages ont été amenés à se chauffer en continu, entraînant entre le 25 octobre 2020 et le 25 novembre 2020, **une augmentation de 35 % de la consommation de gaz et de 20 % de la consommation d'électricité** des ménages par rapport à 2019 selon Engie (données corrigées de l'effet météo)¹⁵⁰. La **présence accrue des ménages à leur domicile contribue à une hausse des consommations d'énergie** pour différents usages (cuisson, télétravail, etc.).

Les ménages peuvent néanmoins bénéficier de la mise en place de différentes mesures. **La trêve hivernale a notamment été prolongée** pour protéger les ménages contre les impayés de loyers et de factures d'énergie jusqu'au 10 juillet 2020¹⁵¹ puis, pour l'hiver 2020 – 2021 jusqu'au 31 mai 2021¹⁵², et des dispositions pour alléger ou moduler les factures d'électricité des ménages en difficulté ont été adoptées par EDF¹⁵³ (mesures seulement valables pour les ménages consommant de l'électricité). Les **délais relatifs au chèque énergie ont également été prolongés** (prolongation du délai de validité du chèque énergie de 2019, des attestations, etc.)¹⁵⁴. Par ailleurs, des mesures d'aide à la diminution de la consommation d'électricité et de gaz naturel des ménages ont été apportées durant l'année 2020. Des « coup de pouce » ont été créés via le dispositif des certificats d'économies d'énergie pour faciliter le changement des vieux radiateurs électriques ou le déploiement de thermostats avec régulation performante, et permettre ainsi de réduire les consommations liées au chauffage. En 2020, l'Etat a également renforcé et facilité l'accès aux aides à la rénovation énergétique des logements, par exemple sur l'isolation, en particulier avec MaPrimeRénov'. Malgré le ralentissement induit par la crise sanitaire, plus de 190 000 dossiers ont été déposés en 2020.

Enfin, des mesures non spécifiquement ciblées sur l'énergie, mais ayant vocation à aider les ménages vulnérables, ont été mises en place par l'Etat (aide exceptionnelle de solidarité, dispositifs de soutiens aux revenus via l'activité partielle...).

3. L'étude des micro-facteurs : l'influence des variables au niveau individuel sur la précarité énergétique

Si l'ampleur de la précarité énergétique semble étroitement liée à l'évolution de différents **macro-facteurs**, l'impact des **caractéristiques socio-économiques des ménages et des logements** n'est pas à négliger. Les différentes tendances sociétales ainsi que la conjoncture économique ne peuvent expliquer précisément l'ensemble des situations de précarité énergétique et une **analyse au niveau individuel** permet de comprendre plus finement les dynamiques à l'œuvre.

Néanmoins, il convient de souligner que **les liens de causalités entre les différentes variables et les situations de précarité énergétique ne peuvent pas toujours être objectivés**, de même que leur

¹⁴⁸ Crise sanitaire : suivi des impayés de loyers, Décembre 2020, RAPPEL <https://www.precarite-energie.org/crise-sanitaire-suivi-des-impayes-de-loyers/>

¹⁴⁹ Crise sanitaire (1/2) : quels impacts pour les ménages ? Mai 2020, RAPPEL <https://www.precarite-energie.org/crise-sanitaire-1-2-quels-impacts-pour-les-menages-mise-a-jour-reguliere/>

¹⁵⁰ Energie : le deuxième confinement fait déjà grimper votre consommation, Décembre 2020, Capital <https://www.capital.fr/votre-argent/energie-le-deuxieme-confinement-fait-deja-grimper-votre-consommation-et-bientot-votre-facture-1387794>

¹⁵¹ Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041865244?r=k4TJNm6TUr>

¹⁵² Ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021 relative au prolongement de la trêve hivernale : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043114590>

¹⁵³ Crise sanitaire (2/2) : quelles mesures pour les ménages ? Juin 2020, RAPPEL <https://www.precarite-energie.org/crise-sanitaire-comment-supporter-la-hausse-des-charges-liees-au-logement/>

¹⁵⁴ Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041876355/>

significativité n'est pas systématiquement confirmée. Charlier et al¹⁵⁵ ont réalisé en 2015 un travail de modélisation afin de comprendre comment les micro-facteurs influençaient la précarité énergétique mais leur modèle n'inclut que certaines variables.

Ainsi, il n'existe **pas de consensus concernant les facteurs influençant le plus significativement les situations de précarité énergétique** : selon le CSTB¹⁵⁶, les caractéristiques des ménages sont les plus déterminantes tandis que selon l'analyse du CREDOC, ce sont celles relatives au logement¹⁵⁷.

1. Facteurs liés aux caractéristiques sociaux économiques des ménages

Tout d'abord, **le statut du ménage** semble avoir une influence sur la précarité énergétique. Quel que soit l'indicateur utilisé, les ménages en situation de précarité énergétique sont **majoritairement locataires** (entre 50 % selon le TEE_3D et 80 % selon le FR_RECA_3D)¹⁵⁸. Cela peut s'expliquer en partie par **leur plus faible marge de manœuvre pour réaliser des travaux** dans leur logement ainsi que par la nature des **dispositifs d'aide à la rénovation qui sont majoritairement destinés aux propriétaires occupants**. Bien qu'il existe des outils visant à **inciter les propriétaires bailleurs à rénover** leurs logements et ainsi améliorer le confort des locataires, **ces mesures demeurent pour le moment incitatives** (voir *Panorama législatif et réglementaire et dispositifs de lutte contre la précarité énergétique*).

Par ailleurs, la probabilité d'être en situation de précarité énergétique est étroitement corrélée au **niveau d'éducation du ménage**, déterminant du niveau de revenus du ménage¹⁵⁹. D'après la modélisation réalisée par Charlier et al, **le niveau de diplôme a un effet significatif et négatif sur la précarité énergétique** : si le niveau de diplôme augmente, la probabilité d'être précaire énergétiquement diminue

¹⁵⁵ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothée Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹⁵⁶ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁵⁷ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

¹⁵⁸ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁵⁹ Il est également probable que les personnes les plus éduquées aient un meilleur accès à l'information et se saisissent de leurs droits plus couramment pour se faire accompagner, bénéficier d'aides, etc.

toutes choses égales par ailleurs¹⁶⁰. Un diplôme supérieur à BAC+2 diminue ainsi de 7,03 % la probabilité d'être pauvre énergétiquement selon le TEE et de 2,78 % selon le BRDE par rapport au fait de ne pas avoir de diplôme.

Enfin, **les comportements et pratiques des ménages** peuvent contribuer à les faire basculer ou à les maintenir dans des situations de précarité énergétique. Ainsi, **les ménages en situation de précarité énergétique au sens du TEE_3D se chauffent à une température équivalente à celle de la moyenne nationale (20°C), donc à une température supérieure à celle recommandée par les pouvoirs publics (19°C)**¹⁶¹. Les **ménages déclarant avoir froid** dans leur logement **font exception** et sont ceux s'imposant **le plus de restrictions en termes de chauffage** : 30 % des ménages FR_PRECA_3D se chauffent à une température inférieure ou égale à 18°C (contre 15 % en moyenne nationale)¹⁶². De plus, les ménages en situation de précarité énergétique sont **particulièrement présents à leur domicile**, notamment du fait qu'une partie d'entre eux est sans emploi, ce qui renforce leurs consommations énergétiques à domicile. Enfin, la **consommation liée aux équipements TIC** (technologies de l'information et de la communication) peut également alourdir les dépenses énergétiques des ménages. Si les ménages en situation de précarité énergétique au sens du TEE sont plus âgés et peu équipés, **les ménages relevant du FR_PRECA_3D, plus jeunes, sont autant voire mieux équipés que la moyenne de la population**¹⁶³.

2. Facteurs liés au logement

Comme démontré par le modèle Prometheus du CGDD, l'évolution de la précarité énergétique est intrinsèquement liée à l'évolution des dépenses énergétiques des logements. Or, elles sont en partie conditionnées par différentes caractéristiques relatives au logement.

La **période de construction du logement** apparaît particulièrement déterminante sur la **qualité thermique du bâti** et donc sur les **dépenses théoriques des logements** (voir section 2.1 *La qualité*

¹⁶⁰ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹⁶¹ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁶² Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

¹⁶³ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

initiale du bâti et les dépenses théoriques des logements, déterminants essentiels de la consommation énergétique des ménages et facteurs de situations d'inconfort thermique).

De plus, la localisation du logement semble avoir un impact sur les dépenses énergétiques des ménages. D'une part, la **localisation géographique** peut influencer les conditions météorologiques et donc en fonction de la qualité du bâti, les besoins de chauffage des ménages¹⁶⁴. Selon le modèle développé par Charlier et al, **la zone climatique¹⁶⁵ est ainsi une variable significative de la précarité énergétique** : le fait de vivre dans une zone montagnarde par rapport à une zone méditerranéenne augmente la probabilité d'être précaire énergétiquement de 5,44 % selon la définition taux d'effort et de 2,59 % selon la définition BRDE toutes choses égales par ailleurs ¹⁶⁶.

D'autre part, il est possible d'observer une différence entre les consommations des logements en milieu urbain et en milieu rural, où elles sont plus élevées. Les logements en milieu rural ou périphérique ont **accès à un panel restreint de types d'énergie pour se chauffer** ; le fioul y est plus souvent utilisé car la connexion au réseau de gaz ou au chauffage urbain n'est pas toujours faisable¹⁶⁷. La mitoyenneté des logements en centre urbain permet également de réduire les dépenses énergétiques des ménages. Enfin la taille des logements, souvent plus vastes en milieu rural, peut expliquer ces différences de consommations¹⁶⁸.

En effet, **la surface du logement** semble également être un facteur déterminant de la précarité énergétique. Selon le CREDOC, les dépenses en énergie augmentent linéairement avec la surface des bâtiments. Si les dépenses unitaires par mètre carré sont constantes entre 40 et 120 m², le nombre d'équipements varie fortement en-dessous et au-dessus de ces valeurs et influence la facture

¹⁶⁴ Cet article n'aborde pas la notion de confort d'été, mais il pourrait être intéressant d'étudier le potentiel impact de l'augmentation des températures sur la consommation d'énergie (cf. section 3 de l'étude).

¹⁶⁵ Le modèle prend en compte 4 zones climatiques différentes, découpées en fonction des températures moyennes ainsi que de l'altitude. Pour plus d'informations sur le modèle voir : la rénovation énergétique en France dans le secteur résidentiel privé, Dorothee Charlier, Université de Savoie, 2013

¹⁶⁶ Les indicateurs de la précarité énergétique en France, Dorothee Charlier, Anna Risch et Claire Salmon, Revue française d'économie, 2015

¹⁶⁷ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

¹⁶⁸ Les ménages et la consommation d'énergie, SOeS, ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017

énergétique¹⁶⁹. Ainsi, le nombre de mètre carré par personne a un impact sur la probabilité d’être en situation de précarité énergétique.

IV. L’impact croisé des dispositifs et des facteurs sur l’évolution de la précarité énergétique

L’analyse des facteurs de la précarité énergétique confirme l’aspect multifactoriel du phénomène qui découle à la fois d’éléments de contexte généraux (ex : évolution du prix des énergies) ainsi que de situations individuelles (ex : qualité du bâti). 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’existence d’une double approche la précarité énergétique : une approche socio-économique par le revenu des ménages, ainsi qu’une approche sous l’angle du logement.

Le facteur économique du revenu des ménages est ainsi systématiquement pris en compte par les dispositifs. Il s’agit en effet d’un critère d’accès à certaines aides ciblant les « ménages modestes » au sens de l’Anah, comme le chèque énergie, le programme Habiter Mieux ou les CEE « précarité énergétique ». De manière similaire, les actions de médiation du CCAS de Lille et des Compagnons Bâtisseurs n’incluent pas explicitement ces critères économiques mais ils s’adressent en priorité à des ménages vulnérables avec un faible niveau de ressources identifiés par les travailleurs sociaux au cas par cas sur le terrain. L’impact d’un faible revenu sur la précarité énergétique est connu, et cette

¹⁶⁹ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, B. Maresca, A. Dujin, Consommation & modes de vie n°CMV258, CREDOC, 2013

dimension économique, mentionnée dans la plupart des textes réglementaires et législatifs¹⁷⁰, constitue un premier critère objectif permettant de définir les ménages en situation de précarité énergétique. Un facteur connexe à celui du revenu concerne la **composition des ménages**¹⁷¹. Cette dimension est presque systématiquement intégrée par les dispositifs dans les critères d'obtention des aides, comme dans le barème associé à MaPrimeRénov'¹⁷², et influence directement le calcul du revenu.

Pour compléter cette compréhension économique de la précarité énergétique, certains **facteurs liés au logement** sont également régulièrement intégrés par les dispositifs et les outils réglementaires. Les **dépenses théoriques des logements** sont ainsi prises en compte par plusieurs textes réglementaires et législatifs comme le décret décence et la loi ELAN¹⁷³. Elles constituent également le cœur de cible des dispositifs de rénovation énergétique des bâtiments. Par ailleurs, deux facteurs similaires sont régulièrement intégrés pour définir des situations de précarité énergétique :

- La **période de construction du logement**, qui constitue par exemple un critère d'accès aux aides du programme Habiter Mieux, et qui se trouve au cœur des différentes réglementations thermiques ;
- Le **système de chauffage** dont est équipé le ménage, qui représente également un élément clé. Il est notamment ciblé par les actions du CCAS de la Métropole Européenne de Lille, qui incitent les propriétaires bailleurs à effectuer des travaux se traduisant souvent en priorité par le remplacement d'un système de chauffage vétuste responsable d'une consommation énergétique élevée.

De plus, certains facteurs, à l'instar du taux de chômage ou du prix des loyers, font déjà l'objet de **politiques sectorielles distinctes de celles liées à la précarité énergétique** : les nombreux dispositifs visant à permettre le retour à l'emploi déployés par le gouvernement, l'encadrement des loyers dans

¹⁷⁰ Loi Brottes 2013, LTECV 2015, Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté 2018

¹⁷¹ La composition du ménage peut avoir un impact sur les dépenses énergétiques ou sur le revenu disponible par UC et ainsi favoriser certaines situations de précarité énergétique. Cependant, d'après le CSTB, il apparaît que cette variable agit différemment selon l'indicateur de la précarité énergétique utilisé : tandis que les ménages relevant du TEE_3D sont majoritairement composés d'une ou deux personnes avec une surreprésentation des familles monoparentales, les ménages en situation de précarité énergétique au sens du BRDE_UC sont essentiellement sans enfant et les ménages relevant du FR_PRECA_3D sont au contraire des familles avec enfants. (La précarité énergétique à la lumière de l'Enquête Nationale Logement, CSTB, 2016)

¹⁷² Guide MaPrimeRénov', Ministère de la Transition écologique, 2020.

¹⁷³ LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

certaines zones ou encore les aides personnalisées au logement tendent à compenser et à limiter l'augmentation du coût du logement.

Cependant, si certains facteurs sont bien pris en compte dans les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, d'autres apparaissent rarement inclus. En effet, l'analyse élargie des différentes variables pouvant favoriser les situations de précarité énergétique a démontré qu'il s'agit d'un **phénomène pouvant découler de plusieurs facteurs** qui ne sont **pas systématiquement intégrés dans la conception des outils de lutte contre la précarité énergétique** (ex : effet météo).

Bibliographie

1. Liste des textes règlementaires, législatifs et stratégiques étudiés traitant de la précarité énergétique

- [Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel](#)
- [Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau](#)
- [Décret n°2017-312 du 9 mars 2017 relatif aux critères de décence d'un logement](#)
- [Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique](#)
- [Directive 2010/37/UE relative à la performance énergétique des bâtiments](#)
- [Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#)
- [Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes](#)
- [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#)
- [Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#)
- [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#)
- [Loi n°2019-1147 relative à l'énergie et au climat](#)
- [Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prolongeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions](#)
- [Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire](#)
- [Paquet « une énergie propre pour tous les Européens », 2019](#)
- [Plan de rénovation énergétique de l'habitat, 2013](#)
- [Plan Climat, 2017](#)
- [Plan de rénovation énergétique des bâtiments, 2018](#)
- [Plan de relance - Volet rénovation énergétique](#)
- [Programmation Pluriannuelle de l'Energie 2019-2023 - 2024-2028](#)
- [Projet d'arrêté relatif à la cinquième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie, 2021](#)

- [Projet de décret relatif à la cinquième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie](#), 2021
- [Rapport Pelletier](#)
- [Réglementation thermique 2012](#)
- [Réglementation thermique acoustique aération](#) (RTAA DOM)
- [Réglementation thermique 2020](#)
- [Stratégie Nationale de Transition écologique vers un développement durable 2015-2020](#)
- [Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#), 2018 et nouvelles mesures 2020
- [Stratégie Nationale Bas Carbone](#), 2015 et 2020
- [Troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie](#), 2009

2. Ressources bibliographiques spécifiques relatives aux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

1. Chèque énergie

- [Evaluation de l'expérimentation du chèque énergie](#), Réseau RAPPEL, 2019
- [« Evaluation du dispositif du chèque énergie : constats et enjeux identifiés par les CCAS dans l'expérimentation de ce nouveau droit »](#), UNCCAS, 2017
- [« Le chèque énergie, quel bilan et quelles pistes d'amélioration deux ans après sa généralisation ? »](#), Sia Partners, 2019
- [« Lutte contre la précarité énergétique : chèque énergie, aides à la rénovation énergétique... »](#), MTE, 2020

2. Certificats d'économie d'énergie précarité énergétique

- [« Certificats d'économie d'énergie : les modalités de la cinquième période se dévoilent »](#), Actu-environnement, 2021
- [« CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE : Une efficacité loin d'être certifiée »](#), UFC Que Choisir, 2018
- [« CEE et efficacité énergétique : tendances bilan et questionnements »](#), PWC, 2019
- Comité de pilotage CEE, MTE et DGEC, 2018
- [« Evaluation du dispositif des CEE »](#), ADEME, 2020
- [Lettres d'information mensuelles "Certificats d'économies d'énergie"](#), MTE
- [« Les certificats d'économies d'énergie : efficacité énergétique et analyse économique »](#), CGEDD, CGEiet, IGF, 2014

- [Registre EMMY](#), 2021

3. Programme Habiter Mieux

- [« Bilan de l'Anah en 2019 et objectifs en 2020 pour l'amélioration énergétique des logements privés »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Evaluation du programme Habiter Mieux, Impacts économiques »](#), Anah, 2017
- [« Evaluation du programme Habiter Mieux, synthèse de l'enquête auprès des propriétaires occupants »](#), Anah, 2015
- [Les chiffres clés de l'Anah 2020](#), Anah, 2021
- [Rapport d'activité de l'Anah](#), 2019
- [Rapport d'évaluation du programme Habiter Mieux](#), Cours des comptes, 2018

4. MaPrimeRénov'

- [Bilan de MaPrimeRénov'](#), Anah, 2021
- [Fiche du dispositif MaPrimeRénov'](#), ONPE
- [« Les couacs de MaPrimeRénov' »](#), Le Monde, 2021
- [« MaPrimeRénov' : le budget de 2021 »](#), Groupe Free Energie, 2020
- [« MaPrimeRénov' s'ouvre à tous en 2021 »](#), MTE, 2021
- [Présentation du dispositif MaPrimeRénov'](#), MTE

5. Médiation énergie bailleurs/locataires de la Métropole Européenne de Lille

- [« Action expérimentale de Médiation Précarité Énergétique SLIME -locataire/bailleur privé »](#), GRAAL, MEL, 2017
- [« AMELIO+ remporte la finale des Trophées Stop à l'exclusion énergétique ! »](#), Maison de l'habitat durable, 2020
- [« Du côté de Lille, la médiation énergétique encourage les bailleurs à réaliser des travaux »](#), Banque des territoires, 2018
- [Fiche du dispositif Médiation énergie/bailleurs](#), ONPE
- [« Les actions de la Métropole européenne de Lille pour lutter contre la précarité énergétique »](#), Réseau RAPPEL, 2020

6. Compagnons Bâisseurs

- [« Bâtir ensemble : projet politique 2018 – 2023 »](#), ANCB, 2018
- [« Contribution : concertation plan rénovation énergétique des bâtiments »](#), ANCB, 2020

- « Les interventions en ARA Propriétaires Occupants « hors cadre dispositif ANAH » : Quels en sont les motifs ? », ANCB, 2020
- [« Portrait de membre : Sandrine Rodot, Chargée de mission lutte contre l’habitat indigne et Conseillère habitat santé aux Compagnons Bâisseurs Provence »](#), ANCB, 2021
- Rapport d’activité 2015, ANCB
- Rapport d’activité 2016, ANCB
- [Rapport d’activité 2017](#), ANCB
- [Rapport d’activité 2018](#), ANCB
- [Rapport d’activité 2019](#), ANCB

3. Autres ressources bibliographiques mobilisées au cours de la mission

- [« Accompagnement de patients souffrant de pathologies en lien avec la qualité de l’air intérieur et la précarité énergétique « Quand le logement rend malade » »](#), CREAG, Mutualité française, 2015
- [« Crise sanitaire \(1/2\) : quels impacts pour les ménages ? »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Crise sanitaire \(2/2\) : quelles mesures pour les ménages ? »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Crise sanitaire : suivi des impayés de loyers »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Energie : le deuxième confinement fait déjà grimper votre consommation »](#), Capital, 2020
- [« Facture énergétique des ménages quasi stable depuis 2006 : hausse des prix et gains d’efficacité se sont compensés »](#), CGDD, 2021
- [« Guide pratique des aides financières pour des travaux de rénovation énergétique dans des logements existants »](#), ADEME, 2020
- [« L’Etat du mal-logement en France »](#), Fondation Abbé Pierre, 2021
- [« La précarité énergétique à la lumière de l’Enquête Nationale Logement »](#), CSTB, 2013
- [« La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France »](#), CREDOC, B. Maresca et A. Dujin, 2013
- [« La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018 »](#), CGDD, 2019
- [« La précarité énergétique en 2019 : léger repli estimé »](#), CGDD, 2021
- [« La température du logement ne dépend pas de la sensibilité écologique »](#), CREDOC, B. Maresca et A. Dujin, 2010
- [« Le parc de logements par classe consommation énergétique, Document de travail n°49 »](#), CDGG, SDES, 2020
- « Les chiffres clés de la précarité énergétique », ONPE

- [« Les facteurs de risques sanitaires de la précarité énergétique »](#), Réseau RAPPEL, 2021
- [« Les français et le chauffage - Comportements, petits gestes et habitudes. Enquête nationale »](#), Eni-Ifop, 2018
- [« Les indicateurs de la précarité énergétique en France »](#), D. Charlier, A. Risch et C. Salmon, Revue française d'économie, 2015
- [« Les ménages et la consommation d'énergie »](#), SOeS, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017
- [« Ne négligeons pas les effets de la précarité énergétique sur la santé »](#), Piqûre du RAPPEL, Réseau RAPPEL, 2021
- [« Observation sur les prix de la rénovation énergétique des logements »](#), ADEME, 2019
- [« Opérations de revitalisation du territoire et Action cœur de ville. Boîte à outils financiers pour la rénovation de l'habitat dégradé. »](#), Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2019
- [Panorama des financements climat](#), I4CE, 2018
- [« Précarité énergétique : près de 7 millions de Français touchés »](#), Le Parisien, 2019
- [« Précarité énergétique et santé : état des lieux des connaissances et situation en Île-de-France »](#), ORS, 2014
- [« Quels dispositifs pour accompagner les ménages en situation de précarité énergétique ? »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés »](#), O. Sichel, 2021
- [Tableaux de bord de la précarité énergétique](#), ONPE

Annexes

[ANNEXE 1 : Grille de sélection des six dispositifs étudiés au cours de la phase 2 de l'étude](#)

[ANNEXE 2 : Précisions méthodologiques concernant le TEE_3D_8 modélisé par le CGDD](#)

[ANNEXE 3 : Grille d'analyse croisée des facteurs et des outils de lutte contre la précarité énergétique](#)

ANNEXE 1 : Grille de sélection des six dispositifs étudiés au cours de la phase 2 de l'étude

Présentation du dispositif						Cibles	Valeur ajoutée	
Nom du dispositif	Type de dispositif	Date de lancement	Porteur(s)	Échelle / Cibles	Périmètre géographique	Désignation / Sémantique	Approche de la PE	Élément(s) différenciant(s)
Chèque Énergie	Aides à l'énergie	2018 (2005 pour le TPN)	MTE (Acteur public)	5,8 millions de ménages bénéficiaires	National	Propriétaire, locataire ou occupant Occupant des résidences	Approche directe et explicite	Ciblage très large (5 millions de bénéficiaires), beaucoup de données d'analyse
CEE Précarité Énergétique	Aides à la pierre	2015	MTE (Acteur public) avec intervention d'acteurs privés	/	National	Propriétaire ou locataire	Approche directe et explicite	Acteurs : appui sur les fournisseurs d'énergie dans la diffusion de la RE
Habiter Mieux	Aides à la pierre	2010	Anah (Acteur public)	600 000 logements rénovés	National	Propriétaire occupant et bailleur Syndicats de copropriétés Ménages aux ressources modestes ou très modestes	Approche directe et explicite	Accompagnement et financement dédié sont proposés Diversité de cibles avec l'ensemble des programmes HM
MaPrimeRénov'	Aides à la pierre	2020	Anah (Acteur public)	200 000 logements rénovés	National	Propriétaire occupant en résidence principale Ménages aux ressources modestes ou très modestes	Rénovation énergétique dont précarité énergétique	Cible le reste à charge des ménages Soutien gouvernemental fort (Plan de relance 2021)
Médiation énergie bailleurs/locataires, CCAS de Lille	Aides à la pierre et à la personne	2016	CCAS de Lille (Acteur public)	100 médiations en 2019	Métropole de Lille	Locataires parc privé	Approche directe et explicite	Ciblage des locataires, accompagnement des locataires et médiation
Compagnons bâtisseurs	Aides à la personne	1957	Compagnons Bâtisseurs (Association)	4 000 ménages en 2019	13 Régions en France	Locataires et propriétaires bailleurs Propriétaires occupants	Rénovation énergétique et ciblage de la PE	Portage associatif Accompagnement et autonomie apportée aux ménages dans une logique de sortie de la PE
Bilan 6 dispositifs	4 types d'aides représentées	Actifs sur la période 2010 - 2020	Acteurs publics, associations et participation d'acteurs privés	Entre 100 et 5,8 millions de bénéficiaires	4 dispositifs nationaux, et 2 déclinés régionalement	Ciblage propriétaires occupants et bailleurs, locataires, avec un focus sur les ménages modestes	Approche directe et explicite	Diversité de ciblage, d'acteurs impliqués, d'approche et d'outils

ANNEXE 2 : Précisions méthodologiques concernant le TEE_3D_8 modélisé par le CGDD

1. Précisions sur les différents paramètres analysés

Six paramètres ayant une influence (positive ou négative) sur l'évolution de la précarité énergétique sont analysés dans le modèle Prometheus :

1. Effet météo ;
2. Prix des énergies ;
3. Fiscalité ;
4. Structure du parc de chauffage et de logement ;
5. Consommation moyenne (corrigée de la météo) par logement
6. Revenus des ménages.

Ils sont étudiés les uns indépendamment des autres : lorsque l'impact de l'un des paramètres est analysé, les autres paramètres sont fixés. Les éventuels effets croisés des différents paramètres peuvent être en partie observés à travers l'effet résiduel ; étant donné que ces différents effets sont multiples et individualisés (au niveau du ménage), il est difficile de les dissocier et de les résumer. Lors des années où plusieurs paramètres varient fortement, les probabilités pour que l'effet résiduel soit important sont fortes. Par exemple, dans le cas d'une forte hausse des prix HT des énergies (contribuant toutes choses égales par ailleurs à la hausse de la précarité énergétique), ainsi qu'une forte baisse des consommations énergétiques des logements et de la part du chauffage au fioul (contribuant toutes choses égales par ailleurs à la baisse de la précarité énergétique) concomitantes, deux effets croisés différents peuvent être repérés. D'une part, l'impact négatif de la baisse des consommations énergétiques et de la part du chauffage au fioul sur la précarité énergétique est limité par l'augmentation des prix HT de l'énergie. D'autre part, l'impact positif de la hausse des prix HT de l'énergie sur la précarité énergétique est amoindri par la baisse concomitante des consommations et de la part du chauffage au fioul. Dans la situation où le premier effet croisé est plus important que le second, cela induit un effet résiduel fortement positif.

2. Facteur météo

L'effet de la météo peut être analysé de deux manières : en relatif et en absolu. En relatif, « l'effet météo » reflète la contribution de la météo à l'évolution de la précarité énergétique entre l'année N et N-1. Par exemple, de 2010 à 2011, le TEE_3D_8 brut diminue (de 13,2 % à 12,2 %) tandis que si l'on considère la contribution de l'effet météo, on constate cependant que le TEE_3D_8 corrigé de l'effet

météo augmente : la précarité énergétique ne semble donc pas s'être résorbée de 2010 à 2011. Un phénomène quasiment similaire est observé entre 2013 et 2014 : le TEE_3D_8 brut diminue relativement fortement (de 14,5 % à 12,1 %), mais ce constat est à nuancer, car l'augmentation des températures de 2013 à 2014 contribue de manière importante à cette diminution de l'indicateur.

L'effet météo peut aussi être lue « **en absolu** » : la température annuelle est comparée à une **température de référence** définie par Météo France (s'appuyant sur l'analyse de tendances de long terme). En 2012 et 2016, le TEE_3D_8 brut et le TEE_3D_8 corrigé de la météo sont égaux car la température est égale à la température de référence. Seules les années 2010 et 2013 ont affiché une température moyenne inférieure à la température de référence de Météo France. Ainsi, pendant ces deux années seulement, le TEE corrigé de la météo est inférieur au TEE brut.

3. Prix des énergies

Le paramètre « prix des énergies » est calculé à partir des factures énergétiques des ménages. **Un travail de redressement** de ces factures est réalisé en amont. En effet, l'ENL comporte des **erreurs fréquentes de déclaration pour les ménages disposant d'un chauffage collectif**. Certains de ces ménages se trompent dans l'indication de leur énergie de chauffage, d'autres ne renseignent pas leur facture d'énergie. Les factures manquantes sont remplacées par des valeurs nulles, ce qui conduit à sous-estimer la facture énergétique de ces ménages. Les données de l'ENL sont donc croisées avec celles du **CEREN** afin de reventiler ces ménages entre le chauffage urbain et le chauffage au gaz et d'introduire dans le modèle Prometheus des valeurs plus proches de la réalité. Cela permet ainsi d'**étudier distinctement l'évolution du prix des différents types d'énergie** et leur contribution à l'évolution du TEE_3D_8.

4. Revenus des ménages

Le paramètre « revenus des ménages » permet d'estimer l'impact de l'évolution des revenus des ménages sur le niveau de précarité énergétique¹⁷⁴. Il prend en compte le revenu total des ménages (avant impôt), ce qui inclut les aides sociales éventuellement perçues. Le **chèque énergie n'est pas compris dans ce paramètre**, de même qu'il n'est pas pris en compte par l'INSEE afin d'estimer le niveau de vie des ménages, dans la mesure où il ne vient pas abonder le revenu des ménages car il est destiné à un usage fléché vers les dépenses d'énergie spécifique.

5. Calcul de l'impact du chèque énergie

Par ailleurs, le CGDD calcule **l'impact du chèque énergie sur la réduction de la précarité énergétique** depuis 2019 : le **montant moyen des factures d'énergie corrigées par le chèque énergie**

est estimé et permet de calculer le **TEE_3D_8 net du chèque énergie**. Ainsi, le chèque énergie permet de ramener en 2019 la part des ménages en situation de précarité énergétique à 10,1 % (contre 11,9 % sans prise en compte du chèque énergie¹⁷⁵). En effet, les bénéficiaires du chèque énergie étant des ménages en précarité, les montants de chèque attribués ne permettent pas systématiquement de les faire passer en dessous du seuil de précarité énergétique au sens du TEE_3D. Le TEE_3D_8 net du chèque énergie peut être comparé au TEE_3D_8 non corrigé du chèque énergie. Il convient de souligner que cet exercice n'était **pas réalisé avec les tarifs sociaux de l'énergie**, car les conditions d'éligibilité sont plus complexes à modéliser.

A noter qu'il est considéré dans les hypothèses de départ que 100 % des ménages utilisent le chèque énergie qui leur est transmis, bien que cela ne soit pas le cas en réalité (il est estimé que le taux d'utilisation se situe plutôt autour de 80 %¹⁷⁶).

¹⁷⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/thema_essentiel_energie_prekarite_energetique_2019_janiver_2021_0.pdf

¹⁷⁶ <https://www.senat.fr/rap/a18-148-2/a18-148-26.html>

