

La lettre

N° 1 • février 2014

Observatoire National
de la **Pauvreté** et de
l'Exclusion Sociale

Le mot de l'Observatoire

L'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) ont confié au bureau d'études BURGEAP et à l'association GEFOSAT une évaluation des actions menées par les fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique.

Cette étude a pu être réalisée grâce au soutien financier de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Cette *Lettre*, sous double timbre, présente les principaux résultats de l'étude et quelques éléments de prospective en vue d'améliorer la politique de lutte contre la précarité énergétique.

ONPE

Observatoire National de la précarité énergétique

Observatoire National
de la **Pauvreté** et de
l'Exclusion Sociale

Les actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique¹

Séverin POUTREL, Département Recherche et développement, BURGEAP

Selon la façon de définir la précarité énergétique dans l'habitat, le nombre de ménages concernés varie fortement : entre 2,4 et 3,8 millions (en 2006) d'après les premières estimations faites par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), soit entre 10 et 15 % de la population métropolitaine.

Ces estimations étant basées sur le prix des énergies, le niveau de performance énergétique des logements et les ressources des ménages au cours de l'année 2006, il est utile de souligner que :

- entre 2006 et 2012, les prix des énergies ont augmenté de +14 à +46 % selon l'énergie considérée et le type d'abonnement dont dispose le ménage ;
- le revenu disponible des ménages des trois premiers déciles n'a connu qu'une augmentation de 6 à 7 % sur cette période ;
- la majorité des actions de rénovation à portée énergétique engagées en France (2 533 000 logements ont fait l'objet de travaux améliorant leurs performances thermiques d'après l'enquête OPEN 2011²) ne profitent pas aux ménages les plus pauvres.

En conséquence, les taux de précarité énergétique en 2013 sont probablement nettement supérieurs à ceux estimés en 2006.

Par ailleurs, ces estimations basées sur les factures énergétiques déclarées par les ménages ne tiennent pas compte des comportements d'auto-restriction qui conduisent certains ménages à limiter leur consommation en connaissance ou en anticipation de leurs difficultés budgétaires.

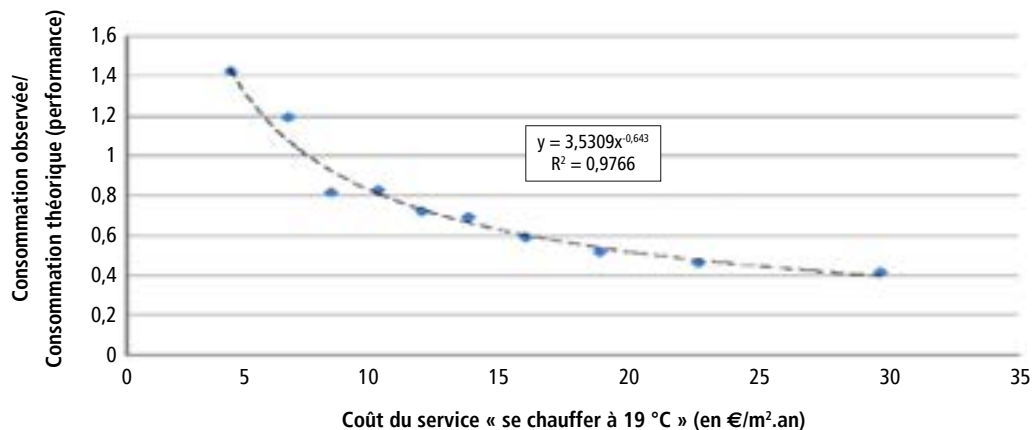
Les travaux de Benoît Allibe³, bien que non dédiés à la caractérisation et à la mesure du phénomène d'auto-restriction, permettent néanmoins d'apprécier cet écart en fonction

1. L'étude complète est disponible sur le site de l'ADEME, rubrique ONPE (www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?catid=25227) et sur le site de l'ONPES (<http://www.onpes.gouv.fr/Conditions-de-vie.html>).

2. Observatoire Permanent de l'amélioration ENergétique du logement (voir notamment <http://www2.ademe.fr/servlet/doc?id=83796>)

3. Sa thèse « Modélisation des consommations d'énergie du secteur résidentiel français à long terme » a été récompensée par l'Académie des technologies (à l'initiative de l'Académie des sciences) et par EDF, prix de thèse Paul Caseau décerné en 2013.

Graphique 1 • Performance et consommation énergétique de l'habitat



Lecture : Lorsque le coût du service « se chauffer à 19 °C » est égal à 15 euros/m², la consommation observée représente 60 % de ce qu'elle devrait être théoriquement pour assurer un niveau de confort dit conventionnel.

Sources : Allibe B., 2012, *Modélisation des consommations d'énergie du secteur résidentiel français à long terme*, CIREN-EDF.

du coût du chauffage et du poids dans le budget du ménage, entre les consommations observées et les consommations théoriques nécessaires pour assurer un niveau de confort conventionnel de 19 °C dans le logement. Cet écart peut atteindre 60 % lorsque le service « chauffage » est trop coûteux : ce qui se traduit effectivement par une facture plus basse que ce qu'elle devrait être théoriquement... mais au prix d'un niveau de confort nettement dégradé, et de risques sanitaires accrus (graphique 1).

En l'absence de travaux dédiés à l'étude de l'« auto-restriction », ces ordres de grandeur soulignent les points suivants :

- les estimations et outils de calcul basés strictement sur l'analyse des factures conduisent à sous-estimer sensiblement les « diagnostics de précarité énergétique » et/ou à privilégier une vision technique aux dépens d'une approche sanitaire et sociale ;
- l'écart entre consommation théorique et consommation observée est tel que l'on peut s'interroger sur les définitions et les méthodes de calcul liées à l'approche conventionnelle du confort thermique. Ceci pointe l'opportunité d'une mise à jour de ces méthodes en fonction du type de logement, voire l'introduction de seuils sanitaires dépendant de la vulnérabilité des occupants (personnes âgées, jeunes enfants...).

L'évaluation du nombre de ménages en situation de précarité énergétique basée sur un taux d'effort énergétique calculé en respectant des niveaux de consommation « théorique »⁴, avant auto-restriction, conduirait à porter à 20 % la part des ménages en précarité ou en vulnérabilité énergétique.

Quelle que soit l'approche retenue, le nombre de ménages en précarité énergétique dépasse largement le nombre de ménages aidés par des dispositifs nationaux et départementaux de lutte contre ce phénomène. Ce qui questionne la mise en œuvre des démarches : sensibiliser les décideurs nationaux et locaux ? Orienter

géographiquement les programmes ? Faciliter le repérage des ménages en précarité énergétique ? Dimensionner des politiques publiques adéquates ?

L'on peut dès lors s'interroger sur le positionnement à adopter sur le choix des indicateurs et la présentation des résultats : la caractérisation de la précarité énergétique peut-elle se contenter d'indicateurs permettant de décrire une situation ? Ou bien doit-elle intégrer des indicateurs permettant d'évaluer l'impact d'actions ?

Politiques nationales et départementales de lutte contre la précarité énergétique : résultats, avancées... et marges de progrès

Les politiques de lutte contre la précarité énergétique sont mises en œuvre au travers de deux axes principaux d'intervention : l'aide à la personne (tarifs sociaux de l'énergie, fonds de solidarité pour le logement (FSL), dispositifs sociaux) et l'aide à la pierre (programme de rénovation des logements du type « Habiter Mieux »).

Des tarifs sociaux en cours d'automatisation

Le 1^{er} janvier 2005, est entré en vigueur le « tarif de première nécessité » (TPN), qui est une tarification spéciale pour l'électricité appliquée aux usagers disposant de faibles ressources. Loi, arrêté et décrets (dont certains sont en attente) ont progressivement étoffé ce dispositif proposé théoriquement par tous les fournisseurs d'électricité (y compris non historiques) aux ménages titulaires d'un contrat d'électricité, dont les ressources annuelles sont inférieures ou égales aux plafonds fixés pour l'obtention de l'aide à la complémentaire santé – ACS (CMU-C + 35 %, soit

4. Respectant les méthodes de calcul 3CL-DPE liées à un niveau de confort de 19 °C, sur la base des formules produites par Benoît Allibe à partir des suivis d'échantillons de consommateurs.

les ménages très modestes dont les ressources sont inférieures à 967 euros par mois). Ce tarif se traduit par une tarification spéciale des 100 premiers kWh consommés mensuellement⁵, une réduction sur l'abonnement et la gratuité de la mise en service.

Le 15 août 2008, une tarification sociale équivalente a été proposée pour les consommateurs de gaz naturel, le « tarif spécial de solidarité » (TSS). Ce tarif est mis en œuvre par l'ensemble des fournisseurs de gaz naturel. Il est proposé aux ménages titulaires d'un contrat de fourniture de gaz naturel ou habitant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement au gaz naturel, dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds fixés pour l'obtention de l'ACS.

Ce tarif se traduit par une déduction forfaitaire imputée sur la facture du ménage dans le cas d'un système de chauffage individuel, ou sous forme d'un versement forfaitaire (chèque) dans le cas d'un système de chauffage collectif.

Par décret du 15 novembre 2013, l'éligibilité à ces tarifs sociaux est expressément élargie aux « ménages dont le revenu fiscal de référence annuel par part du foyer soumis à l'impôt sur le revenu [...] est inférieur ou égal à [...] 2 175 euros » (décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013, chapitre 1^{er}, art. 2).

Le 6 mars 2012, a été mise en place par décret une procédure d'automatisation d'attribution de ces tarifs sociaux, reposant (de manière simplifiée) sur la mise à disposition auprès des fournisseurs d'énergie par les organismes d'assurances maladie⁶ de la liste des ménages bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS. Pour les ménages en appartements équipés de système de chauffage collectif, cette procédure implique également un acte volontaire des co-contractants des chaufferies collectives de transmission des adresses pour permettre le repérage du ménage « ayant droit » aux tarifs sociaux au sein de l'immeuble.

Fin 2012, environ 1,1 million de ménages bénéficiaient du TPN et 0,5 million du TSS. Un ménage chauffé au gaz naturel pouvant cumuler ces deux formes de tarifs sociaux. L'impact de l'automatisation des tarifs sociaux a permis d'augmenter le nombre de bénéficiaires du TPN de 600 000 ménages en mars 2012 à 1 083 000 en décembre 2012, de 300 000 à 450 000 ménages pour le tarif spécial de solidarité (TSS) individuel, et de toucher environ 80 000 ménages pour le TSS collectif.

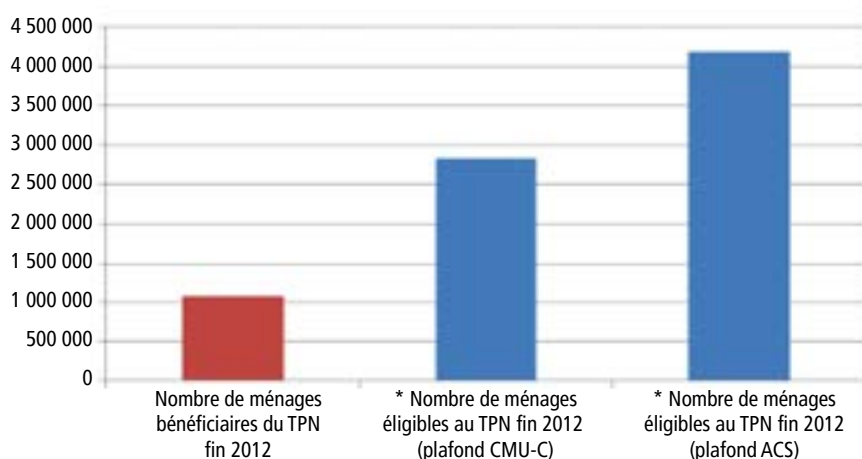
Cette montée en puissance de l'automatisation s'est poursuivie au-delà du 31 décembre 2012, et la situation à la fin du premier semestre 2013 devrait donc marquer un nouveau progrès. Néanmoins (**graphique 2**), ces chiffres ont mis à jour différentes causes de « sous-mobilisation » :

- une mise en pratique⁷ de l'automatisation basée sur l'ouverture effective des droits à la CMU-C et à l'ACS, alors que l'éligibilité aux tarifs sociaux est associée au seuil de ressources donnant droit à l'ACS. Cette distinction est majeure dans la mesure où l'on constate un taux important de non-recours à la CMU-C (15 à 20 %) et à l'ACS (environ 60 %) ;
- une très faible mobilisation des co-contractants de chaufferies collectives dans le processus de repérage de l'adresse.

L'aide versée aux ménages bénéficiant de ces tarifs sociaux est en moyenne de l'ordre de 90 euros de remise annuelle pour les bénéficiaires du TPN, et d'environ 100 euros pour le TSS. Cette aide représente une aide modeste par rapport à la facture énergétique moyenne des ménages, soit environ 10 % de la facture (valeur fortement dépendante du type de logement). Elle ne permet pas de sortir de la précarité énergétique dans une majorité des cas.

Ce niveau d'aide est à rapprocher du coût de ce dispositif pour l'ensemble des consommateurs d'énergie (**tableau 1**). En effet, ces tarifs sociaux mis en œuvre par les fournisseurs d'énergie sont

Graphique 2 • Ayants droit et bénéficiaires effectifs du TPN



Sources : BURGEAP-GEFOSAT, 2013, *Étude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique*, étude pour l'ONPE.

5. Modification du principe de calcul suite au décret du 15 novembre 2013, optant pour une déduction forfaitaire (comme pour le gaz)

6. Extension à l'ensemble des organismes de Sécurité sociale suite au décret de novembre 2013.

7. Sur 2012 et premier semestre 2013.

Tableau 1 • Contribution moyenne d'un client résidentiel pour financer les pertes de recettes liées au TSS

	Part CTSS (en euros/MWh)	Contribution annuelle (en euros TVA incluse)
Estimée pour 2013 sur le périmètre des bénéficiaires de la CMU-C (608 000 foyers bénéficiaires du TSS)	0,10	2,0
Estimée pour 2013 sur le périmètre des bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS (828 000 foyers bénéficiaires du TSS)	0,13	2,6
Estimée sur l'ensemble des bénéficiaires potentiels du TSS (936 000 foyers)	0,15	3,0

Sources : CRE – Délibération du 19 décembre 2012 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004.

intégralement compensés via la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS). Celles-ci représentent environ 2,5 euros par an pour chaque consommateur d'électricité (soit 2 % de la CSPE) et 2,6 euros par an pour chaque consommateur de gaz naturel⁸. Une montée en puissance se traduirait par quelques dizaines de centimes d'euro supplémentaires sur la facture d'un abonné.

Des fonds de solidarité pour le logement (FSL) largement utilisés

Les fonds de solidarité pour le logement constituent un système « curatif », plus ciblés que les tarifs sociaux car gérés de façon décentralisée et faisant l'objet de commissions d'attribution. Les conseils généraux aident ainsi les administrés identifiés par les services sociaux à payer leurs charges liées au logement (loyers, factures d'énergie, d'eau et de télécommunications).

La comptabilité de ces aides n'est pas simple dans la mesure où elle nécessite de centraliser des informations gérées de manière différente dans chaque département. On estime, en 2009, qu'environ 300 000 ménages sont aidés pour les charges d'énergie. Le montant moyen des dossiers énergie est en hausse depuis 2006 et atteint actuellement près de 250 euros par ménage ; cette aide aux ménages

apportée par le département permet de recouvrer auprès des fournisseurs les impayés d'énergie.

Les contributions des fournisseurs d'énergie à ces dispositifs FSL sont volontaires⁹ et représentent environ 40 % du total des aides énergie portées par les conseils généraux.

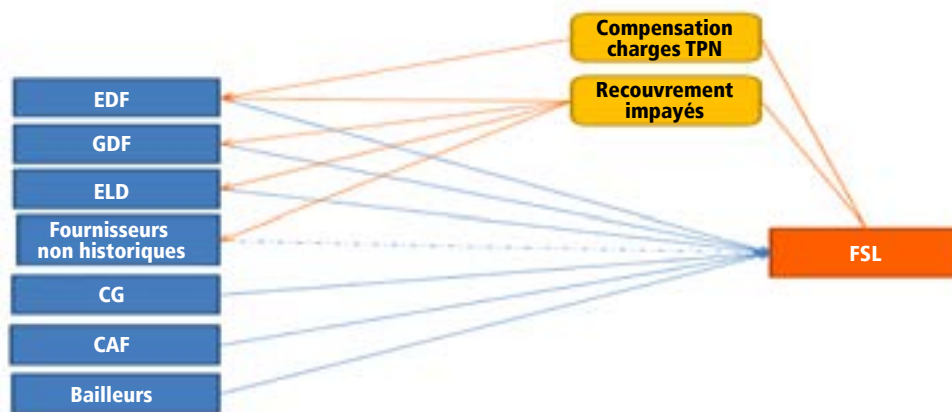
En complément de ce dispositif, les charges supportées du fait du TPN permettent aux opérateurs de bénéficier d'une compensation au titre de leur participation au FSL (graphique 3). Ainsi, les fournisseurs d'énergie partagent l'intérêt d'aboutir à un repérage efficace des bénéficiaires des tarifs sociaux « électriques » : une augmentation des charges liées au TPN induisant une augmentation de la compensation au titre du FSL.

La montée en charge du programme « Habiter Mieux »

Parallèlement à ces dispositifs d'aide à la personne, le programme « Habiter Mieux », porté par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), constitue le seul programme préventif « institutionnalisé », à grande échelle, d'aide à la pierre qui concerne la lutte contre la précarité énergétique. Y participent les fournisseurs d'énergie.

Les résultats énergétiques obtenus pour les logements traités dans le cadre de ce programme dépassent les

Graphique 3 • Contributeurs au FSL, recouvrement et compensations



Sources : BURGEAP-GEFOSAT, 2013, *Étude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique*.

8. Sources : CRE (Commission de régulation de l'énergie)

9. Bien que bénéficiant de la procédure de recouvrement d'impayés par le FSL, les fournisseurs non historiques ne contribuent pas, dans les faits, au financement du FSL ; laissant cette part de responsabilité et d'engagement à EDF, GDF-Suez et aux entreprises locales de distribution (ELD).

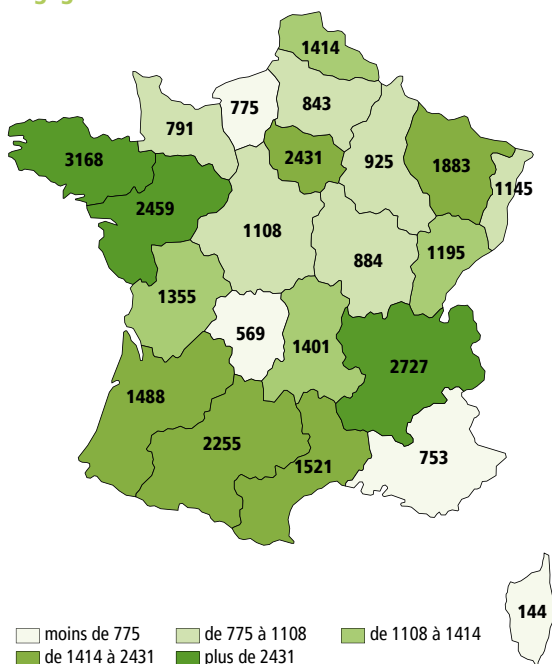
objectifs fixés, avec des gains moyens sur les consommations conventionnelles de 39 % pour les propriétaires occupants alors que la condition minimale pour bénéficier des aides du programme est de 25 %, et un gain énergétique moyen de 64 % pour les propriétaires bailleurs, soit 30 points de plus que les 35 % exigés pour bénéficier du programme. Les logements rénovés sont pour la plupart des passoires thermiques, trois logements sur cinq sont classés en étiquettes G et F avant travaux.

Face à des problématiques de « repérage » des ménages éligibles, de multiplicité d'acteurs et d'un reste à charge important pour les ménages – problématiques qui ont affecté le démarrage du programme sur l'année 2012, avec 12 800 ménages accompagnés pour un objectif annuel de 30 000 foyers –, le programme « Habiter Mieux » a été consolidé et élargi en juin 2013 par :

- un relèvement des plafonds de ressources pour l'éligibilité des propriétaires occupants ;
- une augmentation des subventions pour les plus modestes ;
- l'ouverture du programme à de nouvelles catégories de bénéficiaires (bailleurs et syndicats de copropriété en difficulté) ;
- un meilleur repérage des situations de précarité énergétique (via notamment le déploiement de 800 ambassadeurs de l'efficacité énergétique).

Cet élargissement du dispositif a rendu possible une montée en puissance du programme, qui a permis de rénover plus de 31 200 logements sur l'année 2013, atteignant ainsi les objectifs (carte 1). Parmi les bénéficiaires, 88 % sont des propriétaires occupants (ce qui représente plus de 66 500 personnes), dont 74 % ont des ressources très modestes. Ainsi, depuis le début

Carte 1 • Répartition régionale des rénovations engagées en 2013



Sources : Anah, programme « Habiter Mieux », année 2013.

du programme, ce sont plus de 50 000 logements qui ont été rénovés.

Après juste six mois d'élargissement, le programme « Habiter Mieux » a permis de mobiliser 2 150 propriétaires bailleurs, et rénover 1 555 logements au sein de copropriétés.

Les fournisseurs d'énergie (EDF, GDF Suez et Total) sont partenaires de ce dispositif et se mobilisent en particulier pour le « repérage » via des actions d'information, de sensibilisation et d'orientation des ménages vers l'Anah. Les trois fournisseurs impliqués dans le programme « Habiter Mieux » bénéficient d'un retour en termes de valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) liés aux opérations réalisées.

Ce type de dispositif, dont l'action structurelle d'intervention sur le bâti est reconnue comme indispensable pour lutter contre la précarité énergétique, demeure confronté à la problématique du repérage et à la mobilisation des ménages face à un problème de précarité largement diffus (sur le territoire national, suivant les types d'habitat, et les catégories d'aires urbaines).

Les actions volontaires des fournisseurs d'énergie

Plusieurs démarches sont mises en œuvre par les fournisseurs d'énergie notamment pour identifier et sensibiliser les ménages en précarité énergétique afin de leur proposer des solutions : éco-primes, visites et diagnostics, participation aux points information médiation multi-services (PIMMS), conventions dédiées à la lutte contre la précarité énergétique. Ces actions volontaires, portées essentiellement par les fournisseurs d'énergie historiques (EDF, GDF Suez, et certaines entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz – ELD¹⁰), s'appuient sur un réseau important de partenaires de médiation sociale.

En revanche, elles demeurent limitées dans leur ampleur, et ne sont pas généralisées à l'ensemble du territoire.

La médiation sociale

Les deux principaux fournisseurs d'énergie (EDF et GDF Suez) soutiennent des structures existantes de médiation sociale (PIMMS, CCAS ainsi que diverses associations telles que SOS Familles, Emmaüs, le Comité national de liaison des régies de quartier) visant à :

- faciliter l'accompagnement des ménages en difficulté de paiement dans le processus de recouvrement d'impayés ;
- former les structures à la sensibilisation des ménages à la maîtrise de l'énergie ;
- former les structures à l'accompagnement des ménages pour qu'ils bénéficient des tarifs sociaux de l'énergie.

10. Néanmoins on notera que les fournisseurs alternatifs d'électricité ne peuvent proposer le TPN que depuis la loi Brottes du 15 avril 2013 (extension réclamée par ces fournisseurs ; le décret d'application n'étant pas encore paru).

Dans le cas de GDF Suez, le réseau des partenaires de médiation solidarité (PMS) est constitué de 270 partenaires locaux répartis sur tout le territoire. En 2012, ces partenaires ont apporté leur aide à plus de 50 000 clients de GDF Suez.

EDF, quant à elle, est partenaire de 170 structures de médiation sociale dont 55 PIMMS (points d'information et de médiation multi-services). Ces points d'accueil, placés dans des zones défavorisées, apportent une réponse aux questions que peuvent se poser les habitants de ces quartiers, que ce soit sur les volets administratifs ou sur les questions liées aux relations avec les fournisseurs d'énergie.

Des conventions partenariales avec certaines structures bancaires ont également été contractées :

- entre GDF Suez et la Banque postale pour le paiement des factures de gaz ou d'électricité en espèces dans les bureaux de poste ;
- entre GDF Suez et le Crédit agricole pour mettre en place une synergie avec le réseau de partenaires de médiation solidarité et une coopération en matière de RSE (responsabilité sociale des entreprises) ;
- entre Total, la Caisse d'épargne et l'association « Parcours confiance » pour une expérimentation d'aide au financement et au micro-crédit social.

Le recouvrement des « impayés d'énergie »

Le décret relatif aux impayés d'énergie du 13 août 2008 prévoit un délai de 15 jours supplémentaires dans le processus de recouvrement pour les clients bénéficiaires des tarifs sociaux ou d'aides du FSL (60 jours après réception de la facture contre 45 normalement). D'autre part, les clients bénéficiant du FSL ne peuvent voir leur fourniture d'énergie interrompue entre le 1^{er} novembre et le 15 mars. De manière volontaire, GDF Suez a étendu ce dispositif à tous les clients « aidés » de quelque manière que ce soit, et EDF à tout client « aidé » ou bénéficiant des tarifs sociaux.

Ce délai de recouvrement est une aide indéniable, mais dont les risques de report de dette sont également constatés par le médiateur national de l'énergie (MNE). Signe que les enjeux liés aux impayés d'énergie sont de plus en plus forts : 15 % des saisines reçues en 2011 par le médiateur relevaient de difficultés de paiement, avec une dette moyenne de 1 900 euros, contre 19 % en 2012 avec une dette moyenne de 2 028 euros.

Des partenariats avec les CCAS

Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CCIAS) agissent à travers (ou en complément) le fonds de solidarité pour le logement, notamment quand le fonds est épuisé ou que les

délais sont trop importants. Des collaborations existent alors entre CCAS et fournisseurs d'énergie pour le traitement des impayés en amont des coupures, le traitement d'une situation de coupure ou l'aide au paiement des factures.

Programmes particuliers et actions préventives

Dans le cadre d'un projet de médiation sociale dans le domaine de la précarité énergétique et hydrique, en partenariat avec la Fondation agir contre l'exclusion (FACE), Nes & cité et l'Agence du service civique, le groupe GDF Suez a souhaité se mobiliser pour contribuer à l'employabilité des volontaires du programme du service civique dont l'un des objectifs est de lutter contre la précarité énergétique par la mise à disposition dans les structures locales du réseau FACE de volontaires qui apportent conseils et informations aux habitants. En 2011, douze volontaires ont été missionnés, dix-neuf en 2012 avec la mission de détecter des habitants éligibles aux aides financières de l'Anah dans le cadre du programme « Habiter Mieux ».

L'offre « Montant des charges » d'EDF propose aux bailleurs sociaux d'identifier les opérations à réaliser par ordre de priorité (isolation, systèmes de chauffage, etc.) et intègre un contrôle de la qualité des travaux de rénovation, dans le respect des exigences techniques fixées par les pouvoirs publics. De 2008 à 2011, EDF a soutenu le programme « 2 000 toits pour 2 000 familles », engagé par la Fondation Abbé Pierre. En juin 2012 et pour une durée de deux ans, EDF a poursuivi son engagement auprès de la Fondation Abbé Pierre en contribuant à hauteur de 1,5 million d'euros par an au programme « Toits d'abord » de la Fondation.

Total participe également au repérage des ménages en précarité énergétique (fondation FACE), au financement d'une équipe du service civique pour former aux éco-gestes en partenariat avec les points information médiation multi-services (PIMMS), et à une expérimentation d'aide au financement de travaux et de micro-crédit social.

Face à des enjeux croissants, comment renforcer les politiques de lutte contre la précarité énergétique ?

Le bilan des différentes aides fait état de 1,1 million de ménages bénéficiaires du TPN, 0,5 million de bénéficiaires du TSS, 300 000 bénéficiaires du FSL et de 50 000 bénéficiaires du programme « Habiter

Mieux ». Néanmoins, ces chiffres représentent moins de la moitié des ménages comptabilisés pour précarité énergétique, estimation par ailleurs certainement sous-estimée.

Vers un véritable bouclier énergétique

Ce constat appelle de nouvelles propositions d'actions et de modes d'intervention. Des préconisations ont été formalisées dans le rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie (ADEME, juillet 2013) visant en particulier à consolider les tarifs sociaux en les simplifiant et, surtout, en les complétant pour aller vers un véritable bouclier énergétique :

- simplifier les modalités de calcul de l'aide et relever significativement le montant des tarifs sociaux, en proposant leur doublement et leur forfaitisation ;
- enrichir les données transmises sur les bénéficiaires pour améliorer l'automatisation de leur recensement ;
- faire connaître les tarifs sociaux de façon neutre et concertée (par exemple par des campagnes de communication réalisées en commun par les institutions et les fournisseurs d'énergie) ;
- compléter les tarifs sociaux avec un « chèque énergie » et étendre celui-ci à toutes les énergies, quel que soit le mode de chauffage ;
- simplifier diverses dispositions législatives et réglementaires telles le financement direct des FSL par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ou encore la révision des règles de détermination de la composition familiale ;
- tester un circuit de rattrapage de proximité pour les ayants droit non bénéficiaires (en s'appuyant notamment sur les CCAS, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale) ;
- mieux accompagner les bénéficiaires, en particulier pour l'amélioration thermique de leur logement et plus globalement pour lutter contre toutes les formes de précarité énergétique.

Vers un renforcement des aides à la pierre

Alors que le programme « Habiter Mieux » peine à atteindre ses objectifs quantitatifs de logements rénovés, les constats montrent qu'il faudrait aller plus loin dans les programmes d'aide à la pierre au niveau national ou local (OPAH, PIG, programme ANRU...), en termes de nombre de logements traités et en gains énergétiques réalisés.

La question est celle du financement de l'investissement initial et de la mobilisation des ménages concernés (extrêmes difficultés à mobiliser les copropriétés, faible mobilisation des personnes âgées, des propriétaires bailleurs...).

Au vu des montants nécessaires à la rénovation des logements impliqués dans la précarité énergétique,

la question du cycle de l'investissement public et du passage d'un mécanisme de subvention à un mécanisme de prêt doit être envisagée tout en analysant précisément à qui faire porter les fonctions d'investissement et de garantie au regard des capacités des ménages.

La prise en compte de ces enjeux devrait accélérer les réflexions liées :

- à l'évolution de l'offre bancaire pour la rénovation thermique et à la mise en place de tiers financements (public et privé), ces mécanismes s'appuyant au cas par cas sur des approches de « valorisation verte » du bien ou de contrat de performance énergétique (CPE) ;
- à la mise en place de systèmes fiscaux visant à déplacer l'obligation de remboursement de la charge du propriétaire vers le bâtiment (pour rendre transmissible lors de la vente d'un bien le remboursement d'aide à la pierre reçu sur ce logement) ;
- l'obligation de travaux de rénovation lors du changement d'occupant du logement, en fonction des performances thermiques de ce logement ;
- des stratégies pragmatiques de substitution d'équipements de chauffage dans une optique d'urgence face au développement de la précarité énergétique ;
- l'intégration des énergies renouvelables dans la stratégie de rénovation thermique y compris dans les programmes de lutte contre la précarité énergétique, en particulier pour le logement social collectif et les copropriétés, afin d'assurer durablement le faible coût d'accès à l'énergie.

Vers l'intégration des aides dans les politiques de l'habitat

La double réflexion sur l'obligation de travaux de rénovation lors du changement d'occupant, et la participation de fonds publics à la rénovation d'un parc privé, nécessite de relier cette question de l'amélioration du parc bâti aux politiques globales de l'habitat¹¹. Dès lors, les questions qui se posent sont :

- Le logement répond-il aux besoins de son occupant ? (la taille du logement étant également source de précarité énergétique) et en regard, quelle solution pour faciliter la mobilité résidentielle ou le partage du logement ? Où migrent et se concentrent les populations les plus précaires lors de leur parcours résidentiel ? Comment prendre en compte les mobilités résidentielles dans l'analyse des précarités ?
- Comment intégrer la gentrification et la paupérisation des territoires dans les efforts de rénovation portés par la puissance publique ?
- Comment intégrer la précarité transport dans l'analyse de la vulnérabilité des territoires ?
- Quelle offre de logement proposer en fonction des problématiques et dynamique des territoires ?

11. Voir l'étude « Vulnérabilité énergétique globale : localisation, caractérisation et facteurs de résilience » menée par BURGEAP à partir de l'outil Équitée avec le soutien de l'Anah, dans le cadre de l'appel à projet PREBAT 2012 (PUCA, ADEME, Anah). <http://www.equitee.fr/>

Cet élargissement des enjeux de la lutte contre la précarité énergétique invite également à dépasser l'approche expressément sociale de cette problématique. Une partie significative de la population, en particulier parmi les ménages de plus de 65 ans, peut être rebutée par l'idée de faire appel à des mécanismes d'aide à la personne, vécus parfois comme socialement dégradants. Il convient dès lors d'aborder ces enjeux sociaux dans le cadre global des questions d'habitat et de mobiliser les outils pour la réhabilitation énergétique

(guichets uniques) en vue du repérage de situations de précarité énergétique.

Les diagnostics de précarité énergétique ne devraient pas se limiter à un phénomène, mais mieux aider la puissance publique et les collectivités à décider entre ces trois leviers de lutte contre cette précarité que sont les aides à la personne, les aides à la pierre et l'intégration des démarches au sein d'une politique globale de l'habitat.