



Groupe de travail **Précarité énergétique**

Résumé de la démarche et propositions principales janvier 2010

Par lettre de mission du 11 septembre 2009, Valérie Létard, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, Jean-Louis Borloo, a demandé, à **Philippe Pelletier**, président du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, de lui faire des propositions concrètes visant à lutte contre la précarité énergétique.

Dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle, il a ainsi été décidé la création d'un groupe de travail spécifique dont Philippe Pelletier a confié le pilotage à **Alain de Quero**, directeur de l'action territoriale de l'**Agence nationale de l'habitat** et à **Bertrand Lapostolet**, chargé de mission à la **Fondation Abbé Pierre**.

Conformément à la lettre de mission et dans un délai restreint, le groupe de travail a remis son rapport le 15 décembre 2009. Ce rapport manifeste un consensus de l'ensemble des acteurs qui ont articulé des propositions concrètes de nature à éradiquer la précarité énergétique qui pèse sur les ménages les plus fragiles. Installé le 1er octobre le groupe s'est réuni quatre fois en séance plénière et a engagé un travail continu en utilisant le support internet : plus de 80 participants au groupe de travail web, 32 fils de discussion thématiques engagés, 60 documents et contributions partagés.

1 - La précarité énergétique : définition et cadrage quantitatif.

La précarité énergétique n'a pas encore de définition précise en France. Une des premières tâches du groupe a été de rechercher celle qui fasse consensus avec un cadrage quantitatif pour mieux évaluer le problème et les mesures à mettre en œuvre.

La précarité énergétique résulte de la combinaison de trois facteurs principaux :

- Des ménages vulnérables de par la faiblesse de leurs revenus
- La mauvaise qualité thermique des logements occupés
- Le coût de l'énergie

Dans cet esprit, la définition suivante a été retenue pour inscrire la précarité énergétique dans la loi : « **Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources et de ses conditions d'habitat** »

Le seuil de 10% des revenus nécessaires à la satisfaction de ces besoins a été retenu comme base opératoire satisfaisante pour une approche quantitative.

Selon cette approche, et en exploitant les données de l'INSEE¹, **3 400 000 ménages (13% des ménages) sont aujourd'hui en précarité énergétique avec un taux d'effort énergétique supérieur à 10%**. Il s'agit de ménages défavorisés, mais aussi de ménages modestes :

¹ Cf. Exploitation enquête INSEE ENL 2006 par l'Anah.

- 87% d'entre eux sont logés dans le parc privé
- 70% d'entre eux appartiennent au premier quartile de niveau de vie
- 62 % sont propriétaires
- 55% d'entre eux ont plus de 60 ans

Pour ces ménages, les conséquences de la précarité énergétique sont les suivantes :

- Impayés, endettement progressif, coupures d'énergie,
- Restriction et privation de chauffage
- Problèmes de santé (maladies respiratoires, sur-mortalité hivernale)
- Repli chez soi, Isolement social

Ces situations de mal-logement ont donc des conséquences sociales, sanitaires et, en outre, renforcent la dégradation des logements.

2 - Etat et limites des dispositifs actuels

Les aides aux ménages :

Les dispositifs d'aide aux ménages interviennent en amont pour aider au paiement des factures ou en aval au moment des impayés.

- **Tarifs sociaux** pour l'électricité le gaz :
 - Ménages ciblés revenu par Unité de Consommation < 620 €/mois,
 - 950 000 bénéficiaires pour l'électricité et 325 000 pour le gaz
 - 2 millions éligibles pour l'électricité, 1 million pour le gaz
 - Réduction moyenne de 75€ et un coût global de 70 M€/an
 - Dispositif financé par l'ensemble des clients (1 à 2 €/an)
- **Aides à la cuve** :
 - En 2008 = 900 000 ménages non imposables pour une aide de 200€ et un coût annuel de 180 M€ (financé par une taxe sur les compagnies pétrolières)
- **Forfait de charges** lié aux allocations logement (Allocation et Aide Personnalisée au Logement) :
 - 48 €/mois par personnes + 11€ par personne supplémentaire.
- **Fonds de Solidarité Logement** :
 - 318 000 aides pour impayés d'énergie en 2006, coût estimé 62 millions €, critères d'éligibilité variables selon les départements
- **Aides « extralégales »** déployées par le secteur institutionnel et associatif, notamment les aides allouées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale dont le poste énergie représente 12%.

Ces dispositifs apportent une aide effective aux ménages, mais rencontrent les limites suivantes :

- Coordination insuffisante ;
- Énergies non concernées : bois, charbon, propane, réseaux de chaleur ;

- Faible prise en compte de la différenciation de usages dans l'évaluation de l'aide apportée entre énergie pour le chauffage et énergie pour les usages spécifiques éclairage, électroménager, eau-chaude sanitaire ;
- Disparité des populations cibles ;
- Absence d'effet long terme, notamment sur l'amélioration de la qualité thermique des logements.

Les aides aux travaux :

Une accessibilité différenciée des ménages en situation de précarité énergétique aux dispositifs de droit commun:

- **L'éco-PTZ** est en pratique peu accessible aux plus modestes du fait de la faiblesse de leur revenu, d'un profil emprunteur peu « sécurisant » pour les prêteurs
- **Le Crédit d'impôt** développement durable, s'il est accessible aux ménages non-imposables, il oblige à avancer les fonds pendant environ 18 mois, ce qui le rend en pratique inaccessible aux ménages les plus modestes qui n'ont pas la trésorerie nécessaire.
- **L'écosubvention de l'Anah**, subvention accordée sous condition de ressources : elle permet de cibler des ménages modestes sans toutefois privilégier les ménages en situation de précarité énergétique.
- **Le micro-crédit personnel** : accordé dans le cadre d'expérimentation locale aux ménages les plus modestes, il reste limité dans sa durée (3 ans) et dépendant des conditions de garantie du Fonds de cohésion sociale de la Caisse des dépôts et consignation.

La cible prioritaire de 300 000 à 500 000 ménages très modestes résidant dans des logements énergivores du parc privé est la moins à même d'accéder à ces dispositifs et requiert des dispositifs plus ciblés et spécifiques.

Les fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise d'eau et de l'énergie :

Des dispositifs locaux spécifiques ont été mis en œuvre, souvent en lien avec les Fonds Solidarité Logement des Conseils généraux, dans une quinzaine de départements.

Ils ont pour objet d'accompagner les ménages pour améliorer les logements et notamment leur performance énergétique en mobilisant les dispositifs de droit commun et des financements spécifiques locaux.

Ces dispositifs expérimentent des approches opérationnelles prometteuses, mais restent peu nombreux, ne coordonnent pas l'ensemble des actions et surtout traitent un nombre insuffisant de situations : moins de 100 logements traités par ces fonds par an.

Le retour d'expérience met également en évidence des freins au passage à l'acte des ménages dus à une demande d'apport personnel trop importante pour des personnes dont le recours à l'emprunt est limité par :

- une faible capacité contributive
- une durée d'emprunt qui doit être limitée dans le temps
- une « solvabilisation » partielle par l'allocation logement
- des contraintes attachées aux dispositifs de prêt.

Face aux limites des dispositifs existants ou expérimentés aussi bien pour les aides aux ménages que pour les aides aux travaux deux critères principaux s'imposent pour formuler des propositions :

- l'équité des dispositifs d'aides à l'égard des ménages très modestes ;
- la nécessité d'une massification du traitement des logements liés aux situations de précarité énergétique.

3- Neuf propositions conjuguées pour lutter contre la précarité énergétique

Neuf propositions pour un Plan de lutte contre la précarité énergétique

► Des dispositions nationales

- 1- Inscrire dans la loi la lutte contre la précarité énergétique pour définir le cadre d'action
- 2- Instaurer un observatoire pour connaître et donner un appui au pilotage national du Plan
- 3- Maintenir et renforcer le bouclier énergétique: une dotation énergie pour aider les ménages à faire face aujourd'hui aux dépenses
- 4- Inscrire la performance thermique dans les textes indécence/insalubrité pour lutter contre les passoires énergétiques et faire le lien avec les dispositifs santé (PNSE/PRSE)²

► Un dispositif local intégré aux PDALPD³ et des aides financières nouvelles pour agir durablement sur les logements

- 5- Mettre en œuvre localement un volet - lutte contre la précarité énergétique dans les PDALPD
- 6- Aller à la rencontre des personnes par des visites à domicile pour mieux lier repérage des situations et actions sur les logements
- 7- Généraliser et renforcer des Fonds locaux de lutte contre la précarité énergétique pour mieux coordonner les actions et accompagner le ménage jusqu'à la réalisation de travaux
- 8- Soutenir ces fonds locaux par un dispositif national de subvention aux travaux économes pour aider les ménages à rendre leur logement performant
- 9- Le compléter par un meilleur accès au crédit pour les plus modestes.

² PNSE/PRSE : plan national santé environnement/plan régional santé environnement, arrêté pour 2009-2013. Il prévoit une action précarité énergétique en lien avec l'habitat indigne pour un global de 0,7M€ sur la période.

³ Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées

5 Des moyens nouveaux et fléchés

Un fonds national d'investissement vecteur du d'action du Plan national de lutte contre la précarité énergétique

Créé en Loi de finances et affecté sous forme de dotation à un organisme gestionnaire, ce fonds financerait l'ingénierie des fonds locaux mis en œuvre par les collectivités territoriales, les subventions aux ménages pour la réalisation de travaux d'économie d'énergie et les bonifications de prêts.

Les populations cibles prioritaires seraient constituées des ménages **en situation de forte précarité énergétique résidant dans** les logements les plus énergivores :

Nombre de visites sur la durée du plan	Nombre de logements traités
600 000 visites	300 000 logements traités

L'engagement des crédits de ce fonds national serait coordonné **dans le cadre du dispositif intégré aux PDALPD** et assuré de manière décentralisée au travers des **Fonds locaux de lutte contre la précarité énergétique mis en place par les collectivités territoriales et l'Etat**.

Ces crédits relèvent d'investissement au regard de leurs bénéfices socio-économiques⁴ et de leur contribution aux objectifs du Grenelle 2020, en associant les ménages les plus en peine aujourd'hui à participer à cette éco-citoyenneté à laquelle appellent les pouvoirs publics.

Les sources de financement de ce fonds seraient principalement constitués :

- D'un investissement spécifique fort de l'Etat
- D'une contribution des énergéticiens à la lutte contre la précarité énergétique en contrepartie de certificats d'économie d'énergie (CEE). Une proposition d'amendement dans ce sens ouvre la possibilité de consacrer une partie des CEE à la lutte contre la précarité énergétique) sous formes de quotas et/ou de bonification
- De la contribution des collectivités territoriales, selon une logique d'entraînement dans le dispositif dans le cadre de fonds locaux contractualisés avec l'Etat
- De la mobilisation plus large des dispositifs de prêt, au premier rang desquels les prêts amélioration de l'habitat CAF-MSA, couplé au bénéfice de l'allocation logement, et le complément des micro-crédits indispensable pour le bouclage de certains dossiers.

Financement du bouclier énergétique

L'évaluation du coût reste à déterminer à partir des objectifs de déploiement sur toutes les énergies et la redéfinition du montant unitaire de l'aide et du public cible.

⁴ 1€ investi dans la lutte contre la précarité énergétique, = 0,42 € économisés sur les dépenses de santé des habitants concernés (Ch. Lidell, séminaire Epée, Paris 8/10/09, citant Healy, 2003; Howden-Chapman, 2008. www.epee2009.eu)

CONTACTS PRESSE :

Plan Bâtiment Grenelle

Anne-Lise DELORON : 01 40 81 33 05
www.plan-batiment.legrenelle-environnement.fr

Agence nationale de l'habitat

Corinne SIMONI : 01 44 77 39 67

Fondation Abbé Pierre

Miguelina SANTONASTASO : 01 55 56 37 45