

La précarité énergétique : quelles solutions ?

What solutions for energy insecurity?

Laure PIZAY¹

Résumé

Quelle que soit la définition adoptée pour la précarité énergétique, elle atteint de plus en plus de ménages en raison de l'augmentation du coût de l'énergie. En effet, seuls des travaux de rénovation et d'isolation des logements permettent de limiter la dépense énergétique, mais les dépenses nécessaires sont souvent au-delà des possibilités financières d'un grand nombre de ménages. Or le déficit de chauffage dans une maison n'est pas sans conséquences sanitaires difficiles à admettre dans une perspective d'équité. C'est pourquoi les pouvoirs publics en France se sont saisis de cette question et ont mis en place des aides qui essaient de limiter ce phénomène.

Abstract

Whatever is the definition adopted for the fuel poverty, it affects more and more households because of the increase of the energy cost. Indeed, only renovation and insulation of housing allows to limit the energy bill but the necessary cost for these house works is often beyond the financial possibilities of a large number of households. The deficit of heating in a house is not without sanitary consequences difficult to admit in a perspective of equity. That is why public authorities in France seized this question and give some aids which try to limit this phenomenon.

Mots-clés

Précarité énergétique, habitat et santé, aides publiques, modes de chauffage domestiques, facture énergétique.

Keywords

Fuel poverty, housing and health, public grants, domestic heating system, energetic bill.

Chaque mois, des millions de Français sont confrontés à des choix fondamentaux, comme choisir entre se chauffer convenablement ou réduire fortement le chauffage. Dans un cas, il s'agit de prendre le risque d'impayés, d'endettement progressif, voire de coupure d'énergie, et dans l'autre cas, subir les conséquences du froid pouvant se traduire par l'occurrence de maladies respiratoires, cardio-vasculaires, et par l'impossibilité d'accueillir ses proches chez soi par honte. Le seul palliatif maîtrisable financièrement pour continuer à se chauffer est l'utilisation d'un poêle à pétrole jugé très dangereux pour la santé des occupants. La solution préconisée par les experts consisterait à entreprendre des travaux pour améliorer la performance du logement : isoler les murs, la toiture, remplacer le système de chauffage,

alors que l'urgence impose de remplir le réfrigérateur d'ici la fin du mois. Quelles solutions peut-on apporter pour éviter d'être aspiré par ces spirales négatives ?

La précarité énergétique

Depuis 2010, en France, la loi Grenelle 2 donne la définition suivante : « Est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». Cette définition, volontairement floue, permet de tenir compte de l'autorestriction et de l'inconfort.

Caractéristiques des ménages déclarant souffrir du froid (14,8% des Français)	Caractéristiques des ménages ayant un Taux Effort Énergétique > 10 % (18.1% des Français)
Soit 22% des ménages les plus pauvres (1 ^{er} quartile de revenus)	Soit 40,1% des ménages les plus pauvres (1 ^{er} quartile de revenus)
Locataires	Propriétaires
Moins de 50 ans	Plus de 65 ans
Logements avant 1975	Logements avant 1948
Résidents en agglomérations de + 200 000 habitants	Résidents en communes rurales

Figure 1

Profil de populations (Source : ENL 2006, INSEE/CSTB).

Populations profile

En Angleterre, cette notion date des années 90 : « Toute personne devant consacrer plus de 10 % de son revenu disponible au paiement de ses factures d'énergie est considérée en précarité énergétique ». C'est une définition quantitative qui ne tient pas compte de l'autorestriction, de l'inconfort, mais uniquement du coût de l'énergie dans le budget du ménage. Une personne qui ne se chauffe pas pour limiter ses dépenses ne sera pas considérée comme en précarité énergétique par cette définition.

Selon la définition de la précarité énergétique retenue, le profil des ménages diffère (figure 1).

Il est important de noter que les locataires bénéficient de peu de dispositifs publics pour faire évoluer leur situation énergétique puisqu'il incombe au propriétaire bailleur d'apporter une modification conséquente sur le bâti ou sur les équipements de chauffage/de production d'eau chaude. Au contraire, les propriétaires bailleurs ou occupants disposent d'un certain nombre de dispositifs publics qui peuvent les aider à mener des améliorations fondamentales dans leur logement. Cependant, il serait illusoire de penser que ces aides publiques peuvent, à elles seules, régler le phénomène de précarité énergétique.

Quelle est la part de l'énergie dans le budget des ménages ?

L'énergie représente en moyenne 21 % des dépenses liées au logement pour un locataire du parc social, contre 14 % pour un locataire du parc privé (figure 2).

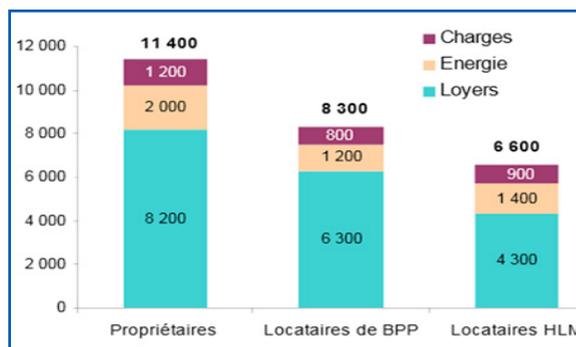


Figure 2

Dépenses courantes par logement (valeurs moyennes) en 2011. (BPP : Bailleurs Personnes Physiques). Euros/logt/an. (Source : Ceren et Compte du logement, 2011).

Mean values for running costs for one accommodation in 2011 (BPP: lessors physical persons).

Dans le parc social, le chauffage est souvent collectif donc comptabilisé dans les charges dont la part est d'autant plus importante que les loyers sont bas. Pour un propriétaire occupant, l'énergie représente en moyenne 17 % des dépenses liées au logement.

En 2006, les ménages les plus pauvres dépensaient pour l'énergie 15 % de leurs revenus (figure 3) contre 6 % pour les plus riches parce que les ménages les plus pauvres habitent dans des logements anciens, mal isolés, avec des équipements vétustes et surconsommateurs.

Entre 2001 et 2006, la part du budget consacrée à l'énergie a augmenté de presque 5 points, ce qui correspond à l'augmentation du coût de l'énergie et/ou à la diminution des ressources globales des ménages.

La consommation d'énergie varie selon la date de construction des logements

Plus de 2 logements anciens sur 3 (construits avant 1975) sont encore chauffés par des énergies fossiles (fioul ou gaz), alors que presque la moitié des logements récents (construits après 1975) utilisent l'électricité pour le chauffage (figure 4).

La performance énergétique des équipements, ainsi que leur entretien, participent à réduire ou à augmenter la facture énergétique. Si, dans l'ensemble, les appareils modernes ont des rendements acceptables (>80 %), ce n'est pas le cas des poêles anciens ni surtout des systèmes à feux ouverts (cheminées) dont le rendement est

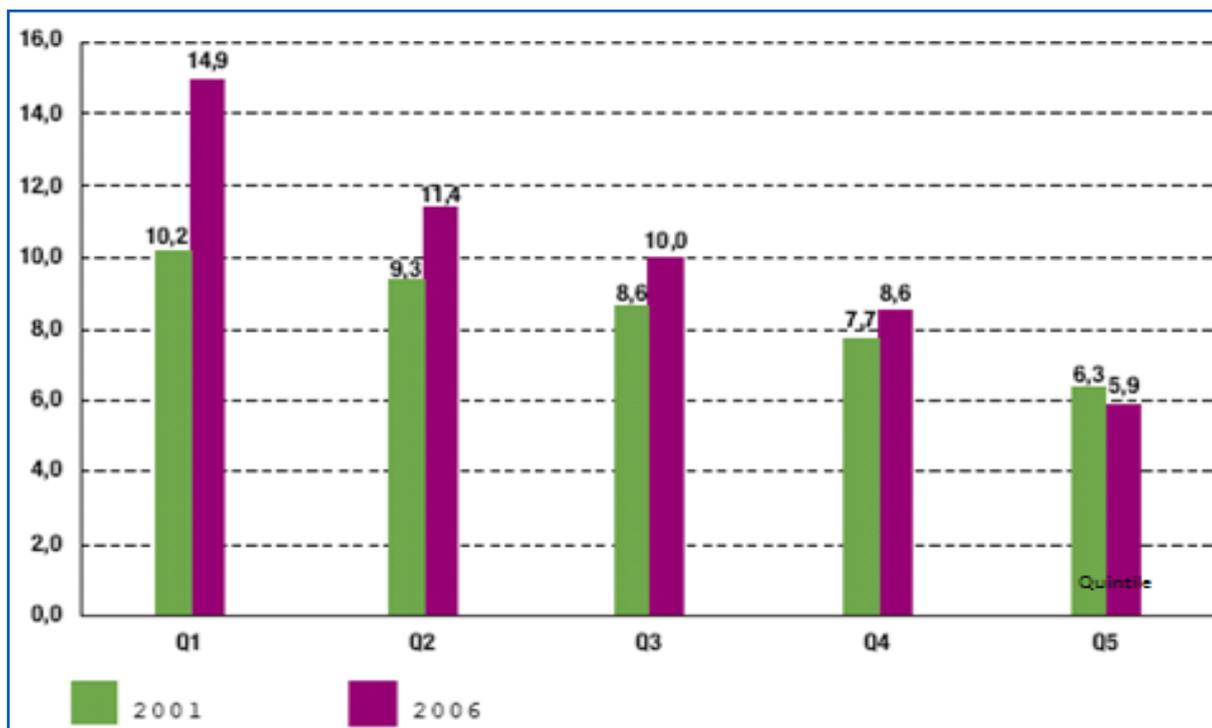


Figure 3

Évaluation en pourcentage de la part des dépenses énergétiques des ménages selon leur quintile de revenus en pourcentage du revenu brut. (Source : INSEE).

Les quintiles sont le découpage de toute la population en 5 tranches en fonction de leurs revenus. Q1 = les 20 % des revenus les plus faibles de la population française. Q5 = les 20 % des revenus les plus élevés.

Evaluation in percentage on the energy costs by home according to the quintile of income in percentage of the gross income.

Quintiles are the division of all the population in 5 classes according to their income. Q1 = The 20 % of the weakest income of the French population. Q5 = 20 % of the highest incomes.

si bas que le coût du chauffage se rapproche de celui obtenu avec des radiateurs électriques peu performants. Or un des recours pratiqué par les ménages modestes pour pallier l'insuffisance du chauffage consiste à installer des radiateurs électriques bon marché, car ils n'ont pas les moyens d'investir dans des appareils de chauffage modernes et performants. Ils achètent souvent ce qui est le moins cher ; un radiateur électrique bon marché de 2kW coûte de 20 à 30€ mais est extrêmement coûteux en énergie à l'usage. L'utilisation des poêles à pétrole est très fréquente ; si ces équipements ont l'avantage de permettre aux familles de maîtriser les dépenses énergétiques au jour le jour, ils peuvent engendrer d'importants risques sanitaires (lorsqu'un poêle à pétrole brûle 3 litres de carburant, il consomme la totalité de l'oxygène contenu dans une pièce de 12 m² ayant un plafond de 2,50 m), des risques liés à la sécurité (incendie), et, à l'usage, ils sont extrêmement onéreux.

Les facteurs de la précarité énergétique

Trois facteurs principaux et interdépendants déterminent la capacité des ménages à se fournir en énergie convenablement :

- la qualité du bâti, et des systèmes ;
- le coût de(s) l'énergie(s) utilisée(s) ;
- la situation économique et sociale du ménage.

Le processus de précarisation est un cercle vicieux (figure 5). La description suivante n'est pas universelle, mais représentative d'une certaine réalité : le ménage rencontre des difficultés économiques et ne parvient pas à honorer ses factures d'énergie. Dès lors, soit les ménages se retrouvent en impayé, soit ils réduisent drastiquement leurs consommations. À terme, un logement mal chauffé développe de l'humidité, ce qui augmente la sensation de froid, le mal-être dans le logement, et favorise l'apparition de moisissures, ce qui participe à la dégradation générale

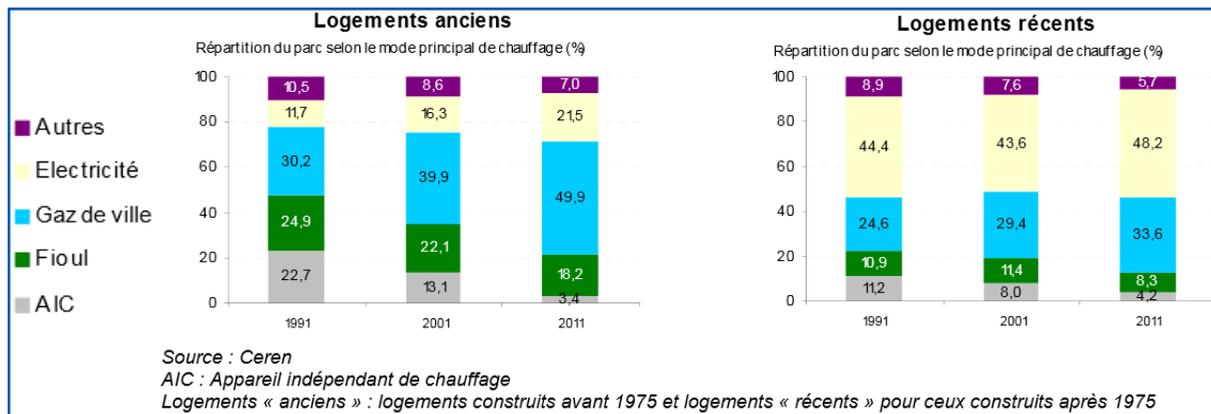


Figure 4

Répartition du parc suivant le mode de chauffage. (AIC : chauffage indépendant) (source : CEREN).
 Repartition of housing park follow heating system (AIC = independent heating).

du logement.

Si aucuns travaux ne sont faits, les ménages peuvent mettre en œuvre un certain nombre de stratégies pour se prémunir : calfeutrer les aérations pour empêcher le froid de rentrer, utiliser un chauffage d'appoint pour lequel il sera plus facile de contrôler la dépense, limiter ou couper complètement le chauffage... Ce qui augmente davantage encore l'humidité et peut provoquer le développement de pathologies physiques mais aussi psychologiques, voire des problèmes de sécurité dans le logement. Le froid, à lui seul, suscite un stress de la part de l'organisme, et peut être générateur de maladies.

Impact de la précarité énergétique sur la santé

Le lien entre précarité énergétique et santé reste difficile à établir, il a été peu étudié en France. Cependant, le CREAI-ORS a effectué récemment une étude : *Quand c'est le logement qui rend malade : étude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans l'Hérault² et Étude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans le Douaisis³*. Les principales conséquences de la précarité énergétique sur la santé des personnes sont des risques :

- sanitaires, conduisant à des pathologies diverses : bronchites – rhinites – céphalées – asthme – problèmes cardio-vasculaires... L'Organisation Mondiale de la Santé mentionne des surmortalités hivernales dues à des intoxications au monoxyde de carbone encore trop nombreuses en France.
- psychologiques, conduisant à un isolement social et familial, à un repli sur soi, et à des dépressions parfois liées aux factures impayées.

- sécuritaires : les chauffages d'appoint peuvent provoquer des risques d'intoxication au monoxyde de carbone et d'incendie. Christine Liddel⁴, reprendrait les chiffres avancés par Howden-Chapman⁵, en 2008 : « 1 € investi pour rendre un logement chauffable, c'est 0,42 € d'économie sur les dépenses de santé ».

Quelles solutions pour lutter contre la précarité énergétique ?

Les aides financières « ponctuelles »

Les institutions ont mis en place des aides financières destinées aux familles les plus précaires pour qu'elles puissent payer, ponctuellement, leurs factures d'énergie. Les fournisseurs d'énergie doivent, quant à eux, proposer des tarifs

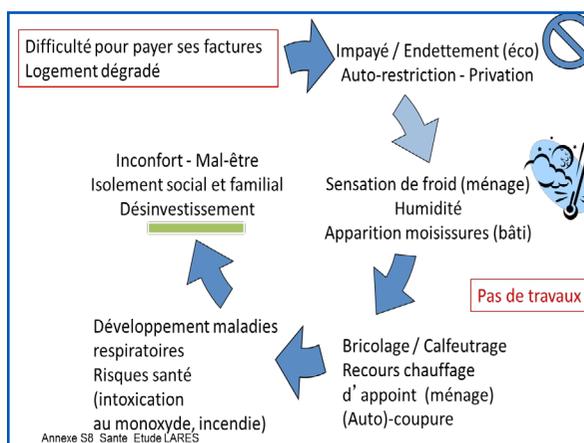


Figure 5

Étapes successives auxquelles peut être soumis un ménage en précarité énergétique.

Successive steps to which a household in fuel poverty can be submitted.

sociaux à leurs bénéficiaires, sous conditions de ressources :

- tarifs sociaux de l'énergie : TPN (Tarif Première Nécessité = électricité), délivré par EDF. TSS (Tarif Spécial de Solidarité), délivré par tous les fournisseurs de gaz.
- aide pour le logement APL à délivrée par la Caisse d'Allocations Familiales.
- Fonds de Solidarité Logement (FSL) à aide délivrée par les Conseils Généraux.
- aide des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS).

Si ces aides ont le mérite d'exister, elles restent ponctuelles et curatives. Elles ne proposent pas de solutions à long terme pour enrayer les causes de la précarité énergétique et améliorer durablement le confort des ménages dans leur logement.

Les aides pour financer la rénovation

Les politiques publiques en matière d'habitat ou d'énergie tentent de favoriser le passage à la rénovation du logement. Un certain nombre de dispositifs incitatifs ont été mis en place dans cette perspective ; ils sont destinés aux propriétaires (qu'ils soient bailleurs ou occupants) ; les locataires n'ont peu, voire pas de marge de manœuvre quant à des travaux qui toucheraient le bâti et les équipements, si ce n'est d'impliquer leur bailleur dans un projet de rénovation.

Chaque dispositif fait valoir un certain nombre de critères plus ou moins contraignants, ce qui, d'un point de vue, favorise des rénovations performantes, mais de l'autre complexifie les montages financiers et exclut une part des initiatives.

Pour l'analyse succincte qui est faite des dispositifs, nous nous plaçons du point de vue d'un ménage modeste, voire très modeste.

L'Éco-prêt à taux zéro (EcoPTZ)

Il s'agit là d'un prêt à taux d'intérêt nul. Sa particularité : il est impératif de faire un bouquet de travaux qui est souvent onéreux (combinaison d'au moins deux catégories de travaux). Par ailleurs, même s'il est présenté comme accessible sans conditions de ressources, les banques sont peu enclines à financer des ménages peu solvables.

Le Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD)

Le CIDD permet de déduire de l'impôt sur le revenu entre 10 % et 40 % des dépenses réalisées pour certains travaux d'amélioration de la performance énergétique du logement.

Pour avoir droit au CIDD, les travaux de rénovation doivent être conséquents et donc souvent onéreux. Par ailleurs, les ménages doivent faire l'avance des travaux, ce qui leur est souvent impossible financièrement.

La prime rénovation énergétique s'adresse exclusivement aux propriétaires occupants sous plafond de ressources. Cette aide prend la forme d'une prime, quel que soit le montant des travaux engagés entrant dans une certaine catégorie (cf. CIDD). Cette prime n'est pas cumulable avec les aides de l'ANAH que nous présentons ci-dessous et qui restent plus appropriées pour les ménages modestes.

L'exonération de la taxe foncière est un dispositif voté au niveau de la commune. Il permet de réduire le montant de la taxe foncière si des travaux d'amélioration de l'habitat ont été réalisés. L'avance des travaux reste à faire.

Aides destinées exclusivement aux ménages ayant des ressources modestes et très modestes

Le programme Habiter Mieux de l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)

Ce programme est destiné à aider notamment les propriétaires (bailleurs ou occupants) à financer des travaux de rénovation dans leur logement. Pour être éligible, il est impératif de répondre à un certain nombre de critères dont l'amélioration de 25 % de la performance du logement, et ne pas dépasser un plafond de ressources annuelles. Pour bénéficier de l'aide, le propriétaire doit être, *a priori*, accompagné d'un opérateur spécialisé qui l'assiste tout au long de son projet.

Dans l'état actuel de la mise en place du programme Habiter Mieux qui est le programme phare de lutte contre la précarité énergétique, celui-ci ne devrait toucher que 7 % des ménages concernés par la précarité énergétique en 8 ans⁶.

Des organismes complémentaires comme les caisses de retraite, la Caisse d'Allocations Familiales, le Conseil Général, les fondations, les Centres Communaux d'Actions Sociales, les collectivités locales peuvent apporter un financement complémentaire pour les travaux de rénovation énergétique. Le micro-crédit social peut également être une source de financement. Cependant, chaque organisme impose ses propres critères d'éligibilité et ses propres conditions qui rentrent parfois en conflit les uns avec les autres.

Il est extrêmement complexe d'avoir une vue d'ensemble de ces aides et de pouvoir les lister de manière exhaustive. Les recherches de financement doivent être menées au cas par cas des dossiers traités, ce qui suppose un important travail d'ingénierie pour chaque projet.

Des points importants

Du point de vue du bénéficiaire, les démarches à entreprendre pour connaître l'ensemble des financements disponibles pour des travaux de rénovation de son logement ressemblent au parcours du combattant. Le nombre d'acteurs, de dispositifs mobilisables et de critères d'éligibilité participe à complexifier le montage de dossier de travaux de rénovation et aboutit dans beaucoup trop de cas à l'abandon du projet.

Il est urgent de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques de l'habitat et de mettre en place un véritable « Service public de la performance énergétique de l'habitat⁷ ». Les réponses qui peuvent être apportées pour lutter contre la précarité énergétique doivent être de plusieurs ordres :

- financier : il est impératif de clarifier et d'harmoniser les aides financières à la rénovation. La création d'un fonds de lutte contre la précarité énergétique permettrait de faciliter le montage financier et rendre lisible l'ensemble des dispositifs et aides existants pour les professionnels et les bénéficiaires. Ceci suppose donc d'harmoniser les critères d'éligibilité des bénéficiaires et des travaux finançables.
- accompagnement sociotechnique des ménages : accompagner les ménages en pré-

carité énergétique semble être une des pierres angulaires pour lutter efficacement contre la précarité énergétique. Pour être opérationnel, cet accompagnement doit se faire au plus près des besoins de chacun et répondre à l'ensemble des problématiques rencontrées.

Un seul acteur ne peut être compétent face à la multitude des situations (conjugaison de problématiques énergétiques, économiques et sociales). C'est donc collectivement, en unissant les forces et compétences des différents acteurs locaux qu'un travail efficace pourra être mené auprès des ménages. Aujourd'hui, ces compétences existent mais ne communiquent pas de manière transversale. La création de « maisons locales de l'habitat » peut être une réponse : elle consisterait à accueillir en leur sein les différents acteurs compétents (acteurs sociaux, acteurs habilités sur les aides financières ou la médiation bailleurs/locataires (l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat, l'Agence Départementale d'Information sur le Logement), acteurs sociotechniques (association de maîtrise de l'énergie, Espaces InfoàÉnergie...), acteurs de la rénovation (acteurs de l'autoréhabilitation, opérateurs spécialisés...)). Le principe fondamental de cette maison de l'habitat serait d'avoir, pour le ménage, un interlocuteur unique, et que les compétences spécifiques nécessaires à la réalisation de chaque projet soient structurées et mobilisées en interne *via* un dossier unique.

Faire évoluer le cadre réglementaire pour le parc locatif et mettre en œuvre des mesures coercitives permettraient d'inciter les bailleurs à rénover davantage leurs logements.

Conclusion

La précarité énergétique est un phénomène qui risque de prendre de l'ampleur et de toucher les classes moyennes en raison de l'augmentation du coût de l'énergie. Il s'agit d'un véritable défi que la France doit relever dans le cadre de la transition énergétique.

1. Écopole Énergie, Gardanne, laure.pizay@ecopolenergie.com

2. CREA-ORS LR. (2013). *Quand c'est le logement qui rend malade : étude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans l'Hérault*, 69 p.

3. CREAI-ORS-LR – PACT Douaisis. (2013). *Étude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans le Douaisis*, 63 p.
4. Séminaire Epee du 8 octobre 2009. <http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=63198&p1=1&ref=17205>
5. Telfar-Barnard L, Baker M., Hales S., Howden-Chapman P. (2008). Excess winter morbidity and mortality: still a lack of evidence that housing or socio-economic status makes much difference. *Rev Environmental Health*, n° 23 (3), p. 203-221.
6. Manifeste 2012 « En finir avec la précarité énergétique ».
7. Manifeste 2012 « En finir avec la précarité énergétique ».

L'ASSOCIATION ÉCOPOLÉNERGIE

Depuis de nombreuses années, l'association Écopolénergie, basée à Gardanne, participe à son niveau à la lutte contre la précarité énergétique. Elle développe ses actions auprès de différents publics et lance de nombreuses expérimentations pour tenter d'apporter des réponses en termes de dispositifs adéquats selon les situations.

Actions vis-à-vis des locataires du parc social :

Écopolénergie a développé une méthodologie d'accompagnement des locataires du parc social lors de rénovations énergétiques (prise en main des nouveaux équipements, maîtrise des consommations, pose de kits économes), accompagnement du bailleur (évaluation des consommations lors de réhabilitation, analyse du contrat de chauffe, formation des agents) et des acteurs locaux (formation, mise en relation).

Actions vis-à-vis des ménages du parc privé :

Écopolénergie réalise des visites à domicile chez les particuliers. L'objectif : identifier les principales causes des difficultés liées à l'énergie dans le logement, détecter avec le ménage des pistes de réduction de la consommation énergétique, orienter les familles vers les dispositifs et les acteurs adéquats.

Accompagnement des collectivités :

Écopolénergie accompagne les collectivités à la mise en œuvre de politique de lutte contre la précarité énergétique. À travers des diagnostics de territoire et l'analyse des dispositifs, l'association propose en concertation avec les acteurs des pistes d'amélioration des programmes.

Par ailleurs, Écopolénergie coanime le Réseau Régional Énergie et Précarité (RREP) en région PACA. Cet outil a pour but de fédérer et rassembler les acteurs qui œuvrent dans le domaine de la précarité énergétique de manière à agir globalement, de manière cohérente, et mutualiser les expériences de chacun.