



La transition énergétique pour tous

Cahier d'acteur collectif pour une vraie prise en compte de la question sociale et de la précarité énergétique dans la transition énergétique

La question sociale, partie intégrante de la transition énergétique

?? Dans la dynamique engagée par le Grenelle de l'Environnement, l'agenda des politiques publiques intègre aujourd'hui la question de la transition énergétique.

Le versant social des problématiques liées à l'environnement -pourtant présent dans la définition même du développement durable- était absent du Grenelle 1. Il trouve progressivement sa place depuis le Grenelle 2, notamment avec une sensibilité croissante de tous aux questions de précarité énergétique. Il faut aujourd'hui aller plus loin car **cette transition énergétique ne pourra pas fonctionner si elle laisse sur le bord du chemin ceux de nos concitoyens qui ne peuvent faire face à l'augmentation des coûts**. Un des enjeux majeurs de la transition aujourd'hui est donc bien d'intégrer la question sociale au centre de la démarche :

- Par la mise en œuvre d'une politique publique globale de prévention et de lutte contre la précarité énergétique à la hauteur des besoins ;
- Par la prise en compte systématique des questions suivantes pour chacune des mesures de la transition énergétique : qui sera exclu du fait de la faiblesse de ses revenus ou de sa situation de fragilité sociale (précarité, statut...) ? Qui verra sa situation aggravée par la faiblesse de ses moyens ?

1 ménage sur 6 était touché en 2006 par la précarité énergétique (principalement dans les 3 premiers déciles de revenu), et par ailleurs les ménages jusqu'à la médiane de revenu subissent une pression beaucoup trop forte de dépenses contraintes.

Le débat national sur la transition énergétique est organisé autour de questions sur l'efficacité énergétique et la sobriété, la gouvernance, les coûts, bénéfices et financements de cette transition. Le présent document est versé collectivement au Débat national par ses signataires pour aborder la dimension sociale de ces questions. Il prolonge le Manifeste « En finir avec la précarité énergétique », signé par 35 ONG environnementales et sociales à l'occasion de la Conférence environnementale de septembre 2012. A ce titre il est soutenu par les ONG suivantes, siégeant au CNDTE et signataires du Manifeste : la FAP, la FPACT (membre de l'Uniopss) le CLER, la FNH, le RAC, la FNE et le Geres.

En finir avec la précarité énergétique !

Agir sur les causes, traiter les effets

L'explosion de la précarité énergétique résulte de la combinaison de l'augmentation de la pauvreté, d'un parc de logement non performant et d'une hausse inéluctable du coût des énergies.

Plus encore que l'évolution de la pauvreté, la pression des dépenses contraintes devient insupportable pour une part croissante de la population et entraîne des coûts immédiats et futurs pour l'ensemble de la société.

Si nous n'agissons pas massivement, l'évolution des prix de l'énergie augmentera fortement la proportion de ménages touchés par la précarité énergétique. En 2006, 4 millions de ménages étaient concernés par la précarité énergétique. Nous considérons aujourd'hui qu'au moins 5 millions de ménages sous la médiane de revenus sont touchés ou au moins fragilisés par la dépense énergétique dans leur logement.

Les dépenses contraintes (logement, énergie, eau) représentaient en 2006 près de la moitié du budget des ménages pauvres (48%) et modestes (46%) – Insee Enquête BDF 2006.

Pour lutter efficacement contre cette forme de précarité et concilier préoccupations environnementales et sociales, l'action publique ne doit plus se contenter d'une action à la marge et déconnectée des enjeux réels. Il est nécessaire de déployer un système de mesures, une véritable politique publique d'ensemble visant à **intervenir directement, parallèlement et de manière coordonnée sur le parc de logements et sur le budget des ménages par des aides adaptées**. L'objectif est de mettre en œuvre des réponses différenciées priorisant les situations d'urgence sanitaire et sociale.

1. Agir sur les causes : élargir ou compléter le programme Habiter Mieux et prioriser les ménages modestes dans le plan de rénovation thermique des logements.

C'est une évidence aujourd'hui partagée : nous devons aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété. La transition énergétique doit permettre à tous – même à ceux qui n'ont pas les moyens d'investir – d'accéder aux logements et aux équipements performants qui conditionnent efficacité et sobriété.

La France compte près de 4 millions de logements « **passoires thermiques** » dans lesquels vivent pour une bonne part des ménages modestes, qui n'ont pas accès à des logements de qualité et thermiquement performants. Des mesures ont été engagées sur le parc social et auprès des propriétaires occupants les plus démunis avec le programme Habiter Mieux, mais les objectifs fixés pour ce programme ne lui permettront de toucher au mieux que 7 % des ménages concernés par la précarité énergétique, en 7 ans.

Le Président de la République a fixé un objectif de 600 000 rénovations thermiques par an. Cette politique d'ensemble ambitieuse ne pourra se déployer qu'avec des outils de production permettant de « changer de braquet » et de mettre en œuvre un véritable **droit à la rénovation** pour le parc privé à occupation sociale (propriétaires occupants et locataires), qui doit constituer un enjeu prioritaire du plan global de rénovation thermique des logements. Ce droit à la rénovation devra combiner des mesures incitatives et coercitives graduées.

1.1. Compléter ou élargir Habiter mieux.

Engagé en 2011 suite aux préconisations du rapport « Précarité énergétique » du Plan Bâtiment Grenelle¹, ce programme a pour objectif global de rénover 300 000 logements en 7 ans, volume identifié comme prioritaire parmi les 4 millions de ménages en précarité énergétique (les ménages les plus précaires, ceux du 1^{er} décile de revenu). Avec un peu moins de 20 000 logements améliorés à fin 2012, le rythme annuel nécessaire de 40 000 par an n'est pas encore atteint, du fait des lenteurs de démarrage inhérentes au déploiement d'un dispositif d'ampleur sur le terrain, mais aussi du fait de dispositions qu'il faut faire évoluer afin d'élargir les interventions à la hauteur des enjeux :

- **Viser la bonne cible** : les dispositifs locaux (type SLIME², Hestia, ...) montrent la pertinence d'intervenir auprès de l'ensemble des ménages modestes et très modestes qu'ils soient locataires, propriétaires ou copropriétaires occupants. Le dispositif doit donc évoluer ou être complété pour :
 - **aider plus et mieux les propriétaires et copropriétaires occupants modestes** à améliorer leur logement avec une aide et un accompagnement technique, social et financier adaptés à leur situation et leurs conditions de ressources ; **Un rythme minimum de 100 000 logements de propriétaires-occupants modestes améliorés par an doit être recherché au regard des besoins**
 - **et réformer le conventionnement du parc locatif privé, largement abandonné depuis 2010** afin de répondre au double enjeu de rénovation thermique de logements et de mobilisation de réponses sociales dans le parc privé, avec contrepartie de niveau de loyer et de qualité du logement. **Un objectif minimal de 100 000 logements conventionnés éco solidaires par an doit être recherché au regard des besoins.**

Décomposition des 600 000 rénovations thermiques par an en fonction des priorités sociales et des formes de précarités énergétiques ou d'exposition au risque				
Type de parc / occupants	Rythme annuel 2012	Rythme annuel 2017	Décomposition de l'objectif annuel à atteindre	Type de mesures / financement
Propriétaires occupants ressources < médiane de revenu	13 000	100 000	-Dont 40 000 <u>cœur de cible urgence sanitaire et sociale</u> , priorité très forte : ressources « très social » =< seuil de pauvreté ³ – Ménages qui doivent être aussi concernés par le bouclier énergétique -Dont 60 000 ressources « social »	Anah (Habiter Mieux) [investissement d'avenir, Etat, CEE, collectivités] Prêts complémentaires bouclage et trésorerie (type Sacicap) Fiscalité foncière, autres dispositions fiscales
Locatif privé sous conditions de loyer ressources < médiane de revenu	7 000 Pour mémoire 37700 en 2009.	100 000	- Dont 50% conventionnement très social (<u>cœur de cible urgence sanitaire et sociale des plus précaires, concernés aussi par le bouclier énergétique</u>) - Dont 50% conventionnement social	Anah Fiscalité foncière, autres dispositions fiscales, Evolution critères décence Tiers investissement?
Locatif social	50 000	150 000	Priorité sur le parc à occupation très sociale et celui des organismes MOI	Eco-prêt locatif social, fiscalité foncière, CEE, Anah pour MOI
Autres hors champ social objectif environnemental seul		250 000		Evolution critères de décence Fiscalité foncière
Total réhabilitations		600 000		

¹ <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000012/0000.pdf>

² Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie.

- **Intervenir fortement et en priorité sur les logements les moins performants occupés par les plus précaires** : à ce jour, les aides aux travaux sont adaptées à des enveloppes de 10 000 € et permettent un gain de performance moyen de 38%. Au regard de l'évolution du prix de l'énergie, ce gain n'est pas suffisant. Les aides publiques doivent être renforcées pour **viser un niveau de performance ne dépassant pas à terme l'étiquette B du DPE**, afin de permettre aux ménages modestes de réellement maîtriser leurs charges d'énergie. Cet objectif impliquant souvent des travaux lourds pour le ménage (économiquement et psychologiquement), ceux-ci doivent pouvoir être réalisés en plusieurs phases pour certaines situations, sans « tuer le gisement » d'économies d'énergie. Intervenir sur un logement très dégradé implique en outre des travaux autres qu'énergétiques, et le système de financement doit intégrer cette nécessité.
- **Simplifier le dispositif** : les contraintes du financement par le Grand emprunt et les Certificats d'Economie d'Energie notamment ont produit un système complexe qui doit être simplifié.
- **Porter la trésorerie et compléter les financements** : le dispositif de prêt pour financer les reste à charge et assurer la trésorerie des projets (Sacicap) est remis actuellement en question. Il est urgent de reconstituer un dispositif similaire indispensable à la réalisation du programme.
- **Aller au-devant des familles concernées, chez elles, nécessite des moyens de repérage et d'accompagnement.** Ces moyens, sous-estimés jusqu'à présent, doivent être réévalués, spécialement pour les situations les plus complexes comme celles des ménages les plus pauvres. Parallèlement à une gradation de la subvention au regard des ressources du ménage, l'aide à l'ingénierie d'accompagnement des ménages doit elle aussi être graduée en fonction de leur situation sociale.



1.2. Vers un droit à la rénovation

Instaurer enfin des **règles minimales de performance thermique proposées par le groupe de travail précarité énergétique du Plan Bâtiment Grenelle** ⁴ pour le parc locatif :

- En rendant progressivement impossible de louer un logement passoire thermique sans y réaliser des travaux (en 2015, ne plus pouvoir louer un logement en classe G, en 2017 en classe F, etc.). Dispositions à prendre : modifier le Décret décence du 30 janvier 2002 par l'ajout d'une obligation faite au bailleur de délivrer un logement permettant des consommations d'énergie et d'eau supportables, et également renforcer les critères de performance thermique dans la grille de cotation de l'insalubrité.
- En inscrivant systématiquement la « valeur verte » dans la fiscalité foncière (dégrèvements fonction de la performance) au-delà des premiers dégrèvements optionnels rendus possibles par la Loi Grenelle 2.

³ Proposition du Plan Bâtiment durable reprise par le Conseil économique, social et environnemental dans son avis

« Efficacité énergétique, un gisement d'économies, un objectif prioritaire », 2013.

⁴ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000012/0000.pdf>

2. Traiter les effets : aider les ménages en déployant un bouclier énergétique et services essentiels :

La France comptait en 2006 plus de 4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique, sans compter ceux qui sont exposés au risque du fait de l'augmentation effective et à venir des prix des énergies. La tarification progressive des énergies ne constitue pas en soi une réponse pour les plus précaires, mais sa mise en œuvre doit être l'occasion de dépasser le système inadapté et insuffisant des tarifs sociaux et de déployer un véritable bouclier énergétique. Un tel dispositif doit permettre à chacun d'accéder aux services essentiels, en portant sur toutes les énergies et en réduisant les factures beaucoup plus que ne le font les actuels tarifs sociaux. Il éviterait des situations de privation de chauffage, humainement insupportables et économiquement coûteuses. Ce bouclier doit être simple pour être efficace, et privilégier les circuits existants et efficaces (administration fiscale, Caisses d'Allocations Familiales). Il peut être déployé en deux temps :

2.1. Revaloriser et élargir le forfait charges dans les APL

Dans un premier temps **revaloriser le forfait des charges dans les Aides Personnelles au Logement et élargir les publics éligibles** :

- Doubler le forfait de charges permettrait d'apporter une aide effective pour l'accès aux services essentiels que constituent les fluides (énergies et eau). Le doublement rapprocherait le forfait pris en compte pour le calcul des dépenses réelles⁵ et ferait passer le versement moyen au titre des charges à environ 750€ par an.
- Un élargissement du bénéfice de ce seul forfait aux propriétaires occupants modestes qui ne peuvent pas prétendre aux APL aujourd'hui en dehors des accédants en cours d'emprunt.

Cette solution permet de dépasser différentes limites des tarifs sociaux :

- Elle repose sur **outil de gestion existant et non stigmatisant** : le système de gestion existe déjà, porté par les CAF et les MSA, et la grande majorité des bénéficiaires potentiels sont déjà connus indépendamment de leur abonnement direct ou non auprès d'un distributeur d'énergie.
- Elle **peut être mise en œuvre rapidement et répondre d'emblée à l'ensemble des ménages quelle que soit leur énergie de chauffage** (de réseau ou non) et prendre en compte la question du droit à l'eau en l'intégrant dans le forfait.
- Elle permet de flécher en tiers-payant ce forfait vers le bailleur (lorsque les charges d'immeuble intègrent le chauffage et l'eau chaude) ou vers les distributeurs, **garantissant ainsi la bonne affectation de l'aide**. Un chèque charges ou chèque services essentiels pourrait compléter ce dispositif en étant géré de la même façon (CAF & MSA, intégration aux APL).

2.2.. Intégrer les APL comme outil de repérage pour intervenir sur le bâti

Dans un deuxième temps, des informations complémentaires pourront être collectées : performance thermique du logement, mode de chauffage, etc. Elles permettront de repérer où réaliser des visites des logements pour un diagnostic plus fin de la situation du ménage et de l'état du logement, **et d'accompagnement vers des travaux**.

Ces informations permettraient aussi d'affiner le calcul et de limiter globalement- pour une consommation normale - la dépense contrainte logement+énergies+eau à une part du budget à déterminer⁶ : **mieux intégrer les coûts d'énergie et d'eau amènerait ainsi une meilleure équité, visant à limiter globalement la**

⁵ (Evaluation des aides au logement, Rapport de l'IGAS et de la MNCAOSS, Mai 2012.

⁶ Voir à ce sujet les propositions de mise en œuvre du Droit à l'eau portées par l'Obussas et le CNE.

dépense contrainte des ménages et à garantir un reste à vivre décent plutôt qu'intervenir sur chaque poste de dépense de manière isolée.

3. Établir une gouvernance nationale et locale adaptée à la transversalité du sujet:

- Un **service public de la rénovation énergétique** intégrant comme priorité les interventions auprès des ménages en incapacité d'investir (revenus, statut d'occupation des logements), doté d'outils et de moyens correspondant à la diversité des situations de précarité énergétique.
- Une gouvernance impliquant au plan national les acteurs institutionnels et opérationnels concernés en lien avec les éléments de connaissance produits notamment par l'Onpe (Observatoire national de la précarité énergétique) et avec un suivi de la mise en œuvre des politiques publiques. Cette gouvernance nationale doit être coordonnée avec les différents niveaux impliquant les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités.
- Une gouvernance locale évitant de « réinventer la poudre » en intégrant au plan local les dispositifs existant et au moins les Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, Programmes locaux et départementaux de l'Habitat, Comités régionaux de l'Habitat, Plans climat-énergie territoriaux.
- Une gouvernance faisant système : les mesures proposées ne seront pleinement efficaces que si elles sont considérées comme un ensemble de propositions cohérentes et intégrées. L'objectif est de mettre en place un véritable **plan national de lutte contre la précarité énergétique** afin d'aider les ménages sur le court, moyen et long terme, tout en s'appuyant sur des outils et dispositifs nationaux **ET** locaux.

4 Agir résolument contre la précarité énergétique pour un triple bénéfice social, environnemental et économique.

La précarité énergétique est symptomatique d'une inadéquation entre nos modes de vie, de consommation et de production actuels, et les enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels nous devons faire face aujourd'hui. Il est urgent d'agir pour enrayer ce phénomène qui va croissant, et qui est socialement et économiquement inacceptable.

S'investir et investir dans la lutte contre la précarité énergétique c'est générer à terme :

- des bénéfices sociaux : amélioration des conditions de vie, réponse aux besoins essentiels ;
- des bénéfices environnementaux : les logements les moins performants sont occupés par les personnes les plus précaires et les enjeux de maîtrise des coûts, d'économie d'énergie et de développement des énergies renouvelables y sont majeurs ;
- des bénéfices économiques : économies d'énergie, création d'emplois non délocalisables, réduction des dépenses de santé. **1€ investi pour rendre un logement chauffable, c'est 0,42€ d'économie sur les dépenses de santé⁷.**

⁷ Ch Liddell, Séminaire Epée du 8/10/9, citant Healy, 2003 & Howden-Chapman, 2008.

N'oublions pas que le développement durable est d'abord un développement soutenable pour tous et intègre dans ce sens le concept de « besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité »⁸.

Quels moyens, quelles sources de financement ?

On ne peut qu'être conscient des limites du Budget de l'Etat. Pour autant il est indispensable de trouver les marges de manœuvre permettant d'intervenir à la hauteur des enjeux. Rappelons quelques pistes :

- Bouclier énergétique : il pourrait être au moins en partie financé par une **contribution très marginale sur l'ensemble des factures d'énergie** (de réseau ou non) et d'eau.

- Interventions sur le bâti, deux sources sont à privilégier :
 - **L'emprunt**, investissement d'avenir / Banque publique d'investissement : déjà utilisé pour Habiter mieux il reste parfaitement légitime et économiquement cohérent d'y recourir car les coûts évités (santé, etc.) doivent au moins compenser la charge de remboursement ;

 - Les **certificats d'économie d'énergie** : L'article L 221-1 du code de l'énergie nous indique qu' « une part de ces économies d'énergie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique ». **La mobilisation volontaire des obligés a donné des résultats insuffisants. L'action en direction des ménages en difficulté devant être prioritaire, nous proposons de fixer un objectif par arrêté de 30% des CEE bénéficiant aux ménages en situation de précarité énergétique (contre 2 à 3% effectifs aujourd'hui) soit 310 TWh cumac par an pour la troisième période des CEE (2014-2016).**

La France doit se saisir de l'enjeu social de la transition énergétique et mettre en œuvre les moyens permettant de sortir totalement les ménages de la précarité énergétique.

⁸ Définition du développement durable, rapport Bruntland, 1987.