



La lettre



DU MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE

avril 2012

n°10

Édito

Le coût de l'énergie est devenu une préoccupation majeure pour les citoyens. Pour les plus modestes, fragilisés par la crise économique, la part du budget consacrée aux dépenses d'énergie devient une charge parfois insurmontable. La première facture impayée d'électricité ou de gaz marque souvent le basculement dans une précarité énergétique dont il s'avère difficile de sortir, malgré les dispositifs d'aide existants.

Face à ce phénomène croissant, Denis Merville, médiateur national de l'énergie, Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie, et Jean-Marie Chevalier, professeur à l'Université Paris-Dauphine, ont organisé, le 22 mars dernier, en partenariat avec l'Association des économistes de l'énergie, un colloque sur la précarité énergétique qui a réuni plus de 300 personnes. Avec pour objectif de confronter les regards et les solutions d'acteurs de divers horizons.

Dans un contexte de hausse inéluctable des prix de toutes les énergies, l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie ne peut se faire sans tenir compte des personnes les plus vulnérables.



Regard

La précarité énergétique : comprendre pour agir

La hausse annoncée du prix des énergies conjuguée à la crise économique et sociale qui touche trop de nos concitoyens laisse craindre une forte augmentation de la précarité énergétique.

Les dispositifs d'aide mis en place par les pouvoirs publics vont dans le bon sens. L'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz désormais automatique pour tous les ménages éligibles devrait permettre de doubler le nombre de bénéficiaires. Ils s'avèrent néanmoins insuffisants et pas toujours adaptés. Ceci résulte notamment d'une méconnaissance de la population des précaires énergétiques.

Sur le plan méthodologique, il n'existe pas de définition commune du concept de précarité énergétique en Europe. Le développement d'outils de lutte performants passe pourtant par cette étape. Dans la pratique, la précarité énergétique résulte de la combinaison de trois facteurs principaux : des ménages vulnérables par la faiblesse de leurs revenus, une mauvaise performance thermique des logements et le coût de l'énergie.

Depuis 25 ans, le Royaume-Uni, un des premiers pays européens à ouvrir ses marchés et à s'intéresser à la précarité énergétique, a consacré 25 milliards de livres à la lutte contre la précarité énergétique. Ce



Retrouvez les grands moments du colloque sur la précarité énergétique : <http://mediateur.cre.fr/colloque-precarite/>





Regard

pays a choisi de définir le phénomène par un critère mathématique : sont considérés comme en situation de précarité énergétique les ménages qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus à l'énergie. Le débat n'est pas clos à ce sujet comme le montre le dernier rapport de John Hills du centre d'analyse de l'exclusion sociale. Celui-ci remet en cause le critère des 10 % et propose une solution plus pragmatique qui consisterait à prendre en compte le reste-à-vivre, c'est-à-dire les ressources restantes après le paiement des factures non seulement d'énergie, mais aussi de l'essence utilisée pour les déplacements contraints (domicile-travail).

Les précaires énergétiques les plus démunis subissent souvent une triple, voire une quadruple peine : tout d'abord, leurs factures d'énergie sont très élevées à cause de la mauvaise performance thermique des passoires énergétiques dans lesquelles ils vivent. Ensuite, ils ne disposent pas des ressources suffisantes pour financer les travaux qui leur permettraient d'améliorer la situation. S'ajoutent les frais liés aux éven-

tuelles factures impayées. Enfin, ils subissent les conséquences sociales et sanitaires qui les enferment parfois durablement dans l'exclusion sociale.

Cependant, il semblerait que la corrélation entre pauvreté et précarité énergétique devienne moins évidente qu'il n'y paraît. Même si 25 % des ménages les plus pauvres ont deux fois plus de chance de faire partie des précaires, la précarité énergétique touche de plus en plus de classes moyennes : des personnes âgées,

souvent propriétaires jusqu'aux couples biactifs qui se sont éloignés des centres-villes pour pouvoir se loger.

Les aides existantes sont essentiellement de deux ordres : il s'agit d'aides sociales pour payer la facture et d'aides à la rénovation de l'habitat pour réduire la facture. Les premières ont un effet palliatif mais ne s'inscrivent pas dans le long terme. Les secondes sont inadaptées aux cibles les plus fragiles qui n'ont de toute façon pas les moyens de compléter les aides pour financer des travaux. Toutes soulèvent des questions quant à leur financement : seulement 2 % de la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) sont aujourd'hui consacrés au financement des tarifs sociaux.

En outre, même lorsqu'elles existent, les aides ne sont pas forcément utilisées de manière optimale : trop finement ciblées, elles peuvent conduire à la stigmatisation et inciter les plus fragiles au non-recours. Ceux-ci développent en effet des stratégies pour éviter d'être repérés par les services sociaux. Ils se privent de chauffage ou calfeutrent leurs habitations, au mépris de leur santé et de leur sécurité. Trop largement accordées, les aides peuvent engendrer des effets d'aubaine. Subsiste aussi la problématique du propriétaire-bailleur qui n'est pas incité à engager de lourds investissements pour faire baisser la facture de son locataire.

En cela, les expériences étrangères peuvent être sources d'inspiration : le Royaume-Uni a par exemple encouragé la création d'un registre central de la performance énergétique des logements et d'une *Green bank* dédiée au financement des prêts pour la rénovation de l'habitat. Il a aussi mis en place un mécanisme de financement par des prêts cessibles attachés au logement et non au propriétaire, ce qui permettrait de contourner le problème du propriétaire-bailleur.

D'une manière plus générale, la façon de traiter la précarité énergétique relève de choix de société. La fée électrique qui a apporté le progrès dans les foyers se transforme en fée Carabosse quand arrive la facture. Cette facture et les coûts qui la composent doivent donc être compris par le consommateur. Une réflexion sur la tarification dans son ensemble et le modèle économique des fournisseurs pourrait ainsi s'avérer utile pour enrayer le phénomène de la précarité énergétique.

Chiffres clés

3,8 millions

de ménages en situation de précarité énergétique, soit environ 8 millions de personnes

plus de 10 %

des revenus disponibles consacrés aux dépenses énergétiques : telle est la définition communément admise de la précarité énergétique

15 %

des saisines reçues par le médiateur national de l'énergie relevant de difficultés de paiement, en 2011

2 %

de la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) consacrés au financement du tarif de première nécessité

La fée électrique qui a apporté le progrès dans les foyers se transforme en fée Carabosse quand arrive la facture"

Grands témoins



François Loos
président, Agence de l'Environnement et de la
Maîtrise de l'Énergie (ADEME)

« Nous disposons de trois leviers d'action naturels : le fonds de solidarité pour le logement géré au niveau départemental, les tarifs sociaux d'électricité et de gaz et une amélioration du parc de logement. La question de l'habitat est en effet au centre de la problématique de la précarité énergétique. La loi Grenelle 1 a défini des objectifs précis en la matière : 400 000 logements rénovés par an à partir de 2013, 800 000 logements sociaux rénovés d'ici 2018 pour passer d'une consommation d'énergie primaire de plus de 230 à moins de 150 kWh/m²/an. En 2010, le Grenelle 2 a entériné la définition de la précarité énergétique et a institué une obligation de mise en place de mesures de lutte dans les plans départementaux de logement. La rénovation thermique des bâtiments est un immense chantier qui ne fait que commencer et qui concerne l'ensemble de la population française. Il est clair qu'il faut aller plus loin pour arriver à toucher tous ceux qui sont en situation de précarité énergétique. Il faut mobiliser tous les acteurs locaux sur le terrain, saluer le travail de l'ANAH mais aussi miser sur la formation des travailleurs sociaux avec le CNFPT et l'information via par exemple les 400 espaces Info-Energie. Le travail de proximité est primordial, nous développons également un travail avec les maisons de l'emploi qui ont aussi un rôle d'information. »



Martin Hirsch
président, Agence du service civique

« Nous avons l'habitude de considérer la société composée de deux cases, « on » (ceux qui travaillent, qui participent à la vie de la cité) et « off », cette dernière étant censée se réduire avec le progrès social et la prospérité. En réalité aujourd'hui, on observe un halo de pauvreté. La précarité énergétique s'ajoute à la précarité dans laquelle se trouvent déjà les plus vulnérables. La moindre perturbation peut faire plonger les ménages. Le système d'aide actuel, basé sur un ménage ou un client moyen, est inadapté en raison de cette mobilité de la précarité. Plus qu'une augmentation du nombre de pauvres en valeur absolue, ceci se traduit par une augmentation du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté. Nombreux seront ceux qui devront choisir entre manger et se chauffer (« eating or heating »). C'est pourquoi il faut être pragmatique et chercher des réponses spécifiques sans multiplier des critères trop complexes d'attribution des aides, sans quoi le système devient ingérable. La reconstruction des tarifs me semble nécessaire : on n'a pas le droit de dilapider les aides publiques pour subventionner des activités économiques parce qu'elles sont à la base mal tarifées. Enfin, il faut considérer que le droit à l'énergie fait partie du droit plus global à la dignité de vivre avec des moyens d'existence convenables, qui doit être au cœur des actions politiques et économiques de notre pays ».

La précarité énergétique, du constat à l'action



Pierre-Marie Abadie, directeur de l'énergie, DGEC
Patrick Doutreligne, délégué général, Fondation Abbé Pierre
Jérôme Vignon, président, Observatoire national de la précarité énergétique

Depuis son lancement en mars 2011, l'Observatoire national de la précarité énergétique a pu collecter de nombreuses données. Afin d'obtenir des réponses opérationnelles, il pourrait désormais changer d'approche en s'intéressant, à la maille régionale voire départementale, aux populations spécifiques que sont par exemple les locataires du parc social, les ménages âgés et les ruraux. Pour Pierre-Marie Abadie, les tarifs sociaux doivent être simplifiés, étendus et ciblés. Ils demeurent néanmoins insuffisants et gagneraient à être assortis de parcours de sortie de la précarité énergétique : un effort porté uniquement sur les aides à la facture risque d'enfermer les ménages dans la pauvreté. C'est pourquoi une action forte sur l'habitat, avec le programme « Habiter mieux » est centrale. Ce programme est doté de 1,35 milliard d'euros dont 500 millions d'euros de l'Etat au titre des Investissements d'Avenir, 600 millions d'euros de l'ANAH et 250 millions d'euros des fournisseurs d'énergie. Son objectif est de sortir 300 000 ménages de la précarité énergétique d'ici 2017. Ce sont des efforts de long terme qui relèvent de véritables choix politiques comme l'a souligné Patrick Doutreligne, pour qui les tarifs sociaux ne sont que des amortisseurs du choc qui se profile avec l'explosion de la précarité énergétique. Les financements publics étant limités, il faut imaginer dès maintenant des solutions plus performantes qui allieraient tous les acteurs publics et privés : fournisseurs, Etat, acteurs sociaux, collectivités locales, etc.

Première table ronde Existe-t-il un droit à l'énergie ?



Jean-Christophe Moraud, directeur général, ADF
Jean-François Raux, conseiller du Président, Union Française de l'Electricité
Thierry Saniez, délégué général, CLCV
David Sullivan, consultant, cabinet Interface
Daniel Zielinski, délégué général, UNCCAS

Du côté législatif, il existe un droit à être desservi, c'est-à-dire à être raccordé au réseau d'énergie. Du point de vue moral, on comprend ce qu'impliquerait ne pas avoir droit à l'énergie. Cette table ronde a montré le besoin d'accompagner les précaires dans la défense de leur accès à l'énergie.

Plusieurs intervenants ont insisté sur la nécessité de coordonner les acteurs locaux autour d'une procédure d'urgence à engager dès le premier impayé et avant la coupure. Pour ce faire, les centres communaux d'action sociale sont en première ligne. Ils assurent une mission essentielle d'aide à l'accès au droit pour lutter contre le non-recours. Par ailleurs, l'interdiction de coupure d'électricité ou de gaz existante entre le 1^{er} novembre et le 15 mars ne concerne que les familles bénéficiaires d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) au cours des douze derniers mois. Elle pourrait être étendue à tous les foyers en précarité énergétique.

Plusieurs intervenants ont appelé de leurs vœux une simplification du système de tarification et d'aide, en les adossant par exemple aux aides au logement via le forfait charges. L'effort pourra ainsi être davantage porté sur une assistance personnalisée à ceux qui en ont le plus besoin. Le chèque énergie proposé par le médiateur national de l'énergie ou un chèque chauffage pourrait faire partie de ce processus de simplification.

Deuxième table ronde Vers un droit aux économies d'énergie ?



Xavier de Froment, président, IGNEs
Patrick Masclat, vice-président, AMF, maire d'Arleux
Philippe Pelletier, président, Comité stratégique du plan bâtiment Grenelle
Gilles Rabin, directeur général adjoint, Pôle développement métropole Nice Côte d'Azur
Isabelle Rouguier, directrice générale, ANAH
Marie-Christine Zelem, professeur, Université Toulouse Le Mirail

Les aides ne préviennent ni ne règlent le problème de la précarité énergétique. Seules les économies d'énergie peuvent faire baisser durablement la facture. Encore faut-il avoir les moyens de financer les travaux d'amélioration de l'habitat et connaître les procédures administratives à engager. La responsabilité des initiatives à prendre est confiée aux occupants, alors que le problème est davantage politique et structurel. En outre, l'aide publique proposée à un guichet s'avère, pour les populations les plus fragiles, inefficace et inadaptée. Cette table ronde a soulevé des pistes pour que les acteurs de proximité repèrent et aillent à la rencontre des ayants droit. L'enjeu consiste à accompagner les ménages dans leurs démarches, de l'information sur les aides existantes jusqu'au conseil sur les travaux les plus efficaces, en passant par le traitement des dossiers de demande de financement. Les résultats sont là : les 15 000 personnes aidées par l'ANAH via le programme « Habiter Mieux », initié par l'Etat, ont bénéficié de gains moyens de performance énergétique de 39 %.