

L'Observatoire national de la précarité énergétique

L'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) est une structure d'observation de la précarité énergétique en France, tant dans le domaine du logement que dans celui de la mobilité et des déplacements. Il a été mis en place le 1^{er} mars 2011 et est opérationnel depuis mai 2012.

La mise en commun des informations existantes constitue l'axe prioritaire de l'observatoire. Elle doit faciliter le recueil des données significatives et le recoupement pour améliorer la connaissance et suivre les situations de précarité énergétique.

Ses missions sont de :

- mettre en commun et approfondir les indicateurs en lien avec la précarité énergétique ;
- créer et alimenter un centre de ressources pour les actions de lutte contre la précarité énergétique ;
- donner une vision globale des aides financières publiques et privées apportées aux ménages en impayés d'énergie et plus globalement aux ménages précaires ;
- dresser l'état des lieux des actions et initiatives locales ou nationales de lutte contre la précarité énergétique.

Présidé par Jérôme VIGNON
14 avenue Duquesne
75350 PARIS 07 SP

Secrétariat : ADEME
Agence de l'environnement
et de la maîtrise de l'énergie
Didier CHÉREL
Sophia-Antipolis
500 route des Lucioles
06560 VALBONNE
didier.cherel@ademe.fr
04 93 95 79 00

Premier rapport de l'ONPE Politiques de lutte contre la précarité énergétique

Politiques nationales et départementales de lutte contre la précarité énergétique : Résultats, avancées... et marge 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 (programmes de rénovation des logements).

Fonds de solidarité pour le logement (FSL) largement utilisés

Les fonds de solidarité pour le logement, entrés en vigueur le 31 mai 1990, constituent le dispositif le plus ancien des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. C'est un système « curatif » plus ciblé 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 en 2010 près de 250 € par ménage**

(sur la base d'une analyse des données transmises par 65 départements).

Les contributions des fournisseurs d'énergie à ces dispositifs FSL représentent environ 40 % du total des aides énergie portées par les conseils généraux. Les contributions des fournisseurs d'électricité qui proposent le TPN (EDF et les ELD seulement en pratique au 31/12/2013) bénéficient depuis la mise en place du TPN d'une compensation croissante de leur versement au FSL qui a atteint 100% en 2013, via la CSPE (Contribution au service public de l'électricité).

Tarifs sociaux en cours d'élargissement

Présentation des dispositifs

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 ont progressivement étoffé ce dispositif proposé actuellement 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'ACS, aide à la complémentaire santé (CMU-C +35 %), ou dont le revenu fiscal de référence annuel par part est inférieur à 2 175 €.

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, avec les mêmes conditions de ressources que pour le TPN. Il 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.

Le **15 novembre 2013** l'éligibilité à ces tarifs sociaux a été 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 €.

Le décret a par ailleurs permis à tous les fournisseurs de proposer le TPN et a modifié son mode de calcul qui prend désormais la forme d'une déduction forfaitaire sur la facture d'électricité, dépendant de la composition du foyer et de la puissance souscrite et définie par décret.

Mise en place de l'automatisation

Le **6 mars 2012** a été mise en place une procédure d'automatisation d'attribution de ces tarifs sociaux, reposant sur la mise à disposition auprès des fournisseurs d'énergie par les organismes d'assurances maladie 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 (il est à noter qu'un ménage chauffé au gaz naturel peut 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.

2013 marque un nouveau progrès. Néanmoins, ces chiffres ont mis à jour différentes causes de « sous-mobilisation » :

- une mise en pratique 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.

Bilan à la fin 2012

L'aide versée au ménage bénéficiant de ces tarifs sociaux était en moyenne **de l'ordre de 90 € de remise annuelle pour les bénéficiaires du TPN, et d'environ 100 € pour le TSS. Cette aide représente une aide modeste par rapport à la facture énergétique moyenne des ménages** (qui dépend d'ailleurs fortement du type de logement). Elle ne permet pas de sortir de la précarité énergétique dans une majorité des cas.

Rénovation énergétique des bâtiments

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, constitue le seul programme préventif « institutionnalisé », à grande échelle, d'aide à la pierre qui concerne la lutte contre la précarité énergétique. Trois fournisseurs d'énergie (EDF, GDF SUEZ et TOTAL) y participent.

Les résultats énergétiques obtenus pour les logements traités dans le cadre de ce programme dépassent les 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 F et G 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 juillet 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. 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 du programme, ce sont plus de 50 000 logements qui ont été rénovés.

Autres programmes

D'autres programmes visent à promouvoir la rénovation énergétique des logements, on peut citer notamment :

- Les actions menées par les **organismes sociaux de l'habitat**, membres de l'Union sociale pour l'habitat, dans le cadre notamment de la loi dite Grenelle 1. Le pacte d'objectifs et de moyens, signé le 8 juillet 2013 entre l'État et le Mouvement Hlm renforce l'engagement des organismes en matière d'amélioration de la performance énergétique de leur parc. Il prévoit d'atteindre, d'ici à 2015, la réhabilitation thermique de 100 000 logements sociaux par an ;
- Les **fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie** (FSATME) ou autres programmes locaux comme ESTHIA en Rhône-Alpes ;
- Le **programme « Toits d'abord »** porté par la Fondation Abbé Pierre qui vise à la production d'une offre locative à loyers très sociaux (objectif : 600 à 700 logements par an) (programme éligible aux Certificats d'économie d'énergie) ;

- Le **Pacte Énergie Solidarité**, piloté par l'entreprise CertiNergy, aidant à la réalisation de travaux prioritaires (programme éligible aux Certificats d'économie d'énergie) ;
- Les **services locaux d'intervention sur la maîtrise de l'énergie** (SLIME) coordonnés par le CLER et permettant un meilleur repérage des ménages en situation de précarité énergétique (programme éligible aux Certificats d'économie d'énergie) .

Dispositif de prévention des coupures d'énergie et d'eau

Le décret 2008-780 du 13 août 2008 « relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau » prévoit notamment 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).

La loi du 15 avril 2013 et le décret 2014-274 du 27 février 2014 ont mis en place de nouvelles dispositions pour ce qui concerne les coupures d'énergie et d'eau :

- Lorsqu'une aide a été demandée suite à un impayé d'énergie (électricité, gaz et chaleur) au fonds de solidarité pour le logement, il est interdit de couper l'énergie pendant les deux mois nécessaires à l'instruction ;
- Il est interdit de couper l'énergie pour les résidences principales pendant la période hivernale (du 1^{er} novembre au 15 mars de l'année suivante). Il est toutefois possible, pour l'électricité, de procéder à des réductions de puissance (3 kVA pour les clients ayant souscrit un contrat de 6 kVA, 2 kVA pour les clients ayant souscrit un contrat de 3 kVA), sauf si le ménage bénéficie déjà du tarif social de l'électricité (TPN) ;
- Il est interdit de couper l'eau tout au long de l'année pour les résidences principales.

La mise en place de cette trêve, ainsi que le délai supplémentaire de 15 jours dans le processus de recouvrement pour les clients bénéficiaires des tarifs sociaux et/ou du FSL (décret du 13 août 2008), constituent une aide indéniable, mais il peut exister un risque de report de dette. Signe que les enjeux liés aux impayés d'énergie sont de plus en plus forts, les saisines auprès du médiateur national de l'énergie ne cessent d'augmenter.

Médiateur national de l'énergie

Créé en 2006, le médiateur national de l'énergie (MNE), dont le service de médiation est devenu effectif en 2008, a pour mission :

- La recommandation de solutions amiables aux différents litiges nés de l'exécution des contrats passés entre les fournisseurs ou distributeurs d'électricité et de gaz naturel et les consommateurs dans un délai de deux mois ;
- L'information des consommateurs sur leurs droits, via le dispositif « Énergie info », qui propose aussi une mise en relation avec les interlocuteurs pertinents pour leurs démarches.

En 2013, parmi les personnes ayant fait appel au médiateur national de l'énergie pour les aider à régler un litige, 20 % d'entre elles rencontraient des difficultés de paiement. Elles étaient 15 % en 2011 et 19 % en 2012. Leur dette moyenne est d'environ 2 000 €.

Centres communaux d'action sociale

Les CCAS sont également impliqués dans les politiques d'aides à l'énergie, de par leur mission centrale de solidarité. Ils remplissent à la fois le rôle de pourvoyeurs d'aides à part entière et d'interlocuteurs auprès des fournisseurs comme des autres instances en charge d'aides à l'énergie (notamment pour le FSL).

Les aides octroyées en matière d'énergie par les CCAS et CIAS empruntent des formes diverses. La prise en charge d'un impayé de facture constitue l'aide la plus fréquemment accordée par les CCAS et demandée par les ménages. Elle est suivie de l'aide au paiement de factures avant impayés et de l'aide à l'achat de gaz.

Les associations caritatives

Les associations caritatives (Secours Catholique, Secours populaire français, Croix-Rouge française) se mobilisent de plus en plus autour de l'enjeu de la précarité énergétique. Celles-ci font en effet le constat des difficultés croissantes des ménages à prendre en charge les coûts d'énergie, certains devant notamment arbitrer entre le règlement de leur facture énergétique et leurs courses alimentaires ou réduire de manière drastique et néfaste leur consommation d'énergie. De par leur proximité intrinsèque avec les publics les plus fragilisés, elles sont à même de détecter les situations de détresse liées à l'énergie. Elles sont en effet amenées à investir ce nouveau terrain d'action, qui concerne une proportion de plus en plus importante de la population.

Actions volontaires des fournisseurs d'énergie

Plusieurs démarches ont été mises en œuvre par les fournisseurs d'énergie pour identifier et sensibiliser les ménages en précarité énergétique afin de leur proposer des solutions : éco-primés, visites et diagnostic, 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), 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 précarité énergétique en Europe

La question de la précarité énergétique s'est imposée dans l'agenda de l'Union européenne suite à la crise et à la hausse continue des prix des énergies, ce qui a déterminé d'abord de nouvelles responsabilités des États membres face à un phénomène très fragmenté et une nécessaire coordination européenne des politiques dans le domaine.

Les directives sur la libéralisation du marché révisées en 2009 obligent les États membres à élaborer des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique, à considérer les groupes vulnérables dans l'élaboration des politiques énergétiques nationales et à rédiger des rapports de suivi et de contrôle du phénomène.

La Commission européenne juge difficile de donner une définition commune du phénomène vulnérabilité-précarité en raison des contextes différents des pays membres. Pourtant elle recommande aux pays membres l'élaboration de politiques spécifiques selon la situation nationale et la mise en place d'outils curatifs à long terme et plus efficaces par rapport aux prix réglementés. Le parlement européen invite également les pays membres à mettre en place des

politiques ciblées pour les vulnérables, selon les standards les plus élevés de performance du bâti.

Le Comité économique et social européen (CESE) réclame une coordination nécessaire et urgente de la part de l'Union européenne au nom de la subsidiarité. Le 18 septembre 2013, il a publié un document qui établit une liste de propositions très détaillées, pour ce qui concerne l'élaboration des politiques de lutte contre la précarité énergétique, le contrôle et suivi des actions des États membres et la formation et l'information des citoyens.

On constate une grande diversité dans les moyens de lutte contre la précarité énergétique, ainsi, suivant les pays, plusieurs dispositifs ont été mis en place :

- Dispositifs pour garantir le maintien de l'énergie aux consommateurs vulnérables ou endettés et pour les protéger des coupures.
- Dispositifs pour réguler le marché de l'énergie en favorisant les plus vulnérables :
- Dispositifs de réduction des consommations par des interventions d'amélioration thermique du bâtiment accessibles aux plus vulnérables par des financements, des prêts, des subventions, etc.

Recommandations de l'ONPE

Plusieurs missions, audits ou débats¹ ont été conduits en 2013 qui concernent directement ou indirectement les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique. Les recommandations issus de ces différents travaux sont détaillées dans le premier rapport annuel de l'ONPE.

L'ONPE a également émis des recommandations concernant d'une part les définitions et les indicateurs que l'on retrouve dans la note n°4 de l'ONPE et d'autre part les recommandations listées ci-dessous qui concernent les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique.

Observation plus réactive des FSL

Un dispositif d'information sur les FSL a été mis en place au sein de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) du MEDDE, l'ONPE suggère de :

- Renforcer le suivi des départements afin de les inciter le plus possible à transmettre des données avant la date d'exigibilité ;
- Améliorer la fiche navette afin que les données transmises soient complètes et correctes ;

¹Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, Rapport de la Cour des comptes sur les certificats d'économies d'énergie, Débat national sur la transition énergétique

- Enrichir la base statistique en distinguant un certain nombre de données concernant les impayés d'énergie, en quantifiant et qualifiant les refus d'aides et en évaluant la situation des ménages après l'aide.

Des tarifs sociaux mieux adaptés

L'ONPE partage les recommandations du rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie visant en particulier à consolider les tarifs sociaux en les simplifiant et 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 ;
- Enrichir les données transmises sur les bénéficiaires pour améliorer l'automatisation de leur recensement ;
- Faire connaître les tarifs sociaux de façon neutre et concertée ;
- 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 ;
- Tester un circuit de rattrapage de proximité pour les ayants droit non bénéficiaires ;
- Mieux accompagner les bénéficiaires.

Il est à signaler que le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit la mise en place d'un chèque énergie ouvert à tout type d'énergie, qui devra à terme se substituer aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.

Dispositifs de soutien aux rénovations énergétiques des logements

Le programme Habiter Mieux, piloté par l'Anah, est aujourd'hui le seul dispositif de masse mis en œuvre sur l'ensemble du territoire métropolitain qui accompagne les ménages aux revenus modestes dans leur projet de travaux de rénovation thermique et qui apporte des financements significatifs pour les aider à réaliser ces travaux. Pour les ménages aux ressources modestes, le principe de la subvention publique est incontournable, leur capacité contributive étant très limitée voire inexistante dans de nombreux cas. Des dispositifs de prêts sociaux peuvent utilement venir en complément pour financer le reste à charge. Suite notamment à l'élargissement du dispositif décidé en juillet 2013, les résultats quantitatifs sont en nette hausse. L'ONPE recommande ainsi que l'effort budgétaire de l'État soit maintenu et ceci au-delà de 2015.

Les membres de l'Observatoire national de la précarité énergétique

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
Agence nationale de l'habitat (Anah)
Association des Régions de France (ARF)
Croix-Rouge française
Électricité de France (EDF)
Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (FAP)
GDF SUEZ
Haut comité pour le logement des per-

sonnes défavorisées (HCLPD)
Médiateur national de l'énergie (MNE)
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) : DGALN, DGEC et CGDD (SOeS et SEEIDD)
Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité : DHUP

Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes : DGCS
Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)
Plan bâtiment durable
Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI)
Secours catholique
Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS)
Union sociale pour l'habitat (USH)

