



Programme EPEE - Note de synthèse l'atelier du 7 février 2008

La question de la précarité énergétique dans le logement social public

Problèmes, bonnes pratiques, propositions d'action

Remarque – *Les éléments signalés dans cette note ne prétendent pas faire l'unanimité parmi les participants, mais établir une liste des constats et propositions faits lors de l'atelier afin d'améliorer la contribution des organismes HLM, des associations et des structures publiques à la lutte contre la précarité énergétique dans le logement social.*

A. LE PHENOMENE DE PRECARITE ENERGETIQUE EN LOGEMENT SOCIAL

1. **Des causes identiques à celles du parc privé** – La hausse des surfaces moyennes louées, la hausse du prix des énergies (gaz naturel, notamment), la faiblesse des revenus, les caractéristiques thermiques des logements et la hausse du total loyers+charges sont les causes essentielles du phénomène. Les fausses solutions et risques associés (poêles à pétrole lampant, par exemple) sont également les mêmes.
2. **Des loyers modérés mais des charges plus fortes** – Le plafonnement réglementaire des loyers dans le parc social reporte sur les charges locatives une part des coûts du logement. Ces charges, y compris énergétiques, sont en moyenne supérieures à celles supportées par les locataires du parc privé. Cela fragilise une partie des locataires puisque l'ALS ne prend pas en compte les charges et que le forfait « charges » de l'APL est peu solvabilisateur.
3. **Une part importante des locataires en situation de précarité énergétique** – 16% de la population vit en France dans le parc social (qui compte 4 315 000 logements au total). Des estimations évaluent à 20% environ des locataires qui consacrent 10% ou plus de leurs revenus aux dépenses énergétiques. 40% de la population dont les revenus sont compris dans le premier décile, qui consacre plus de 10% de son revenu aux charges énergétiques vit en logement social (c'est-à-dire environ un million de personnes).
4. **Une question moins bien connue que dans le parc privé** – Mis à part en ce qui concerne les maisons individuelles et la production PLAI, les données disponibles ne permettent pas de rapprocher les revenus des ménages des caractéristiques techniques des logements et des niveaux de charges supportés, ce qui limite la capacité à évaluer les phénomènes et les difficultés individuelles de précarité énergétique.

B. LES SPECIFICITES DU PARC SOCIAL

1. **Un parc varié mais récent** – Il compte 14% de maisons individuelles, 58% d'immeubles

de moins de 50 logements, 26% d'immeubles de 50 à 200 logements. Seuls 11% des logements datent d'avant 1956. 49% du parc a été construit entre 1956 et 1975. 70% de ses logements se trouvent en zone climatique H1. Quelques très rares classements au titre des Monuments historiques peuvent limiter les possibilités de rénovation.

2. **Une performance thermique supérieure à la moyenne** – L'âge moyen des bâtiments est plus faible que celui du parc privé et la qualité thermique des bâtiments est, pour une même date de construction, supérieure dans le parc social. Les réhabilitations sont fréquentes et importantes. Les performances thermiques se sont améliorées à partir de 1975 en vertu de RT successives et plus de la moitié des immeubles construits avant 1974 ont été rénovés. La performance énergétique moyenne du parc est donc passée de 250 kWh/m² (1982) à 160 kWh/m² (2006). La performance médiane correspond à la classe D du DPE. 1% des logements sont classés G.
3. **Une forte prédominance du chauffage au gaz** – Plus de 60% des logements sont chauffés au gaz naturel, de façon individuelle ou collective. Cela rend le logement social particulièrement sensible à la hausse du prix de cette énergie. Le chauffage électrique individuel concerne 12% environ des logements. La part des réseaux de chaleur (environ 11%) régresse.
4. **Modes de chauffage et actions de rénovation ont beaucoup fluctué** – L'équipement des bâtiments a beaucoup évolué en fonction des prix relatifs des énergies. Le chauffage électrique avait pris une importance certaine entre 1984 et 1989 avant de laisser la place au gaz. La part du chauffage individuel (toutes énergies confondues) a également varié, mais demeure forte depuis 1975. Il en va de même des volets énergétiques des opérations de l'ANRU, qui étaient plus importants dans les années 1980 qu'à partir des années 1990.
5. **Une tradition d'expérimentation et de rénovation** – La volonté publique a permis au secteur social de constituer un pôle de référence et d'expérimentation privilégiée. De nombreux organismes entretiennent cette tradition, y compris en direction des publics très sociaux (par le biais des opérations Igloo, par exemple).
6. **Le problème des réseaux de chaleur** – La gestion collective de la chaleur via les réseaux de chaleur permet une meilleure distribution et un coût moins élevé que les autres sources d'énergie. La tarification prévoit très souvent une part fixe forte, ce qui implique des tarifs marginaux décroissants. Pourtant, malgré ses potentialités environnementales et économiques très favorables, ces réseaux se sont révélés plutôt coûteux pour les locataires selon les bailleurs sociaux. Les parcs sociaux sont souvent considérés comme des marchés « captifs », et les contrats d'approvisionnement sont le plus souvent établis sans réelle négociation, ce qui a pour conséquence des coûts moyens comparables à ceux du gaz.

C. ATOUTS ET HANDICAPS D'UNE GESTION SPECIFIQUE

1. **Une gouvernance forte** – L'organisation relativement centralisée et placée sous la tutelle de l'Etat permet de conduire des politiques volontaires et, contrairement à la situation ayant cours dans le parc privé, de traiter avec un interlocuteur unique par site. Inversement, la définition centralisée des priorités a conduit par le passé à négliger les tendances de long terme en réagissant trop rapidement à l'évolution des prix relatifs des énergies.
2. **Des organismes indépendants, aptes à prendre des initiatives** – L'exemple d'Armorique Habitat, entre autres, montre que l'autonomie de gestion des organismes leur permet de développer des actions très ambitieuses, y compris dans le domaine du développement durable, de l'économie d'énergie et des renouvelables, tout en maintenant un niveau de charges adapté aux publics sociaux.
3. **Une capacité à mettre en mouvement les acteurs techniques** – Il est du ressort du maître

d'ouvrage de pousser les cabinets d'étude, mais également les autres professionnels des territoires, afin de développer et de capitaliser des savoirs techniques opérationnels mobilisables et reproductibles lorsque les évaluations menées a posteriori sont concluantes.

4. **Une tendance à privilégier le logement neuf** – Les pressions sur le marché du logement créent une tendance à l'allocation des crédits disponibles vers la construction neuve. Cette tendance est renforcée par le fait que les « gains » énergétiques réalisables dans les logements neufs sont moins coûteux que ceux réalisés lors des rénovations. Or l'enjeu énergétique majeur se situe dans le logement ancien.
5. **La prédominance de l'approche patrimoniale** – L'essentiel des organismes HLM est organisé autour de la gestion du patrimoine existant et de la production de logements neufs. Les moyens des métiers de la gestion locative sont restreints et les coûts en sont entièrement répercutés sur les charges collectives payées par les locataires.
6. **Limite de l'approche « ligne budgétaire »** – L'exemple du remplacement parfois inapproprié des fenêtres, alors que la performance thermique des murs n'était pas suffisante (ce qui a conduit à des problèmes de moisissures, entre autres) montre les limites d'actions menées de façon hiérarchique et sans diagnostic global des situations. Le remplacement des chaudières, hors amélioration du bâti, peut également être insuffisant. Il en va de même des équipements en énergies renouvelables, qui ne doivent être installés que dans des conditions économiques et de maintenance prévisibles et viables.
7. **Une ingénierie financière encore trop faible** – L'absence d'outils nécessaires à financer des opérations économiquement rentables à moyen terme a pour conséquence de « sous-dimensionner » les opérations actuelles, y compris pour la construction neuve, ce qui produira des surcoûts d'usage et des réhabilitations plus coûteuses à terme (y compris en raison d'évolutions réglementaires déjà connues).

D. LES 850 000 REHABILITATIONS PREVUES PAR LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

1. **850 000 logements en réhabilitation prioritaire** – A l'issue du Grenelle de l'Environnement, l'Etat et l'USH estiment que procéder à la rénovation des 675 000 logements sociaux situés en classe E, F et G du DPE (carburants fossiles) et en classe F et G (chauffage électrique) est, à défaut de critères plus précis sur les situations financières des locataires, l'action prioritaire dans la lutte contre la précarité énergétique en logement social. 175 000 logements du même type sont concernés par des programmes de l'ANRU. Ces logements devront être amenés à la classe C du DPE après travaux. Un programme en deux tranches (2009-2014 et 2014-2017) est en cours de conception.
2. **Un programme expérimental plus ambitieux** – 15 000 logements sociaux seront rénovés afin de les amener jusqu'à la classe B.
3. **Des programmes de rénovation-type** – Afin de simplifier la mise en œuvre des programmes, l'USH conçoit actuellement avec le concours du CSTB des interventions techniques « sur étagère » correspondant aux cinq grands types de bâtiments du parc social. Ainsi, une méthode de rénovation « prête à l'emploi » sera élaborée afin de limiter les besoins d'adaptation pour les différentes rénovations.
4. **Une révision complète des PSP** – La future rénovation des 850 000 logements prioritaires oblige à revoir de fond en comble l'ensemble des Plans stratégiques de patrimoine (PSP) de façon à intégrer le caractère discriminant de la performance thermique après travaux. A cette occasion, les organismes HLM devront, en tant que maître d'ouvrages, veiller à encadrer les DPE de façon à favoriser la montée en compétence et l'homogénéisation des prestations des cabinets d'étude. Cela représente un travail lourd et méthodique pour l'ensemble des organismes. Il devra être achevé au milieu de l'année 2009.

5. **Dégager de nouveaux financements publics** – Les associations soulignent que la question des financements du programme est centrale. L’USH discute actuellement avec les autorités de tutelles des nouveaux engagements financiers nécessaires à l’étude et à la réalisation de la rénovation des 850 000 logements. Les collectivités locales devront également participer à ces financements. La vente des CEE collectés grâce à ces travaux pourrait y participer de façon secondaire.
6. **Préparer les accords-cadres nécessaires aux amortissements** – Les loyers ne pouvant être augmentés au-delà des limites réglementaires, des accords-cadre devront être conclus afin qu’une nouvelle ligne de charges puisse participer de façon transitoire à l’amortissement des prêts, ce qui sera compensé en partie ou totalement par la baisse des charges énergétiques. Les accords locaux seront ensuite négociés sur le terrain avec les associations de locataires.
7. **Au-delà des classes E, F et G** – Les associations soulignent qu’il est aussi nécessaire de travailler sur les territoires pour ne pas restreindre la question de la lutte contre la précarité énergétique à la suppression des logements les moins performants, puisque des situations de précarité énergétique ont été identifiées dans des logements classés D et chauffés à l’électricité, par exemple.

E. SENSIBILISER LES LOCATAIRES : DES ENJEUX MULTIPLES

1. **Ne pas négliger l’action sur le comportement des habitants** – Même si cela ne se substitue pas à l’action sur le bâti, les habitants doivent être sensibilisés au bon usage des logements lors de l’entrée dans les lieux comme en cours de bail. Les consommations peuvent, en effet, varier dans certains cas d’un tiers en fonction des usages. Il est donc proposé d’accompagner systématiquement le locataire lors de son entrée dans le logement afin de lui exposer le « mode d’emploi » de son logement. Aller au-devant des habitants permet en outre aux associations de rencontrer les publics très sociaux que les assistantes sociales ne visitent plus à domicile et de signaler les situations aux travailleurs sociaux.
2. **Une démarche proactive, pragmatique, adaptée aux publics** – Les habitants les plus modestes des logements sociaux ne se rendront pas eux-mêmes dans les EIE. La sensibilisation nécessite donc une action dédiée : permanences en centres sociaux et auprès de la CAF, appartements-témoins, vidéos, visites à domicile, etc. Cette démarche permet de passer outre les difficultés de communication afin de transmettre et de valoriser les savoirs élémentaires en matière de gestion des flux et de l’énergie.
3. **Développer de nouveaux partenariats pour sensibiliser** – Plusieurs expériences associatives réussies montrent que le travail de sensibilisation doit impérativement impliquer le personnel des organismes présent sur les sites (gardiens, etc.), qui doivent recevoir une formation technique générale. Les bureaux d’études pourraient quant à eux accompagner leur offre technique de produits de communication spécifiques afin d’aider les bailleurs à communiquer sur l’importance des travaux, les bons comportements à adopter, les conséquences environnementales.
4. **Former le personnel en contact avec les locataires aux bases de l’énergie** – Il semble nécessaire que toutes les personnes en contact avec les locataires au sein des organismes HLM (gardiens d’immeubles, par exemple) disposent d’un savoir de base en matière de confort thermique, afin d’indiquer, le cas échéant, quels sont les bons usages ou encore de poser un premier diagnostic en cas de défaillance des matériels, et afin de transmettre les problèmes du terrain à la hiérarchie.
5. **Identifier ménages en difficulté et immeubles « à problème »** – Les bailleurs peuvent intervenir dès qu’ils constatent les difficultés de paiement des charges. Une fois épuisée leur propre capacité de réponse, ils peuvent signaler les dossiers aux travailleurs sociaux et

partenaires de la gestion des FSL et FSE. Au-delà des aides aux impayés, ceux-ci peuvent intervenir dans le parc social au moyen d'actions préventives d'ampleur modeste, mais pouvant avoir un impact réel (achat de poêles à bois, par exemple). L'identification des foyers « à problème » peut également conduire, par recoupement, à celle des immeubles les plus exposés et dont la rénovation peut être par la suite priorisée par le bailleur.

F. TRAVAILLER AVEC LES LOCATAIRES ET LEURS ASSOCIATIONS

1. **Associer les locataires aux DPE** – Bien que les caractéristiques techniques du DPE soient insuffisantes, les associations demandent que les DPE réalisés dans le parc social soient systématiquement transmis aux locataires. La concertation menée résidence par résidence permet ensuite de signer les accords plus efficaces lors des rénovations. L'expérience montre qu'ils permettent à la fois d'améliorer le confort et de baisser les charges.
2. **Au-delà du DPE : un accord-cadre pour des diagnostics complets** – La CLCV estime que les DPE doivent être l'occasion de concevoir et de mener des diagnostics complets avant d'engager révision des PSP et mise en œuvre des travaux, afin d'éviter que des rénovations partielles et/ou inadaptées ne soient mises en œuvre sur leur unique fondement. La méthode à adopter pour mener ces diagnostics doit faire l'objet d'un accord-cadre à négocier au niveau national. Elle ne doit pas omettre la question de la chaleur ressentie.
3. **Communiquer pour associer les locataires aux changements** – Associer les locataires aux démarches de développement durable est une des conditions de l'efficacité. Toutes les opérations de rénovation doivent donc donner lieu à une concertation en amont des associations de locataires afin d'améliorer les projets. Lors de la réalisation, des opérations de communication classiques (courriers, affichages), mais également atypiques (visites de chantiers et conférences-débats, notamment) peuvent être menées. Cela permet également de communiquer sur les conséquences des travaux : baisse des températures par exemple.

G. AGIR AUPRES DES ORGANISMES HLM

1. **Favoriser la prise en compte du développement durable dans les organismes** – La sensibilité et la capacité technique des organismes HLM aux questions du développement durable demeurent en général faibles, et bien souvent appuyées sur quelques agents engagés à titre personnel. L'augmentation de ces capacités suppose une action interne et en partenariat.
2. **Développer un langage commun** – Promouvoir la lutte contre la précarité nécessite de créer du lien entre les acteurs du territoire et les services des organismes, qui ont souvent le sentiment de posséder les bonnes réponses aux problèmes soulevés par les associations et qui acceptent mal (contrairement au secteur privé) le dialogue avec les acteurs de l'action sociale et de l'énergie. L'expérience montre que les actions communes de sensibilisation des habitants peuvent se révéler être un premier moyen efficace pour entamer ce dialogue. L'intégration des organismes au réseau RAPPEL et le suivi du projet EPEE peut également favoriser le développement d'une culture commune.
3. **Favoriser les échanges entre organismes HLM** – Le partage d'expérience demeure en effet limité alors que les organismes ont beaucoup à apprendre de leurs expériences réciproques. Des outils de communication *ad hoc* (Lettres Energie périodiques, par exemple) peuvent être conçus pour favoriser ces échanges.
4. **Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des organismes** – Notamment en proposant, comme le prévoit l'AR HLM PACA-Corse, des missions d'assistance à l'intégration du volet énergétique aux PSP.
5. **Mieux faire connaître les possibilités de financement aux organismes** – Les dispositifs

réglementaires permettant les financements de projets sont complexes et souvent mal connus des organismes comme des associations qui les incitent à agir dans le domaine énergétique. Il serait donc très utile que celles-ci puissent accéder aux formations de l'AFPOOLS en ce domaine.

6. **Des outils d'analyse communs entre fonctions patrimoniale et locative** – L'USH est prête à développer des outils transversaux communs à ses deux grandes fonctions, afin de rapprocher les équipes et de mieux articuler les actions autour de la précarité énergétique.
7. **Financer et orienter les organismes HLM** – Les collectivités ont un rôle fort à jouer dans la sensibilisation et le soutien des organismes HLM publics sur les questions énergétiques en apportant des crédits, en fixant des objectifs et en intervenant dans leur organisation (création d'un poste de responsable du développement durable, par exemple).

H. AUTRES REMARQUES ET PISTES D'ACTION

1. **Une action globale pour la maîtrise de l'énergie** – La maîtrise de l'énergie est une cause dont les enjeux sont planétaires. Face à cela, le caractère multi-causal de la précarité énergétique doit inviter à construire une action collective globale hors des logiques d'urgence, caritatives et d'assistanat. La tendance actuelle au développement des droits conditionnels (TPN, par exemple) laisse craindre une telle dérive.
2. **Les limites de l'individualisation des factures** – Celle-ci n'a de sens, du point de vue de la solidarité sociale, que si elle est accompagnée de mesures de maîtrise des flux.
3. **Affiner la connaissance du phénomène** – En construisant des évaluations statistiques plus complètes, prenant en compte l'ensemble des zones climatiques. En précisant, de pair avec l'USH, des critères de définition de la précarité énergétique et en transmettant les données disponibles au sein de l'Observatoire des charges de l'USH au futur Observatoire de la précarité énergétique.
4. **Créer une formation spécifique sur la précarité énergétique en logement social** - Des formations *ad hoc*, inspirées ou venant en prolongement des formations spécifiques dispensées par l'AFPOOLS, pourraient être conçues en partenariat avec l'Ademe sur la question de la précarité énergétique en logement social.
5. **Revoir la gestion des réseaux de chaleur** – Le développement du potentiel des réseaux de chaleur suppose de régler les graves problèmes de gestion dont ils pâtissent.
6. **Favoriser les réseaux de chaleur renouvelables** – Etablir un fonds « Chaleur renouvelable » permettrait de soutenir, grâce à l'adoption d'un tarif minimum d'achat, les investissements permettant de développer les réseaux de chaleur utilisant des énergies renouvelables et d'éviter les politiques tarifaires à parts fixes importantes.
7. **Mettre en concurrence les fournisseurs lors de la vente des CEE** – Cette concurrence doit inciter les opérateurs à proposer, outre des prix concurrentiels de rachat des CEE, des prestations améliorant la maîtrise de la consommation des systèmes énergétiques.

Ont participé à l'atelier : Claire Bally, Ecopolénergie ; Abed Bouziane, OPAC de Chelles ; Brigitte Brogat, USH ; Sandrine Buresi, GEFOSAT ; Didier Chérel, Ademe ; Alain Chosson, CLCV ; Philippe Colas, ADIL de l'Oise ; Nathalie Debrune, A3E ; Marie Demanese, Igloo USH ; Isolde Devalière, Sociologue, CSTB ; Franck Dimitropoulos, Bâtiment Climat Energie ; Cécile Franchet, Igloo USH ; Emmanuel Goy, Amorce ; Moussa Hamdami, Groupe Immobilière 3F ; Bernard Hyon, GEFOSAT ; Christian Laidebeur, plateforme Igloo Nord ; Caroline Landon, USH ; Gael Le Ber, Armorique Habitat, Jean-Alain Meunier, Habitat et Territoires Conseil ; Pierre Nolay, Alpheeis ; Emmanuel Poussard, EDIF ; André Regef, Fondation Abbé Pierre ; Corinne Rinaldo, CNL ; Caroline Vallat, AR HLM Paca-Corse ; Emilie Salesse-Gauthier, CLER ; Véronique Stella, Fondation Abbé Pierre. *Débats animés par Didier Chérel.*

Note de synthèse - Atelier EPEE, le 7 février 2008 – La question de la précarité énergétique dans le logement social public