

La précarité énergétique face au défi des données

Timothée Erard, Lucas Chancel, Mathieu Saujot (Iddri)

COMMENT PILOTER LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ?

La lutte contre la précarité énergétique représente une forme bien réelle – trois milliards d’euros sont dépensés chaque année dans sa seule dimension logement – mais nouvelle de politique publique, qui réclame une forme d’action renouvelée par son positionnement à l’intersection des politiques d’action sociale, de logement, de transition énergétique, etc. Dans ce contexte inédit et en structuration, la précarité énergétique fait face à un double problème de qualification et de quantification. Qualification difficile, car le concept désigne un phénomène protéiforme à la croisée d’enjeux sociaux, économiques et énergétiques. Et mesure difficile, car les données disponibles sont de formes diverses et produites par de multiples acteurs. Des enjeux de fiabilité, de centralisation, d’homogénéité, d’accès et de renouvellement des données se posent donc dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique.

DÉCRYPTAGE : QUELLES DONNÉES ? POUR QUELS USAGES ?

Se fondant sur des entretiens avec une quarantaine d’acteurs diversifiés et un atelier d’échange, cette étude propose un cadre d’analyse distinguant six étapes dans la définition et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la précarité énergétique. À l’étape de la *représentation politique* du phénomène, les données servent à donner corps à un concept et à interpellier. Lorsqu’on essaie de *diagnostiquer* cette précarité énergétique, il s’agit de comprendre le phénomène, de définir des typologies de ménages touchés et d’établir des cartes de précarité. Au moment de la *détection*, il faut savoir identifier finement les ménages pour leur venir en aide par une solution adaptée à leur situation. La *mise en œuvre* de la politique demande une coordination entre les acteurs locaux afin d’accompagner les ménages aidés. Enfin, il s’agit d’évaluer les différents dispositifs. Nous détaillons ici l’usage des données et les problèmes existants à ces différentes étapes.

DES PISTES POUR SURMONTER CE DÉFI DES DONNÉES

Après un état des lieux et une identification des besoins d’amélioration à chaque étape, cette étude formule une série de recommandations clés. Des enseignements plus larges quant aux politiques publiques nécessaires à une transformation écologique et à une modernisation du système de protection sociale sont également tirés, et ce en termes d’articulation des niveaux d’intervention, de périmètre d’action et de propriété et accès aux données de base.

Copyright © 2015 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.

Citation: Erard, T., Chancel ; L., Saujot, M. (2015). La précarité énergétique face au défi des données, *Studies* N°01/15, Iddri, Paris, France, 80 p.

☆☆☆

Ce rapport est essentiellement le fruit d'une campagne d'entretiens et d'un atelier d'acteurs. Nous tenons donc à remercier tout particulièrement cette cinquantaine de personnes pour leur disponibilité et leur intérêt pour notre recherche.

☆☆☆

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

☆☆☆

Pour toute question sur cette publication, merci de contacter :

Timothée **Erard** (chercheur Fabrique urbaine)

timothee.erard@iddri.org

Lucas **Chancel** (chercheur Nouvelle Prospérité)

lucas.chancel@iddri.org

Mathieu **Saujot** (chercheur Fabrique urbaine)

mathieu.saujot@iddri.org

ISSN 2258-7535

La précarité énergétique face au défi des données

Timothée Erard, Lucas Chancel, Mathieu Saujot (Iddri)

LISTE DES ACRONYMES	4
LISTE DES TABLEAUX	5
LISTE DES FIGURES	5
LISTE DES ENCADRÉS	5
RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	15
1. PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	16
1.1. Analyse des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique	16
1.2. Analyse des acteurs de l'écosystème de lutte contre la précarité énergétique	19
2. ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	20
2.1. Les données existantes et les enjeux posés par la littérature	20
2.2. Analyse par le besoin : des données socio-énergétiques, pour quoi faire ?	24
2.3. Problématique de recherche et méthodologie	26
3. QUELS ENJEUX DE DONNÉES ? À QUELS MOMENTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ?	28
3.1. Représentation politique du phénomène	28
3.2. Diagnostic de la précarité énergétique	30
3.3. Diagnostic territorial de la précarité énergétique	37
3.4. La détection des ménages en situation de précarité énergétique	43
3.5. Mise en œuvre	50
3.6. L'évaluation des programmes de lutte contre la précarité énergétique	53
4. EXEMPLE TERRITORIAL : LE CAS DE MONTREUIL	57
4.1. L'émergence politique du phénomène : la table ronde de 2010	57
4.2. De multiples initiatives et une implication certaine des pouvoirs publics	58
4.3. Une politique locale de lutte contre la PE encore à inventer ?	62
5. RECOMMANDATIONS	64
5.1. S'entendre sur une conception de la précarité énergétique	64
5.2. Mieux diagnostiquer la précarité énergétique au niveau national	65
5.3. Mieux diagnostiquer la précarité énergétique au niveau des territoires	66
5.4. Détecter plus efficacement les ménages	67
5.5. Évaluer les dispositifs existants	68
6. CONCLUSION : DIFFÉRENTES DIRECTIONS POUR AMÉLIORER LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	69
BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXES	74

LISTE DES ACRONYMES

ACS	Aide complémentaire santé	FART	Fonds d'aide à la rénovation thermique. (Fonds mis en place par l'État, qui alimente en partie le programme Habiter mieux de l'ANAH)
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	FSATME	fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise d'énergie
ALE-MVE	Agence locale de l'énergie – Maîtrisez votre énergie	FSL	fonds de solidarité pour le logement
ANAH	Agence nationale de l'habitat	INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
AREC	Poitou-Charentes Agence régionale d'évaluation environnement et climat	LTE	Loi de transition énergétique, examinée en septembre-octobre 2014
ARENE	Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies en Île-de-France	MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
BDF	enquête « Budget des familles » réalisée par l'INSEE	MNE	Médiateur national de l'énergie
BRDE	bas revenus dépenses élevées (indicateur de précarité énergétique)	ONPE	Observatoire national de la précarité énergétique
CAF	Caisse d'allocations familiales	ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
CCAS	Centre communal d'action sociale	OPEN	Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement (par l'ADEME)
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale	OPHM	Office public de l'habitat montreuillois
CEE	certificat d'économie d'énergie	OREMIP	Observatoire régional de l'énergie en Midi-Pyrénées
CEREN	Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie	ORS	Observatoire régional de santé Île-de-France
CGDD	Commissariat général au développement durable (MEDDE)	OSL	Observatoire social de Lyon
CGSP	Commissariat général à la stratégie et à la prospective	PCET	plan climat-énergie territorial
CLER	ex-Comité de liaison énergies renouvelables. Réseau pour la transition énergétique	PDALPD	plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées Phébus Enquête performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie
CMU	couverture maladie universelle	PLH	plan local habitat
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales	PE	précarité énergétique
CNIL	Commission nationale informatique et libertés	PO	propriétaire occupant
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	PIG	programme d'intérêt général (similaire aux OPAH)
CRE	Commission de régulation de l'énergie	PIMMS	point information médiation multi services
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie	RGP	recensement général de la population
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment	RSA	revenu de solidarité active
DGEC	Direction générale énergie-climat du MEDDE	SLIME	service local d'intervention et de maîtrise de l'énergie
DDT	Direction départementale des territoires	SRCV	statistiques sur les ressources et conditions de vie
DGFIP	Direction générale des finances publiques	SOeS	Service de l'observation et des statistiques du CGDD (MEDDE)
DHUP	Direction de l'habitat et de l'urbanisme du MEDDE	TEE	taux d'effort énergétique (indicateur de précarité énergétique)
DPE	diagnostic de performance énergétique	TPN	tarif de première nécessité (pour l'électricité)
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des Affaires sociales et de la Santé)	TSS	tarif spécial de solidarité (pour le gaz naturel)
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France	UC	unité de consommation
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'énergie d'Île-de-France		
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France		
EMD	Enquête ménage-déplacement		
ENL	Enquête nationale pour le logement, réalisée par l'INSEE		
ENTD	Enquête nationale transports et déplacements, réalisée par le SOeS		
FAP	Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés		

LISTE DES TABLEAUX

- TABLEAU 1.** Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique
- TABLEAU 2.** Les différentes données sur la précarité énergétique
- TABLEAU 3.** Les problèmes de données référencés dans la littérature
- TABLEAU 4.** Tableau de bord de la précarité énergétique à Montreuil
- TABLEAU 5.** Les quartiers de Montreuil les plus touchés par la précarité énergétique
- TABLEAU 6.** Les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique de Montreuil à l'Île-de-France
- TABLEAU 7.** Pistes d'architecture du chèque énergie
- TABLEAU 8.** Liste des acteurs vus en entretien

LISTE DES FIGURES

- FIGURE 1.** Le processus de la précarité énergétique et les dispositifs de lutte
- FIGURE 2.** Cartographie des acteurs
- FIGURE 3.** Les étapes des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique
- FIGURE 4.** Les « 5 millions de précaires énergétiques » selon l'ONPE
- FIGURE 5.** Les transferts de données entre acteurs au stade du diagnostic
- FIGURE 6.** Exemples de la diversité des rendus cartographiques
- FIGURE 7.** Les transferts de données au stade de la détection
- FIGURE 8.** La communauté d'agglomérations Est Ensemble
- FIGURE 9.** Montreuil en petite couronne

LISTE DES ENCADRÉS

- ENCADRÉ 1.** L'émergence du Big Data et de l'Open Data.
- ENCADRÉ 2.** Ce que dit la nouvelle loi de transition énergétique (octobre 2014)
- ENCADRÉ 3.** Les indicateurs de la précarité énergétique
- ENCADRÉ 4.** Linky comme solution miracle à la précarité énergétique ?
- ENCADRÉ 5.** Mobilité et précarité énergétique

RÉSUMÉ

L'expression « précarité énergétique » a fait son apparition dans le débat public français au milieu des années 2000 ; elle renvoie à des situations de contraintes énergétiques chez les ménages, mais fait face à un double problème de qualification et de quantification. Qualification difficile, car le concept désigne un phénomène protéiforme à la croisée d'enjeux sociaux, économiques et énergétiques. Mesure difficile, car la statistique nationale n'a jusqu'à présent pas porté attention à ce phénomène de manière explicite, et parce qu'il est difficile de quantifier ce qui n'a pas été correctement qualifié...

Malgré cette double difficulté, un tissu dense d'acteurs publics, associatifs et privés s'est développé depuis plus de quinze ans pour faire face à la montée de la précarité énergétique. Tantôt en modifiant des dispositifs existants, tantôt en créant de nouveaux, les acteurs ont tenté de mieux diagnostiquer, mieux détecter et venir en aide de manière plus efficace aux précaires énergétiques. Pourtant, force est de constater que les politiques actuelles demeurent encore largement imparfaites, et les problèmes de mesure et de données sont des éléments soulevés par les acteurs pour l'expliquer.

Les questions qui motivent la présente étude sont multiples : quels sont ces enjeux de mesure et de données ? Comment s'est structuré l'écosystème d'acteurs et de politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique dans ce contexte de connaissance limitée ? Comment surmonter ces problèmes de données ? Enfin, quels enseignements peut-on tirer de cet exemple pour la gouvernance d'une politique publique de transition écologique ?

Six étapes des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique

Pour mieux comprendre comment sont structurées les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique, et quels sont les enjeux de données auxquels ces politiques sont confrontées, il est utile de distinguer six étapes de mise en œuvre de ces politiques de lutte contre la précarité énergétique :

- la représentation politique du phénomène, qui a pour objectif de qualifier le problème ;
- la phase de diagnostic national, visant à mieux comprendre les causes du phénomène et ses manifestations (quels types de population, quelles causes...) ;
- la phase de diagnostic territorial, visant à cartographier le phénomène ;
- la phase de détection, visant à identifier les ménages ciblés comme précaires énergétiques ;
- la phase de mise en œuvre des mesures ;
- la phase d'évaluation de ces dernières.

À chaque étape se posent des enjeux de données différents. Par exemple, dans un discours politique sur la précarité énergétique, nul besoin d'un chiffre exact sur le nombre de ménages touchés en France, mais ce chiffre doit être avant tout partagé par les différents acteurs. En revanche, pour détecter les ménages en question, des informations géographiques précises sont requises. Notons que ces étapes ne sont pas hermétiques les unes aux autres car des va-et-vient s'opèrent entre-elles – un meilleur diagnostic pourra aider à mieux représenter politiquement le problème –, mais elles sont utiles pour structurer l'analyse.

Des données diverses aux multiples enjeux

Les données disponibles dans le champ de la précarité énergétique se caractérisent par la diversité de

leurs formes (enquêtes statistiques, fichiers administratifs, données des travailleurs sociaux, etc.) et la variété de leurs producteurs (administrations étatiques, collectivités, associations, secteur privé, etc.). Différents enjeux existent :

- l'existence de données fiables : existe-t-il toutes les données nécessaires pour caractériser un phénomène ?
- la centralisation de données dispersées : comment structurer l'information répartie entre différents acteurs et à différentes échelles ?
- Le croisement de données hétérogènes : comment croiser des données sociales et environnementales ?
- L'accès aux données : comment gérer la protection des données personnelles notamment garantie par le secret statistique ? Quel régime de propriété et quelles procédures d'accès pour les données possédées par des acteurs privés ?
- Le renouvellement des données : les données disponibles reflètent-elles encore la situation présente ?

Via une campagne d'entretiens avec une quarantaine d'acteurs concernés par la précarité énergétique issus des milieux administratifs, politiques, associatifs, privés et académiques, et un atelier d'acteurs, nous identifions les problèmes de données à chaque niveau de l'action publique et en restituons ci-dessous les principaux enseignements.

Représentation politique de la précarité énergétique

– *Comment les acteurs utilisent-ils le concept de « précarité énergétique » ? Et cette utilisation se traduit-elle par une acceptation partagée de ce que recouvre ce concept ou au contraire cache-t-elle une pluralité d'acceptations ?*

Un objet politique « précarité énergétique » existe bel et bien : l'expression parle à l'ensemble des acteurs, y compris à ceux dont la précarité énergétique est loin d'être le « cœur de métier ». Le fait que la « précarité énergétique » recouvre une réalité ne fait aucun doute : il ne s'agit pas d'une simple construction sémantique. Les données mobilisées à cette étape (« il y a 4 millions de précaires énergétiques en France ») sont avant tout utilisées dans un rôle argumentatif et s'affranchissent de fait des critères usuels de scientificité (fiabilité, précision, pertinence).

Si le contenu du concept de précarité énergétique est encore mouvant, ceci n'a rien d'étonnant au vu à la fois de la jeunesse de son émergence politique et de son caractère protéiforme aux multiples ramifications. Le manque de données pour le diagnostic explique en partie les difficultés de se mettre d'accord sur une acceptation commune.

Et c'est un cercle vicieux : l'absence de consensus sur une définition rend plus difficile l'allocation de moyens pour mesurer la précarité énergétique ainsi définie.

Si cette absence de consensus sur la compréhension du phénomène ne bloque pas pour autant la mise en place de programmes de lutte contre la précarité énergétique, elle ne permet pas de sortir d'un fonctionnement en silo des politiques publiques qui traitent le problème de manière très sectorielle. La plupart des acteurs voient en effet la précarité énergétique depuis leur propre champ d'intervention, d'où des modes d'action différents : certains privilégieront l'action sociale, d'autres la rénovation thermique ou la réduction des coupures pour causes d'impayées. La vision d'ensemble et le pilotage politique global font aujourd'hui défaut.

Diagnostic national de la précarité énergétique

– *Existe-t-il des données fiables sur les différentes dimensions de la précarité énergétique (socio-économique, énergétique, liée au logement) ? Comment y accéder et à quel coût ? Quelle est la conséquence d'un diagnostic déficient tant sur le ciblage que sur la représentation politique du problème ? Quelles nouvelles sources de données peuvent être mobilisées pour répondre aux manques actuels ?*

Le diagnostic national de la précarité énergétique pêche aujourd'hui par de multiples problèmes de données (manque d'informations sur la performance énergétique du bâti, difficulté à caractériser les situations contraintes, dispersion des données, renouvellement des données trop lent, absence de suivi de la précarité énergétique rigoureux dans le temps). La conséquence est que l'on ne sait pas bien caractériser le nombre et les types de ménages précaires et cela conduit à un dimensionnement et un ciblage des politiques inefficaces. Par ailleurs, le risque existe de cantonner le concept de précarité à la cible d'un dispositif particulier (par exemple le programme Habiter mieux ou les tarifs sociaux).

Certains de ces problèmes sont liés à l'architecture du système de statistique national, qui fait face à l'apparition d'un nouvel enjeu de politique publique, pour lequel il n'y avait pas de besoin explicite de données auparavant. Afin d'adapter le système statistique à ces nouveaux besoins, l'exemple anglais est inspirant dans la mesure où il intègre des mesures sur les contraintes énergétiques aussi bien que sur les caractéristiques physiques du bâti.

Les données issues de la statistique nationale ne sont pas les seules mobilisables : les données associatives et les données d'entreprises peuvent

également être mises à disposition. Or l'exploitation de ces sources d'information est encore balbutiante. De nombreuses initiatives commencent toutefois à émerger, notamment du côté associatif qui bénéficie d'un contact direct avec les précaires énergétiques et a structuré des bases de données contenant plusieurs centaines de milliers de ménages. Afin d'encourager ce mouvement, le recours à la loi permet d'améliorer la gestion des remontées d'informations : les textes de lois peuvent fixer des règles de transmission claires (quelles données et à quelle fréquence) et un calendrier précis de mise en conformité à la fois pour les acteurs associatifs et pour les acteurs privés. L'exemple récent de l'obligation de transmission des données des fournisseurs relatives aux coupures de courant montre l'efficacité d'une telle mesure. De même, la loi de transition énergétique apporte un début de réponse à l'amélioration de la connaissance thermique du bâti, sur la base des travaux du Plan bâtiment durable pour préfigurer une « *carte vitale du logement* ». Celle-ci pourrait contenir un diagnostic global du logement, mais également des informations sur les consommations énergétiques et le confort d'habitation ; elle pourrait alors être une aide précieuse pour constituer une base de données statistiques sur le parc de bâtiments utiles aux politiques publiques, y compris de lutte contre la précarité énergétique.

Diagnostic territorial de la précarité énergétique

– *Quels sont les outils de cartographie de la précarité énergétique à dispositions des acteurs ? Que permettent-ils effectivement de faire ? Par qui les outils sont-ils produits et quelles sont leurs caractéristiques propres ? Comment sont-ils appropriés par les acteurs de terrain ?*

Les outils de diagnostic territorial visent à représenter la précarité énergétique sur un territoire donné : région, ville, quartier... (un exemple connu est celui de Precariter porté par ErDF). Ces outils se développent assez rapidement en France, développés par une multitude d'acteurs de nature différente. S'ils commencent à être appropriés par les acteurs, ils soulèvent encore beaucoup d'interrogations sur ce qu'ils permettent ou non de faire.

Plusieurs points sont à retenir :

- ces outils ne permettent pas de détecter avec précision les ménages et ne révolutionnent donc pas la lutte contre la précarité énergétique ;
- en spatialisant la précarité énergétique, ils améliorent la connaissance du phénomène et soutiennent le processus de discussion et de collaboration entre acteurs ;

- ils peuvent permettre d'orienter, voire de dimensionner les politiques publiques et de mobiliser les acteurs pertinents selon la situation de chaque territoire.

Face au flou existant sur ces outils, il apparaît important d'éclaircir l'offre existante en répertoriant et classifiant ces différents outils existants et leurs usages potentiels.

Détection des ménages en situation de précarité énergétique

– *Quelles sont les spécificités de chaque mode de détection tant en termes de public visé que d'acteurs à mobiliser ? Quelles sont les données nécessaires pour résoudre les problèmes de détection ? Quels sont les obstacles à dépasser ? Comment coupler une approche « par le haut » via des bases de données nationales et une approche « par le bas » via la structuration d'un réseau d'acteurs locaux ?*

La phase de détection est celle qui touche fondamentalement à l'articulation entre des bases de données nationales sur la précarité énergétique et l'information locale.

Pour les programmes nationaux d'aide à la facture (type tarifs sociaux et chèque énergie), il s'agit de disposer de bases de données nationales adéquates, c'est-à-dire fiables et tendant vers l'exhaustivité. Ces programmes visent en effet à toucher l'ensemble des ménages ciblés et sont donc jugés en premier lieu sur le ratio entre ménages aidés et ménages ciblés. Ce type de base de données n'existe aujourd'hui que pour le revenu – ce qui explique pourquoi le futur chèque énergie ne prendra en compte que ce critère. Il existe ainsi toute une réflexion à mener sur la constitution de telles bases pour l'énergie ou le logement (voir section *Recommandations*). Pour ce type de programmes, les travailleurs de terrain ont un rôle à jouer pour limiter le non-recours et palier les limites de l'automatisation s'il y a automatisation. Aujourd'hui, d'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour les tarifs sociaux, « en dehors de l'automatisation, obtenir l'aide relève du parcours du combattant ».

Pour les dispositifs de rénovation thermique, l'échelon local est le plus pertinent pour traiter le problème dans la mesure où l'entrée dans le logement est nécessaire. La logique est de plus différente : il ne s'agit pas d'aider tous les ménages éligibles d'un seul coup. Par exemple, les critères du programme Habiter mieux ciblent une population de 7 millions de ménages éligibles en ne comptant que les propriétaires occupants. Or, les objectifs du programme sont de rénover 300 000 logements entre 2010 et 2017. Il s'agit ainsi de mettre en place de véritables stratégies de détection adaptées aux ménages ciblés.

Une logique mêlant point d'accueil et grandes campagnes de communication est ainsi tout à fait pertinente pour des ménages qui ne sont pas en grande précarité, dans la mesure où le guichet n'est pas estampillé comme un « lieu de pauvreté » afin d'éviter les risques de stigmatisation et de non-recours. Pour des ménages plus précaires et *a fortiori* hors des canaux traditionnels de l'aide sociale, cette logique de guichet ne se suffit pas à elle-même. Un dispositif de visites à domicile doit la compléter et s'y adosser afin de repérer cette « précarité invisible » et orienter les ménages vers les solutions adaptées. Aujourd'hui, ces stratégies de détection butent entre autres sur une faible structuration de l'information. Cette structuration comprend l'amélioration des procédures de transmission entre les différents acteurs et notamment les travailleurs sociaux. De nombreux acteurs soutiennent la mise en place de circuits de détection (fiches relais, système d'information commun..) intégrant l'ensemble des acteurs locaux avec une vraie gouvernance et un porteur identifié, par exemple *via* une massification des services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME).

L'articulation avec le niveau national pour ces aides « curatives » dépend de la constitution d'une base de données contenant d'autres critères que celui du revenu. En effet, à l'heure actuelle, le fichier des bénéficiaires des tarifs sociaux est bien une base de données de la précarité économique. Nous reviendrons dans les recommandations sur différentes pistes pour croiser des données socio-économiques et énergétiques.

Au niveau du jeu d'acteurs, tant au niveau national que local, le flou entourant les champs de compétence de chacun des acteurs a pu être préjudiciable par le passé, entraînant un climat de concurrence entre les acteurs. À l'heure actuelle, on semble s'orienter vers une clarification de ces champs de compétence, l'ADEME semblant notamment se mettre en retrait sur cette problématique de la précarité énergétique. La pertinence de cette dynamique peut être interrogée au regard d'une autre possibilité : celle d'une démarche de coopération avec des champs d'action précis pour chaque acteur, permettant à chaque ménage de bénéficier d'une solution adaptée à sa situation. Les « plateformes de rénovation » évoquées dans le récent projet de loi de transition énergétique pourraient jouer ce rôle de chef d'orchestre.

Enfin, il existe un réel enjeu de formation entre les différents acteurs afin de renforcer les compétences de chacun et de créer une « culture commune » aujourd'hui encore manquante selon les acteurs notamment locaux.

Mise en œuvre des dispositifs

– *Comment la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique s'opère-t-elle en pratique et comment les dispositifs actuels pourraient être améliorés ? Quelles données pourraient être produites lors de la mise en œuvre de ces mesures ?*

L'étude de trois programmes phares (les fonds de solidarité pour le logement [FSL], les tarifs sociaux et le programme Habiter mieux) est instructive pour répondre à ces questions :

Dans le cas des fonds de solidarité pour le logement, on observe que la transmission d'informations entre les différents acteurs publics et privés fonctionne relativement bien pour allouer l'aide, même en prenant en compte de multiples contraintes attendant à la vie privée mais aussi au secret commercial – contraintes souvent utilisés comme arguments pour empêcher la mise en place de nouveaux dispositifs. En revanche, alors que le suivi de ce dispositif pourrait être très utile pour le suivi de la précarité énergétique au niveau national, le système ne fonctionne pas bien, en raison de problèmes de remontées d'informations (retard, complétude) et de l'hétérogénéité des critères utilisés.

La refonte récente de la procédure de versement des tarifs sociaux est intéressante en ce qu'elle montre qu'une automatisation est possible afin de réduire le nombre d'ayant-droit ne bénéficiant pas de la mesure. L'automatisation offre également un exemple intéressant de transfert d'informations entre fournisseurs d'énergie et administration publique.

Le programme Habiter mieux montre l'importance d'une coordination entre les différents acteurs impliqués (Agence nationale de l'habitat [ANAH], mais aussi travailleurs sociaux, communes, etc.) pour financer le reste à charge au-delà de l'aide de l'ANAH. Par ailleurs, ce programme pourrait générer de nouvelles informations comme les performances énergétiques après travaux, permettant d'évaluer ultérieurement l'efficacité de ce dispositif.

Évaluation des programmes de lutte contre la précarité énergétique.

– *Comment statuer sur l'efficacité des mesures de lutte contre la précarité énergétique ? Sont-elles des aides « palliatives » parant au plus pressé ou constituent-ils dans certains cas – et lesquels – le socle sur lequel peuvent s'appuyer des solutions plus pérennes ? Quelle est la perception par les ménages bénéficiaires de ces aides ?*

Force est de constater que l'évaluation des programmes de lutte contre la précarité énergétique

est aujourd'hui encore peu développée. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat : évolution de la notion de précarité énergétique ; absence d'organisme chargé d'évaluer les politiques de lutte contre la précarité énergétique ; éclatement des dispositifs à plusieurs échelles et entre de nombreux acteurs... Dans le cas du programme Habiter mieux, il serait entre autres important de centrer l'évaluation sur les gains énergétiques réels après rénovation. Toutefois, il est important de faire attention à ce que « le thermomètre ne coûte pas plus cher que le médicament » : à un déficit d'évaluation pourrait se substituer un trop-plein d'évaluation.

Gouvernance : le cas de Montreuil (département de la Seine-Saint-Denis)

– *Comment interagissent les acteurs de la précarité énergétique sur un territoire donné ? Comment les acteurs de ce territoire interagissent avec l'échelon national ?*

En matière de gouvernance, se posent des questions de temporalité, d'échelles et d'acteurs : le cycle des étapes n'est pas linéaire, plutôt constitué d'allers-retours entre étapes et de coexistences ; ces étapes se déclinent à l'échelle nationale, régionale et locale ; enfin, différents types d'acteurs (acteurs sociaux, acteurs centrés sur les questions énergétiques) sont engagés à chacune d'entre elles, sur la base de différents dispositifs.

L'exemple du territoire de Montreuil permet d'identifier quelques points saillants :

- chaque programme national (FSL, tarifs sociaux, Habiter mieux) regroupe différents acteurs, mais il y a un manque de coordination et d'échange de données entre ces politiques ;
- différents diagnostics de la précarité énergétique coexistent, notamment par le biais de documents de planification (plan climat énergie territorial, PCET), mais aucun ne fait aujourd'hui autorité, ce qui participe au flou ;
- il n'y a pas d'indicateur de suivi du phénomène stabilisé ;
- parmi les différents acteurs locaux engagés sur la question, il n'y a pas encore de chef de file ni de schéma d'organisation bien structurés au niveau local ;
- les conflits et incompréhensions autour des données, notamment avec les acteurs privés (distributeurs d'énergie) constituent des freins à une bonne gouvernance des politiques publiques. Clarifier les responsabilités de chacun et les procédures d'échange de données pourrait permettre d'améliorer la situation. Le projet de loi sur la transition énergétique apporte des éléments intéressants sous cette dimension.

Recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations tirées de l'étude. Pour le détail de chaque proposition, se référer à la partie 5 de l'étude.

1. S'entendre sur une conception de la précarité énergétique

Convoquer une conférence citoyenne pour définir un tableau de bord de la précarité énergétique logement et transport, mieux caractériser les contraintes et orienter les enquêtes statistiques futures.

2. Mieux diagnostiquer la précarité énergétique au niveau national

2.1. Réaliser une enquête biennale construite sur la base de Phébus (« performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie), pour mieux mesurer l'évolution temporelle du phénomène de la précarité énergétique et analyser les processus à l'œuvre.

2.2. Intégrer la précarité énergétique aux travaux sur la « carte vitale du logement ».

2.3. Améliorer la structuration des FSL pour suivre l'évolution de la précarité énergétique sur des pas de temps assez réduits, plus courts que les enquêtes statistiques nationales.

2.4. Mieux valoriser les données associatives (Croix-Rouge, Secours populaire, Secours catholique, etc.).

2.5. À moyen terme, lancer une réflexion plus générale sur une réforme large de la statistique publique au niveau des ménages.

3. Mieux diagnostiquer la précarité énergétique au niveau des territoires

3.1. Développer des guides des outils de spatialisations à destination des acteurs de territoire : collectivités, espaces info-énergie, etc.

3.2. Intégrer véritablement la précarité énergétique à la planification territoriale.

4. Détecter plus efficacement les ménages

4.1. Constituer des fichiers exhaustifs à l'échelle du ménage croisant revenu et énergie.

4.2. Renforcer les moyens alloués aux travailleurs sociaux.

4.3. Développer des circuits de détection de proximité.

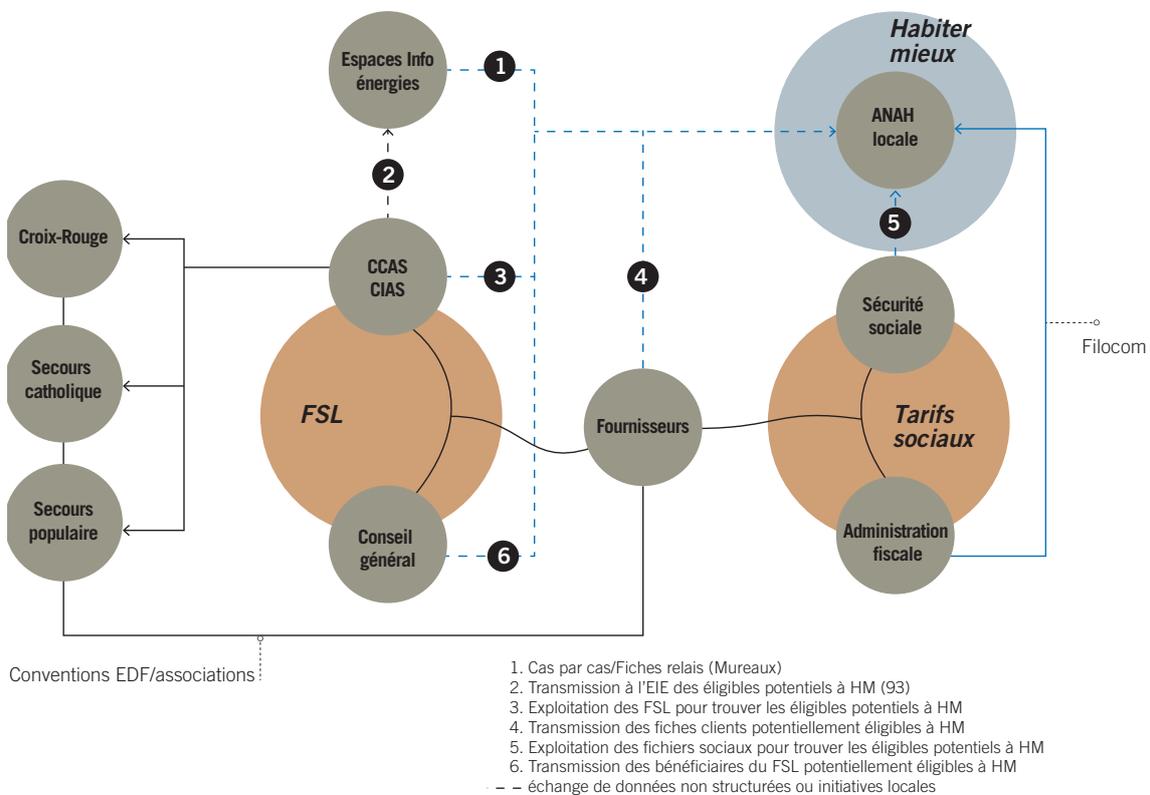
4.4. Faciliter l'accès aux fichiers des dispositifs d'aide (tarifs sociaux, FSL).

5. Évaluer les dispositifs existants

Développer l'évaluation quantitative et qualitative des programmes de lutte contre la PE.

Conclusion : différentes directions pour améliorer les politiques de lutte contre la précarité énergétique

Figure 1. Quels échanges de données entre les acteurs de la précarité énergétique sur un territoire ?



Cette étude porte sur le développement d'une forme nouvelle de politiques publiques : la lutte contre la précarité énergétique. À travers un examen approfondi des dispositifs existants, la mobilisation de cadre théoriques en sciences politiques et des entretiens avec une quarantaine d'acteurs (administrations locales et nationales, associations, chercheurs, entreprises), nous avons cherché à décrire et analyser l'écosystème de mesures et d'institutions luttant contre la précarité énergétique en France au milieu de la décennie 2010. Il s'agit notamment de comprendre comment se pose, au sein de cet « écosystème », la question des données et de l'accès à l'information et comment cet enjeu structure les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique aujourd'hui.

À travers cet exemple, nous étudions une politique publique « en train de se faire », un ensemble de mesures et de réseaux en cours de structuration. Le réseau d'acteurs est imparfaitement structuré et les mesures de lutte contre la précarité énergétique sont dispersées, peu coordonnées et des dimensions du problème sont encore laissées pour compte – comme la précarité énergétique transport. Pour autant, cet ensemble de politiques publiques existe bel et bien : plus de 3 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour lutter

contre la précarité énergétique dans le logement. Ces programmes viennent en aide à de nombreux ménages sur deux dimensions essentielles : les aides de court terme et l'accompagnement sur le long terme.

Ces dispositifs de court terme (qui aident les ménages à payer leurs factures et à ne pas avoir à arbitrer entre différents postes de consommation) et de long terme (qui ont pour objectif de lever structurellement le problème de la précarité énergétique dans le logement, via la rénovation thermique de ces derniers) font face à des enjeux de données qui peuvent se structurer selon six étapes : la représentation politique du phénomène de la précarité énergétique ; le diagnostic de ce phénomène au niveau national ; le diagnostic territorial ; la détection des ménages ; la mise en place des dispositifs ; et leur évaluation.

À chaque étape, des problèmes d'accès et de gestion de l'information différents se posent, appelant des solutions particulières. Ce n'est pas l'objectif de cette conclusion que de retracer ces enjeux ; il s'agit avant tout de rappeler que de nombreuses améliorations sont possibles, allant de simples ajustements des dispositifs actuels à des évolutions vers de nouveaux modèles de structuration des politiques de lutte contre la précarité énergétique.

C'est bien en cela que l'entrée par les données s'est révélée extrêmement riche : elle nous fournit en réalité des enseignements plus larges sur la mutation de nos politiques publiques pour faire face aux grands défis de notre époque, la transformation écologique de nos sociétés et la réponse aux crises sociales auxquelles nous sommes confrontés.

Cette étude montre en effet que pour mieux articuler les politiques de lutte contre la précarité et mieux gérer les données requises pour mener ces politiques, au moins trois modèles sont envisageables et se distinguent notamment par l'intensité et la direction des flux d'informations entre niveau local et national. Le premier modèle correspond à la prédominance du niveau national dans la lutte contre la précarité énergétique avec l'intégration de la précarité énergétique aux dispositifs nationaux de protection sociale. Dans ce modèle, une base de données exhaustive permettant de croiser efficacement données sociales et énergétiques constituerait l'épine dorsale des politiques de lutte contre la précarité énergétique. Elle permettrait notamment d'ajuster les politiques de soutien du type chèque énergie et de les verser automatiquement aux ménages concernés. Mise à la disposition des acteurs de terrain, cette base permettrait également de détecter les ménages afin de leur proposer des offres de rénovation thermique et de maîtrise de la demande énergétique. Les acteurs locaux, notamment associatifs, garderaient un rôle pour venir en aide aux ménages qui auraient été oubliés par les dispositifs calibrés au niveau national.

Le second modèle est le prolongement tendanciel du modèle actuel : des dispositifs nationaux et des dispositifs locaux fonctionnant de manière relativement indépendante. Au niveau national, un dispositif comme le chèque énergie permet d'apporter globalement un soutien aux ménages ayant de faibles revenus, mais n'est pas relié aux dispositifs locaux de rénovation énergétique. Les acteurs locaux mettent eux en place des dispositifs complémentaires de soutien ainsi que des aides de

long terme pour réduire les factures énergétiques et améliorer la performance énergétique des logements, sur la base d'informations recueillies au niveau local. Il s'agirait alors avant tout de mieux définir les rôles et les prérogatives de chaque acteur et de mieux organiser la gestion des données au niveau local.

Le troisième modèle verrait le primat de l'échelon local pour détecter et traiter la précarité énergétique. Les collectivités et les agences locales seraient chargées de repérer les ménages précaires énergétiques sur leur territoire, en partenariat avec le tissu associatif. Dans ce modèle, l'information recueillie par les acteurs de terrains permettrait de dimensionner les dispositifs locaux, mais pourrait aussi venir en aide au niveau national dans la mise en place d'un chèque énergie par exemple. Des procédures d'harmonisation (des fiches relais issues des travailleurs sociaux par exemple) seraient alors à mettre en œuvre pour que la remontée d'information soit efficace.

Pour chaque modèle, on voit ainsi s'esquisser une architecture différente de systèmes gestion de l'information, ce qui ne va pas sans soulever d'autres enjeux. De quel périmètre de données parle-t-on : des informations spécifiques à la précarité énergétique, des données relatives à la transition énergétique, ou à l'action sociale en général ? De quel degré de possession des données parle-t-on : un simple droit d'accès à certaines informations d'entreprise par exemple ou la détention et le stockage de l'information par un acteur public ?

Toutes ces questions n'ont pas de réponse facile. Elles renvoient à des conceptions parfois conflictuelles des rôles respectifs des différents acteurs de la transition écologique et de la modernisation de nos systèmes de protection sociale. Il est aujourd'hui temps d'y réfléchir ouvertement, pour que les évolutions en cours ne soient pas subies, mais reflètent bien des choix politiques discutés et assumés – répondant aux attentes des citoyens et aux défis individuels et collectifs auxquels ils sont confrontés. ■

INTRODUCTION

« Il y aujourd'hui plus de 4 millions de ménages précaires énergétiques en France ». Ce chiffre a été martelé pendant des années dans le débat public sur la précarité énergétique. La plupart des articles de presse ou des discours sur le sujet le citent. Mais qui sont ces quatre millions – voire cinq millions selon les dernières analyses – de ménages précaires, soit un ménage français sur six ? À y regarder de près, le chiffre des 4 millions renvoie à une estimation imparfaite du phénomène, du fait d'un double problème de qualification et de quantification. Qualification difficile, car le concept désigne un phénomène protéiforme à la croisée d'enjeux sociaux, économiques et énergétiques. Mesure difficile, car la statistique nationale n'a jusqu'à présent pas porté attention à ce phénomène de manière explicite, et parce qu'il est difficile de quantifier ce qui n'a pas été correctement qualifié...

Toujours est-il qu'un important réseau d'acteurs s'est développé depuis quinze ans pour lutter contre la précarité énergétique. Tantôt en modifiant des dispositifs existants, tantôt en en créant de nouveaux, les acteurs ont tenté de mieux diagnostiquer, mieux détecter et venir en aide de manière plus efficace aux précaires énergétiques. Et le chiffre des 4 millions a été utilisé médiatiquement comme un argument obligeant les pouvoirs publics à réagir, et qu'importe alors qu'il soit approximatif ou repose sur des définitions controversées. Dans le même temps, la fragilité de ce chiffre renvoie aux difficultés concrètes de définition et de mise en place des politiques de lutte contre la précarité énergétique auxquelles font face ces acteurs. Cela suscite quelques interrogations, qui motivent cette étude.

Sur quelles informations fiables les pouvoirs publics et les acteurs locaux se fondent-ils alors pour diagnostiquer le problème, identifier les ménages précaires énergétiques et leur venir en aide ? Quelles sont les principales difficultés ? Sachant que les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique ont des besoins précis pour identifier les ménages et leur venir en aide en tenant compte de leurs caractéristiques propres, en prenant en compte caractéristiques socio-économiques, performance des systèmes techniques et pratiques environnementales et de consommation. Comment surmonter ces obstacles et améliorer les politiques publiques sur la base d'une meilleure maîtrise des données ? Enfin, comment administrer ces informations « socio-énergétiques » sur les ménages ? De manière centralisée, dans des bases statistiques nationales ? Ou en accordant une importance prépondérante aux acteurs locaux et notamment les travailleurs sociaux ?

Les acteurs du monde de la précarité énergétique débattent eux-mêmes de cette question des données : de quel manque de données parle-t-on ? À quoi serviraient des données plus précises ? Comment échanger et gérer ces données entre acteurs et se concerter ? Il nous est ainsi apparu nécessaire de faire le point sur l'état des débats, des manques et des propositions de réponses à l'enjeu des données dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique.

À travers ces enjeux de données, il s'agit d'observer l'émergence d'une nouvelle forme de politique publique, à la croisée des enjeux environnementaux et des enjeux sociaux : une politique « social-environnementale ». La lutte contre la précarité énergétique est en effet un enjeu central de la transition écologique, afin de garantir son

efficacité, son équité et son acceptabilité. Efficacité, car la précarité énergétique est l'illustration la plus évidente que notre système énergétique est vulnérable face à la volatilité des prix de l'énergie, et que nos systèmes techniques doivent être renouvelés. Équité, car les services que l'énergie rend sont essentiels et qu'il est indispensable de les rendre accessibles à l'ensemble de la population. Il s'agit également de partager avec l'ensemble de la population, y compris les plus modestes, l'objectif de réduire nos impacts environnementaux. Acceptabilité, car sans solution à la précarité énergétique, de nombreuses mesures environnementales jouant sur les prix ou la contrainte afin de modifier les comportements n'apparaissent pas acceptables socialement. Enfin, aborder par l'énergie la problématique plus large de la précarité et de la pauvreté, c'est se donner la possibilité d'identifier de nouvelles solutions pour traiter ces phénomènes *via* d'autres moyens et acteurs. Dans ce cadre, il s'agit notamment de savoir articuler au plus près des ménages soutien de court-terme (paiement de facture) et mise en place de solutions pérennes à long terme (rénovation).

La présente étude a donc vocation à traiter trois grandes questions : i) comment sont structurés à la fois le réseau d'acteurs et les outils de lutte contre la précarité énergétique en France? ii) quels sont les enjeux spécifiques de données auxquels ces acteurs sont confrontés et quelles réponses y apporter? iii) quels enseignements tirer de l'étude de cette nouvelle politique « social-écologique » sur la gouvernance de la transition écologique dans son ensemble?

1. PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Aujourd'hui, nous définissons en France un individu en précarité énergétique comme « toute personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat » (Loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010). Cette définition est centrée sur le logement sans y intégrer la mobilité. Plus généralement, la mobilité est une dimension de la précarité énergétique aujourd'hui peu prise en compte même si les initiatives les plus récentes, par exemple dans le cadre de l'Observatoire national de la précarité énergétique, traitent à la fois du logement et de la mobilité (Jouffe, 2012). La notion de coût résidentiel, qui ré-émerge actuellement, permet également de saisir les arbitrages entre ces deux dimensions.

La définition légale de la précarité énergétique reste qualitative et imprécise comme le montre le vocable employé : « difficultés particulières », « besoins élémentaires », « inadaptation ». Elle évoque néanmoins la multi dimensionnalité du phénomène en pointant du doigt deux causes de précarité énergétique : des revenus trop faibles ou un logement pas adapté. En élargissant le propos, la situation économique du ménage, l'état énergétique et l'équipement du logement, la distance domicile-lieu de travail, l'offre de transports en commun, les modalités d'usage de l'énergie et les prix de l'énergie sont autant de facteurs à prendre en compte pour déterminer une situation de précarité énergétique (Arene, 2012). Ses conséquences sur la santé, bien qu'encore peu étudiées, semblent également avérées selon la Fondation Abbé-Pierre (2013) et l'ORS (Host *et al.*, 2014). Ainsi, la précarité énergétique renvoie tout autant aux politiques d'habitat et d'urbanisme qu'aux politiques sociales, environnementales et énergétiques.

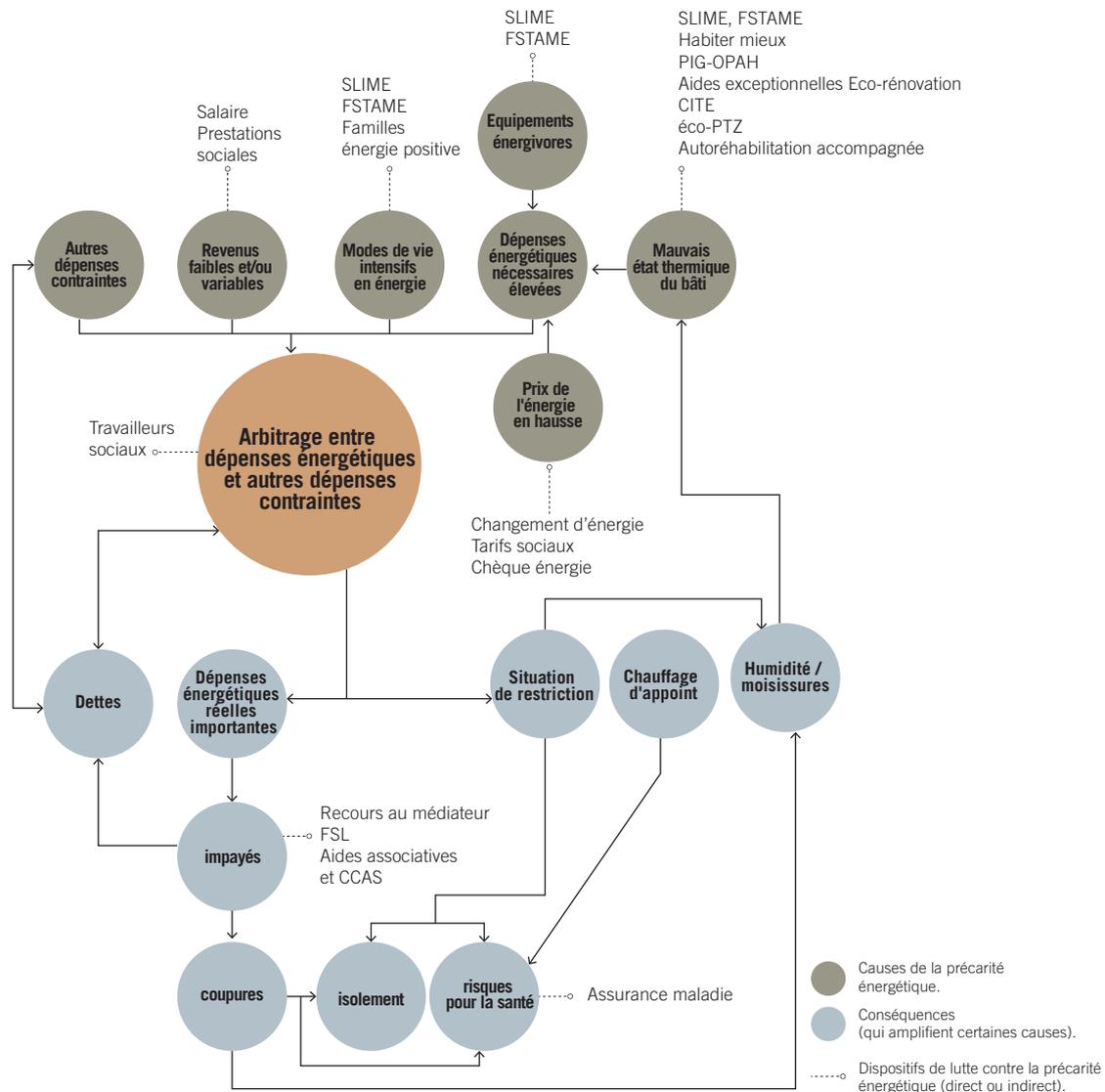
Le caractère très général de la définition légale et la multiplicité des champs politiques de la précarité énergétique rendent particulièrement instructive une caractérisation de celle-ci « par le bas », c'est-à-dire à travers une double cartographie des acteurs et des dispositifs de lutte contre la précarité. En effet, c'est l'analyse des modalités de ces dispositifs (finalité, échelle spatiale...) – dispositifs issus eux-mêmes des interactions multiples et des rapports de force entre acteurs – qui va permettre de construire l'objet politique « précarité énergétique ». De plus, la précarité énergétique peut se concevoir à travers l'analyse du processus qui y mène et des conséquences qui en découlent. Comme toute précarité, la précarité énergétique est en effet un phénomène instable qui évolue dans le temps : un logement mal isolé et non chauffé (en cas de restrictions) va avoir tendance à encore plus se dégrader (apparition de moisissures, etc.). De même, des impayés d'énergie peuvent faire rentrer un ménage dans la spirale de l'endettement. Ainsi, afin de saisir pleinement les ramifications de ce phénomène, c'est bien l'engrenage complet de la précarité énergétique qu'il s'agit de prendre comme objet d'étude (rapport Pelletier, 2009).

1.1. Analyse des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

Pour étudier ces dispositifs, de nombreuses grilles d'analyse se retrouvent dans la littérature, à l'aune de deux questions principales : ces dispositifs

1. Cette démarche s'inspire notamment des travaux de B. Latour, voir par exemple Latour (1989).

Figure 1. Le processus de la précarité énergétique et les dispositifs de lutte



s'attaquent-ils spécifiquement à la précarité énergétique (Arene, 2012) ? Sont-ils centrés sur les ménages ou sur le logement (Poutrel, 2014) ?

Ces distinctions sont intéressantes, mais pour avoir une vision plus complète du phénomène, nous avons choisi de reprendre de manière détaillée le processus de la précarité énergétique : quelles sont les causes qui mènent un ménage à devoir arbitrer entre ses dépenses énergétiques liées au logement et d'autres dépenses contraintes (nourriture, dettes, etc..) ? Quelles sont les conséquences d'un tel arbitrage ? Une fois ce processus décrypté, il est alors possible de spécifier l'entrée adoptée par chaque dispositif de lutte contre la précarité énergétique (Figure 1) : l'état thermique du logement, le budget des ménages ou la santé des ménages par exemple.

Nous reprenons dans le Tableau 1 les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique en décrivant de manière succincte leur but et leur porteur. Nous retrouvons ici un trait typique de la lutte contre la précarité énergétique sur lequel nous reviendrons dans le reste de l'étude : il existe une multitude de dispositifs qui ont des entrées diverses (logement, énergie, sociale, santé...) sans de véritable coordination entre tous ces programmes. Notons que la dimension mobilité apparaît ici de manière indirecte dans le poste « autres dépenses contraintes ».

À ces dispositifs, il faut ajouter le travail des structures d'accompagnement type Espaces info énergies qui informent et conseillent les particuliers sur l'ensemble des sujets touchant à l'énergie de manière neutre et gratuite.

Tableau 1. Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

Objet du dispositif		Outils	But	Porteurs
Arbitrage entre dépenses énergétiques et autres dépenses contraintes	prix de l'énergie en hausse	Chèque énergie	Réduire la facture énergétique des ménages pauvres	État
		Tarifs sociaux	Réduire la facture énergétique (gaz et électricité) des ménages pauvres	État – fournisseurs
		changement d'énergie	Passer à des énergies moins onéreuses	collectivité – gestionnaire de réseau
	mauvais état thermique du bâti	CITE	Financer des travaux de rénovation thermique	État
		éco-PTZ		
		Aides Exceptionnelles éco-rénovation		
		Auto-réhabilitation accompagnée	Accompagner les ménages dans la réappropriation et la rénovation de leur logement	Compagnons Bâtisseurs
		Toits d'abord	Transformer des passoires thermiques en logements d'insertion	FAP
		Habiter mieux	Financer des travaux de rénovation thermique en faveur des ménages défavorisés	ANAH
		PIG – OPAH	Mettre en œuvre des politiques locales en matière de réhabilitation du parc de logements privés	ANAH – collectivités
	équipements énergétiques énergivores	SLIME – FSATME	Repérer les ménages en situation de précarité énergétique et les accompagner vers des solutions ad hoc	Collectivités
	modes de vie intensifs en énergie	Familles énergie positive	Sensibiliser à un usage plus raisonné de l'énergie	ANAH / collectivités
	revenus faibles et/ou variables	Salaires	Augmenter les ressources des plus précaires	État
Prestations Sociales type CAF				
	Accompagnement du budget par les travailleurs sociaux	Accompagner les ménages pour gérer au mieux leur budget	CCAS/CIAS – Associations sociales	
Impayés	FSL – énergie	Aider les ménages à régler leurs factures d'énergie	Département	
	Aides associatives		Associations Sociales	
	Aides CCAS-CIAS		CCAS / CIAS	
	Recours au Médiateur de l'énergie	Informers les ménages de leurs droits et intervenir auprès des fournisseurs	MNE	
Risques pour la santé	Assurance maladie	Permettre aux personnes de -se soigner à moindre coût	Etat	

Présentation des dispositifs phares en matière de lutte contre la précarité énergétique

Habiter mieux : programme national géré par l'ANAH qui visait initialement la rénovation thermique de 300 000 logements de ménages en situation de précarité énergétique sur la période 2010-2017. À l'origine ciblé sur les propriétaires occupants, il a été élargi aux propriétaires bailleurs en 2013. Au niveau local, sa mise en place est gérée à travers la signature de contrats locaux d'engagement (CLE) qui réunissent les différents acteurs pertinents du territoire (État, fournisseurs d'énergie, collectivités, services sociaux...).

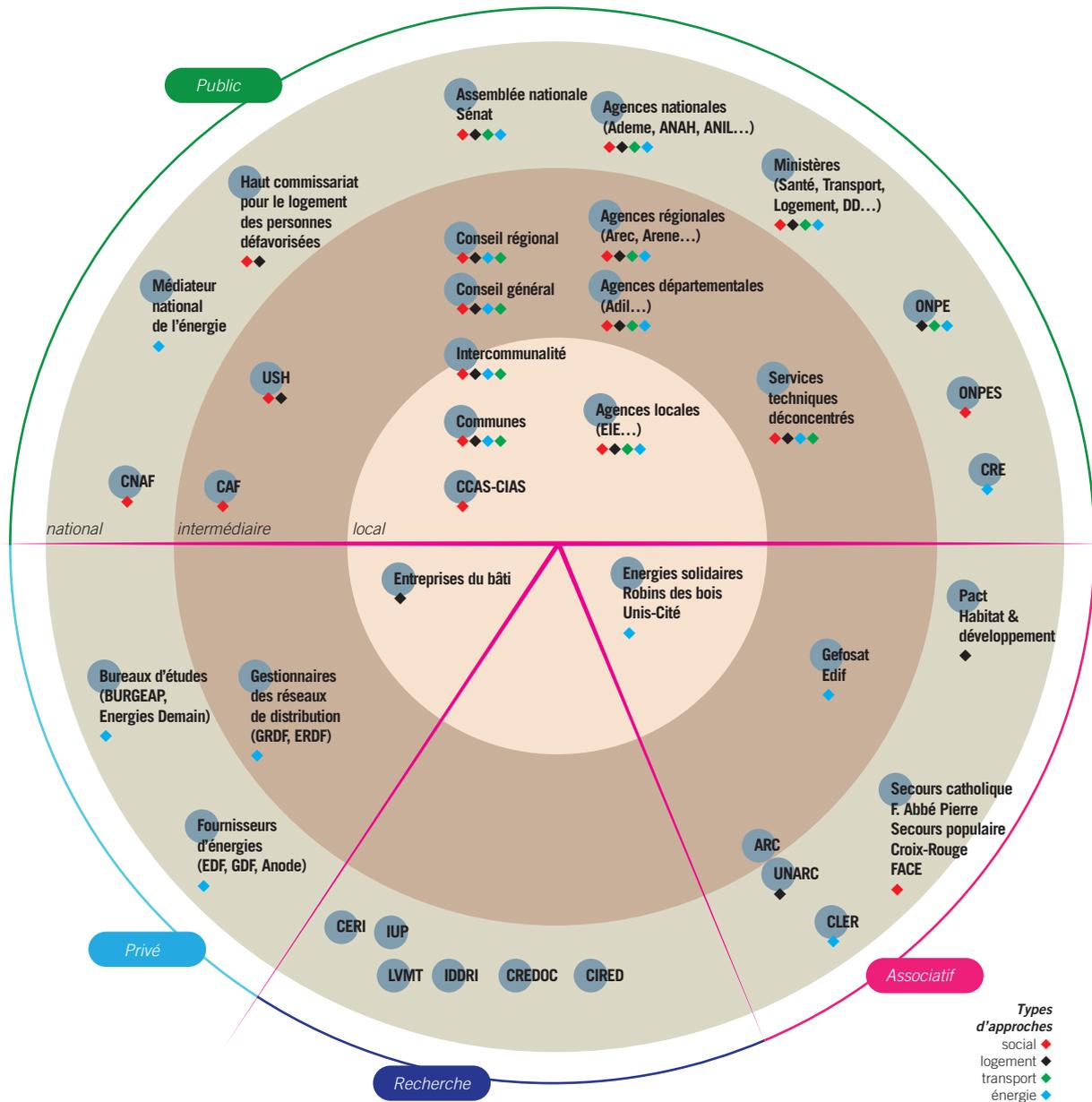
Tarifs sociaux de l'énergie : déduction forfaitaire accordée aux 4 millions de ménages les plus modestes (éligibles à la CMU-C ou à l'ACS) sur leur facture énergétique. Elle représente en moyenne

entre 50 et 200 euros par an de réduction, uniquement sur le gaz et l'électricité. La loi Brottes a automatisé en 2012 leur attribution à travers le croisement entre fichiers de l'assurance maladie, de l'administration fiscale et des fournisseurs d'énergie.

Chèque énergie : introduit dans la loi sur la transition énergétique pour remplacer les tarifs sociaux. La différence est triple : il est étendu à toutes les énergies ; son ciblage ne repose que sur des données de revenu pour plus de simplicité ; il doit pouvoir être utilisé également pour améliorer l'efficacité énergétique de son logement (ce dernier point restant particulièrement flou en termes de faisabilité²).

2. Voir <http://www.iddri.org/Tribunes/Le-cheque-energie-une-mesure-a-perfectionner>

Figure 2. Cartographie des acteurs



Fonds de solidarité pour le logement – énergie (FSL – FSE) : gérés au niveau départemental, ils viennent en aide aux ménages en proie à des impayés d'énergie et/ou menacés de coupures par leur fournisseurs énergétique. Les critères d'attribution et les montants de ces aides sont hétérogènes et dépendent de chaque Conseil général.

Forfait charges des aides au logement : les aides au logement versées par la CAF contiennent un forfait charges, ce qui représente au total plus de 2 milliards d'aides énergie par an.

1.2. Analyse des acteurs de l'écosystème de lutte contre la précarité énergétique

Au niveau des acteurs impliqués, plusieurs grilles de lectures font également sens : axe de compétence (énergie, logement, social), étape d'intervention (représentation politique du phénomène, diagnostic, détection, mise en œuvre, évaluation), nature juridique (public, privé, associatif) ou encore échelle d'intervention (local,

intermédiaire, national). La cartographie suivante (Figure 2) permet d'analyser la politique publique de lutte contre la précarité énergétique comme une politique éclatée en une myriade d'acteurs sans gouvernance précise : les acteurs du logement, du social et de l'énergie l'abordent sans qu'aucun d'entre eux n'apparaisse réellement comme chef de file sur la thématique. La lutte contre la précarité énergétique est ainsi symptomatique d'un « fonctionnement en silo » des politiques publiques.

2. ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Dans cette partie, nous exposons notre méthodologie d'analyse sur la base des enseignements de la littérature traitant de la précarité énergétique et des données.

2.1. Les données existantes et les enjeux posés par la littérature

Il s'agit ici de préciser la nature des données en jeu dans le cadre des politiques de lutte contre la précarité.

2.1.1. De quoi parle-t-on ?

Le terme « données » est utilisé dans le débat public de manière générale, sans qu'on sache toujours ce à quoi il réfère. Or, ce que recouvre le concept de « donnée » n'a rien de stable et diffère selon le champ d'étude concerné (statistique, informatique, sciences de gestion, sciences de l'information et de la communication...). La donnée est généralement considérée comme le niveau le plus élémentaire de structuration de l'information. Il s'agit alors de ne pas confondre donnée et indicateur, qui sont tous deux des représentations simplifiées de la réalité. Un indicateur se définirait en effet comme une méthodologie pour synthétiser des données afin de les rendre plus facilement appréhendables. Sur la base de différentes données (revenu disponible des ménages et dépenses énergétiques), l'approche par le taux d'effort énergétique est ainsi un indicateur parmi d'autres permettant de quantifier un nombre de précaires énergétiques. Dans cette étude, le terme « données » renvoie à des informations quantitatives (enquêtes statistiques par échantillonnage, enquêtes exhaustives, fichiers administratifs...) ou qualitatives (diagnostic d'un travailleur social par exemple) utilisées pour qualifier ou traiter le problème de la précarité énergétique. Nous les détaillons au point suivant.

2.1.2. Description des différentes données utilisées pour la précarité énergétique

Les données liées à la précarité énergétique, loin de répondre à un canon commun, sont diversifiées tant dans leur contenu que dans leur forme. Le Tableau 2 résume ainsi les différents types de données par mode de production, et indique les principaux enjeux posés.

On retiendra d'abord d'un tel tableau la diversité des formes de données disponibles dans le champ de la précarité énergétique (enquêtes statistiques, fichiers administratifs, données des travailleurs sociaux, etc.) et la variété de leurs producteurs (administrations étatiques, collectivités, associations, secteur privé, etc.). En matière d'enjeux soulevés par les différents types de données, un élément clé à retenir est la nature profondément différente d'un fichier exhaustif, tel que celui de l'administration fiscale, et d'une enquête statistique, comme celles réalisées par l'Insee sur le logement par exemple. Les données du premier permettent d'associer un dispositif qui touchera chaque Français (le prélèvement de l'impôt dans ce cas) : les données sont alors très fiables, individualisées, souvent exhaustives et actualisées dans le temps. Les données de la seconde servent avant tout à améliorer notre connaissance globale de la situation des ménages français pour le logement : elles nécessitent un échantillonnage, sont moins précises et ne sont pas actualisées tous les ans.

À différents usages et objectifs correspondent donc différents types de données. Enfin, chaque donnée pose une question de fiabilité – *la réponse est-elle robuste ? L'échantillon est-il représentatif ?* – et d'accès – *qui en est propriétaire ? Y a-t-il un enjeu de protection de la vie privée ?* – pour son utilisation.

2.1.3. Enjeux associés aux données dans la littérature sur la précarité énergétique

Le constat du manque de données sur la précarité énergétique semble être un leitmotiv dans la littérature existante et ce tant du point de vue des articles de recherche que des documents à visée plus opérationnelle. Ainsi, dans le cadre du Plan bâtiment Grenelle, le rapport Pelletier sur la précarité énergétique (2009) note que « l'état actuel des connaissances du phénomène et surtout le manque de données disponibles rend toute quantification précise difficile ». De même, pour Devaliere (2008a), chercheuse au CSTB, « la précarité énergétique est difficile à quantifier et à qualifier, car peu d'informations sont accessibles, elles sont dispersées et peu homogènes ». Ainsi, l'absence de données suffisamment fiables serait un handicap à une meilleure prise en compte de

Tableau 2. Les différentes données sur la précarité énergétique

Type de données	Exemples ¹	Définition	Principaux enjeux soulevés
Enquêtes statistiques	BMS (DREES), SRCV (Insee), ENTD (SOeS), ENL (Insee), BDF (Insee), Recensement (Insee), Phébus (Insee), OPEN (ADEME), Consommations du secteur résidentiel (CEREN), EMD	Enquête par sondage nécessitant un échantillonnage préalable	Représentativité de l'échantillon (biais d'échantillonnage), fiabilité des données récoltées, renouvellement des données, accès aux données
Enquêtes exhaustives	RPLS (SOeS), ORS triennal (DGALN)	Recensement exhaustif par enquête	Centralisation des données, fiabilité des données, renouvellement des données
Fichiers administratifs	Fichiers fiscaux, FILOCOM (MEDD), PEGASE (SOeS), Prestations familiales (CNAF – CCMSA), Sit@del2 (SOeS)	Fichiers exhaustifs et individualisés de l'administration française	Protection des données privées, accès aux données.
Fichiers clients	Clients EDF, GDF...	Base de données des clients d'une entreprise privée	Accès aux données, propriété des données, protection des données privées
Données accolées à un dispositif existant	Observatoire des coûts de travaux en réhabilitation (ANAH), données FSL, données sur les tarifs sociaux	Base de données des bénéficiaires et/ou des actions dans le cadre d'un programme existant	Protection des données privées, accès aux données, centralisation des données, fiabilité des données
Modèle statistique	Modélisation de l'ANAH, étude de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur, EQUITEE (Burgeap), ENERTER (Énergies demain), MOBITER (Énergies demain)	Extrapolation statistique par rapport à un jeu de données existant	Fiabilité des données produites, croisement de différentes bases de données, spatialisation des données, propriété des données, accès aux données, protection des données privées
Données de terrain	Base des DPE (ADEME), Fichiers associatifs et des CCAS	Données produites localement	Homogénéité des données, structuration des données, fiabilité des données, centralisation des données, accès aux données
Autres	Carte Vitale du Logement ; Linky	N.A.	N.A.

la précarité énergétique. C'est d'ailleurs bien dans cette perspective qu'a été fondée l'ONPE (Observatoire national de la précarité énergétique) en 2012 : créer une instance à même de répertorier les données existantes et de produire de nouvelles sources communes d'information (Cherel, 2013). L'étude de faisabilité de l'ONPE (Devaliere, 2010) relève néanmoins différentes lectures de cette problématique : si la majorité des acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique notent effectivement un problème de données, certains l'envisagent comme un déficit de production tandis que d'autres insistent plutôt sur la dispersion et l'éclatement des différentes sources d'information. Plus globalement, six problèmes de données – souvent corrélés – peuvent être répertoriés dans la littérature.

a) Déficit de données fiables

Il s'agit de données qui n'existent pas ou sont trop lacunaires pour être exploitées. Dans le cas français, un tel manque concerne par exemple la performance énergétique du bâti. Ainsi, il est impossible d'établir des consommations théoriques en énergie (nous entendons par ce terme les consommations en énergie nécessaires pour

satisfaire une certaine norme de confort ou de température intérieure).

b) Dispersion des données

Le domaine de la précarité énergétique comprend, on l'a vu, une multitude d'acteurs actifs sur les différentes dimensions (voir la cartographie d'acteurs, Figure 2). Or ces acteurs diffèrent à la fois par leur nature (privée, publique, associative), l'échelle de leur action (du local au national en passant par une multitude de niveaux) et leur approche (angle social, rénovation du bâti, etc.). Se pose alors la question de la gouvernance appropriée et notamment de l'articulation entre systèmes locaux et nationaux nécessaire au bon pilotage des politiques de lutte contre la précarité énergétique et à un partage efficace des données entre acteurs.

c) Hétérogénéité des données et difficultés de croisement

Ce point va de pair avec la dispersion des données, puisque la multiplicité d'acteurs peut s'accompagner de méthodologies différentes dans la production de données. Cette hétérogénéité se retrouve également sur un plan statistique : la multidimensionnalité du phénomène (énergie liée au

Encadré 1. L'émergence du Big Data et de l'Open Data

Les « nouvelles » données et le phénomène des « données de masse » (Big Data) résultent de la conjonction entre des dispositifs générant beaucoup de données (utilisation d'Internet, téléphonie mobile, compteurs in situ) et des outils informatiques permettant de les traiter (hausse de la puissance de calcul, nouvelles méthodes de gestion) (CGSP, 2013). Ces « nouvelles données » sont ainsi caractérisées par leur masse (quantité), la variété de leur format par rapport aux sources traditionnelles (requêtes google, images) ainsi que par la vitesse de leur actualisation et de leur analyse (parfois en temps réel). Elles soulèvent par la même des interrogations sur leur véracité (question par exemple de la fiabilité des données issues des réseaux sociaux) (CSGP, 2013). Source d'opportunités pour les acteurs privés et publics en termes d'augmentation de l'efficacité des processus existants et de développement de nouvelles activités, ce phénomène présente également des risques en termes de respect de la vie privée, de confidentialité et de liberté individuelle (CGSP, 2013).

Il n'y a pas une dimension spécifique des Big Data dédiée à la problématique de la précarité énergétique. Simplement la généralisation des compteurs dits « intelligents » pourrait améliorer la connaissance des consommations énergétiques des ménages (précision, fréquence d'actualisation, gestion). On peut aussi imaginer la mise à contribution des NTIC par d'autres voies que les compteurs (repérage par sms, auto-déclaration sur Internet). Mais se posent alors des enjeux notamment en termes d'encadrement juridique et de coût-efficacité.

La logique du Big Data est de rassembler le maximum d'informations sans se doter d'un modèle théorique a priori. C'est l'analyse des corrélations entre ces données qui va permettre de déterminer la finalité du traitement. Se pose donc une question de l'adéquation entre de telles pratiques et les principes de la CNIL dont la finalité et la proportionnalité dans l'acquisition de données font partie.

Parallèlement au Big Data se développe depuis plusieurs années en France une dynamique d'ouverture des données produites notamment par des collectivités publiques ou dans le cadre de service public². L'« open data » vise à mettre à disposition de tous des données qui jusqu'à alors n'étaient pas disponibles. Cela vise à la fois des objectifs démocratiques – droit d'accès aux documents administratifs et transparence – et économiques – développement d'innovations ou amélioration de services³. L'État ainsi que de nombreuses collectivités locales ont leur plateforme d'open data. Ces données peuvent être de nature variée : au niveau local, cela peut aller du plan du territoire et des réseaux aux horaires des transports en commun en passant par la délibération des décisions publiques ou des fonds documentaires⁴ ; au niveau national, ce sont des données sur l'éducation ou la santé par exemple qui pourront être consultées.

Que retenir de ces deux dynamiques de massification et d'ouverture pour notre questionnement ?

D'une part, c'est un élément de contexte structurant sur l'évolution de la place des données dans la société qui permet de juger de la situation dans un champ particulier, ici la précarité énergétique. Les données générées par ces deux mouvements peuvent apporter des réponses à des enjeux existants en matière de précarité énergétique : au-delà des compteurs intelligents, l'ouverture des données dans le cadre d'activités de service public pourrait par exemple améliorer la connaissance locale en ce qui concerne la gestion des infrastructures. Et un dispositif comme la carte vitale logement portée par le Plan bâtiment durable (PBD, 2014), qui doit permettre de construire une meilleure connaissance du parc de logements dans la durée, se revendique également de ces deux dynamiques. D'autre part, ces deux dynamiques soulèvent de nouveaux enjeux spécifiques au champ de la précarité énergétique, qu'il faudra répertorier, analyser et auxquels il faudra répondre.

Tableau 3. Les problèmes de données référencés dans la littérature

Quel problème de données ?	Références	Pistes d'explication
1) Déficit de données fiables	Devaliere (2008b), ONPE (2013a), Puca (2012), Rapport Pelletier (2009), ADEME (2006), Tyzsler <i>et al.</i> (2013), SOeS (2012), Elias (2008), Host <i>et al.</i> (2014), Jouffe (2012)	Coût trop élevé, problématique non posée jusqu'à alors
2) Dispersion des données	Le Roux (2014), Devaliere (2008a), Devaliere (2008b), Poutrel (2014), Bally <i>et al.</i> (2011), Dubois (2012), Mertiny (2012), Jouffe (2012)	Diversité des acteurs, absence de guichet unique, production locale des données
3) Hétérogénéité des données et difficultés de croisement	Le Roux (2014), Tyzsler <i>et al.</i> (2013), Devaliere (2008a), Devaliere (2008b), Poutrel (2014), PUCA, Dubois (2012), SoES (2012), Jouffe (2012)	Multi-dimensionnalité du phénomène et différences de méthodologie pour une même mesure (DPE)
4) Limites vis-à-vis de la protection des données personnelles	Arene (2012), Bally <i>et al.</i> (2011), Dubois (2012), Host <i>et al.</i> (2014), Mertiny (2012), Jouffe (2012)	secret statistique, secret professionnel
5) Limites vis-à-vis de la propriété des données (données d'entreprises)	Cler (2013), Sipperec (2012), Dubois (2012), Mertiny (2012), Jouffe (2012)	Données commercialement sensibles, peur de la concurrence
6) Renouvellement trop lent des données	Poutrel (2014), ONPE (2013), Tyzsler <i>et al.</i> (2010), Le Roux (2014), Jouffe (2012)	Périodicité des enquêtes statistiques (ENTD, ENL)

logement, énergie liée au transport, ressources, prix de l'énergie) nécessite en effet de croiser différentes bases de données pour le caractériser. Et ce croisement, en cas d'unités statistiques différentes ou d'un trop faible nombre de variables communes entre les fichiers, n'est pas forcément possible ou alors au prix d'une fiabilité restreinte.

Si différentes techniques de croisement de bases existent, le mécanisme de base est explicité ici : nous voulons croiser les bases n°1 et n°2 pour obtenir la variable (z) dans la base n°3. Par exemple, nous cherchons à lier dépenses en énergie et revenus du ménage. La base n°1 contient les premières, la base n°2 les seconds.

Base n°1

	variable (a)	...	variable (d) (date du logement)	...	variable (s) (surface du logement)	...	variable (e) (dépenses en énergie)
ménage 1			g1		p1		z1
ménage 2			g2		p2		z2
...		
ménage n			gn		pn		zn

Base n°2

	variable (r) (revenu du ménage)	variable (d) (date du logement)	...	variable (s) (surface du logement)	...
ménage 1'				g1'		p1'	
ménage 2'				g2'		p2'	
...				
ménage n'				gn'		pn'	

Nous allons procéder de la façon suivante :

1) repérer les variables communes entre les deux tableaux, ici les variables (g) et (p) (date du logement, surface du logement).

2) exprimer la variable (e) (dépenses en énergie) en fonction des variables (d) (date du logement) et (s) (surface du logement), à savoir : $e = f(d,s)$ par des outils économétriques (régression).

3) appliquer l'équation économétrique précédente ($e=f(d,s)$) au tableau n°2

Nous pouvons alors associer pour chaque ménage de la base n°2 un revenu avec des dépenses énergétiques.

	variable (r) (revenu du ménage)	variable (d) (revenu du ménage)	...	variable (s) (surface du logement)	...	variable (e) (dépenses en énergie)
ménage 1'				g1'		p1'		z1' = f(g1',p1')
ménage 2'				g2'		p2'		z2' = f(g2',p2')
...			
ménage n'				gn'		pn'		zn'

Plusieurs problèmes se posent lors du croisement des bases :

- *faisabilité* : il est nécessaire que les deux tableaux aient la même unité statistique et comportent au moins une variable commune. Dans l'idéal, il faudrait aussi que les deux bases soient issues de procédures d'échantillonnage strictement identiques.
- *incertitude sur le croisement* : deux types d'incertitudes se conjuguent : celle sur les variables (d), (s) et (e) de la Table 1 va se propager au cours du croisement, puis la fiabilité du croisement va dépendre dans quelle proportion les variables (p) et (g) expliquent les variations (ce qu'on détermine par exemple par le calcul d'un coefficient de corrélation).

d) Limitation juridique d'accès aux données à caractère personnel

Par « données à caractère personnel », la loi entend « toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres » (Loi n°78-17 du 6 janvier 1978). Toute velléité d'exploitation fine de données se heurte ainsi aux règles juridiques liées à la confidentialité des données personnelles. Le secret statistique repose notamment sur le principe de « l'impossibilité d'identification », c'est-à-dire qu'il ne doit pas être possible d'identifier un ménage, un individu ou une entreprise à travers l'exploitation d'une base (INSEE, 2010). Par exemple, le minimum statistique, c'est-dire le nombre de ménages qu'une maille géographique doit comporter au minimum, est placé à 11 (INSEE, 2010). Si le nombre de ménages est inférieur, il pourrait permettre l'identification individuelle : on choisit dans ce cas d'agréger la zone concernée avec la zone voisine. Notons que le secret statistique peut être dépassé lorsqu'un mandat précis justifie l'identification (par exemple, l'administration fiscale

3. Cela afin de pouvoir étudier des corrélations entre cette variable (z) et une ou plusieurs variables de la base n°2.

doit pouvoir identifier tel ou tel ménage, tout comme les différents mécanismes de protection sociale). L'exploitation des fichiers administratifs à des finalités autres que celle ayant justifiées leur constitution répond néanmoins à des critères très précis en ce qui concerne la protection de ces données personnelles (passage devant le comité du secret notamment).

e) Restriction d'accès aux données d'entreprise

La question du régime de propriété lié aux données est repérée dans la littérature comme un enjeu de taille en matière de lutte contre la précarité énergétique. L'accès par des acteurs tiers à des données possédées par des acteurs privés peut en effet constituer un point de friction. Cette problématique doit être analysée à l'aune de deux questions : à qui appartiennent les données ? Quelles sont les procédures d'accès à ces données et sous quelle forme ? Cet enjeu deviendra encore plus prégnant avec l'arrivée prochaine de nouvelles données, notamment issues des compteurs dits « intelligents » pour le gaz et l'électricité.

f) Renouvellement trop lent des données

Ce renouvellement trop lent des données renvoie à la périodicité des enquêtes statistiques. Par exemple l'Enquête nationale transports et déplacements (ENTD) ne se renouvelle que tous les dix à quinze ans, ce qui pose forcément la pertinence d'exploiter des données qui ne reflètent plus forcément la situation présente. Un exemple est frappant pour la précarité énergétique : le rapport de l'ONPE daté de 2014 utilise encore des données datées de 2006 (date de la dernière enquête nationale logement).

CONCLUSION

L'analyse bibliographique permet d'identifier ces 6 grands types de difficultés et de confirmer notre constat initial : il y a bien des enjeux liés aux données pour les politiques de lutte contre la précarité énergétique. Mais si ce constat de problèmes liés aux données est partagé dans la plupart des études, la mise en rapport de ces problèmes avec un besoin précis est souvent abordée de manière très peu étayée et/ou de manière implicite. Ainsi, sous une même terminologie, les problèmes soulevés sont souvent différents dans la mesure où ils se rapportent à des stades distincts des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique. Pour aller plus loin, il est donc nécessaire d'établir un cadre théorique de ces politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique et d'interroger les enjeux de données y attendant, en gardant à l'esprit les types de problèmes identifiés dans cette partie.

2.2. Analyse par le besoin : des données socio-énergétiques, pour quoi faire ?

2.2.1. Littérature théorique – Politiques publiques et données

Les sciences politiques ou sciences de la gestion ont depuis longtemps étudié le rôle que peuvent avoir les données dans la mise en place des politiques publiques. Illner (1984) distingue trois stades de l'utilisation des données dans la planification de politiques publiques : les données peuvent être mobilisées dans une phase de diagnostic, de programmation ou d'évaluation des politiques publiques. Le diagnostic correspond à la description et l'analyse du problème. La programmation correspond aux étapes de prévision, d'élaboration des solutions pour traiter le problème décrit et la mise en œuvre de ces solutions. L'évaluation vise à mesurer l'impact et l'efficacité des dispositifs mis en place. Dans la littérature de sciences politiques traitant des étapes de mise en œuvre des politiques publiques, ces trois phases sont parfois découpées en plusieurs étapes intermédiaires (par exemple, la phase de diagnostic peut distinguer l'identification des solutions, l'analyse du problème, la sélection des options – voir notamment Brainpool, 2013), mais la séquence globale est largement reprise par la littérature sur le sujet (voir Point, 2009 ; Boulanger, 2007 ; Herzi, 2005).

Une des limites de ces travaux théoriques est la vision linéaire et mécaniste des politiques publiques qu'elle véhicule. Il en découle logiquement l'absence de place pour le jeu politique dans cette séquence et ces interactions. Les problèmes seraient ainsi essentiellement d'ordre technique (réussir à identifier des cibles) et non politique. Les distinctions opérées par Boulanger (2007) entre plusieurs conceptions des politiques publiques montrent pourtant d'autres mécanismes à l'œuvre. Le modèle rationnel positiviste, très proche des visions présentées ci-dessus, correspond à une vision mécaniste et instrumentale du rôle des indicateurs et des données dans le pilotage de l'action publique. L'auteur soutient que d'autres conceptions devraient être prises en compte, notamment une vision dite « constructiviste » : les indicateurs sont alors considérés comme des instruments de débat politique, pour convenir collectivement d'un enjeu, construire une problématique, changer nos manières de voir ou encore critiquer l'action des gouvernants.

Le sociologue et économiste Alain Desrosières (Desrosières, 2008) a décrypté dans une logique similaire les différents rôles que peuvent jouer les données dans les politiques publiques. Il rappelle ainsi que mesurer est déjà un acte politique en distinguant la phase de convention d'un phénomène ou

d'une variable (de quoi parle-t-on lorsque l'on parle de précarité énergétique ?) et la phase de quantification. Desrosières rappelle ainsi que les statistiques ne sont pas des données purement objectives, mais bien la résultante de choix politiques et de conventions sociales qui ne sont pas immuables. Ainsi, au triptyque diagnostic-mise en œuvre-évaluation, il faudrait ajouter une étape, fondamentale, celle de la représentation politique du problème qui vient irriguer toutes les autres étapes – rappelant au passage la nature non-linéaire de ce schéma de politiques publiques et la présence d'allers retours constants entre les différentes étapes.

2.2.2. Littérature théorique – Politiques publiques et précarité énergétique

Pour ce qui est du cas spécifique de la précarité énergétique et des données, très peu de travaux théoriques tentent de caractériser les différentes étapes des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique. À notre connaissance, seules deux études, Arene (2010) et Dubois (2012), traitent directement du problème. Arene distingue ainsi quatre phases qui s'insèrent dans un cycle de politiques publiques : phase d'intention ; diagnostic pré-opérationnel (typologie des ménages touchés, caractérisation des zones, définition de la stratégie, mobilisation des partenaires, définition du plan d'action) ; phase opérationnelle (repérage des ménages, diagnostic des problèmes, choix d'une solution, suivi des solutions) ; et phase d'amélioration du dispositif (évaluation du dispositif, redéfinition du programme d'intention). Dubois distingue pour sa part trois étapes interdépendantes : ciblage politique ; identification des ménages ; et mise en œuvre des mesures. Par ciblage politique, l'auteur entend le choix d'une cible au regard de sa faisabilité politique et des différents coûts associés (notamment, le décalage entre les ménages répondant à la définition de la précarité énergétique et les ménages ciblés). Une fois qu'une catégorie de ménages est ciblée, il s'agit de les identifier pratiquement. De nouveau, Dubois (2012) opère une différenciation entre trois « stratégies d'identification » : l'identification directe en croisant des données individuelles concernant chaque ménage ; l'identification géographique en modélisant à l'échelle locale (commune, quartier) la probabilité de trouver des ménages en situation de précarité énergétique ; la décentralisation de l'identification aux acteurs locaux. Enfin, la dernière étape identifiée est celle de la mise en œuvre concrète des mesures en adéquation avec les besoins de chaque ménage.

Dubois (2012) centre ainsi son propos sur la nécessité d'une analyse globale des politiques

publiques de lutte contre la précarité énergétique en tenant compte à la fois des coûts associés à chaque étape – coûts aussi bien politiques qu'économiques ou techniques – et des effets d'interdépendance entre chacune de ces étapes.

Les deux représentations précédentes sont intéressantes en ce qu'elles permettent de simplifier les différents chaînons de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces représentations restent toutefois limitées car elles n'abordent pas directement l'étape cruciale de la représentation politique du problème. Celle-ci est abordée par plusieurs travaux (Gazaix, 2011, Devalière, 2011, RAC, 2013), qui retracent l'émergence de la précarité énergétique comme « problème politique ». Mais ces travaux n'abordent alors que de manière partielle les interactions permanentes entre ce stade de représentation politique et les autres étapes de la politique publique.

Nous allons donc pour notre part réunir les deux approches : celle centrée sur la représentation politique du problème et celle sur l'opérationnalité des programmes en retenant la typologie suivante en quatre phases :

- i. La représentation politique du problème (Comment les acteurs se représentent-ils ce phénomène ? Cette conception est-elle partagée ?)
- ii. Le diagnostic (2 stades : quelles sont les caractéristiques des ménages en situation de précarité énergétique ? Dans quelles zones géographiques se situent ces ménages ?)
- iii. La détection des ménages ciblés comme précaires énergétiques⁴ (Comment identifier les ménages susceptibles de bénéficier d'une aide à la facture ou d'une subvention à la rénovation thermique de leur logement ?)
- iv. La mise en œuvre de mesures et leur évaluation

Les interactions entre ces différentes étapes sont synthétisées dans la Figure 4 :

- La représentation politique du phénomène, en ce qu'elle contribue à définir la précarité énergétique et donc les variables utilisées pour la mesurer, influera sur le diagnostic.
- En retour, chacune de ces trois étapes (diagnostic, détection, mise en œuvre) peut inviter à

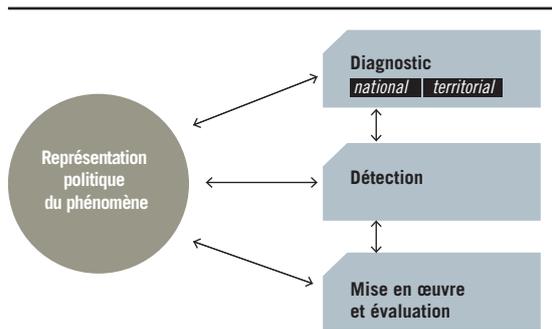
4. Une précision est nécessaire sur le choix du terme « détection ». Celui-ci est attaché à certaines connotations desquelles nous nous détachons : ainsi, dans ce rapport, la détection n'est pas forcément vue comme un processus du haut vers le bas où le ménage ciblé serait passif et n'aurait aucune capacité d'agir (ou de refuser de participer à un programme). Nous aborderons ainsi dans la suite du rapport des problématiques clés de l'action sociale comme le risque de stigmatisation et le non-recours aux aides.

modifier la représentation politique que les acteurs se font du problème (par exemple, certains éléments du diagnostic peuvent inciter à reformuler une définition politique de la précarité énergétique).

- Les phases de diagnostic et de détection sont, elles-aussi, itératives. Si la détection des ménages intervient généralement après un diagnostic permettant de mieux se représenter l'état des lieux du problème, le diagnostic peut être affiné par des remontées de terrain issues des activités de détection des ménages ciblés.

Il apparaît donc que ces catégories, ou ces étapes de la politique publique, ne sont pas aussi hermétiques qu'elles ne pourraient paraître de prime abord. Mais il est utile de se les représenter ainsi pour répertorier et classer les différents enjeux liés aux données.

Figure 3. Les étapes des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique



2.3. Problématique de recherche et méthodologie

Sur la base de notre revue de la littérature, il s'agit dans cette partie d'identifier les questions clés qui vont guider notre recherche.

2.3.1. Questions clés

La revue de littérature montre que la question des données revient régulièrement, mais n'est que rarement problématisée en tant que telle, ce qui participe au flou entourant cette question et rend difficile l'amélioration des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. S'il y a un consensus assez partagé sur un réel besoin de données et des difficultés pour y avoir accès, ce besoin n'est en général pas précisément qualifié par les différents auteurs et acteurs, de telle sorte qu'il est difficile de savoir quelles données sont requises pour servir quels objectifs. Or, chacune des étapes d'un programme de lutte contre la précarité énergétique – faire émerger politiquement une problématique, qualifier et quantifier

un phénomène, détecter individuellement des ménages en situation de précarité énergétique, mettre en place un programme et l'évaluer – mobilise des données de nature différente dans des finalités distinctes.

Le premier objectif est donc de mieux caractériser les besoins, les manques et les difficultés liés aux données, et de les faire correspondre aux différentes étapes de politique publique de notre cadre d'analyse et aux différents dispositifs de lutte contre la précarité.

- Comment sont mobilisées les données dans le processus de représentation partagée de la précarité énergétique ? Y a-t-il des enjeux particuliers de données pour parvenir à stabiliser une représentation commune ?
- Dispose-t-on des outils adéquats pour fournir des diagnostics aux niveaux locaux et nationaux ? Comment peuvent-être utilisés les outils récents de cartographie de la précarité et avec quelle fiabilité ?

Comment passe-t-on à la phase de détection effective des ménages ? Et comment coupler une approche « par le haut » via des bases de données nationales et une approche « par le bas » de structuration autour des acteurs de terrain ?

Cela conduit à se poser la question de la nature des difficultés liées aux données :

- Sont-elles d'ordre technique (absence de méthodologie, difficultés de croisement des données) ou relèvent-elles des jeux d'acteurs ou de la gouvernance ?
- Des freins juridiques sont-ils en jeu ? Les acteurs connaissent-ils bien les exigences de la CNIL pour l'échange et l'utilisation de données ?

Il s'agit également de comprendre comment les difficultés liées aux données influencent les politiques de lutte contre la précarité énergétique.

- Ces difficultés modifient-elles le choix des indicateurs, les types de ménages ciblés, voire les politiques publiques ?
- Quelles sont les stratégies d'adaptation adoptées par les différents acteurs face à ces difficultés ?

Ensuite, il est nécessaire d'actualiser ce constat avec les dernières évolutions en termes de données et de comprendre comment la dimension mobilité de la précarité énergétique s'intègre progressivement dans ce schéma.

- Les nouvelles sources de données permettent-elles de répondre aux difficultés identifiées ?

L'entrée par les étapes de politiques publiques est utile pour préciser ces différentes questions et y répondre, mais elle renvoie également à trois autres dimensions qui nous paraissent cruciales :

i) Gouvernance des données de la transition écologique : celle-ci fait appel à des données à la fois sociales, énergétiques et environnementales, structurées de manière différente et possédées par des acteurs distincts.

- *Quel modèle de gestion de ces données au niveau de leur propriété, accès et utilisation ?*
- *Cette gouvernance des données doit-elle se penser au niveau national ou local ?*

ii) La gouvernance de la lutte contre la précarité énergétique soulève des questions de temporalité, d'échelles et d'acteurs. En effet, le cycle des étapes n'est pas linéaire : il y a des allers retours entre les étapes ; elles se déclinent à l'échelle nationale, régionale et locale ; enfin, différents types d'acteurs sont engagées sur chacune d'entre elles, sur la base de différents dispositifs.

- *Comment mettre en cohérence les différentes dimensions de la politique publique en matière de lutte contre la précarité énergétique ?*
- *Comment articuler notamment niveau local et niveau national ?*

iii) Articulation des politiques de précarité énergétique avec les systèmes traditionnels existants en matière d'action sociale et/ou écologique.

- *La lutte contre la précarité énergétique peut-elle être conçue comme une pièce parmi d'autres du dispositif de protection sociale ?*
- *Que nous apprend-t-elle pour la mise en place d'une politique social-écologique globale ?*

C'est bien l'objectif de cette étude que d'utiliser la question des données pour identifier des enseignements plus larges sur les politiques de lutte contre la précarité énergétique et de transition écologique au sens large. En ce sens, ce travail se conçoit comme une contribution à la démarche développée autour de l'ONPE.

2.3.2. Méthodologie et hypothèses de travail

Afin de répondre à ces interrogations, l'analyse bibliographique doit être complétée par un travail d'enquête auprès des acteurs de ces questions. Nous avons ainsi élaboré une grille d'entretien semi-directive (voir annexe 1) afin de repérer les enjeux de données à chacun des stades de la politique publique. Pour mener cette campagne d'entretiens, nous avons également cherché à obtenir un échantillon représentatif d'acteurs de la problématique. La première étape a été d'élaborer une cartographie des acteurs impliqués, cette cartographie a ensuite évolué avec les enseignements tirés des entretiens (voir Figure 2). Une quarantaine d'entretiens ont été menés, auprès d'acteurs divers : associations sociales et environnementales ; acteurs privés de l'énergie, ministère et agences de l'État, institutions productrices

de données, CNIL, bureaux d'études, agences et collectivités locales, recherche. Au-delà de son souci de représentativité du paysage de la précarité énergétique en France, cette campagne d'entretiens vise également à interroger des acteurs en prise avec la précarité énergétique de manière plus indirecte, mais avec un fort lien avec le terrain, tels les bailleurs (sociaux ou syndicats de copropriété) ou les organismes versant des prestations sociales. La liste de tous les acteurs rencontrés est en annexe 2. Cette méthodologie comporte des limites inhérentes à la représentativité des organisations rencontrées⁵ et au positionnement de chaque acteur dans son organisation. Néanmoins, le nombre conséquent d'entretiens menés – relativement à la taille de l'écosystème de la lutte contre la précarité énergétique – et le recoupement des entretiens entre eux, mais également avec la littérature de recherche ou grise (rapports, compte-rendus, présentations...), permettent de lutter contre ces biais. Lorsqu'une question donne lieu à des interprétations différentes voire contradictoires, nous précisons la teneur du différent et la pertinence d'une vision en termes de groupes d'acteurs (« acteurs locaux », « acteurs du monde social », etc.).

En outre, cette campagne d'entretiens a également été complétée par la participation à de nombreux ateliers et conférences traitant de la précarité énergétique⁶. Sans placer ces événements publics sur le même plan que les entretiens individuels, ils ont permis de tester l'existence de consensus sur certaines questions et de voir certains rapports de force à l'œuvre dans le monde de la lutte contre la précarité énergétique.

Afin d'étudier l'opérationnalité des programmes de lutte contre la précarité énergétique, notamment au niveau des étapes de détection des ménages, de mise en œuvre et d'évaluation, ainsi que pour comprendre comment se fait la coordination entre acteurs et entre niveaux, un cas d'étude sur le territoire de Montreuil (département de la Seine-Saint-Denis), en le remettant dans le contexte de la Région Île-de-France, a été mené. Il s'agit de

5. Par exemple, notre panel ne comporte que peu d'acteurs du monde social, notamment CCAS (Caisse centrale d'activités sociales) et UNCCAS (Union nationale des centres communaux d'action sociale). Ces organisations ont été contactées, mais n'ont pas répondu.

6. Ateliers et conférences : première conférence de l'ONPE, journée de formation des bénévoles du Secours populaire à la précarité énergétique, groupe de travail mobilité ONPE, journée du RAC (Réseau action climat) sur la précarité énergétique, conférence GCET (Global Conference on Environmental Taxation) à Copenhague, conférence du Club Ville de l'Iddri, petit-déjeuner EDF présenté par la Fondation Abbé Pierre (FAP) sur la précarité énergétique, etc.

clarifier les enjeux de donnée « par le bas » en imbriquant ces enjeux dans les dynamiques territoriales à l'œuvre en termes de jeu d'acteurs et d'articulation des dispositifs. Le choix de ce territoire d'étude a été dicté par différents critères : territoire touché par la précarité énergétique, présence d'actions diverses de lutte contre la précarité énergétique, collectivité historiquement investie sur cette question, diversité des situations de logement entre habitat social, habitat collectif privé et habitat individuel, et densité du tissu associatif.

Enfin, un atelier réunissant 25 experts et acteurs de ces questions a été organisé en décembre 2014 pour discuter de ce rapport et des principales recommandations, afin d'évaluer le degré d'accord sur les enseignements de la recherche et pour en affiner les conclusions et recommandations. Cet atelier réunissait des acteurs divers, vus pour certains en entretiens individualisés. La liste des participants est en annexe 3.

Pour être le plus précis possible, il est utile de rappeler que ce travail ne prétend pas à représenter une évaluation en bonne et due forme des politiques de lutte contre la précarité : cela ne correspond ni à notre objectif ni à notre méthode. Toutefois notre travail centré sur les données s'avère utile pour faire émerger des enseignements, des questions, des débats, et ainsi préparer un travail d'évaluation.

3. QUELS ENJEUX DE DONNÉES ? À QUELS MOMENTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ?

Nous allons dans cette partie analyser chaque étape de la politique publique.

3.1. Représentation politique du phénomène

On s'intéresse ici à la conceptualisation de la précarité énergétique comme « problème public » pour reprendre les termes de Gazaix (2011). Par cette expression, l'auteure entend plusieurs choses : le phénomène est un objet de débat public entre plusieurs acteurs, il est inscrit sur l'agenda politique et, enfin, il existe des politiques publiques ciblées spécifiquement sur ce problème. Notre questionnement sera ici double : les acteurs utilisent-ils le concept de « précarité énergétique » ? Cette utilisation dans le discours se traduit-elle par une acceptation partagée de ce que recouvre ce concept ou au contraire cache-t-elle une pluralité d'acceptations ? En répondant à ces deux questions, il s'agira de voir comment les données sont mobilisées – et lesquelles – à ce stade de la politique publique.

Avant les années 2000, les occurrences du terme « précarité énergétique » sont plus que rares dans le débat français. Au contraire du Royaume-Uni, où le thème de la *fuel poverty* apparaît dans le débat public beaucoup plus tôt, dans les années 1980 pour la recherche (Osbaldeston, 1984) et 1990 (Fuel Poverty, Broadman, 1991) pour le débat politique. Non que le phénomène n'existe pas à cette époque en France. Mais on parle alors d'im-

« la précarité
énergétique, tout
le monde en parle »
(acteur public,
entretien)

payés ou de difficultés à se chauffer sans faire appel à un tel concept englobant. Aujourd'hui en revanche, la précarité énergétique a une existence politique, au sens où l'expression est convoquée, détournée, appropriée par la plupart des acteurs interrogés. À tel point que certains en viennent à parler de sujet « à la mode ». Cette émergence politique est liée dans une certaine mesure à l'aggravation du phénomène. Du fait notamment de la hausse des prix de l'énergie et de la stagnation des revenus, l'énergie est devenue au cœur des années 2000 un sujet de plus en plus récurrent dans les motifs de sollicitation d'aide auprès des associations sociales. Il est intéressant de noter qu'en l'absence de suivi du phénomène et de données statistiques, cette « aggravation » est avant tout actée par des remontées de terrain : les travailleurs sociaux et associatifs sont de plus en plus en contact avec des personnes en proie à des difficultés pour se chauffer correctement. Ce sont donc des organismes couplant connaissance fine du terrain et capacité de plaidoyer qui vont être à même de porter un tel discours, tel est le cas par exemple du manifeste associatif de 2005 (Cler, 2005). Celui-ci est le premier document « public » à utiliser la terminologie de « précarité énergétique » (Gazaix, 2011).

Tout un processus politique (manifestes associatifs, rapport Pelletier, inscription légale, mise en place de programmes de lutte) a alors contribué à asseoir la légitimité de ce qui apparaissait comme une « nouvelle » forme de précarité. On retrouve à ce moment la force symbolique du chiffre à des fins communicationnelles, c'est-à-dire de sensibilisation, de plaidoyer ou de lobbying. Les données sont utilisées par certains acteurs comme moyen d'intervention dans le débat public (Bacot *et al.*, 2012) afin de faire émerger et de construire politiquement une problématique. Les critères d'une « bonne donnée » ne sont pas ceux traditionnellement attachés à la production scientifique, à savoir notamment sa robustesse, sa précision et la présence d'une source et d'un domaine d'application. Les données mobilisées dans le débat public ont pour objectif de soutenir une démonstration et à ce titre

doivent notamment être simples et frappantes. Le but va précisément consister à jouer sur la double nature du chiffre, argument d'autorité par excellence. Il s'agira d'une part de renforcer l'apparence de neutralité et de fiabilité de la donnée utilisée, en insistant par exemple sur l'objectivité de l'organisme producteur. Il s'agira d'autre part de rendre ce chiffre le plus percutant possible quitte à faire des concessions sur sa fiabilité réelle ou à l'appliquer dans des contextes différents. Le « 1 € – 0,42 € » (à savoir qu'un euro investi dans la rénovation thermique permettrait d'économiser 42 centimes en dépenses de santé), publié dans une étude anglaise (Liddell & Morris, 2010) et repris par des acteurs dans le débat public français, en est un exemple parfait. Ce chiffre est faux dans le contexte français, et les acteurs qui l'utilisent le savent pertinemment, mais il permet d'ouvrir le débat, ici sur les liens entre précarité énergétique et santé.

« ... ce chiffre ne provient pas d'une organisation militante, mais de l'OCDE » (acteur associatif, conférence)

Cette émergence politique, bien que manifeste, n'est en rien synonyme d'une acceptation stable et partagée du concept de « précarité énergétique » par les acteurs.

Plusieurs acteurs, notamment associatifs, notent ainsi que la précarité énergétique est avant tout une précarité économique. Pour ces associations sociales, cela peut être en grande partie expliqué par la nature de leur public, à savoir des populations de fait précaires, voire très précaires économiquement. Pour ce qui est de l'administration publique (Direction générale énergie et climat du ministère du Développement durable), cette assimilation entre précarité économique et énergétique justifie les dispositifs des tarifs sociaux et du futur chèque énergie. Ceux-ci se basent en effet sur un unique critère de revenu, choix qui ramène au rôle ou/et à l'insuffisance des données qui ont amené à un tel ciblage.

D'autres acteurs ont un point d'entrée différent, celui du bâtiment : la précarité énergétique est intrinsèquement vue comme conséquence du mauvais état thermique du bâti.

Cette divergence de vues se retrouve dans les solutions proposées, entre partisans des « aides au ménage » (que cela soit par les salaires, le revenu de solidarité active (RSA), la CAF, les tarifs sociaux de l'énergie) et promoteurs des « aides à la pierre » (rénovation thermique du logement ou de la copropriété).

La définition légale de la précarité énergétique, écrite au cours du Grenelle par tout un groupe d'acteurs, n'aide pas à préciser ce qui relève ou non de la précarité énergétique. Au contraire, elle

consacre en quelque sorte l'absence de consensus sur ce point à travers des tournures générales et peu précises. L'absence d'indicateur quantitatif fut notamment un choix afin de pouvoir bénéficier d'une définition plus facilement mobilisable dans le débat public. De même, le fait de ne pas inclure la mobilité était vue comme une « décision stratégique » afin de faire avancer le débat sur la dimension logement.

Cette absence de conception commune se retrouve dans l'impossibilité pour un indicateur de faire l'unanimité parmi les acteurs même si le chiffre de 4 millions de précaires est utilisé et repris par la majorité. Il se trouve en effet que différents indicateurs de précarité énergétique (voir encadré indicateurs, partie 3.2) donnent des chiffres similaires même s'ils recouvrent des populations différentes. De plus, ce chiffre de 4 millions n'est pas utilisé pour aider à la description objective d'un phénomène, mais bien avant tout de manière symbolique et interpellative : il est censé, par son caractère frappant (« 1 ménage français sur 6 ! »), rendre compte de l'ampleur de la précarité énergétique et de l'urgence à prendre des mesures adaptées. Ainsi, pour exhorter les pouvoirs publics à agir et lutter contre la précarité énergétique, plusieurs associations sociales utilisent ce chiffre sans plus de précautions dans un manifeste publié en 2012 (Cler, 2012).

Des obstacles avant tout techniques (disponibilité des données, qualité statistique de l'indicateur) rendent difficile l'établissement d'un diagnostic fiable (voir partie diagnostic) et ont de fait un impact sur la représentation politique. En effet, en l'absence d'un socle de connaissances partagées, les discours portant sur un phénomène ont de grandes chances de diverger : comme aucun diagnostic de la précarité énergétique ne fait à ce jour consensus, chaque acteur intervient dans le débat armé de sa propre vision de la problématique.

Mais l'argument peut être renversé : sans être d'accord sur ce que l'on cherche à mesurer, comment peut-on le mesurer avec précision ? On touche ici du doigt l'interaction complexe entre les phases de diagnostic et de représentation politique, interaction faite d'allers-retours permanents.

Une autre raison fait de la précarité énergétique un objet politique difficile à appréhender : la mise en place de programmes de lutte contre la précarité énergétique a été en grande partie déconnectée de l'apparition discursive de la notion de « précarité énergétique ». Certains programmes lui préexistaient, d'autres ont été mis en place sans que le contenu de cette notion soit l'objet d'un consensus entre acteurs. On voit ainsi que cette « étape » de représentation politique du problème transcende en partie

le cycle décrit plus haut et n'est en rien ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour passer à la mise en place d'un programme. De manière quelque peu paradoxale, le contenu de ce qu'on appelle « précarité énergétique » tend à coller avec le contenu des programmes que l'on a estampillés « programmes de lutte contre la précarité énergétique » (voir Tableau 1) : les personnes ciblées par ces programmes deviennent de fait les précaires énergétiques. Un exemple récent montre un tel processus à l'œuvre : lorsque la loi de transition énergétique cherche à rendre gratuit l'affichage déporté⁷ en temps réel pour les personnes en précarité énergétique, elle écrit en toutes lettres que cela concernera les « bénéficiaires des tarifs sociaux ». Ces tarifs étant basés sur un unique critère de revenu, la loi fait donc ici pratiquement explicitement l'amalgame entre précarité économique et précarité énergétique.

CONCLUSION

Plusieurs constats peuvent être dressés.

Un objet politique « précarité énergétique » existe bel et bien : le terme est approprié et utilisé par l'ensemble des acteurs, y compris à ceux dont la précarité énergétique est loin d'être le « cœur de métier ». Le fait qu'il recouvre une réalité bien réelle ne souffre également pas de doutes : il ne s'agit pas d'une simple construction sémantique. La donnée est ici avant tout utilisée dans un rôle argumentatif.

Néanmoins, le contenu du concept est pour sa part encore mouvant, ce qui n'a rien d'étonnant au vu à la fois de la jeunesse de son émergence politique et de son caractère protéiforme aux multiples ramifications. Le manque de données pour le diagnostic explique en partie les difficultés de se mettre d'accord sur une acceptation commune, en sachant que ces stades sont interdépendants. Et c'est un cercle vicieux : l'absence de consensus sur une définition rend plus difficile l'allocation de moyens pour mesurer la précarité énergétique ainsi définie.

Cette absence de consensus sur la compréhension du phénomène ne bloque pas la mise en place de programmes de lutte contre la précarité énergétique, mais rend difficile le pilotage des autres étapes de la politique publique, notamment en ne permettant pas de sortir d'un fonctionnement en silo. La plupart des acteurs voient en effet la précarité énergétique depuis leur

champ d'origine, d'où des modes d'action différents : certains privilégieront l'action sociale, d'autres la rénovation thermique ou la réduction des coupures.

Des allers-retours continuels existent entre cette représentation politique du phénomène et les autres stades de la politique publique. L'étude des enjeux de données à chacune de ces étapes sera ainsi l'occasion de revenir sur cette étape de conception politique du phénomène.

L'évolution des discours sur la précarité énergétique retranscrit l'émergence politique du phénomène

2003 : « c'est pas si vieux, 2003, il y a huit ans, et c'est vrai que précarité énergétique, c'est vraiment des termes qui ne parlaient à personne. » (Sandrine Buresi, espace info-énergie GEFOSAT, in Gazaix [2011])

2008 : « À cette époque, les contours de la précarité énergétique sont très élastiques, on est dans une phase de constitution de la problématique. » (entretien)

2010 : « Il y a deux ans et demi, quand j'ai commencé à intervenir au sein d'organismes HLM en parlant de précarité énergétique, de réhabilitation, on me prenait pour un ovni. Aujourd'hui, on ne me prend plus du tout pour un ovni et la plupart des choses que je disais à l'époque sont reprises généralement. Mais ce n'est pas parce que cette prise de conscience apparaît au grand jour qu'elle se traduit dans les faits. » (Daniel Mosmant, adjoint au maire, mairie de Montreuil, table ronde sur la précarité énergétique en 2010)

2014 : « La précarité énergétique, tout le monde en parle ! » (entretien)

3.2. Diagnostic de la précarité énergétique

Sur la base d'une représentation politique du phénomène plus ou moins consensuelle, le diagnostic va consister à identifier des typologies de ménages susceptibles d'être précaires énergétiquement et à quantifier leur nombre afin de pouvoir cibler et dimensionner les programmes d'actions mis en place par la suite. Il s'agit en d'autres termes de caractériser et de comprendre les phénomènes à l'œuvre. Le diagnostic peut également consister à repérer des situations de vulnérabilité, notamment en ce qui concerne la mobilité, à savoir des ménages risquant de tomber à plus ou moins court terme dans une situation de précarité énergétique.

Du fait de sa multi-dimensionnalité, la caractérisation du phénomène de la précarité énergétique fait appel à des informations très diverses (Devalière, 2008a ; Dubois, 2012 ; Guyet, 2014 ; Le Roux, 2014 ; Tyzler *et al.*, 2014...), *a minima* sur

7. L'affichage déporté permet aux ménages de consulter leur consommation énergétique directement dans leur logement (*via* un écran *ad hoc*) sans les obliger à passer par une plateforme numérique.

la situation socio-économique des ménages, l'état thermique du bâti, les consommations d'énergie réelles, le prix de l'énergie, les conditions climatiques locales, les réseaux de transport en commun et les moyens de chauffage et de locomotion utilisés. Les enjeux de données attendant à un diagnostic de la précarité énergétique vont être multiples : existe-t-il des données fiables sur tous ces aspects ? Comment y accéder et à quel coût ? Quelle est la conséquence d'un diagnostic déficient tant sur le ciblage que sur la représentation politique du problème ? Quelles nouvelles sources de données peuvent être mobilisées pour répondre aux manques actuels ?

3.2.1. Quels problèmes de données pour le diagnostic de la précarité énergétique ?

Pour cette étape « diagnostic », la plupart des données mobilisées sont de nature statistique et produites par l'Insee : enquête nationale logement, budget des familles, recensement, etc. Sur la base d'un échantillon représentatif, ces enquêtes servent à éclairer différentes caractéristiques des ménages et de leur logement. À l'heure actuelle, les données statistiques existantes permettent d'établir plusieurs indicateurs : taux d'efforts énergétiques (dépenses d'énergie divisées par les revenus du ménage), indicateur subjectif (ressenti du froid dans l'ENL), indicateur « bas revenus-dépenses

Encadré 2. Ce que dit la nouvelle loi de transition énergétique (octobre 2014)

Les conclusions du Débat national sur la transition énergétique de 2013 soulignaient des enjeux de données en matière de lutte contre la précarité énergétique. Le groupe de travail n°5 du débat national, portant sur la « Gouvernance, le rôle de l'État et des collectivités » recommandait notamment « d'organiser la détection et l'action » dans la lutte contre la précarité énergétique *via* une meilleure articulation des programmes au niveau départemental et communal, renvoyant ainsi au manque de données disponibles et partagées entre les différents acteurs (CNTE, 2013b – groupe 5).

Plus généralement, sur les mesures de lutte contre la précarité énergétique, le groupe n°1 du CNTE (CNTE, 2013a – groupe 1) a porté trois points essentiels : i) la rénovation prioritaire des logements des ménages modestes ; ii) l'instauration d'un « bouclier énergétique » pour les ménages les plus modestes, versés *via* les aides personnelles au logement et élargissant ainsi les tarifs sociaux existants à toutes les sources d'énergie ; iii) la mise en place de SLIME pour aider les ménages à maîtriser leurs consommations.

Le projet de loi sur la transition énergétique, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en octobre 2014¹ apporte des réponses à certaines de ces recommandations. On relève notamment l'inscription de la lutte contre la précarité énergétique dans les objectifs généraux de la politique énergétique. Par ailleurs, il est stipulé que la moitié des rénovations thermiques annoncées par la loi doivent être faites chez des « ménages modestes ». Le chapitre IV porte spécifiquement sur la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique et instaure un chèque énergie sous conditions de ressources, sous l'auspice de l'administration fiscale qui devra l'administrer. Nous reviendrons sur ce chèque énergie et notamment sur son ciblage dans la suite de l'étude. La puissance publique devra également garantir la mise à disposition gratuite de compteurs intelligents pour les bénéficiaires des tarifs sociaux. Sur la dimension « gouvernance », la Région est reconnue comme l'échelon pertinent pour organiser les plateformes de rénovation thermique, « notamment pour lutter contre la précarité énergétique en matière de logement ». Enfin, sur la question des données, la loi précise

les responsabilités, en chargeant les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz et d'électricité « de mettre à la disposition des personnes publiques, à partir des données issues de leur système de comptage d'énergie [...], les données disponibles de transport [d'électricité ou de gaz] dont ils assurent la gestion, dès lors que ces données sont utiles à l'accomplissement des compétences exercées par ces personnes publiques », et notamment la mise en place des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Les décrets seront décisifs pour préciser « les personnes publiques bénéficiaires des données, la nature des données mises à disposition, la maille territoriale à laquelle les données sont mises à disposition et les modalités de leur mise à disposition ». Par ailleurs elle reconnaît l'importance du recueil d'informations nouvelles et stipule que l'autorité administrative peut déléguer « le recueil, le traitement et la diffusion » des informations fournies par les acteurs de l'énergie² à des établissements publics ou des gestionnaires de réseaux pour mener à bien ces tâches.

Par rapport à la première version de la loi sur la transition énergétique, le projet adopté par l'Assemblée nationale contient d'indéniables avancées : à l'exception du chèque énergie, presque aucun des autres points indiqués ci-dessus n'étaient présents dans la loi. Toutefois, les associations ont souligné plusieurs faiblesses : si la précarité est mentionnée dans les objectifs généraux, le chapitre qui lui est dédié ne comporte qu'une seule mesure (le chèque énergie) et n'intègre pas différents dispositifs curatifs et palliatifs. Par ailleurs, à part l'annonce de 250 000 rénovations chez les ménages modestes, il n'y a pas d'objectif fixé de réduction de la précarité énergétique dans les années à venir. Enfin, la double définition du ménage précaire énergétique implicitement reconnue par la loi est celle d'un ménage bénéficiaire des tarifs sociaux de l'énergie ou celle d'un ménage se trouvant en-dessous d'un certain seuil de revenu. Dans les deux cas, seul le critère de revenu détermine la situation de précaire énergétique. Cela renvoie encore une fois à l'épineuse question du ciblage des précaires énergétiques.

1. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0-Projet_de_loi_relatif_a_la_transition_energetique_pour_la_croissance_verte.pdf

2. Tel que définie à l'article L142-1 du Code de l'énergie.

élevées ». À ce titre, l'enquête la plus exploitée est l'ENL 2006, qui a donné lieu aux principaux travaux statistiques (ANAH, 2009 ; Devalière & Arnaud, 2011 ; ONPE, 2014) caractérisant la précarité énergétique (voir encadré 3 sur les indicateurs).

Néanmoins, et la plupart des acteurs s'accordent sur ce point, des problèmes de données rendent impossible un diagnostic plus fin et plus précis de la précarité énergétique permettant d'établir une vision claire et partagée du phénomène.

Tout d'abord, il n'existe pas de données fiables sur la performance énergétique du bâti à l'échelle du logement. Cela est dû pour plusieurs acteurs à une faiblesse historique de l'Insee sur les caractéristiques du bâti et plus généralement sur les sujets pas directement socio-économiques. Les autres sources de données potentiellement mobilisables sur ce sujet souffrent d'autres limites. Ainsi, la base de données de l'demeADEME en termes de DPE (diagnostic de performance énergétique) pêche tant par sa non-représentativité statistique⁸ que par le manque de fiabilité des DPE réalisés (SOeS, 2012). En effet, si un arrêté ministériel (Arrêté du 3 mai 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants à

« On a aujourd'hui une vision très parcellaire de la précarité énergétique » (acteur public national, entretien)

usage principal d'habitation proposés à la location en France métropolitaine) précise les méthodes à employer (méthode conventionnelle et par relevés de consommations), différents logiciels existent, et ceux-ci ont des méthodes de calcul plus ou moins adaptées aux situations rencontrées. De plus, la fiabilité d'un DPE repose également sur la compétence de l'opérateur en charge de l'évaluation (données en entrée, typologie du bâti à caractériser...). Les données centralisées sont ainsi hétérogènes et rendent toute comparaison difficile. Pour les données issues du Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie (CEREN), citées à plusieurs reprises comme pertinentes, le problème est autre : premièrement, l'accès à ces données est limité et, deuxièmement, la fiabilité de leur croisement avec des données issues d'autres sources statistiques (sur les caractéristiques du ménage occupant par exemple) n'est en rien garantie. Les écueils sont comparables en ce qui concerne les modélisations statistiques de cet état du bâti (notamment le modèle ENERTER développé par le bureau d'étude Énergies demain).

Ces problèmes de caractérisation énergétique du bâti sont à mettre en lien avec des carences plus générales concernant la connaissance du bâti, soulignées par l'ensemble des acteurs du monde du bâtiment d'après un récent rapport du Plan bâtiment durable (PBD, 2014). Tout autant qu'un manque de données est pointée une dispersion de l'information : des données sur le bâti sont produites, mais il n'existe pas à l'heure actuelle d'outil commun permettant à l'ensemble des acteurs d'accéder à ces données.

Selon plusieurs acteurs interrogés, une autre difficulté actuelle est de réussir à caractériser la contrainte. Cette difficulté, en plus de difficultés méthodologiques pour distinguer contraintes et choix, recoupe l'absence de données fiables sur la performance énergétique du bâti et la période d'occupation du logement⁹. En l'absence de telles données faisant référence par enquête statistique ou par recensement exhaustif, il est en effet quasiment impossible de définir des consommations théoriques (à savoir un niveau de consommation « normal ») par type de ménages et/ou de logements (Cherel, 2013). Ainsi, tous les indicateurs nécessitant des consommations en énergie utilisent aujourd'hui des consommations réelles en énergie basées sur les dépenses effectives des ménages (Devalière et Arnaud, 2011). Or, ce faisant, cela a pu contribuer à rendre invisibles les ménages adoptant des comportements d'auto-restriction et donc, selon l'indicateur choisi, à biaiser les typologies de ménages considérés comme précaires énergétiques. Pour caractériser cette contrainte, d'autres acteurs plaident pour raisonner en termes de « reste-à-vivre », notamment la Fondation Abbé Pierre ou le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). Mais les modélisations statistiques s'essayant à le définir butent sur un obstacle de taille : quelles dépenses peuvent être considérées comme contraintes ? Comme le rappelle un rapport de la CNLE (2012), le mode de calcul du reste-à-vivre ne fait en effet pas l'objet de consensus entre acteurs. Cette approche en termes de contrainte nécessite ainsi de construire des modèles d'usage permettant de faire la part entre ce qui relève du confort et de la contrainte, comme le souligne par exemple la Direction générale énergie-climat du ministère de l'Écologie (DGEC).

Enfin, pour la grande majorité des acteurs, le dispositif statistique français actuel pêche, du moins sur ce sujet de la précarité énergétique, par un taux de renouvellement des données trop lent.

8. À savoir que l'échantillon utilisé n'est pas représentatif de l'ensemble du parc, ce qui empêche l'extrapolation des résultats. Des redressements statistiques peuvent parfois permettre de gommer ces biais de représentation.

9. Une personne retraitée ou travaillant à domicile passera plus de temps dans son logement qu'une personne travaillant à l'extérieur par exemple.

Encadré 3. Les indicateurs de la précarité énergétique

La question de l'indicateur de précarité énergétique utilisé dans le diagnostic est cruciale. En effet, les typologies de ménages en situation de précarité énergétique vont différer selon l'indicateur utilisé. Ce qui va à la fois modifier la représentation du phénomène et influencer le ciblage des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. Ce choix d'indicateur se fait en deux étapes :

- choix d'un type d'indicateur : c'est exactement l'action de « convenir » que décrit Desrosières (2009) ; il s'agit de définir ce que l'on mesure et comment.
- choix d'un seuil : celui-ci va déterminer qui est considéré comme précaire énergétique et qui ne l'est pas. Ce seuil peut être fixe (supérieur à une valeur donnée) ou mobile (défini par rapport à la médiane par exemple). La fixation de ce seuil n'est pas neutre : le changement de définition du taux de pauvreté relatif en France de 50 % en-dessous de la médiane à 60 % a fait passer le nombre de pauvres de 5 à 8,5 millions (Insee, 2014)

Le choix d'un indicateur dépend de considérations à la fois techniques – quelles sont les données disponibles ? –, institutionnelles et politiques. Ainsi, le changement du seuil pour le taux de pauvreté a surtout permis à la France d'utiliser le même chiffre que ses voisins européens.

Concernant la précarité énergétique, les premières approches étaient essentiellement monétaires en utilisant l'indicateur de taux d'effort énergétique : il s'agit d'étudier le poids des dépenses énergétiques relativement au revenu des ménages. Sont alors considérés comme précaires énergétiques les ménages dont le taux d'effort énergétique (le ratio entre dépenses énergétiques et revenu total) est supérieur à 10 %. Le Royaume-Uni a utilisé un tel indicateur depuis le début des années 1990 : le seuil de 10 % correspondait alors au double de la médiane nationale de ce taux d'effort énergétique. La France a repris cet indicateur tel quel dans le courant des années 2000. Mais il se révèle comporter plusieurs faiblesses :

- des ménages de tous les déciles de revenu peuvent être considérés comme précaires énergétiques ;
- les « dépenses énergétiques » utilisées en France sont des dépenses réelles (car les données nécessaires sur la performance du bâti pour établir des consommations théoriques n'existent pas). Des ménages en situation de restriction sont donc « invisibilisés » par l'utilisation d'un tel indicateur ;
- il ne prend pas en compte la taille du logement et ni celle du ménage.

Devant ce constat, de nombreux autres indicateurs ont été développés, notamment :

- un indicateur de ressenti du froid et d'inconfort thermique : est-ce que le ménage déclare avoir eu froid au cours de l'hiver dernier ?
 - Il peut être réduit aux (trois) premiers déciles de revenu ;
 - Il peut être limité à des motifs précis : installation de chauffage insuffisante, mauvaise isolation ou coût trop élevé (ONPE, 2014).
- des indicateurs de privation :
 - *qualitatifs* : est-ce que le ménage déclare s'être privé de chauffage au cours de l'hiver dernier ?
 - *quantitatifs* : un ménage est considéré en situation de privation lorsque :

$$(\text{dépenses théoriques} / \text{dépenses réelles}) > 0$$

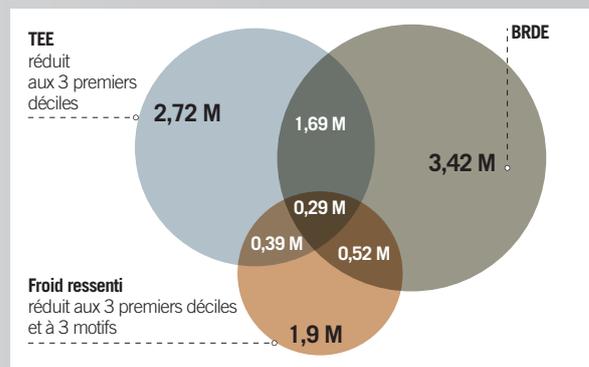
(e est un seuil à fixer proche de 0)

- des indicateurs monétaires :
 - *taux d'effort énergétique réduit aux trois premiers déciles de revenu.*
 - *indicateur « bas revenus-dépenses élevées » (BRDE) développé dans le cadre de l'ONPE (2014) : un ménage est considéré en situation de précarité énergétique lorsqu'il cumule revenus faibles et dépenses énergétiques élevées, c'est-à-dire quand :*
 - Dépenses d'énergie du ménage > médiane nationale (pondérée par m² ou UC),
et
 - Revenu du ménage (impôt + charges de logement) < seuil de pauvreté (pondéré par UC)

Utiliser un indicateur « BRDE/m² » ou « BRDE /Unité de consommation » n'est pas un choix anodin : en effet, le premier va cibler des familles vivant dans des logements de taille modeste, tandis que le second va cibler des ménages d'une ou deux personnes dans des logements de grande taille.

Tous ces indicateurs donnent des résultats très contrastés avec des populations ciblées qui ne se recoupent que très peu comme on peut le voir dans la Figure 5. Le dernier rapport de l'ONPE conforte ce constat : sur les 5,1 millions de ménages identifiés au total comme précaires énergétiques par les indicateurs BRDE/m², taux d'effort énergétique (TEE) réduit aux 3 premiers déciles et froid ressenti réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs¹, seuls 5,5 % de ces ménages sont ciblés simultanément par les trois indicateurs :

Les typologies de ménages considérés en situation de précarité



énergétique sont ainsi très différentes selon l'indicateur utilisé (Devalière et Arnaud, 2011 ; ONPE, 2014) :

- les ménages avec un fort taux d'effort énergétique sont majoritairement des propriétaires, âgés et vivant en milieu rural ;
- les ménages qui déclarent avoir souffert du froid sont majoritairement des locataires jeunes et en logement collectif.

Finalement, ces indicateurs de précarité énergétique ciblent chacun une dimension particulière de la précarité énergétique. En l'absence de représentation politique partagée du phénomène

1. Ce rapport exploite pour cela l'ENL 2006.

→ qui permettrait de trancher entre l'une ou l'autre de ces dimensions, aucune ne peut être considérée à ce jour comme plus légitime que l'autre. L'ONPE choisit également pour sa part de ne pas trancher en s'orientant vers un panier d'indicateurs : est considéré comme précaire énergétique un ménage ciblé par l'un des trois indicateurs suivants : BRDE/m² ; TEE réduit aux 3 premiers déciles ; froid ressenti réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs. Cette approche donne 5,1 millions de ménages en situation de précarité énergétique représentant 20 % de la population française (*données issues de l'ENL 2006*).

L'opérationnalité en matière de ciblage de politique publique d'une telle approche peut néanmoins se discuter : les populations concernées sont en effet très différentes, ce qui pose la question de la pertinence d'un dispositif de « lutte contre la précarité énergétique » basé sur une telle définition (parler de lutte contre les précarités énergétiques serait en effet plus adéquat). Au contraire, de telles analyses renforcent le bien-fondé d'un dispositif type SLIME de détection et d'orientation individualisée des ménages selon leur situation.

Il est en effet frappant de voir que jusqu'en 2014, la principale enquête exploitée – l'ENL – date de 2006. Pour plusieurs acteurs, ces données ne sont ainsi plus pertinentes du fait par exemple de l'évolution des prix de l'énergie et des revenus des ménages. De même, depuis 2008, le recensement ne contient plus l'âge exact du bâti (et les tranches d'âges retenues ne coïncident pas avec la mise en place des réglementations thermiques), ce qui oblige à exploiter des données déjà anciennes. Les exemples peuvent se multiplier : l'enquête budget de famille est renouvelée tous les 5 ans contre un renouvellement annuel outre-Manche ; l'enquête nationale transports et déplacements n'a lieu que tous les dix à quinze ans. Cette problématique du renouvellement des données se pose de manière encore plus aigüe dans un contexte de restrictions budgétaires : la dernière enquête nationale logement a par exemple été repoussée de deux ans pour de telles raisons. Cela débouche sur un questionnement plus général touchant l'architecture même du système statistique national. En effet, à l'heure actuelle, les différentes enquêtes sont menées en parallèle sans véritable lien entre elles, ce qui entraîne à la fois des difficultés de croisement de données et des doublons dans les questionnaires : ainsi, au moins trois enquêtes permettent aujourd'hui d'établir des taux d'efforts énergétiques, à savoir l'enquête nationale logement (ENL), l'enquête budget des familles (BDF) et l'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV). Le dispositif anglais obéit à une logique contraire : un socle de questions est stable année après année, socle auquel sont adjoints des modules portant sur des thématiques plus spécifiques. Cette logique permet ainsi de disposer chaque année de tout un éventail de données actualisées, dont notamment l'établissement de consommations théoriques en énergie.

La dernière limite liée au dispositif statistique français concerne le suivi de l'évolution du phénomène. Tout autant que pour rendre compte de la précarité énergétique à un moment donné, les données sont en effet nécessaires pour suivre son évolution au cours du temps. Or, l'Insee doit arbitrer en permanence entre l'évolution des questionnaires d'une enquête à l'autre afin de mieux

appréhender un phénomène et leur stabilité afin de pouvoir comparer les résultats d'une enquête à l'autre. Par exemple, la question du ressenti du froid dans le logement n'est pas posée de la même façon entre l'ENL 2006 et l'ENL 2013, d'où un biais certain de comparaison.

3.2.2. Quel impact du diagnostic sur la mise en place de politiques publiques ?

À l'aune de ces problèmes de données, une question légitime est alors celle de l'influence du diagnostic sur les politiques mises en place. En d'autres termes, les difficultés évoquées plus haut influent-elles – et comment ? – sur les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique ?

La plupart des acteurs s'accordent sur l'importance d'un diagnostic précis et fiable avant de mettre en place des politiques publiques. En son absence, on en serait réduit à « arroser dans tous les sens » (dire d'acteur) et à opérer des choix à la fois coûteux et inefficaces en termes de dimensionnement et de ciblage. La qualité et la disponibilité des données influencent l'indicateur choisi et donc le diagnostic qui en est tiré. À titre d'exemple, Nussbaumer (2011), en cherchant à définir un indicateur multidimensionnel de pauvreté énergétique dans les pays en développement, est soumis à des carences de données, d'où la non-prise en compte de variables pourtant pertinentes. Or, comme le montre l'encadré sur les indicateurs (Encadré 3), le choix de l'indicateur joue un rôle considérable dans les résultats obtenus au niveau de la typologie des ménages considérés comme précaires énergétiques. Cette question ne se cantonne pas au milieu de la recherche, mais a des implications très concrètes en termes de type de politique publique. Un programme de l'envergure d'Habiter mieux, en se fondant sur les résultats d'un traitement statistique de l'ENL 2006, s'est par exemple concentré essentiellement, dans un premier temps, sur cette catégorie de propriétaires occupants (ANAH, 2012).¹⁰

10. Les critères initiaux pour bénéficier du programme Habiter mieux étaient un plafond de ressources, le statut d'occupation du logement (propriétaires), l'âge du logement (plus de 15 ans) et le fait de ne pas avoir

Il s'agit bien entendu de ne pas ramener ce ciblage d'Habiter mieux ou d'autres programmes uniquement à un choix technique de tel ou tel indicateur. Au contraire, et certains acteurs le rappellent, des considérations politiques et institutionnelles ont également contribué à ce ciblage de l'ANAH. Ainsi, cibler principalement les personnes âgées habitant en milieu rural en matière de rénovation énergétique peut être par exemple perçu comme une manière de favoriser le maintien dans le logement. Il y a donc nécessairement des allers-retours continus entre diagnostic et représentation politique du problème. En effet, le diagnostic peut amener à une modification de l'image du phénomène. Par exemple, si des travaux de recherche ou des remontées de terrain établissent que beaucoup de ménages arbitrent entre les dépenses énergétiques de mobilité et dépenses de logement, la représentation du phénomène de la précarité énergétique pourrait se modifier en conséquence. Pour reprendre l'exemple d'Habiter mieux, son ciblage a pu véhiculer une certaine image de la précarité énergétique :

*« la précarité
énergétique, c'est
la mamie dans son
pavillon » (acteur
associatif local,
entretien)*

ce programme a en effet pour ambition de lutter contre la précarité énergétique dans le logement uniquement (même si le ciblage vers de la maison individuelle en milieu rural touche potentiellement nombre de ménages soumis également à une problématique de mobilité) et cible initialement une certaine catégorie de personnes, les propriétaires occupants à revenu modeste. S'opère alors chez certains acteurs un amalgame entre la représentation du phénomène (que recouvre le concept de précarité énergétique ?) et le ciblage de ce programme précis. La précarité énergétique représenterait alors un phénomène touchant les personnes âgées, propriétaires de leur maison en milieu rural.

De fait, un diagnostic fiable et précis de la précarité énergétique est loin de mener automatiquement à la mise en place de dispositifs « bien » ciblés, car ce ciblage dépend également d'autres considérations. Néanmoins, pour la majorité des acteurs, elle en constitue une condition nécessaire, d'où le développement d'une réflexion autour des pistes d'amélioration possibles.

3.2.3. Quelle nouvelle offre de données pour le diagnostic ?

La première possibilité d'amélioration, les acteurs la trouvent dans l'évolution de l'appareil statistique national. Tout d'abord, les résultats issus de

la nouvelle enquête nationale logement devraient être publiés en 2015. Ces données permettront d'actualiser l'état des lieux chiffré de la précarité énergétique. Par rapport à 2006, les évolutions du questionnaire notamment sur les questions liées au ressenti et à la privation ouvrent la possibilité d'établir un diagnostic plus fin de ces composantes de la précarité énergétique. Parallèlement, l'enquête Performance de l'Habitat, Equipements, Besoins et USages de l'énergie (Phébus), portée par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie (CGDD) et dont les résultats complets seront accessibles début 2015, est à même de répondre à plusieurs des enjeux de diagnostic précités dans la mesure où elle cherche précisément à caractériser la performance énergétique des logements et la précarité énergétique (Fluxa et Ouradou, 2012). D'ailleurs, nombre d'acteurs approuvent la pertinence de cette étude sans être néanmoins toujours capables de préciser quelle plus-value précise ils en tireront. Conduite sur un échantillon répondant de 5 000 ménages, elle permet d'étudier la problématique de la précarité énergétique dans toutes ses dimensions en abordant tout à la fois le budget des ménages, l'état thermique des logements, les consommations d'énergie et des questions subjectives (ressenti du froid/privation). Sur l'estimation des revenus, où les biais de réponse sont souvent les plus nombreux, Phébus bénéficie de plus d'un appariement avec les revenus fiscaux, ce qui rend ces données particulièrement fiables. Tous les indicateurs classiques sont dès lors calculables : des taux d'effort tout comme des indicateurs de ressenti ou de restriction à la consommation. Cette enquête permet de plus d'éclairer les rapports entre logement et mobilité (voir encadré 5). Plus précisément, cette enquête se compose de deux volets : le premier (« Phébus-Code ») porte sur les caractéristiques du logement et du ménage occupant, tandis que le second (« Phébus-DPE ») est un diagnostic de performance énergétique du logement. Ainsi, cette enquête est potentiellement en mesure de caractériser de manière fiable et harmonisée l'état thermique du bâti. Elle fournit également des données permettant d'évaluer le gain énergétique réel selon le type de travaux, ce qui est à mettre en perspective avec les difficultés d'évaluation du programme Habiter mieux (voir section évaluation). Néanmoins, Phébus est loin de résoudre l'intégralité des problèmes liés au diagnostic de la précarité énergétique. Tout d'abord, moins de 3 000 ménages ont accepté de réaliser un DPE de leur logement, ce qui rend l'échantillon assez réduit pour des exploitations plus approfondies, notamment en termes de

bénéficié de subventions de l'État sur les cinq dernières années (ANAH, 2012).

différenciation spatiale. De plus, les difficultés de mise en œuvre, et notamment de financement, de Phébus laissent craindre quant à son renouvellement dans un temps proche. En l'absence de celui-ci – la périodicité optimale serait à convenir par un processus intégrant l'ensemble des acteurs concernés –, les données issues de Phébus deviendront vite caduques.

Devant les imperfections des enquêtes statistiques nationales, l'exploitation d'autres fichiers pourrait être intéressante :

a) FSL-énergie

Les fichiers enregistrant les versements au titre des FSL-énergie par chaque département pourraient se révéler très pertinents pour caractériser la précarité énergétique, du moins dans une de ses dimensions, à savoir les difficultés pour payer les factures d'énergie. Cela permettrait de bénéficier d'un suivi beaucoup plus actualisé que ce qui est permis aujourd'hui par les enquêtes statistiques. Cette exploitation existe depuis des années au sein de la Direction de l'habitat et de l'urbanisme du ministère de l'Écologie (DHUP) à travers la remontée de données très synthétiques, mais bute sur toute une série de problèmes. Tout d'abord, les critères d'accès aux FSL et les budgets qui y sont alloués sont à la discrétion de chaque Conseil général, ce qui rend difficile toute interprétation nationale tant du montant des aides versées que du nombre de bénéficiaires. En outre, tous les départements ne bénéficient pas d'un système d'information *ad hoc* permettant l'extraction facile des données voulues (Ballain & Sauvayre, 2008).

Les données qui remontent chaque année au ministère sont souvent incomplètes avec des temps de réponse parfois très longs. La DHUP n'a aucun moyen de vérifier la fiabilité de ces données au-delà d'un jugement qualitatif sur les possibles incohérences. Des projets d'amélioration des remontées de ces données sont à l'étude, notamment une simplification des informations à transmettre pour augmenter le taux de retour. Mais une telle simplification est potentiellement en contradiction avec l'ambition d'une exploitation plus détaillée – par exemple établir des typologies de ménages touchant le FSL.

b) Fichiers fournisseurs

Concernant les impayés, mais également potentiellement toute une série d'autres données (notamment sur le logement), les fichiers clients des fournisseurs d'énergie pourraient également contenir des informations pertinentes dans le cadre d'un diagnostic de la précarité énergétique. Plus qu'en termes de protection de la vie privée (à des fins de diagnostic, l'anonymisation n'est

pas un problème majeur puisqu'on s'intéresse ici à des typologies de ménages), le débat se pose alors en termes d'accès à ces données commercialement sensibles en l'absence de législation *ad hoc*. Récemment, en février 2014, un décret semble aller dans le sens d'un plus grand partage d'informations en obligeant les fournisseurs d'énergie à transmettre chaque trimestre à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et au médiateur national de l'énergie des données relatives aux coupures de courant et de résiliations de contrat. Ces données restent très générales, mais pourraient à terme constituer un bon indicateur d'évolution de la précarité énergétique au cours du temps. Les premiers résultats issus de cette source d'information devraient être publiés en 2015.

c) Fichiers associatifs

Enfin, il semble qu'une dernière source de données est aujourd'hui globalement sous-exploitée : les fichiers des associations sociales. Dans le cadre du grand emprunt, plusieurs associations – notamment la Croix-Rouge et le Secours populaire – ont en effet pu se doter d'outils de *reporting* et d'aide à la décision. Si le public touché par ces associations sociales est spécifique et ne recouvre pas forcément toutes les strates de la population touchées par la précarité énergétique, ces bases de données regroupent néanmoins des centaines de milliers de profils de ménages avec des informations souvent détaillées sur leurs dépenses, leurs revenus ou encore leur rapport à l'emploi. Ainsi, Popaccueil, la base de données du Secours populaire, compte plus de 500 000 fiches permettant potentiellement d'établir des « reste-à-vivre » et des taux d'efforts d'énergétiques. Bien entendu, la faiblesse de ces fichiers consiste en la fiabilité relative d'informations qui dépendent de l'implication et de la compréhension du processus par les bénévoles locaux pas toujours formés à la collecte de données. Mais ils pourraient permettre de suivre de manière régulière l'évolution de la précarité énergétique et d'analyser plus finement les arbitrages réalisés par des ménages au budget limité. Ces données sont aujourd'hui peu exploitées en ce qui concerne la précarité énergétique. Seul le Secours catholique exploite statistiquement tous les ans ses propres fiches d'accueil et est capable de retracer l'évolution de la précarité énergétique depuis une dizaine d'années. Si la Croix-Rouge est également capable de quantifier le nombre de versements d'aides aux factures d'énergie depuis 2012 à travers l'exploitation de données comptables, le Secours populaire ne calcule des taux d'effort énergétiques que depuis très récemment (octobre 2014) et de manière encore parcellaire.

L'existence d'une multitude de sources de données connexes à la précarité énergétique ainsi que la volonté d'aboutir à une caractérisation fiable et commune de ce phénomène ont entraîné l'apparition d'une structure à même de mener ce travail de collecte. L'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), qui regroupe la majorité des acteurs nationaux de lutte contre la précarité énergétique, se donne ainsi notamment pour mission de « recueillir les données statistiques croisées de nature économiques, sociales, sanitaires et techniques ». La Figure 6 montre la place centrale qu'occupe l'ONPE dans le sous-champ du diagnostic de la précarité énergétique. Si la pertinence d'un tel observatoire est reconnue par la majorité des acteurs, son bilan semble globalement mitigé après trois années d'existence. D'après la plupart des acteurs, l'absence de gouvernance claire et certaines pesanteurs de fonctionnement, notamment en termes de collecte et d'exploitation des données, ont pu en effet ralentir la production de résultats probants.

CONCLUSION

Le diagnostic de la précarité énergétique pêche aujourd'hui par de multiples problèmes de données qui empêchent notamment :

- de caractériser la performance énergétique du bâti ;
- d'établir des consommations théoriques en énergie ;
- de bénéficier d'un diagnostic actualisé de la précarité énergétique.

Certains de ces problèmes sont liés plus globalement à l'architecture du système statistique national et son évolution vis-à-vis de la prise en compte de nouveaux enjeux, notamment liés au développement durable. Notons qu'il existe déjà un cadre institutionnel pour mener une telle discussion à travers le conseil national d'information statistique (CNIS).

L'exploitation d'autres données est encore balbutiante à bien des égards même si de nombreuses initiatives commencent à émerger, notamment du côté associatif. La loi semble être un moyen adéquat à mobiliser pour améliorer le diagnostic de la précarité énergétique, notamment sur des questions d'accès aux données. Elle peut en effet fixer des règles de transmission claires (quelles données et à quelle fréquence) et un calendrier précis de mise en conformité. L'exemple récent de l'obligation de fourniture des données relatives aux coupures de courant montre l'efficacité d'une telle mesure. De même, la loi de transition énergétique apporte un début de réponse à

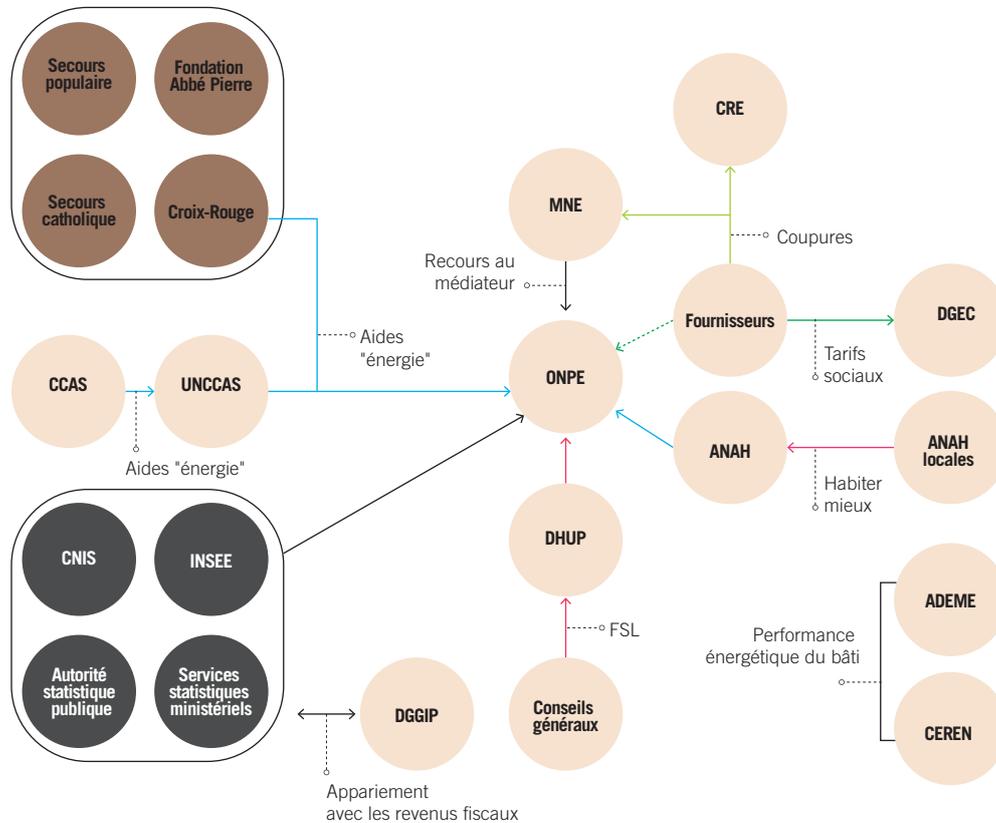
l'amélioration de la connaissance thermique du bâti : « Afin d'améliorer la connaissance d'un logement par son propriétaire ou occupant et de favoriser la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique, un carnet numérique de suivi et d'entretien du logement est créé pour tous les immeubles privés à usage d'habitation. » Cela est à mettre en relation avec les travaux du Plan bâtiment durable pour préfigurer une « carte vitale du logement » (PBD, 2014). Celle-ci pourrait contenir un diagnostic global du logement, mais également des informations sur les consommations énergétiques et le confort d'habitation. Cette carte vitale du logement pourrait alors être une aide précieuse pour les politiques publiques et notamment pour constituer une base de données sur le parc de bâtiments.

Afin de faire avancer ces problématiques, une structure de dialogue, de recueil des données et d'harmonisation de celles-ci est nécessaire. Or, comme le montre la Figure 6 représentant les transferts de données entre les acteurs du diagnostic, cette structure existe déjà à travers l'ONPE, précisément créé pour remplir ces tâches. Cet observatoire a donc un rôle central dans l'amélioration du diagnostic : répertorier les données existantes, les analyser et les valoriser.

3.3. Diagnostic territorial de la précarité énergétique

Depuis quelques années émergent de multiples tentatives pour caractériser territorialement la précarité énergétique. En effet, celle-ci prend des formes différentes selon le territoire, et un diagnostic national, aussi précis soit-il, ne peut être assez fin pour caractériser des situations locales. Plusieurs acteurs insistent ainsi sur la nécessité d'un diagnostic à l'échelle locale permettant de définir une politique locale de lutte contre la précarité énergétique et/ou de mettre en place sur le territoire une politique nationale. Un nombre conséquent d'outils de territorialisation de la précarité énergétique ont ainsi été développés. Les périmètres sont différents (national, régional, intercommunal, communal, quartier), tout comme les méthodologies, mais le but des outils est toujours d'ancrer le diagnostic sur un territoire. La médiatisation de certaines de ces tentatives a pu dans un premier temps laisser croire qu'elles allaient « révolutionner la précarité énergétique », permettant tout à la fois de caractériser finement la précarité énergétique à un niveau local, de détecter des zones particulièrement touchées et même de repérer jusqu'à l'adresse des ménages précaires énergétiques. Tout cela mérite d'être discuté à l'aune de trois questions : par qui ces

Figure 5. Les transferts de données entre acteurs au stade du diagnostic



outils sont-ils produits et quelles sont leurs caractéristiques ? Que permettent-ils effectivement de faire ? Comment ces outils sont-ils appropriés par les acteurs de terrain en termes d'utilisation réelle et d'attentes potentielles ?

3.3.1. Quels outils, produits par qui ?

Sans avoir la prétention de recenser exhaustivement l'ensemble des outils de spatialisation développés ces dernières années ou en cours de développement, quelques exemples montrent la multiplicité et la diversité de ces outils, en termes d'ambition ou de porteurs de projet. On note l'émergence de logiciels portés par des bureaux d'étude (Burgeap, Energies Demain...), des grandes entreprises de l'énergie (ErdF, GDF) ou des acteurs publics (Insee/SOES, AREC, OREMIP, ARENE, ONPE, DRIEA...). Plusieurs territoires, de diverses tailles, ont pu être l'objet de diagnostics de précarité énergétique (Flandres, Saumur, Poitou-Charentes, Grand Lyon, Mureaux...). Notons que spatialisation n'est pas toujours synonyme d'outil cartographique et que la carte n'est qu'une forme parmi d'autres de présentation des résultats. De

même, si nombre de ces diagnostics territoriaux se basent sur des modélisations statistiques, cela n'est pas le cas de tous. Ainsi, l'ANAH a pu utiliser des données fiscales issues de la base de données FILOCOM (base de données bisannuelle de l'administration fiscale qui regroupe à l'échelle de la commune fichiers fiscaux et fonciers) dans le cadre du programme Habiter mieux, et d'autres territoires ont pu cartographier les déperditions du bâti à l'aide d'une thermographie aérienne. Certaines lignes de différenciation existent entre tous ces outils.

La première ligne de différenciation consiste en l'ambition géographique de ces logiciels. On peut en effet différencier les outils interactifs représentant l'ensemble du territoire national métropolitain¹¹ et permettant de zoomer sur des territoires précis des outils construits sur un territoire spécifique qui ne peuvent pas s'extrapoler sur d'autres territoires.

La deuxième ligne de différenciation concerne l'utilisation ou non de données réelles non issues

11. À l'exception souvent de la Corse, qui ne figure pas dans plusieurs outils de modélisation.

de modélisations ou d'enquêtes statistiques. Ainsi, IRISCORE (GDF-Suez) utilise par exemple des données de comptage (qui représentent la consommation effective en énergie). L'utilisation ou non de données effectives de consommation prête à débat. Elle permet en effet d'un côté d'utiliser des données souvent plus à jour, non modélisées et beaucoup plus précises géographiquement donc potentiellement plus fiables. Mais, de l'autre côté, ces consommations réelles – dans le cas où elles sont utilisées sans croisement avec des données sur la performance thermique du bâti – cachent les situations de restriction dans lesquelles beaucoup de ménages se trouvent.

La troisième ligne de différenciation distingue les outils de modélisation des autres. En effet, certains logiciels se cantonnent à spatialiser des données statistiques ou fiscales sans aucun modèle de simulation ou de reconstruction de variables. Ainsi, la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA) axe sa cartographie sur l'âge du bâti, la considérant en première approche comme une variable pertinente pour caractériser thermiquement le parc de logement. Au contraire, des logiciels comme ceux développés par Énergies demain ou Burgeap s'essaient à caractériser la précarité énergétique au niveau de l'IRIS¹² via des données déduites en additionnant les modélisations : modélisation des revenus, modélisation de la performance énergétique du bâti, modélisation de consommations énergétiques théoriques... Ce que ces logiciels gagnent en potentialités d'utilisation et en ambition, ils le perdent néanmoins en garantie de fiabilité. Il est en effet très difficile d'estimer la fiabilité d'un indicateur final de précarité énergétique lorsqu'il est issu de modélisations basées elles-mêmes sur des croisements de multiples bases de données. De surcroît, la reconstruction de revenus à partir des données Insee est une gageure à elle seule et représente, aux dires des acteurs concernés, le principal défi pour modéliser la précarité énergétique sur un territoire. La gestion de ce que l'on peut appeler un « artefact statistique » – à savoir la possibilité d'afficher des résultats sans aucune garantie de fiabilité – pose ainsi question pour de tels outils. Des réponses peuvent être esquissées : présence systématique d'un indicateur de fiabilité (ARENE), pas d'affichage des résultats quand la fiabilité est incertaine, accès restreint à

12. « Les communes d'au moins 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Ce découpage, maille de base de la diffusion de statistiques infra-communales, constitue une partition du territoire de ces communes en « quartiers » dont la population est de l'ordre de 2 000 habitants. » (Insee, www.insee.fr)

des acteurs formés et conscients de la limite de ces modélisations. Ce dernier point montre que cette gestion des limitations techniques d'un outil de cartographie va de pair avec une réflexion sur sa gouvernance : qui doit y avoir accès et pour quelle utilisation ?

La quatrième ligne de différenciation concerne précisément les modalités d'accès à ces outils. Ces modalités sont très diverses selon les conditions de production et le produit délivré : un accès total à l'outil ou des rendus cartographiques sur des indicateurs précis par exemple. Ces modalités d'accès dépendent du porteur de projet : si l'ONPE vise principalement les agences régionales de l'énergie avec son outil, ErDF donne un accès gratuit aux résultats issus de PRECARITER¹³ (et non pas à l'outil en lui-même) aux collectivités locales. Les bureaux d'étude intègrent pour leur part le plus souvent cet outil dans une offre plus globale de diagnostic territorial et de rédaction de documents de planification (plan climat-énergie territorial notamment). Pour la majorité des outils, dont le développement technique est en soi terminé, la réflexion autour des modalités d'accès et de la gouvernance associée est encore en cours. Seuls les premiers retours d'expériences seront à même d'apporter des réponses précises sur ce point.

Enfin, la dernière ligne de fracture est relative à la prise en compte ou non des deux dimensions de la précarité énergétique dans le diagnostic territorial, à savoir le logement et la mobilité. Certains outils comme celui développé par Énergies demain ou Burgeap proposent des indicateurs sur les deux aspects, mais il n'existe pas encore aujourd'hui d'outil intégrant l'arbitrage entre ces deux types de dépenses énergétiques. Notons que l'Insee a publié en janvier 2015 une étude comportant plusieurs cartographies de la vulnérabilité énergétique liée au logement et aux déplacements (Cochez *et al.*, 2015).

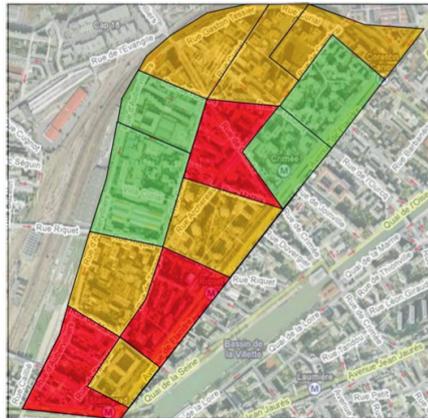
3.3.2. Quelles utilisations pour ces outils ?

Un constat vaut pour tous : à l'heure actuelle, aucun des outils évoqués ci-dessus ne permet de détecter « à l'adresse » des ménages en situation de précarité énergétique (quel que soit l'indicateur). Les raisons sont de deux ordres :

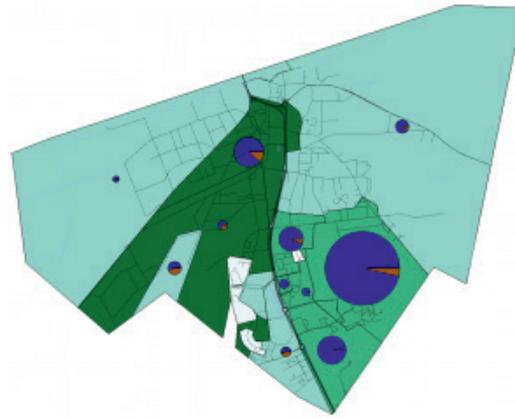
- les modélisations statistiques ne sont pas à l'heure actuelle assez fiables pour permettre des caractérisations ne serait-ce qu'infra-locales (au niveau de l'îlot de quartier ou même à l'IRIS).
- tous les outils passés en revue (qu'ils utilisent des données réelles ou des données simulées) sont soumis à des restrictions légales : le secret

13. PRECARITER est un outil développé par le bureau d'études Énergie demain pour ErDF.

Figure 6. Exemples de la diversité des rendus cartographiques

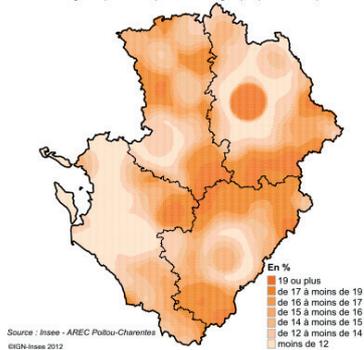


Quartier « Flandres », Paris (source : Dussut, 2010)

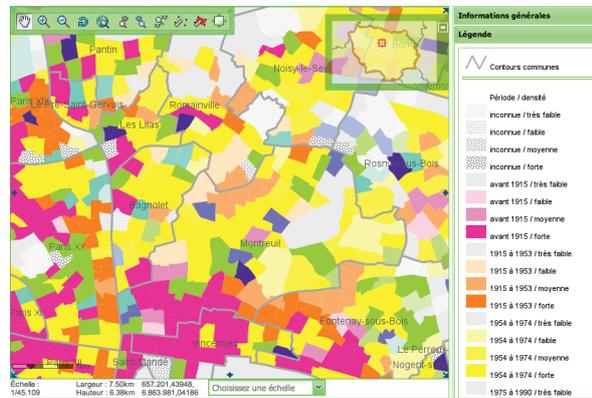


Mureaux (ENEA, 2014)

Part des ménages exposés à la précarité énergétique (illustration 6)



Montreuil – vue issue de l’outil BATISIG (DRIEA)



Poitou-Charentes (AREC-INSEE, 2012)

statistique impose une limitation géographique au niveau de l’IRIS, ce qui empêche toute identification à l’adresse¹⁴.

Les quelques exemples montrés dans la Figure 7 permettent néanmoins de se rendre compte de la diversité des résultats cartographiques obtenus ainsi que des différents choix en matière d’affichage des résultats : codes couleur pour différencier les zones à faible/moyenne/forte probabilité de précarité énergétique logement (quartier de Flandres à Paris), classification du bâti selon des classes d’âge (Drirea), affichage croisé entre statut d’occupation, taux d’effort énergétique et fiabilité des résultats (Arene-ENEA). L’outil de la DRIEA, développé en premier lieu pour aider à la rénovation thermique du bâti, a pour sa part intégré

récemment des données fiscales et permet ainsi de quantifier le nombre d’éligibles à Habiter mieux sur un territoire – indiquant, par exemple, là où il serait le plus pertinent de cibler les campagnes de porte-à-porte pour ce programme.

3.3.3. Quels usages attendus par les acteurs ?

Toutefois, au-delà de leurs possibilités techniques théoriques, l’utilisation de ces outils dépend avant tout des acteurs locaux qui les auront en main : quelle est leur connaissance de tels outils ? Comment s’en servent-ils ou du moins qu’en attendent-ils ? Au lieu de se focaliser sur le discours porté par les acteurs qui développent ces outils de spatialisation, il est ainsi particulièrement intéressant de s’intéresser à l’appropriation qu’en ont les acteurs de la précarité énergétique.

La grande majorité des acteurs ont une connaissance encore trouble de ces outils : ignorance de l’ensemble des offres développées, confusion entre les logiciels et méconnaissance des méthodologies utilisées. Cela est dû tant à la complexité de certains de ces outils qu’au foisonnement récent

14. Notons que ces restrictions légales ne concernent pas les fichiers administratifs lorsqu’ils sont utilisés dans leur finalité première (l’administration fiscale ou les organismes de sécurité sociale identifient les ménages à l’adresse pour remplir leur mission).

d'offres à première vue similaires et à la difficulté d'accès aux méthodologies de certains de ces outils dans un contexte concurrentiel assez fort. De plus, des outils ont pu être développés dans un département précis d'une structure (par exemple le département chargé des affaires sociales) sans que d'autres départements *a priori* intéressés (logement, environnement) soient associés à la démarche. Cela traduit encore une fois le fonctionnement en silo qui semble être celui de la précarité énergétique y compris à l'intérieur d'une même structure (entreprise, collectivité...). En tant que groupe d'acteurs, la connaissance de ces logiciels est la plus faible parmi les associations sociales, mais cela est compréhensible dans la mesure où la planification territoriale et la mise en place de politiques publiques ne rentrent pas directement dans leurs missions.

Si la connaissance précise de ces outils est encore parcellaire, leurs usages possibles sont globalement partagés par la majorité des acteurs.

Sans surprise, le premier but identifié de ces outils est d'améliorer la connaissance du phénomène sur un territoire précis, en d'autres termes d'établir un véritable diagnostic territorial. Les buts sont ainsi les mêmes que pour l'étape de diagnostic détaillée plus haut, mais à une échelle différente. Il s'agit ici de caractériser localement la précarité énergétique : quels sont les types de ménages et de logements les plus touchés et à quels endroits du territoire ? A-t-on affaire principalement à du logement collectif social, à des copropriétés ou à du pavillonnaire ? L'examen des enjeux du territoire doit, pour les acteurs, mener à l'établissement de stratégies locales (ciblage, dimensionnement, acteurs à mobiliser) et ce notamment dans le cadre d'exercices de planification. Ainsi, les outils sont vus à ce titre comme des outils d'aides à la décision à même de favoriser le passage à l'action. Certains d'entre eux ont pu être utilisés dans cette optique pour l'élaboration de plans territoriaux (le PCET de Terres de France) ou pour aider à la mise en place d'un SLIME sur le territoire (Les Mureaux).

Tant les acteurs locaux que nationaux pointent également du doigt la fonction d'argumentation de ces outils cartographiques.

On est ici renvoyé à l'usage que l'on a qualifié de « politique » de la donnée, déjà décrit dans la première étape du cycle de politique

« L'important, c'est d'afficher du rouge » (acteur local, entretien)

publique. Une cartographie adaptée en terme d'affichage peut à ce titre permettre de sensibiliser et mobiliser les acteurs du territoire en favorisant la prise de conscience de l'importance d'une thématique. Dans la bouche des acteurs, les élus locaux, en tant que principaux décideurs de l'action publique, sont

les principaux acteurs à sensibiliser par une telle démarche. Tous les questionnements sur la fiabilité des outils doivent être repris à l'aune de cette utilisation argumentative et discursive. En effet, s'il s'agit d'afficher des « tâches rouges », un degré élevé de précision n'est pas forcément nécessaire. Lors de la construction de ces outils, l'accent serait alors plus à mettre sur la lisibilité du rendu cartographique que sur la précision des données utilisées.

Dans un même ordre d'idée, l'outil cartographique peut permettre de créer un espace commun de dialogue pour co-construire la politique publique. Tout d'abord, le résultat de la cartographie peut être utilisé pour faciliter la rencontre de différents acteurs autour de constats partagés. Énergies solidaires, aux Mureaux, a ainsi surtout utilisé la cartographie réalisée sur ce territoire comme « prétexte pour aller voir les différents acteurs » (bailleurs sociaux, Centre communal d'action sociale [CCAS], etc.), afin notamment de pousser à la mise en place d'un SLIME. De même, l'ANAH, à travers l'utilisation de FILOCOM, cherche à se rapprocher des acteurs locaux. Mais autant que le résultat de l'outil cartographique, c'est sa production qui va permettre de fédérer les acteurs du territoire venant de différents champs (énergie, social, logement). Et l'utilisation de données locales est un facteur important puisque le processus de partage de données nécessaires à l'établissement de la cartographie peut permettre d'enclencher l'action collective. De même, l'évolutivité de l'outil est essentielle dans la mesure où il peut incorporer des retours de terrain et être calibré avec des données issues d'autres sources. De tels outils de cartographie sont ainsi tout autant des outils de gouvernance et de « mise en débat » que des outils d'analyse de territoire.

Seul un point suscite des réponses contrastées de la part des acteurs : l'utilisation de ces outils comme aide à la détection. Certes, la grande majorité des acteurs ne pensent pas que les outils cartographiques vont permettre de détecter des ménages en situation de précarité énergétique. Mais, à y regarder de plus près, trois lignes d'analyse se distinguent. La première exclut complètement la détection du champ des utilisations possibles des outils de spatialisation. Cela peut être vu dans une certaine mesure comme un contrepied pris par rapport au fantasme rappelé en introduction : ces outils étaient à un moment présentés comme la solution miracle de lutte contre la précarité énergétique et notamment pour repérer les ménages touchés. Insister aujourd'hui sur l'inutilité totale de tels outils peut être vu comme une volonté de tuer définitivement ce fantasme. On peut également y voir une certaine méfiance des acteurs de terrain envers des solutions technophiles souvent pensées

dans des structures administratives coupées des réalités locales. La deuxième ligne d'analyse est plus nuancée : une cartographie ne peut certes pas permettre de détecter les ménages à l'adresse, mais elle peut aider à la mise en place d'un déploiement de visites à domicile ciblées géographiquement. En « dégrossissant à l'IRIS », ces outils peuvent notamment mettre en lumière des zones peu repérables par d'autres moyens. En effet, le repérage des zones de pauvreté endémique ou des zones où le bâti est très dégradé pose en général moins de problèmes dans la mesure où elles sont connues par les acteurs de terrain. Ces outils contribuent ainsi à rendre visible une précarité « invisible ». Enfin, la troisième ligne d'analyse abandonne la lunette purement géographique pour se concentrer sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer le repérage. Les outils de cartographie, en

caractérisant plus finement la précarité énergétique sur un territoire, permettraient d'orienter les actions de détection et de choisir les meilleurs vecteurs d'action (porte-à-porte, guichet unique, plombiers, gardiens d'immeubles...). Ces trois lignes d'analyse tombent néanmoins d'accord sur un point : aucune cartographie ne se suffit à elle-même. Elle doit nécessairement être conjuguée avec une mobilisation des acteurs de territoire en termes notamment de partage de l'information et d'animation du réseau d'acteurs.

Conclusion : la nécessité de se doter d'outils de diagnostic territorial semble faire consensus. On assiste ainsi au développement d'un nombre considérable d'offres, mais parfois sans réel questionnement autour de l'utilisateur final et de ses besoins. Le risque que développe le discours entourant ces outils est de réduire la précarité énergétique

Encadré 4. Linky comme solution miracle à la précarité énergétique ?

35 millions de foyers doivent être équipés de compteurs électriques évolués d'ici 2020 (Médiateur de l'énergie, 2012). Le déploiement de Linky devait commencer fin 2014 après une phase d'expérimentation sur certains territoires. Les fonctions réelles de ce type de compteurs restent à préciser, mais ils marquent d'ores et déjà l'entrée de la consommation électrique des ménages dans l'ère des Big Data¹. Si la majorité des acteurs s'accordent à dire que les compteurs intelligents « n'ont rien à voir » avec la précarité énergétique, la dernière loi de transition énergétique remet le sujet au cœur du débat. En effet, un amendement prévoit, pour les bénéficiaires des tarifs sociaux, « la transmission des données de consommation, exprimées en euros, au moyen d'un dispositif déporté d'affichage en temps réel », et cela gratuitement. L'affichage déporté permettrait à ces ménages de mieux contrôler leurs consommations et donc de réduire leurs dépenses énergétiques. Cette argumentation est sous-tendue par plusieurs hypothèses implicites qu'il s'agit de discuter. Ce raisonnement, poussé à l'extrême, tend en effet à assimiler la précarité énergétique à deux problèmes : la surconsommation et le manque d'informations. Mais c'est oublier que la précarité énergétique, loin de pouvoir être réduite à des comportements énergivores, est avant tout une situation d'arbitrage à budget limité entre différentes dépenses contraintes, comme le témoigne le grand nombre de situations de restrictions. Selon certains acteurs, le risque à présenter Linky comme une solution à la lutte contre la précarité énergétique est ainsi de passer de problèmes politiques globaux – la pauvreté, le prix de l'énergie et le mauvais état thermique du parc de logements – qui nécessiteraient des réponses politiques globales – respectivement mesures sociales, mesures visant à encadrer les prix ou verser des chèques énergie dédiés, rénovation thermique du bâti – à des problèmes individuels de « comportement ». Affirmer ce point n'est en rien nier l'utilité de

programmes de maîtrise de l'énergie et l'apport potentiel de Linky à ce sujet. Pour la majorité des acteurs, Linky ne pourra bénéficier aux plus pauvres qu'à travers tout un travail pour rendre l'information pédagogique et compréhensible au consommateur. Si l'ADEME (2011) reconnaît que l'accès de chaque ménage à sa consommation d'énergie en temps réel a permis sur certaines expérimentations de substantielles baisses de factures d'énergie, l'agence note également que ces baisses dépendent fortement du mode de communication et de la fréquence d'informations. Sur ce point, l'affichage déporté en temps réel est une idée, la présentation de l'écart de consommation (plus/moins/identique) par rapport à une consommation « normale » en est une autre. Il convient de raisonner en termes de sociologie de la traduction et d'appropriation du compteur par les usagers. Au-delà de cette aide à la maîtrise de la consommation, le déploiement de compteurs intelligents pourrait avoir d'autres incidences, tant positives que négatives, sur la précarité énergétique. Tout d'abord, nous avons noté que la performance énergétique du bâti était un sujet sur lequel on manquait encore de données à l'heure actuelle. Tant dans une optique de diagnostic que d'évaluation, les compteurs dits intelligents pourraient apporter une connaissance plus précise. Ainsi, une étude de Partners (2013a) note l'apport potentiel des compteurs intelligents concernant la rénovation thermique des bâtiments par la détermination de la signature énergétique d'un logement. Cette signature énergétique – indicateur de l'efficacité énergétique du bâti au même titre qu'un DPE – nécessite trois données : la température extérieure, la température intérieure et les consommations du ménage. Or les compteurs intelligents peuvent permettre d'accéder facilement – et quotidiennement – à toutes ces données. En outre, les compteurs intelligents seront capables de transmettre les consommations réelles d'énergie sur des pas de temps réduits, ce qui mettra à disposition des gestionnaires de réseaux de données actualisées. Or une remontée récurrente des travailleurs sociaux concerne l'impossibilité pour les ménages de payer les « rattrapages » de facture quand leur abonnement a été

1. À raison d'un relevé toutes les dix minutes, cela représente un volume d'un billion de données par an sur tout le territoire en 2020.



sous-estimé au départ. La facturation sur consommations réelles permettrait de résoudre ce problème. De plus, l'accès aux consommations en temps réel peut permettre théoriquement aux fournisseurs d'agir au plus tôt à travers une gestion au quotidien des ménages en difficulté de paiement.

L'envers de la médaille est néanmoins pointé du doigt par plusieurs acteurs : ces compteurs favoriseraient les coupures à distance, la facturation de services supplémentaires (traitement et mise en forme des données) ou encore l'exploitation à des fins commerciales pour mettre en place des offres « ciblées ». Par exemple, les gestionnaires de réseau auraient dans l'idée de capter ces données puis de les traiter pour pouvoir les commercialiser. Cela soulève donc un véritable enjeu de gouvernance de ces nouvelles données. Le débat (Médiateur de l'énergie, 2013 ; Sipperc, 2014) semble ainsi se cristalliser sur le régime de propriété des données de consommation et leur accès : dans quel cadre, privé ou public, ces données seront-elles produites et utilisées ? Quels modèles économiques les sous-tendent et quelle transmission des données ? Dans un fort contexte concurrentiel entre des acteurs traditionnels des réseaux électriques qui cherchent à se réinventer à travers la gestion de données et des acteurs du numérique souhaitant mettre un pied dans la gestion de flux (eau, électricité, etc.), il semble nécessaire *a minima* de clarifier les procédures d'accès à ces données et de discuter de la mise en place d'une autorité régulatrice sur ces sujets. Cette question est d'autant plus sensible que le déploiement de ces compteurs soulève des risques en matière de protection de la vie privée. La CNIL (2013) ne dit pas autre chose : « le déploiement des compteurs communicants n'est pas sans risque au regard de la vie privée, tant au regard du nombre et du niveau de détail des données

qu'ils permettent de collecter, que des problématiques qu'ils soulèvent en termes de sécurité et de confidentialité de ces données. » Elle compte de fait encadrer l'utilisation de ces compteurs intelligents en interdisant la systématisation des relevés automatiques de compteurs avec un faible pas de temps, en faisant du consentement du ménage à la transmission de ses données électriques à des acteurs tiers par le gestionnaire du réseau une loi d'airain et en s'assurant enfin de l'anonymisation de toute donnée individuelle traitée à des fins statistiques. Définir ce qui est de l'ordre du « consentement » est néanmoins une gageure. Par exemple, l'acceptation des conditions générales n'est pour la CNIL pas toujours synonyme de consentement selon la présentation de ces conditions. Ce questionnement est également à explorer au regard des alternatives concrètes offertes au ménage en matière de suivi des consommations électriques et d'offre adaptée à ses besoins. Le Contrôleur européen de la protection des données (2012) note également les risques engendrés sur la protection de la vie privée par ce type de compteurs et l'importance de règles claires concernant l'utilisation de ces données. Ainsi, l'enjeu principal de l'arrivée de ces compteurs semble être dans l'arbitrage entre l'accès à des mesures précises permettant de connaître au mieux les consommations réelles et théoriques des logements et le respect de la vie privée des ménages. Ainsi, sur cet enjeu du Big Data et de la précarité énergétique, deux recommandations sont à même d'être portées :

- accompagner le déploiement des compteurs intelligents à travers la formation des utilisations et un affichage des données adapté ;
- clarifier les procédures d'accès à ces « données de masse » et discuter de la mise en place d'une autorité régulatrice sur ces sujets.

à un ensemble de problèmes techniques. Il est au contraire nécessaire de réaffirmer que ces logiciels ne sont que des outils et qu'ils doivent donc être analysés comme tels. Cela commence dès à présent par éclaircir l'offre existante en répertoriant et classifiant ces différents outils¹⁵. Les critères sont multiples et dépendent de l'utilisation souhaitée, mais le facteur discriminant entre les outils semble être, selon les acteurs, leur capacité ou non à générer des débats. Les retours de terrain sont encore trop peu nombreux pour classer les différents outils sur ce critère précis. La problématique va précisément consister en la structuration de ces retours de terrain afin de favoriser le partage d'expériences entre les différents territoires.

Ces outils de diagnostic ont également vocation à être mobilisés comme base de discussion dans la planification par leur aspect communicationnel et argumentatif. À l'heure actuelle, de tels diagnostics locaux se retrouvent de plus en plus souvent dans les études menées pour élaborer les PCET. La pertinence de ces derniers pour porter ces diagnostics locaux sera étudiée plus en détail dans la partie portant sur la ville de Montreuil.

15. En Île-de-France, l'ARENE est notamment en train de réaliser un tel travail à destination des collectivités territoriales.

3.4. La détection des ménages en situation de précarité énergétique

La déclinaison opérationnelle d'un programme, une fois celui-ci ciblé et dimensionné, nécessite d'identifier les ménages ciblés. Cette détection, par les obstacles qu'elle rencontre, constitue une étape-clé des politiques de lutte contre la précarité énergétique (Host *et al.*, 2014). Ainsi, Habiter mieux a notamment buté sur ce problème de détection : les opérateurs du programme ont rencontré des difficultés à trouver des ménages éligibles et désireux de bénéficier de ces aides. Dubois (2012) distingue trois manières d'identifier les ménages caractérisés comme « précaires énergétiques » : l'identification directe à travers une base de données à l'échelle du ménage ; l'utilisation d'outils de cartographie ; le porte-à-porte. On y ajoutera la possibilité d'un guichet pour lequel la détection devient en quelque sorte de l'auto-détection : un ménage informé du dispositif (campagne de communication télévisée, relais médiatique local...) se manifeste de lui-même pour statuer sur sa potentielle éligibilité.

Les questions sont multiples concernant ce stade primordial de la politique publique : quelles données sont nécessaires pour détecter les ménages

ciblés ? Comment s'organise la coordination des différents acteurs (transmissions de fichiers, structures de gouvernance...) ? Comment coupler une approche « par le haut » *via* des bases de données nationales et une approche « par le bas » *via* la structuration d'un réseau d'acteurs locaux ?

3.4.1. Quels modes de détection ?

La nature et l'échelle du dispositif de lutte contre la précarité énergétique considéré vont influencer sur le choix du mode de détection : le versement d'une aide aux ménages précaires énergétiques ou la rénovation du bâti ne nécessitent pas le même type de détection. Si le tarif social de l'énergie concerne des millions de ménages, le programme Habiter mieux vise ainsi à rénover 50 000 logements par an (ANAH, 2014). Les données à mobiliser sont également différentes : comme nous le verrons, une rénovation thermique ne peut que difficilement se passer d'une visite à domicile.

Ces modes de détection peuvent bien entendu se compléter au sein d'une même stratégie d'intervention et soulèvent de fait des enjeux de données sensiblement différents. Nous avons déjà proposé une analyse de la cartographie territoriale comme stratégie de pré-détection dans la partie précédente. Intéressons-nous maintenant aux autres modes de détection.

a) Identification directe nécessitant une base de données à l'échelle du ménage

L'idée est de s'appuyer sur une base exhaustive et individualisée comportant les informations nécessaires pour pouvoir détecter à l'aune d'un indicateur préalablement choisi les ménages considérés comme précaires énergétiques. Au-delà des problèmes de faisabilité (comment constituer un tel fichier exhaustif et à quel coût ?), s'y ajoute un problème juridique de confidentialité.

L'automatisation des tarifs sociaux est un exemple éclairant sur une telle modalité de détection. En effet, celle-ci a été mise en place par la loi Brottes pour lutter contre le taux de non-recours aux tarifs sociaux très important en inversant la logique : un ménage repéré comme éligible (touchant la CMU ou l'ACS) reçoit une lettre et a quinze jours pour refuser le tarif social. Dans le cas contraire, il touche automatiquement le tarif social. Les chiffres doivent être analysés avec prudence car cette automatisation s'est conjuguée avec un changement des seuils d'éligibilité, mais l'automatisation a permis une hausse non négligeable des bénéficiaires des tarifs sociaux. La mise en place de cette automatisation n'a pas été simple car elle nécessite de croiser les fichiers d'assurance maladie (les personnes touchant la CMU et/ou l'ACS) avec les fichiers fournisseurs, tout en respectant les données personnelles des

ménages concernés. Finalement, l'architecture suivante a été le plus souvent retenue par les fournisseurs, notamment par EDF : le croisement de données se fait *via* un sous-traitant dont la mission est de livrer à chaque fournisseur la liste de ses clients éligibles au tarif social. Cela évite ainsi que chaque fournisseur se retrouve avec la liste complète des ménages français touchant ces prestations sociales. Si cette automatisation a permis de limiter le non-recours aux tarifs sociaux, près d'un quart des ménages éligibles n'en sont pas aujourd'hui encore bénéficiaires. Tout d'abord, s'appuyer sur les fichiers de l'assurance maladie butait intrinsèquement sur le problème du non-recours parfois très important à ces aides (près de 80 % pour l'ACS). Une parade a été récemment mise en place : le croisement des fichiers fournisseurs se fait depuis peu également avec les fichiers fiscaux, ce qui permet de repérer les ménages éligibles à la CMU et à l'ACS mais qui ne toucheraient pas ces aides. Mais un autre écueil concerne le croisement en lui-même des fichiers administratifs et fournisseurs. En effet, ce croisement entraîne une perte d'un nombre conséquent de ménages d'après l'administration : nom sur le contrat différent du nom du bénéficiaire des aides, noms mal orthographiés, changement d'adresse, etc. C'est notamment à l'aune de ce constat – au-delà de la volonté de toucher d'autres énergies que l'électricité et le gaz – que la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) souhaite à terme remplacer les tarifs sociaux par un chèque énergie. Directement envoyé aux ménages, celui-ci ne nécessite plus en effet de croiser plusieurs fichiers : la Direction générale des finances publiques (DGFiP) dispose d'un fichier unique et exhaustif répertoriant tous les revenus fiscaux de référence. Tous les ménages éligibles pourront donc théoriquement recevoir ce chèque. À travers ce dispositif des tarifs sociaux, nous entrapersons les liens entre détection des ménages et ciblage des programmes. En effet, ce sont bien des problèmes de détection et non pas d'autres considérations (idéologiques, scientifiques...) qui ont poussé la DGEC à ne prendre en considération qu'un critère de revenu. En l'absence d'une base de données exhaustive et fiable sur les performances énergétiques de chaque logement ou les dépenses énergétiques réelles de chaque ménage, ces données ne sont ainsi pas prises en compte par l'administration dans un dispositif tel que les tarifs sociaux ou le futur chèque énergie. De même, Le Roux (2014) note que le gouvernement britannique a ciblé principalement dans ses dispositifs de lutte contre la précarité énergétique les retraités et les bénéficiaires des prestations sociales car il est plus facile de les détecter (les fichiers nationaux exhaustifs existent déjà). Il s'agit donc de réfléchir à deux questions concomitantes : combien

de personnes (et lesquelles) pourraient être considérées en précarité énergétique et ne sont pas aujourd'hui prises en compte par un dispositif axé sur le revenu des ménages¹⁶ ? Et, selon la réponse, comment, sur le moyen terme, réussir à intégrer d'autres critères par exemple énergétiques dans de tels dispositifs ? En d'autres termes, comment constituer une base de données exhaustive sur des critères autres que le revenu ? Faut-il passer par la feuille de déclaration de revenus, le formulaire CAF ou s'appuyer sur la mise en place d'une potentielle « carte vitale du logement » ?

Le dispositif du chèque énergie pose d'autres questions qui sortent du champ strict de cette étude : si beaucoup de ménages, avant l'automatisation, ne renvoyaient pas le papier leur permettant de bénéficier d'un tarif social, doit-on s'attendre à un important taux de non-recours au chèque énergie ?¹⁷ Quelle possibilité d'utiliser ce chèque pour des travaux de rénovation thermique ?

b) Passer par un guichet (virtuel et/ou physique)

Une autre manière de détecter les ménages est de procéder en deux temps : une campagne de communication massive (ce qui a été notamment fait pour Habiter mieux) pour informer de l'existence du dispositif, puis la mise en place d'une plateforme numérique et téléphonique afin de rediriger les appels vers l'acteur compétent. L'exemple de l'éco-rénovation portée par le gouvernement dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) est à ce titre révélateur. Ont ainsi été mis en place fin 2013 des points rénovation info service (PRIS) sur tout le territoire portés tant par l'ADEME que par l'ANAH (450 sur tout le territoire). Tout ménage souhaitant rénover son logement est invité, notamment via une plateforme web dédiée (<http://renovation-info-service.gouv.fr>), à appeler un numéro azur, unique au niveau national. Selon les revenus déclarés par la personne, ce conseiller la redirigera alors vers un PRIS-ANAH pour les éligibles à Habiter mieux et vers un PRIS-ADEME (souvent espace info-énergie) pour les autres (ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, et ministère de l'Écologie [METL], du Développement durable et de l'Énergie [MEDDE], 2013).

16. Ces questionnements renvoient également ici à la question de la représentation politique : lorsque l'objet à traiter demeure flou, il est en effet difficile de décréter qu'une mesure est inefficace.

17. Cette question du non-recours est un leitmotiv pour les acteurs sociaux qui bénéficient en la matière d'une expérience certaine, notamment sur « l'habillage » des courriers administratifs : quel logo ? Quel sigle ?

Cette redirection peut également se faire en ligne à travers un questionnaire demandant notamment le statut d'occupation et le revenu fiscal du foyer, ce qui est clairement une manière de distinguer les éligibles à Habiter mieux du reste des autres ménages.

Ces guichets ne sont pas uniquement virtuels : sur le territoire, ils s'incarnent dans des permanences d'accueil qui sont des lieux physiques où tout un chacun peut se rendre.

Mais, selon les acteurs, notamment sociaux, la logique du guichet « ne marche pas » pour les populations les plus précaires. Celles-ci ne sont que très peu touchées par les campagnes de communication et ne connaissent que partiellement leurs droits. Toutes les associations sociales pointent ainsi du doigt la problématique du non-recours. Cela tout en respectant le choix potentiel d'un ménage de ne pas toucher une aide à laquelle il est éligible. L'exemple des APL, dont le taux de non-recours est faible, tend à nuancer cet argument qui voudrait que l'auto déclaration ne marche pas pour les plus précaires. Mais, au-delà du montant des APL qui rendent ce dispositif particulièrement incitatif, il ne faut pas oublier que les travailleurs sociaux œuvrent justement au quotidien pour limiter le non-recours. Ainsi, il ne suffit pas seulement de mettre en place des dispositifs, mais de réfléchir à tout l'accompagnement nécessaire pour qu'ils touchent effectivement les personnes ciblées. La logique de guichet peut dans le cas contraire entraîner de véritables effets d'éviction, au détriment des personnes qui ne se manifestent pas. Ce fut notamment un risque pour le programme Habiter mieux suite à la hausse des seuils d'éligibilité en

« **Personne ne connaît Habiter mieux** » (acteur associatif local)

juillet 2013 : ne plus toucher les propriétaires occupants les plus modestes, plus difficiles à détecter, au détriment de populations moins précaires qui se manifestent d'elles-mêmes. La circulaire de l'ANAH de juillet 2014 « priorisant » les ménages les plus modestes réduit ce risque.

Le guichet physique présente en effet un autre danger pointé du doigt par plusieurs acteurs : stigmatiser les personnes qui s'y rendent comme « pauvres » ou « assistés ». On peut à ce titre noter l'initiative de plusieurs PIMMS (point information médiation multi services¹⁸) qui, pour ne pas être estampillés « accueil de la pauvreté », développent des services d'information à portée plus générale tout en réservant, à l'intérieur des locaux, des espaces plus confidentiels.

18. « Relais d'information et de médiation, le PIMMS facilite l'utilisation des services publics » (www.pimms.org)

c) Procéder par des visites à domicile

Il s'agit d'une détection au cas par cas à l'intérieur même du logement des ménages ciblés. Pour la majorité des acteurs confrontés à cette problématique du repérage, rien ne remplace ces visites à domicile, notamment lorsqu'il s'agit de détecter des logements en mauvais état thermique et de réorienter les ménages vers des solutions adaptées : Habiter mieux, petits travaux, auto-réhabilitation accompagnée, etc. Ces visites à domicile permettent d'aller au-devant des personnes et de pouvoir analyser les caractéristiques énergétiques du logement (mode de chauffage, isolation, équipements...), dont la connaissance est souvent lacunaire par les personnes occupantes. Dans le cadre d'Habiter mieux, une des réponses aux problèmes de détection fut ainsi d'engager des « ambassadeurs de l'efficacité énergétique » dont l'une des deux missions principales est justement de réaliser des visites à domicile (ANAH, 2013). Les dispositifs SLIME sur lesquels on reviendra par la suite se donnent pour leur part pour objectif de massifier ces visites à domicile. Mais ces visites ne constituent pas une solution miracle qui résoudrait à elle seule tout problème de détection. En effet, elles peuvent se révéler coûteuses et peu efficaces s'il s'agit de quadriller tout le territoire en ne s'appuyant pas sur une pré-détection préalable. En ce qui concerne le coût, une expérimentation de GDF Suez de telles visites à domicile via des services civiques chiffrait la détection à plus de 1 200 euros. Si on y ajoute le coût d'un DPE (800 euros), la facture avant travaux atteignait ainsi de 10 à 20 % du coût total des travaux de rénovation. De même, l'Agence Paris Climat, espace info-énergie de Paris, a été pionnière sur de tels dispositifs de visites à domicile en les mettant en place pendant 2 ans entre 2011 et 2013. Or, cette expérimentation a pris fin sur un double constat : ce porte-à-porte coûtait cher et ne donnait que très peu de résultats concrets.

Le porte-à-porte est ainsi à penser en termes d'articulation avec d'autres modalités de pré-détection afin d'identifier les acteurs pertinents à mobiliser et former et de centrer les efforts sur des zones particulièrement touchées. Mais ces modalités de pré-détection posent chacune des enjeux de données spécifiques.

3.4.2. Sur quelles données s'appuyer pour la détection ?

a) S'aider d'outils de cartographie

Ce point est abordé dans la partie 3.3 s'intéressant au diagnostic territorial.

b) S'appuyer sur des fichiers existants

Une possibilité permettant d'aiguiller la détection est de s'appuyer sur des fichiers nominatifs

déjà existants. Ainsi, afin de massifier les visites à domicile pour aboutir à des rénovations thermiques, un acteur du RAPPEL (Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le Logement), plaide notamment pour la stratégie suivante : repérer tous les demandeurs d'une aide au FSL et aller dans leur logement vérifier si une rénovation thermique est nécessaire. Et une fois ce filon épuisé, répéter l'opération avec les bénéficiaires des tarifs sociaux. De même, l'État, pour renforcer l'identification des ménages en situation de précarité énergétique, suggère aux DDTM (directions départementales des territoires et de la mer) de se rapprocher des conseils généraux pour cartographier les données FSL (circulaire, 2013). Ceci afin d'instaurer « une communication ciblée vers les propriétaires de ces logements » pour les orienter *in fine* vers des travaux de rénovation.

Tout d'abord, exactement comme pour les ménages connus par les travailleurs sociaux, il s'agit de statuer sur la pertinence des données utilisées. Pour reprendre le cas d'Habiter mieux, les bénéficiaires d'une aide FSL sont majoritairement locataires, ce qui n'en fait pas un fichier forcément pertinent pour un programme d'abord centré sur les propriétaires occupants. Cela ne délégitime néanmoins pas l'utilisation de ces fichiers FSL pour d'autres types d'aides à la rénovation. De même, les tarifs sociaux étant basés sur un unique critère de revenu, il ne semble pas y avoir de plus-value manifeste à utiliser ce fichier plutôt que directement un fichier de l'administration fiscale ou des organismes d'assurance maladie.

Ces données ne sont pas forcément structurées en l'absence de système d'information adéquat, ce qui en soi freine tout processus de transmission des données entre acteurs. Cela est vrai pour un certain nombre d'associations locales, mais également pour les fichiers départementaux des FSL. On relève en effet une grande hétérogénéité entre territoires, chacun gérant de manière propre ce dispositif (décentralisé ou non au niveau communal via les CCAS par exemple).

Surtout, le partage des données semble être le point crucial pour pouvoir utiliser de manière efficace ces fichiers. Cela n'est pas sans poser des difficultés car l'utilisation d'un fichier contenant des données personnelles à d'autres fins que celle pour laquelle il a été constitué s'oppose à première vue frontalement avec le *principe de finalité* édicté par la CNIL. Néanmoins, il s'agit d'analyser attentivement cet argument de la CNIL qui refuserait tout partage de données entre acteurs. En effet, il est souvent mis en avant comme une évidence sans être étayé. Deux raisons à cela : une méconnaissance globale des procédures de

la CNIL et une utilisation instrumentale dans le jeu d'acteurs de cet argument de la protection des données personnelles. Pourtant, la CNIL encadre plus qu'elle n'interdit la transmission des données. Si celle-ci respecte des principes au final assez simples (*finalité, proportionnalité, pertinence, durée limitée de conservation des données, sécurité et confidentialité, respect du droit des personnes*), elle n'a aucune raison d'être interdite. Encore moins lorsque cet échange de données tombe sous le coup d'une législation. Une association sociale plaçant pour l'automatisation des tarifs sociaux s'est par exemple entendue retoquer pendant des années que la CNIL ne donnerait jamais son accord à un tel croisement de fichiers privés et publics. Or, une fois dans la loi, cette automatisation s'est finalement réalisée sous l'aval de la CNIL : celle-ci a dans un premier temps validé au cas par cas toutes les demandes des fournisseurs respectant les principes rappelés ci-dessus avant de rédiger récemment une procédure simplifiée¹⁹. Au-delà des tarifs sociaux, et c'est un point crucial, de nombreux échanges de données existent d'ores et déjà entre différents acteurs de la précarité énergétique comme le montre la figure 7. Seulement, pour le moment, ces procédures d'échange ne sont que très peu formalisées. Chaque territoire, selon le dynamisme et la volonté de travailler ensemble des différents acteurs locaux, est le lieu de plus ou moins d'échanges de données. Par exemple, dans certains territoires, l'espace info-énergie correspond hebdomadairement avec l'ANAH locale pour transmettre des dossiers éligibles à Habiter mieux. De tels échanges de données ont également pu avoir lieu avec EDF ou la CAF. Ainsi, si certains acteurs identifient la protection des données privées comme un frein indéniable qui mériterait d'être remis en débat, elle ne semble pas être sur le terrain un frein insurmontable.

En ce qui concerne les données des fournisseurs d'énergie, qui alimentent nombre de fantasmes, il est difficile d'y voir clair surtout que rentrent en jeu des stratégies de protection de données commercialement sensibles. Il est néanmoins sûr que, du moins pour l'électricité et le gaz, les fournisseurs d'énergie possèdent des données mobilisables pour détecter des personnes en situation de précarité énergétique : consommations réelles, impayés d'énergie, informations sur le bâti. La circulaire du 22 juillet 2013 relative à

la territorialisation du plan de rénovation énergétique de l'habitat (METL et MEDDE, 2013) identifie d'ailleurs les fichiers des fournisseurs d'énergie comme un des trois outils pour repérer les ménages éligibles à Habiter mieux.

Elle encourage sur ce point les expérimentations locales pour faciliter l'accès à ces fichiers, notamment dans le cadre du CLE.

Pour les données sur les impayés, des échanges constants existent d'ores et déjà entre les fournisseurs (essentiellement les fournisseurs historiques), les conseils généraux et les CCAS. Pour le reste, la transmission de données est plus difficile même si des échanges locaux ont pu avoir lieu. Si certaines réticences sont perceptibles chez les fournisseurs, l'exemple des tarifs sociaux montre encore une fois que dans le cas d'un dispositif clair et encadré par la loi, ces partages de données sont tout à fait possibles.

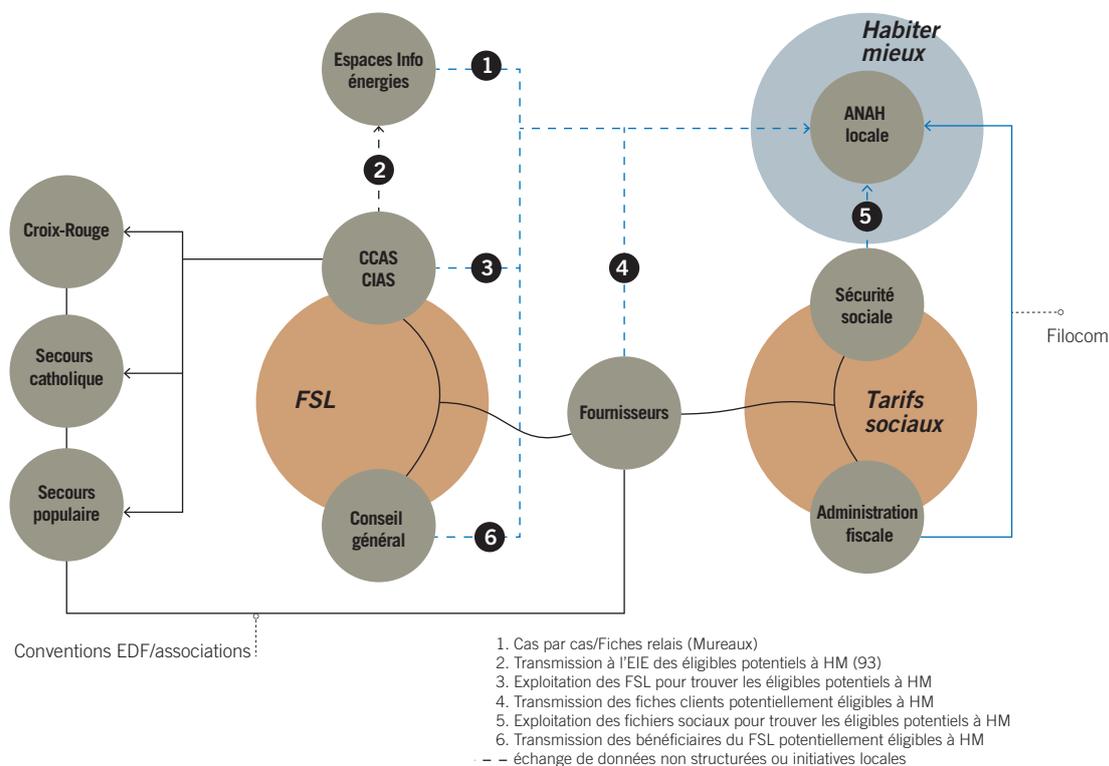
c) Un acteur clé : les acteurs sociaux

Néanmoins, ce partage de fichiers est finalement le plus souvent la conséquence d'une collaboration plus profonde entre différents acteurs d'un territoire. À ce titre, le rôle des acteurs sociaux doit être interrogé. Ceux-ci, qu'ils soient dans des CCAS ou des associations sociales, sont considérés par tous les acteurs comme « les premiers leviers de détection ». En effet, par leur travail au quotidien auprès de ménages en situation de précarité, ils sont certainement les mieux placés pour détecter des situations de ménages en situation de précarité énergétique. Notons que les travailleurs sociaux sont d'ores et déjà impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique à travers diverses actions : lutte contre le non-recours à la CMU et/ou à l'ACS (et donc aux tarifs sociaux), demandes de FSL, aides à l'énergie pour les personnes non prises en charge par les FSL, échelonnement de dettes, allongement du délai de paiement, redirection vers des programmes de réhabilitation de l'habitat. À notre connaissance, plusieurs exemples de collaboration entre travailleurs sociaux et d'autres acteurs peuvent d'ailleurs être relevés sur différents territoires. Historiquement, le fonds d'aide aux travaux de maîtrise de l'eau et de l'énergie (FATMEE)²⁰ dans l'Hérault associe ainsi les travailleurs sociaux tant au repérage des ménages qu'aux instances de décision. De même, les CCAS ont une relation régulière avec les fournisseurs d'énergie historiques (UNCCAS, 2013) en cas d'impayés.

19. Cette « procédure simplifiée », en indiquant une marche à suivre, facilite et accélère l'autorisation de croisement pour les fournisseurs qui le demandent.

20. « Le dispositif du FATMEE a été créé afin de lutter efficacement contre la précarité énergétique et favoriser le maintien dans leur logement des personnes en difficulté sociale et/ou économique. » (Gefosat, <http://www.gefosat.org/index.php/precarite-energetique/nos-actions/le-fatmee>)

Figure 7. Les transferts de données au stade de la détection



Plus récemment, le CCAS d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis) a exploité ses fichiers pour repérer les potentiels éligibles à Habiter mieux. Mais cet exemple précis est plutôt une exception. En effet, dans le cadre de ce programme, l'ANAH avait prévu de repérer les ménages éligibles *via* les travailleurs sociaux sans y accoler notamment de ligne budgétaire spécifique. Cette manière de faire a buté sur deux écueils : tout d'abord, la première monture d'Habiter mieux visait uniquement les propriétaires occupants alors que la population suivie par les travailleurs sociaux est majoritairement locatrice. On retrouve ici l'enjeu de la détection de la « précarité invisible » touchant des ménages hors des circuits sociaux traditionnels. Deuxièmement, les travailleurs sociaux n'avaient été que très peu associés en amont pour construire ce programme en termes de procédures de collaboration. Ainsi, les CLE (contrats locaux d'engagement) signés au niveau départemental entre les différents acteurs impliqués dans le programme Habiter mieux (État, CAF, caisses de retraites, fournisseurs, etc.) sont entre autre pensés pour coordonner l'action en matière

« Aucune base de données ne peut remplacer les remontées du terrain » (acteur associatif national, entretien)

de détection. Or les comités de pilotage prévus par ces CLE ont été parfois désinvestis par les acteurs concernés et notamment les travailleurs sociaux. De fait, les exemples réussis de collaboration sont aujourd'hui essentiellement dus à des réseaux locaux d'acteurs constitués de manière quasiment informelle.

L'enjeu se pose ainsi en structuration de cette coordination entre les différents acteurs. dans ce contexte, quatre constats importants :

1) Les informations détenues par les acteurs sociaux ne sont pas encore structurées sur tous les territoires, avec des systèmes d'information parfois archaïques, voire inexistants.

2) Les procédures de transmission des données détenues par les travailleurs sociaux sont peu claires, aux yeux mêmes des acteurs concernés. Ainsi, pour un motif légitime de secret professionnel et de protection de la vie privée, les travailleurs sociaux refusent parfois de transmettre des données à d'autres acteurs qu'ils soient associatifs ou publics. Le présence de procédures claires comportant les garde-fous nécessaires sous l'égide de la CNIL serait à même de constituer un cadre sain pour ce transfert d'informations. Celles-ci sont à définir avec tous les acteurs concernés.

3) Les prérogatives de chaque acteur de la précarité énergétique sont aujourd'hui floues et se

chevauchent, d'où parfois un certain « climat de concurrence » qui peut se manifester notamment par le non-partage d'informations et l'absence de relations horizontales entre acteurs. À l'opposé, un autre risque se profile : créer des « zones de compétences » artificielles entre les différents acteurs rendant impossible l'adaptation du traitement à des situations pourtant hétérogènes et complexes souvent à l'intersection de plusieurs facteurs.

4) Enfin, il existe un enjeu de formation sur les sujets énergétiques, et notamment la précarité énergétique, en direction des acteurs sociaux : repérage d'un logement dégradé thermiquement, détection de factures d'énergies « anormales », connaissance des dispositifs de lutte existants, sensibilisation sur les usages vertueux de l'énergie. De manière réciproque, les acteurs sociaux peuvent inculquer à d'autres acteurs une culture de l'action sociale parfois méconnue, notamment en termes de respect du libre arbitre des ménages suivis auxquels il ne s'agit pas d'imposer tel ou tel dispositif, même pour « leur propre bien ». Au-delà de la montée en compétence de ces acteurs, ces formations sont ainsi un moyen pour mettre en relation des acteurs issus de différents mondes (logement, énergie, social) et, ce faisant, de créer une culture commune et de structurer un réseau d'acteurs autour de constats partagés. L'agence locale de l'énergie MVE (« Maîtrisez votre énergie ») dans le département de la Seine-Saint-Denis a par exemple mis en place de telles formations et le CLER participe à la formation des bénévoles du Secours populaire.

3.4.3. La mise en place de circuits de détection

Si cette question des leviers à mobiliser pour la détection ne fait pas encore consensus, il semble néanmoins que la réflexion s'oriente à l'heure actuelle vers la mise en place de véritables circuits de détection de proximité (« au pied de l'immeuble ») adaptés aux enjeux de chaque territoire et aux différents types de populations. Ces stratégies de repérage seront à même de mobiliser les meilleurs vecteurs de détection selon les situations : des standards téléphoniques pour les populations les moins en difficulté, les acteurs sociaux (associations, CCAS) pour des personnes en situation de précarité économique, des acteurs moins traditionnels pour lutter contre la précarité invisible comme les plombiers ou les facteurs. Sur ce point, des initiatives existent : mise en place d'un bus itinérant comme *Au bon logement* dans les Côtes d'Armor qui se déplaçait sur les places de marché, mobilisation et formation des gardiens d'immeubles à Montreuil par l'agence locale

d'énergie MVE dans le cadre d'un contrat urbain de cohésion sociale (Cucs). Certains acteurs émettent également l'idée de la mise en place de circuits de rattrapage de proximité (ARENE, 2012 ; Poutrel, 2014 ; ADEME, 2013) qui lieraient repérage de masse (campagne de communication nationale) et porte-à-porte pour les personnes qui méconnaîtraient les dispositifs existants.

Les SLIME ont été créés selon la même philosophie. *Via* une massification des visites à domicile, leur but est à la fois d'améliorer la détection des ménages en situation de précarité énergétique et l'orientation vers des actions adaptées (accès aux droits, travaux de rénovation, auto-réhabilitation accompagnée, petits travaux, sensibilisation aux usages...). Portés et financés par les collectivités, ces SLIME peuvent ainsi s'inscrire dans une politique publique cohérente, bénéficier potentiellement d'un accès préférentiel à certains fichiers (FSL par exemple) et acquérir la légitimité nécessaire pour structurer un réseau d'acteurs locaux. Ils seront donc à même de structurer les données nécessaires au niveau local pour améliorer la coopération entre acteurs, notamment à travers la mise en place d'une plateforme de centralisation de fiches-relais utilisées par tous les acteurs de la détection.

CONCLUSION

Conclusion : le repérage est l'étape qui lie fondamentalement bases de données nationales et information locale. À ce titre, on doit distinguer deux types d'aides.

Pour les programmes nationaux d'aide comme les tarifs sociaux et le chèque énergie, il s'agit de disposer de bases de données nationales adéquates, c'est-à-dire fiables et tendant vers l'exhaustivité. Ces programmes visent en effet à toucher l'ensemble des ménages ciblés et sont donc jugés en premier lieu sur le ratio entre ménages aidés et ménages ciblés. Ce type de base de données n'existe aujourd'hui que pour le revenu, d'où le ciblage du futur chèque énergie. Il existe ainsi toute une réflexion à mener sur la constitution de telles bases pour l'énergie ou le logement (voir section recommandations). Pour ce type de programmes, les travailleurs de terrain ont un rôle à jouer pour limiter le non-recours et palier les limites de l'automatisation s'il y a automatisation. Aujourd'hui, d'après l'ADEME, pour les tarifs sociaux, « en dehors de l'automatisation, obtenir l'aide relève du parcours du combattant » (ADEME, 2013). Dans le cas du chèque énergie, comme il se préfigure dans la loi de transition énergétique (voir encadré loi de transition énergétique), c'est l'accompagnement des ménages pour arriver à une utilisation effective du chèque qui sera nécessaire.

Pour les dispositifs « curatifs », l'échelle géographique *ad hoc* est locale dans la mesure où l'entrée dans le logement semble nécessaire. La logique est en outre différente : les ménages ciblés sont maintenant vus comme des ménages éligibles dont il s'agit d'aider un certain nombre. Par exemple, les critères d'Habiter mieux donnent une population cible de 7 millions de ménages en ne comptant que les propriétaires occupants. Or, les objectifs du programme sont de rénover 300 000 logements entre 2010 et 2017. Il s'agit ainsi de mettre en place de véritables stratégies de détection adaptées aux ménages ciblés. Une logique mêlant point d'accueil et grandes campagnes de communication est ainsi tout à fait pertinente pour des ménages qui ne sont pas en grande précarité, dans la mesure où le guichet n'est pas estampillé comme un « lieu de pauvreté ». Pour des ménages plus précaires et *a fortiori* hors des canaux traditionnels de l'aide sociale, cette logique de guichet ne se suffit pas à elle-même. Un dispositif de visites à domicile doit nécessairement s'y adosser afin d'identifier cette « précarité invisible » et d'orienter les ménages en faisant la demande vers les solutions adaptées. Aujourd'hui, ces stratégies de détection butent entre autres sur une faible structuration de l'information. Cette structuration comprend l'amélioration des procédures de transmission entre les différents acteurs et notamment les acteurs sociaux. Elle pourrait passer par la mise en place de circuits de détection (fiches relais, système d'information commun...) intégrant tous les acteurs locaux avec une vraie gouvernance et un porteur identifié, par exemple dans le cadre d'une systématisation des SLIME. L'articulation avec le national pour ces aides « curatives » dépend de la constitution d'une base de données contenant d'autres critères que celui du revenu. En effet, à l'heure actuelle, le fichier des bénéficiaires des tarifs sociaux est une base de données de la précarité économique. Dans le cas d'aides curatives portant sur la rénovation des logements en mauvais état, la plus-value d'une telle base est limitée. Dans le cas d'un fichier croisant critères de revenu et de performance énergétique, la question se poserait différemment ; nous y reviendrons dans la conclusion de cette étude.

Au niveau du jeu d'acteurs, tant aux niveaux national que local, le flou entourant les champs de compétence de chacun des acteurs a pu être préjudiciable par le passé, entraînant un climat de concurrence entre les acteurs. À l'heure actuelle, on semble s'orienter vers une clarification de ces champs de compétence, l'ADEME semblant notamment se mettre en retrait sur cette problématique de la précarité énergétique. La répartition des ménages entre PRIS-ANAH et PRIS-ADME en est un exemple concret. La pertinence de cette

dynamique peut être interrogée au regard d'une autre possibilité : celle d'une démarche de coopération avec des champs d'action précis pour chaque acteur permettant à chaque ménage de bénéficier d'une solution adaptée à sa situation. Les « plateformes de rénovation » évoquées dans la loi de transition énergétique pourraient jouer ce rôle de chef d'orchestre.

Enfin, il existe un réel enjeu de formation entre les différents acteurs afin de renforcer les compétences de chacun et de créer une « culture commune » aujourd'hui encore manquante selon les acteurs notamment locaux.

3.5. Mise en œuvre

Par mise en œuvre d'une politique publique, on entend ici la mise en place effective des programmes de lutte contre la précarité énergétique : l'obtention d'un tarif social, le versement d'un chèque énergie ou encore la réalisation de travaux de réalisation énergétique. Cette mise en œuvre soulève des enjeux de données quelques peu différents des étapes précédentes. En effet, cette étape est tout autant une étape *d'utilisation de données* que de *production de données*. La mise en œuvre est en effet la seule étape où le ménage est un acteur à part entière. La question est donc de savoir si ces données potentiellement utilisables à d'autres stades de politique publique sont effectivement produites. Cette étape est également reliée à des questions de partage de l'information entre différents acteurs. Peut-on repérer des manques de données à cette étape ? Quelles données pourraient être produites et mieux structurées ? Y-a-t-il des dispositifs qui permettraient de définir des « bonnes pratiques » ? Afin de répondre à ces questions, nous opterons pour une approche par dispositifs en analysant la mise en œuvre concrète, du point de vue du ménage, des trois programmes « phares » : les FSL, les tarifs sociaux et Habiter mieux.

3.5.1. Les FSL

La gestion départementale des FSL empêche encore une fois de généraliser une situation type. Les acteurs impliqués, tout comme les procédures de transmission de données, sont ainsi différents selon les territoires. Les demandes FSL sont analysées par une commission départementale *ad hoc*. Celle-ci a en sa possession le dossier FSL normalement constitué par un travailleur social et le fichier client transmis par le fournisseur d'énergie. Selon les critères propres à chaque département, un dossier sera alors accepté ou non. S'il est accepté, la notification en est faite au fournisseur d'énergie, qui dégrève directement l'impayé du ménage du montant de l'aide. Si on ajoute à ce tableau

l'avertissement donnée par les fournisseurs d'énergie – du moins historiques – aux acteurs publics lorsqu'il y a une situation de coupure imminente, nous sommes donc en présence d'une transmission de données assez fluide entre les acteurs du dispositif ; transmission de données structurées et précises, comportant l'identité des ménages et des informations comptables. La mise en valeur d'une telle coordination permettrait de contrer certains jeux d'acteurs, dont le discours tend à assimiler la transmission de données à une mission impossible au vu des contraintes réglementaires.

3.5.2. Les tarifs sociaux

Un ménage repéré comme éligible aux tarifs sociaux va recevoir un courrier. Il aura alors un délai de deux semaines pour demander à ne pas bénéficier des tarifs sociaux (cela concerne majoritairement des personnes déclarées éligibles à tort par confusion de patronyme par exemple). Remarquons que l'automatisation a inversé la logique classique du versement des prestations sociales. Dans le cas de ces dernières, le silence vaut en effet refus et donc non-recours. C'est l'inverse pour les tarifs sociaux où le silence est équivalent d'une acceptation tacite. Cela soulève des interrogations plus générales sur la philosophie du système de prestations sociales, interrogations qui dépassent le cadre de cette étude.

Une fois ce « délai de rétraction » passé, le tarif social est appliqué directement par le fournisseur d'énergie sur la facture du ménage. L'automatisation, en invisibilisant le dispositif aux yeux du ménage, a donc également gommé les éventuels enjeux de données. Maintenant, comment le chèque énergie va-t-il modifier cette procédure ? Le schéma général est sensiblement différent de celui des tarifs sociaux. Ce chèque sera en effet envoyé aux ménages qui pourront alors s'en servir pour payer leurs factures énergétiques quelle que soit l'énergie utilisée (électricité, gaz, bois, fioul). Un organisme centralisateur encore indéterminé permettra alors aux fournisseurs de se rembourser. Ses modalités d'application demandent néanmoins à être précisés (par décret) sur un certain nombre de points : ces chèques sont-ils découpés en montants fixes ? Permettront-ils de remplacer des équipements non performants (la ministre de l'Écologie Ségolène Royal a pu évoquer les chauffages électriques) ou de réaliser des travaux de performance énergétique ? Quelle sera leur durée de validité ? L'audit de l'ADEME sur les tarifs sociaux (ADEME, 2013) explore ces questions notamment sur le montant du chèque, l'articulation avec les tarifs sociaux ou encore sur les modalités de versement. Trois options de distribution sont évoquées : (i) un chèque ou un virement bancaire :

cette option a le mérite de la simplicité et de donner une certaine liberté d'utilisation, mais cette aide peut alors servir à d'autres dépenses que des dépenses énergétiques ; (ii) un chèque type « chèque restaurant » fléché mais non nominatif ; (iii) enfin, un chèque type « chèque vacances » fléché et nominatif. Ces deux dernières options ont nombre d'avantages, mais l'ADEME pointe le danger de stigmatisation s'ils sont réservés aux plus précaires.

3.5.3. Habiter mieux

La procédure est plus longue pour un ménage s'engageant dans une rénovation thermique éligible aux aides de l'ANAH dans le cadre du programme Habiter mieux. De la détection jusqu'à la fin des travaux, il se passe ainsi couramment plusieurs mois. L'enjeu est ainsi de « ne pas perdre » les ménages les plus modestes souhaitant s'engager dans un tel programme. Sur ce point, des initiatives ont été mises en place sur certains territoires pour évaluer la perte, c'est-à-dire la quantifier et la caractériser, entre la détection des ménages et la réalisation des travaux. On retrouve ici un enjeu de centralisation de ces informations aujourd'hui dispersées.

Avant travaux

Avant les travaux, les échanges concernent au minimum trois acteurs : le ménage, l'opérateur Habiter mieux sur le territoire (souvent une structure PACT-ARIM ou Habitat et Développement) et l'organisme instructeur des dossiers (qui peut être une collectivité ou se trouver au sein des services décentralisés de l'État). À ceux-ci peuvent s'ajouter d'autres acteurs de la détection, comme un espace info-énergie par exemple. L'opérateur Habiter mieux en question est chargé de l'accompagnement du ménage tout au long du processus sur un plan social, financier et technique. Cet opérateur se charge ainsi tout autant d'assister le ménage dans l'élaboration des dossiers de subvention que de réaliser le diagnostic énergétique du logement. Pour améliorer ce diagnostic encore peu fiable dans un certain nombre de cas, l'ANAH a sorti en novembre 2014 un guide professionnel sur l'évaluation énergétique à destination notamment des opérateurs²¹.

Des travaux éligibles au programme Habiter mieux peuvent le plus souvent être complétés par d'autres aides (région, commune, etc.). Le montant, les critères d'attribution et les délais de versement de ces aides varient à la fois entre

21. Ce guide reste destiné avant tout aux collectivités maîtres d'ouvrage.

organismes et entre territoires. De cela dépendra le reste à charge que doit payer le ménage. Le montant de ce reste à charge est un point sensible évoqué par plusieurs acteurs puisqu'il peut parfois être encore trop prohibitif pour des ménages très modestes. Prosaïquement, des ménages sont parfois incapables d'avancer les frais en attendant que les subventions soient versées. Il y a tout d'abord sur ce point un enjeu d'articulation entre acteurs, donc de gouvernance, en termes de gestion des aides. Cette coordination doit être à la fois horizontale entre les différentes institutions impliquées, mais également verticale. En effet, sur un même département, l'ANAH locale n'est parfois pas au courant d'aides adossées à Habiter mieux versées par une commune. De même, l'articulation entre différentes aides, notamment *via* la fixation des barèmes, n'est parfois pas pensée avec les instructeurs de dossier ANAH et les opérateurs. Ceux-ci, pourtant, ont une véritable expertise par leur contact quotidien avec les ménages, notamment en ce qui concerne la faisabilité ou la lisibilité de tel ou tel barème. Cet enjeu ramène à des questions de gouvernance et de partage de données plus efficient entre acteurs. L'autre enjeu de données concerne la base de données constituée par l'ANAH et répertoriant tous les travaux subventionnés. Cette base de données contient en effet notamment des informations basiques sur les ménages, la performance énergétique du logement avant les travaux et le gain thermique escompté. Si son utilisation statistique, à l'instar de la base des DPE de l'ADEME, est limitée par sa non-représentativité du parc de logement total, cette base de données, vouée à grossir d'années en années, pourrait néanmoins être valorisée de différentes façons. Notamment pour une évaluation fine du programme Habiter mieux en tant que tel ou encore pour avoir une vision dynamique et spatiale des réhabilitations thermiques. Cette base de données, encore peu exploitée, pourrait parfaitement être le lieu d'une démarche *Open Data*, à même d'explorer, voire d'inventer différentes pistes de valorisation.

Pendant les travaux

Les travaux en eux-mêmes réalisés par les entreprises du bâti *ad hoc*. Les acteurs pointent globalement trois problèmes : premièrement, ces entreprises sont souvent encore trop peu formées en matière de « bonnes pratiques » de rénovation énergétique. Deuxièmement, il n'existe pas de données permettant de mesurer l'écart entre les estimations du gain théorique escompté avant travaux et le gain réel. Troisièmement, l'asymétrie d'expertise entre le ménage et l'entreprise rend possible

les pratiques abusives (surfacturation, travaux bâclés). C'est notamment une des missions des opérateurs Habiter mieux de suivre le bon déroulement des travaux avec les ménages. L'enjeu de formation est double : à destination des entreprises du bâti afin de mettre en place une véritable filière en matière de rénovation thermique, mais également à destination des ménages, afin de leur redonner du pouvoir de négociation et de contrôle sur les entreprises du bâti. Notons sur ce point une initiative de l'ANAH Île-de-France qui s'est saisie de ces enjeux, notamment *via* la réalisation d'un guide de bonnes pratiques.

Après travaux

Nous basculons ici dans des enjeux d'évaluation abordés dans l'étape suivante, notamment pour statuer sur le gain effectif des travaux : le ménage a-t-il vu ses factures énergétiques baisser ? Son confort s'est-il amélioré ?

Plusieurs acteurs pointent également la nécessité de poursuivre l'accompagnement des ménages après les travaux, notamment sur des questions d'usages de l'énergie. Les espaces info-énergie sont sûrement les acteurs les plus légitimes pour une telle action, mais les problèmes posés sont de même nature que pour la détection : quelle coordination entre les différents acteurs ? Quel transfert d'informations *via* quelles procédures ?

CONCLUSION

- la mise en œuvre de ces dispositifs se structure autour d'échanges de données entre différents acteurs et pourrait à ce titre servir d'exemple pour l'étape de détection explorée dans la partie précédente. Par exemple, l'obtention d'une aide FSL est un moment privilégié d'échange d'informations entre fournisseurs et collectivités, dans un cadre clair et structuré.
- les tarifs sociaux introduisent un principe d'automatisation de l'aide sociale qui pose des questions dépassant le cadre strict de la lutte contre la précarité énergétique. En ce qui concerne leur utilisation, le dégrèvement sur la facture énergétique permettait de résoudre le problème de l'utilisation effective de ces tarifs. Mais cet enjeu se reposera pour le chèque-énergie.
- l'accompagnement du ménage, notamment dans le cadre d'Habiter mieux, est crucial pour la bonne réussite du programme. Dans une situation où différents acteurs interviennent à des stades différents des travaux, se pose un véritable enjeu de coopération et de coordination.

3.6. L'évaluation des programmes de lutte contre la précarité énergétique

Très peu de dispositifs d'évaluation de programmes de lutte contre la précarité énergétique existent et encore moins sont référencés dans la littérature. Ainsi, le principal enjeu de données qui existe à cette étape concerne simplement le manque de données fiables. À l'heure actuelle, il est enfin impossible d'évaluer l'efficacité des grands programmes de lutte contre la précarité énergétique. On peut certes suivre nationalement l'évolution quantitative du nombre de demandes FSL, mais comment interpréter une hausse : augmentation de la précarité énergétique ou meilleure connaissance du dispositif ? Dans certains départements, des systèmes d'information performants existent, mais ne sont pas à ce jour utilisés pour évaluer la politique locale du FSL. De même, pour les tarifs sociaux, on ne les évalue à l'heure actuelle qu'à travers l'évolution du ratio entre nombre de bénéficiaires et nombre d'éligibles : aujourd'hui, 4 millions de ménages seraient éligibles ; combien en bénéficient réellement ? De ce point de vue, l'automatisation est par exemple jugée à la fois comme un progrès (en ayant permis une hausse considérable des bénéficiaires), mais ses limites sont pointées du doigt dans la mesure où la difficulté de croisement des données laisse de côté 1 million de ménages. Si l'ADEME a réalisé un audit des tarifs sociaux, notamment sur leur automatisation, aucune évaluation plus qualitative, au plus près des ménages, des tarifs sociaux et des FSL n'a été à ce jour réalisée. Il serait pourtant intéressant de suivre l'impact de tels dispositifs sur les ménages bénéficiaires : sont-ils des aides « palliatives » parant au plus pressé ou constituent-ils dans certains cas – et lesquels – le socle sur lequel peuvent s'appuyer des solutions plus pérennes ? Existe-t-il des effets de seuil relatifs au montant des aides ? Quelle est la perception par les ménages bénéficiaires de ces aides ? De même, les associations sociales, au-delà d'indicateurs qualitatifs (« les remontées de terrain expriment une hausse de la précarité énergétique sur les dernières années »), sont pour la plupart démunies lorsqu'il s'agit de quantifier et de caractériser les aides versées pour des impayés d'énergie.

Pour expliquer ce manque d'évaluation, plusieurs hypothèses peuvent être émises : tout d'abord, l'évolution de la notion même de précarité énergétique – qui ne bénéficie pas encore réellement de conception partagée – rend difficile l'évaluation de tout programme destiné à la combattre. De même, le concept de « rénovation » n'est pas clair : que comptabilise-t-on comme rénovation

et à travers quels critères ? De plus, le caractère décentralisé des FSL rend difficile toute évaluation globale du dispositif, surtout en l'état actuel de remontées de données disparates à la DHUP (voir l'étape diagnostic). Pour les tarifs sociaux, l'évolution répétée des critères d'éligibilité complique toute évaluation *ex-post*. De manière générale, l'ARENE (2012) note la difficulté d'évaluer les effets d'un programme de lutte contre la précarité énergétique en raison de la dimension qualitative de cette dernière. En effet, la sensation de froid dépend à la fois de normes socialement partagées et de critères subjectifs : quelle est la température « acceptable » dans un logement ? L'absence d'organisme chargé clairement d'évaluer les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique est également à souligner. Au moment de sa genèse, il fut question que l'ONPE remplisse ce rôle, mais il fut finalement cantonné au suivi de la thématique et à la mise en place d'indicateurs pertinents. L'ONPE étant reconduit pour une durée de trois ans, son mandat pourrait demain inclure cette tâche d'évaluation des programmes.

À première vue, il semblerait plus facile d'évaluer Habiter mieux : ce programme a été lancé plus récemment, à un moment où la culture de l'évaluation des politiques publiques était peut-être plus prégnante qu'aux dates de lancement des tarifs sociaux ou du FSL. De plus, la gouvernance du programme était claire avec une agence nationale (l'ANAH) responsable de sa mise en place. D'ailleurs, la convention de 2010 entre l'État, le Commissariat général à l'investissement et l'ANAH fixe des stades d'évaluation à mi-parcours et à la fin du programme. L'ANAH réalise de plus un suivi régulier des rénovations réalisées : montant moyen des aides accordées, gain énergétique *a priori* et quelques informations sur les ménages. Ce suivi a d'ailleurs pu contribuer à des ajustements du programme en termes de ciblage, le seuil de revenus ayant été relevé en juillet 2013. Certains acteurs expliquent ainsi cette hausse du seuil par une volonté de massifier le programme une fois mis en route. Néanmoins, d'autres y perçoivent au contraire une parade devant les difficultés à repérer les propriétaires occupants « très modestes » afin que le programme tienne ses objectifs et légitime ce faisant ses financements. Enfin, une troisième ligne de lecture concilie les deux approches : le relèvement de seuils peut permettre de déclencher une dynamique profitant *in fine* aux plus modestes, mais il s'agit alors de prendre des dispositions parallèles pour éviter les effets d'éviction (notons que cette hausse du seuil s'est accompagnée d'une hausse des subventions pour les ménages « très modestes »).

Plus récemment, en juillet 2014, l'ANAH a publié une circulaire resserrant de nouveau les critères

d'accès aux aides Habiter mieux pour prioriser les ménages « très modestes ». En effet, l'année 2014 a vu le nombre de dossiers augmenter considérablement et l'ANAH n'aurait pas eu à ce rythme les fonds nécessaires pour financer l'ensemble de ces rénovations avant la fin de l'année. Cette circulaire peut s'interpréter de deux façons : elle peut témoigner d'un suivi du programme efficient qui permet d'adapter les seuils d'éligibilité en cours d'exercice afin d'amortir les chocs et d'éviter l'apparition des effets d'éviction mentionnés ci-dessus. Mais des acteurs, notamment locaux, ont une autre vision de cette circulaire : après avoir tout fait pour augmenter l'attractivité du programme, on restreindrait aujourd'hui l'accès aux financements par manque d'anticipation de cette hausse de dossiers. Cette politique de *stop and go* serait surtout préjudiciable localement en brouillant les signaux : le temps que son dossier aboutisse aux travaux, un ménage déclaré à l'origine éligible pourrait se voir au final retirer une partie des subventions.

Si l'analyse de cette circulaire ne fait pas consensus, tous les acteurs reconnaissent néanmoins que l'évaluation du programme est un point crucial à creuser. Notons sur ce point que l'ANAH a mené une évaluation globale du programme Habiter mieux (efficacité, pertinence et impact du programme) en 2014 (résultats pas encore publiés à la date de ce rapport). Les différents acteurs notent plusieurs points importants à prendre en compte. Premièrement, il s'agirait d'évaluer de manière plus fine la typologie des ménages touchés par Habiter mieux afin par exemple de mettre en lumière d'éventuels biais de sélection. Deuxièmement, une évaluation des gains réels après travaux serait pertinente. À l'heure actuelle, le gain énergétique est évalué *via* « la réalisation d'une évaluation énergétique (évaluation de la consommation conventionnelle du logement avant et projetée après les travaux) » (ANAH, 2015). Or ces évaluations théoriques ne prennent pas en compte la qualité des travaux réalisés ni les modes d'occupation du logement. Afin notamment de statuer sur la pérennité de ces rénovations, il est indispensable de revenir dans les logements (ou du moins sur un échantillon représentatif des logements rénovés) pour évaluer le gain énergétique réel et l'évolution des dépenses contraintes des ménages. Notons qu'une telle évaluation est déjà menée par certaines délégations locales de l'ANAH, qui réalisera de surcroît en 2015 au niveau national une enquête sur un panel de ménages afin de calculer des gains réels post-travaux. Par le passé, la FAP a mené une action de suivi-évaluation aux objectifs similaires sur son programme "Toits d'abord" (1 364 logements « très sociaux » soutenus en 2 ans). Cette évaluation (FAP, 2014), menée sur 60 logements, avait pour

but de mesurer les gains effectifs du programme en matière de consommations énergétiques et de coût pour les ménages. Elle intègre pour ce faire le mode d'occupation réel dans ses modélisations de l'état du logement avant et après travaux, modélisations combinées en outre au suivi des factures réelles.

Enfin, les dispositifs de repérage sont aujourd'hui encore peu évalués notamment en termes de coût-efficacité : savoir comment un ménage a été repéré et accompagné jusqu'aux travaux relève de la gageure. Relevons néanmoins une amélioration récente sur ce point : ainsi, en Île-de-France, un logiciel a été déployé dans les PRIS afin de suivre les appels reçus sur leur provenance et leur réorientation. Ce logiciel est encore en phase de déploiement, mais les premiers résultats montreraient néanmoins une certaine perte en ligne qu'il conviendrait d'analyser plus en détail.

CONCLUSION

Il existe aujourd'hui une tendance à reconnaître les limites actuelles de l'évaluation de la lutte contre la précarité énergétique et à y remédier. Tout d'abord, tous les points concernant la coordination entre acteurs évoqués dans les étapes précédentes – mise en œuvre et détection – ont une implication en termes d'évaluation. En effet, une meilleure structuration du rôle joué par chacun et de la transmission de données permettra de développer parallèlement des évaluations plus fines de chaque dispositif. À l'heure actuelle, l'enchevêtrement des compétences et des programmes rend au contraire difficile l'identification précise des blocages. Notons que l'ANAH, tant à un niveau national que

plus local, s'est saisie de cet enjeu de l'évaluation dans le cadre du dispositif Habiter mieux.

Les avancées sur la « carte vitale du logement », évoquées dans l'étape de diagnostic, sont également un signe positif concernant l'évaluation des rénovations thermiques. En effet, une telle carte permettra normalement de retracer la vie du logement et l'historique des travaux réalisés. Comprenant également les factures énergétiques du ménage occupant, elle sera une base de données idéale pour évaluer l'état du bâti et son évolution au cours du temps. Si au vu du manque total ou presque d'évaluation à l'heure actuelle, toutes les initiatives pour l'améliorer semblent nécessaires, un acteur pointe néanmoins du doigt un travers dans lequel il ne conviendrait pas de tomber : le trop-évaluatif. L'évaluation, tout comme le diagnostic, a un coût, et un raisonnement en termes d'allocation des ressources ne peut être évité.

« Il y a des moments où le thermomètre coûte plus cher que le médicament » (acteur local)

Encadré 5. Mobilité et précarité énergétique

Si on peut parler de précarité ou de vulnérabilité énergétique pour la mobilité, c'est d'une part car le budget énergétique lié à la mobilité est tout à fait comparable en moyenne à celui dédié au logement (environ 4 % en moyenne du budget total, Merceron et Theulière, 2010), et d'autre part car il y a une grande variabilité de ce coût suivant la situation des ménages, notamment géographique. Il y a donc la possibilité d'avoir des ménages avec de très fortes dépenses pour leur mobilité aujourd'hui ou dans le futur, ayant un impact négatif sur leur vie dans leur ensemble via un arbitrage sur leurs dépenses (privation d'autres biens et services, restriction de mobilité).

Toutefois, jusqu'à présent, la définition de la précarité énergétique n'inclut pas la mobilité. Le débat national sur la transition énergétique (DNTE) n'a pas permis d'avancées notoires sur ce point, se contentant de noter que la mobilité contrainte joue un rôle croissant dans la précarité énergétique et qu'il s'agit donc de la réduire. Il semble que les acteurs ont privilégié sciemment l'option de se concentrer sur la dimension logement, plus mature en termes de représentation politique.

L'objectif de cet encadré est d'appliquer à la mobilité la même démarche que pour la dimension logement, afin de faire ressortir les convergences comme les divergences ainsi que les nécessaires articulations. Notons dès à présent quelques limites à cet exercice : ce champ étant moins mature, la bibliographie comme les entretiens d'acteurs sont beaucoup moins riches pour l'aborder.

Cartographie des mesures et des acteurs

Contrairement à la précarité dans le logement, il n'y a pas de dispositifs spécifiques d'envergure dans le champ de la mobilité. Nous pouvons toutefois citer quelques instruments qui pourraient jouer un rôle dans une politique de lutte contre la précarité énergétique.

Dispositif fiscal des frais réel : un ménage peut déclarer les dépenses issues de l'exercice de leur travail, et les déduire de son revenu imposable (voir Chancel et Saujot, 2012). Ce dispositif pourrait s'apparenter à un soutien aux ménages contraints par leurs déplacements domicile-travail. Le problème vient du fait que ce dispositif n'a pas été conçu dans cette perspective, les plus contraints ne sont pas ceux qui profitent du dispositif, notamment car ils paient peu ou pas d'impôts sur le revenu (ibid.).

Remboursement d'une partie des frais de déplacement par l'employeur : ce dispositif est obligatoire pour le transport en commun et possible pour les déplacements en voiture. Il est difficile d'estimer combien de personnes perçoivent cette aide, qui appartient à la sphère des avantages salariaux¹. Le dispositif est limité à 200 € par an et par salarié².

Bonus-malus ou prime à la casse³ : ces dispositifs favorisent le renouvellement des équipements dans une optique d'efficacité plus grande et donc de réduction des coûts de fonctionnement. C'est un peu l'équivalent de la rénovation thermique d'un logement. Encore une fois, ces dispositifs ne sont pas orientés directement vers la précarité. Ainsi

l'achat d'un véhicule neuf est une condition pour en profiter, ce qui n'est pas adapté à des ménages précaires. La prime à la casse n'existe plus depuis fin 2010.

Tarif réduit pour les transports en commun en fonction de sa situation socio-économique : utilisable uniquement dans une zone où les transports en commun constituent une offre pertinente.

Planification territoriale (SCOT, PCEAT, possiblement SRCAE) : intègrent ou intégreront de plus en plus cette dimension. Il n'y a pas de dispositifs particuliers adossés à ces documents, mais une possible prise en compte du phénomène dans les choix d'urbanisation.

En termes d'acteurs, le décalage est frappant entre ces deux types de précarité : il y a bien moins d'acteurs identifiés sur la question transport. Les acteurs existants ont plutôt une approche sociale, notamment centrée sur l'exclusion à la mobilité. Il n'y a pas l'équivalent, pour la mobilité, des grands acteurs historiques de l'énergie (EDF, GDF) pour la dimension logement, même si des acteurs privés comme Total ou certains constructeurs automobiles développent des initiatives en ce sens.

Quelles sont les données ?

Enquêtes statistiques : base nationales Insee sur le budget des ménages, Enquête nationale logement, Enquête nationale transport déplacement (ENTD), Phébus (cette enquête a une dimension mobilité incluant notamment dépense globale, accès aux transports en commun, contrainte sur la mobilité et moyen de transport et caractéristiques). Bases locales des Enquêtes ménage déplacement (EMD) servant à mettre en place les politiques de mobilité au niveau local.

Fichiers administratifs : le dispositif des frais réels ne distingue pas les types de dépense liés à l'emploi justifiant la déduction, ce qui ne permet pas d'isoler précisément la dépense en matière de mobilité, ni le montant de déduction fiscale associé.

Représentation politique du phénomène

Il y a aujourd'hui une faible reconnaissance politique du problème. Il n'y a notamment pas de chiffres globaux (nombre de ménages touchés par la précarité énergétique logement) mobilisés dans le débat public. La publication récente de l'Insee (Cochez *et al.*, 2015) actualisant l'analyse nationale pour le logement en y ajoutant la mobilité devrait combler ce manque. Si l'enjeu n'est pas reconnu comme tel par les grandes associations (contrairement à la précarité énergétique logement), c'est d'abord parce que les connaissances sont limitées sur ce phénomène, mais aussi peut être aussi parce que les populations concernées ne font pas partie de leurs cibles traditionnelles. Néanmoins, la représentation politique du problème avance probablement plus rapidement au niveau local qu'au niveau national, du fait de la nature plus géographique de la problématique et du caractère plus local de la compétence mobilité. Les outils et démarches de cartographie (diagnostic) semblent participer à ce travail de représentation. Un outil comme le calculateur de coût résidentiel mis en place par l'agence d'urbanisme de Saint-Étienne permet également aux ménages comme aux élus de mieux se représenter la réalité des dépenses énergétiques liées au transport et à la possible vulnérabilité suivant les territoires de vie. Cela conduit à un autre type de réflexion sur l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, ce manque de représentation pour la mobilité fait écho au caractère incertain de la population identifiée comme précaire dans le logement. Comme décrit dans l'encadré indicateur, le chiffre de

1. *A priori*, il n'y a pas de déclaration à l'Urssaf de ce versement aux employés, car cette somme n'est pas chargeable, il est donc probablement impossible d'obtenir un chiffre agrégé.

2. http://www.urssaf.fr/profil/employeurs/dossiers_reglementaires/dossiers_reglementaires/frais_professionnels_03.html#OG43912

3. <http://www.economie.gouv.fr/cedef/bonus-malus-vehicule-neuf>.



4 millions recouvre en fait des types de populations très différentes, or la population rurale identifiée pourrait bien être sous le coup d'une double précarité énergétique.

Diagnostic national : au niveau national, il n'y a pas encore de diagnostic clair et précis de ce phénomène, ni d'indicateurs reconnus par tous, malgré les récents travaux de l'ONPE en ce sens (Présentation Jouffe, Maresca, Berry dans le Cotech mobilité de l'ONPE, octobre 2014 ; Berry, 2014). On retrouve plusieurs problèmes liés aux données disponibles. D'une part, la difficulté à prendre en compte la privation (i.e. les ménages qui seraient vulnérables s'ils se déplaçaient « normalement », mais qui par exemple n'ont pas d'emploi). D'autre part, il existe une réelle difficulté pour caractériser la contrainte en matière de mobilité : quels déplacements doivent être considérés comme contraints ? Comment peut-on parler de « norme » en matière de mobilité ? Une grande différence avec la dimension logement tient à cette demande de services de mobilité : elle est très différente suivant les situations, et aujourd'hui on ne sait pas estimer une demande théorique (Mayer *et al.*, 2014). En d'autres termes, on peut faire l'analogie entre l'efficacité de la voiture utilisée et l'efficacité du logement, mais en termes de besoin, il y a une plus grande diversité dans les besoins de mobilité (km par jour peut par exemple varier d'un facteur 4) que dans le service de chauffage (entre 19 et 21°C), et on ne peut pas la normaliser de manière identique. Par ailleurs, à ces coûts énergétiques s'ajoutent des coûts fixes d'usures du véhicule utilisé. Enfin, des difficultés techniques s'ajoutent : de même que pour le logement, les différentes enquêtes de l'Insee s'avèrent très difficiles à croiser, les coûts liés à la mobilité (carburant, entretien...) étant chiffrés de manière différente selon les études, et les données utilisées datées (environ 10 ans entre deux ENTD).

La réflexion sur les indicateurs est donc en cours. Les travaux de Berry à l'échelle nationale (2014) mettent en évidence le fait que différents phénomènes et types de populations coexistent : des ménages à bas revenu dont une part importante du budget est dédiée au carburant ; des ménages aux revenus modestes (en dessous de la médiane) qui parcourent des distances élevées sans forcément d'alternative ; des ménages qui se distinguent avant tout par une part importante de leur budget en carburant du fait de distances élevées et du peu d'alternative. Ainsi, différentes questions se posent : arrive-t-on convenablement à évaluer la présence d'alternative à la voiture ? Est-ce qu'un ménage disposant de revenu au-dessus de la médiane peut être considéré comme vulnérable ou uniquement dépendant à la voiture ? Enfin, comme pour le logement, on retrouve la question du seuil pertinent de ratio dépense sur budget. On voit une fois encore que le diagnostic renvoie à une question de représentation politique.

Par ailleurs, se pose la question de savoir si l'on doit réaliser des diagnostics combinés ou séparés pour les dimensions logement et mobilité. Pour l'ONPE (2014), il semble plus pertinent de conserver « deux dispositifs d'observation parallèles et séparés », pour le logement et pour le transport. Dans le même temps, on observe aujourd'hui le développement d'une approche en termes de « coût résidentiel » pour lier logement et mobilité, notamment au niveau local.

Diagnostic territorial : au niveau local, différents travaux sur les indicateurs peuvent être mentionnés, certains uniquement sur la mobilité (Nicolas *et al.*, 2012), d'autres combinant logement et mobilité (Adeus,

2011 ; Mayer *et al.*, 2014). Il existe un nombre significatif de diagnostics locaux, avec de nombreux travaux de cartographie réalisés par les collectivités, des chercheurs ou des bureaux d'étude. On retrouve des logiques de seuils de dépenses et des approches couplées seuil de revenu et seuil de dépense. Les logiciels nationaux de croisement cités pour le logement intègrent également la dimension mobilité.

Ces études mettent généralement en avant des ménages de classe moyenne du périurbain (plutôt en dessous de la médiane) : deux voitures, distances élevées des centres urbains riches en emploi (hors PTU), revenu moyen en dessous de la médiane (Nicolas *et al.*, 2012 ; ONPE, 2014). Adeus (2011) pointe notamment les accédants à la propriété, en incluant les charges de remboursement dans leur analyse de la contrainte budgétaire. Dans ces études, on parle généralement de vulnérabilité, c'est-à-dire du risque de précarité en cas de hausse du prix de l'énergie ou d'autres aléas du fait d'un niveau de dépense élevé pour la mobilité quotidienne.

Concernant la détection de ménages, étant donné qu'il n'y a pas de dispositifs spécifiques, il n'y a pas vraiment d'effort de détection. En termes de données, on a les mêmes limites que pour le logement : les enquêtes statistiques et les outils de cartographie permettent d'orienter les politiques publiques, de donner une idée des zones et des ménages les plus concernés, mais ne permettent pas d'aller jusqu'à la mise en œuvre. Notons ainsi le travail de l'Observatoire social de Lyon dans le cadre d'un projet de recherche (PUCA, ADEME, Prebat) visant à détecter des ménages en double précarité en zone rurale, sur la base d'un travail de terrain.

De même, il y a très peu d'éléments concernant la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de lutte contre cette forme de précarité. Concernant la question de la fiabilité nécessaire d'une donnée pour pouvoir y associer une aide de l'État, notons que le dispositif fiscal des frais réels (représentant plus d'1 milliard d'euros de manque à gagner pour l'État) s'appuie sur l'auto-déclaration de dépenses liées à l'exercice d'un travail⁴ (auto-déclaration parfois décriée par certains acteurs en raison de son manque de fiabilité et de la possibilité de fraude). D'autres logiques sont à l'œuvre : pour subventionner les transports en commun, Grenoble utilise par exemple 4 niveaux de quotient familial pour organiser son offre tarifaire pour les abonnements TC.

Conclusion : les processus de représentation et de diagnostic sont moins avancés pour la mobilité que pour le logement, et moins d'acteurs sont mobilisés. La précarité énergétique transport pose des problèmes relativement équivalents à ceux décrits pour le logement. La principale différence réside dans le fait qu'il est encore plus difficile d'identifier une demande théorique en matière de mobilité qu'en matière de dépense d'énergie pour le logement. Cela renvoie à la diversité des ménages et de leur implantation géographique. En toute logique, on observe ainsi que les processus de représentation et de diagnostic sont plus avancés au niveau local, là où un travail de recherche de terrain a été réalisé.

4. Capacité à montrer les factures si besoin, 5 millions de ménages l'utilisent.

4. EXEMPLE TERRITORIAL : LE CAS DE MONTREUIL

Le but de cette partie est d'observer depuis un territoire ces problématiques de données et de précarité énergétique. Plus précisément, elle tente de répondre à plusieurs questions : comment les acteurs locaux se saisissent de ces enjeux de données ? Comment est structurée la gouvernance locale de la précarité énergétique, notamment au niveau du transfert d'information (listes de ménages en proie à des difficultés énergétiques, bénéficiaires des tarifs sociaux, etc.) ? Quelles pistes d'améliorations peut-on envisager pour améliorer la coordination des différents dispositifs présents localement et l'articulation entre les différentes échelles territoriales (du local au national) ?

Le choix de Montreuil pour ce focus territorial obéit à plusieurs considérations : ville d'une certaine taille (100 000 habitants), et parc de logement très diversifié (1/3 de pavillonnaire, 1/3 de logement collectif privé et 1/3 de logement collectif social). Elle permet ainsi d'illustrer les problématiques attenantes à ces différents types de logement. De plus, le parc de logements de Montreuil comporte une partie non négligeable de bâti dégradé. Comme la ville reste plutôt populaire, malgré une gentrification récente, on peut y supputer que la précarité énergétique est une forme de précarité à laquelle sont exposés les Montreuillois. Le diagnostic territorial réalisé par la mairie pour son PCET tend à confirmer ce constat : en 2006, 20 % de la population montreuilloise aurait eu un taux d'effort énergétique supérieur à 10 %²², ce qui est supérieur à la moyenne nationale (14,4 % des ménages français à la même date, Devalière et Arnaud, 2011). En outre, Montreuil a récemment rejoint une communauté d'agglomération Est Ensemble qui comporte 8 autres communes (voir annexe 4). Cela rend possible la discussion de l'échelon de gouvernance adapté à la lutte contre la précarité énergétique : commune, communauté d'agglomération, département, Région ? Enfin, Montreuil est un territoire où beaucoup d'acteurs sont engagés dans la lutte contre la précarité énergétique : espace info-énergie impliqué, mairie et communauté d'agglomération mobilisées, bailleur social lancé dans un plan de rénovation, présence d'une régie de quartier et d'un tissu associatif local. Si une généralisation des constats est impossible, le terrain de Montreuil permet d'interroger les liens entre ces différents acteurs : existe-t-il un réseau d'acteurs partageant la même conception de la précarité énergétique et collaborant sur des projets communs ?

22. Nous reviendrons sur les différents diagnostics réalisés et leurs limites.

4.1. L'émergence politique du phénomène : la table ronde de 2010

Dès le milieu des années 2000, différents acteurs sur le territoire, notamment la mairie de Montreuil et l'agence locale de l'énergie MVE (ALE-MVE), commencent à se saisir de la problématique de la précarité énergétique : premiers éléments de diagnostic, actions d'information des ménages... À cette date, les contours de cette dernière sont encore très élastiques et Montreuil contribue à l'émergence politique du concept au niveau national. Historiquement, Montreuil s'était également très impliqué sur les questions de saturnisme et de logement, d'où un accent fort mis dès cette époque sur la recherche de causalités entre logement dégradé et santé. Ce n'est ainsi pas un hasard si le département 93 est en 2009 un des 4 départements faisant l'objet d'une expérimentation de l'ANAH, à travers un programme d'intérêt général (PIG)²³ fléché « précarité énergétique ». Ce PIG, qui préfigure le programme Habiter mieux, témoigne du caractère pionnier de ce territoire.

Ces politiques volontaristes et ce « bouillonnement » culminent en 2010 avec l'organisation d'une table ronde par la Ville de Montreuil, en partenariat avec l'Agence locale de l'énergie MVE et en collaboration avec le CLER réunissant plus de 120 acteurs tant locaux que nationaux (Mairie de Montreuil, 2010). Il est intéressant de voir comment cette table ronde aborde l'ensemble des problèmes qui se posent aujourd'hui : quelle approche pour les copropriétés ? Quels dispositifs de financement ? Quelle place pour l'auto-réhabilitation accompagnée ?

Organisée à un moment clé de la structuration politique du phénomène de la précarité énergétique, elle marque – au niveau local, mais l'extrapolation peut être ici faite au niveau national – un tournant : de la prise de conscience de la problématique, on bascule maintenant dans des questionnements plus opérationnels : comment outiller les acteurs ? Quelles stratégies de détection mettre en place ?

Depuis cette table ronde, cet enjeu de la précarité énergétique est devenu prégnant dans les politiques publiques locales : un réseau de divers acteurs se structure petit à petit, les diagnostics territoriaux de la précarité énergétique se multiplient

23. Ce PIG visait à détecter les ménages en situation de précarité énergétique, identifier les solutions adaptées (leviers techniques, sociaux et/ou financiers) et accompagner si nécessaire les ménages dans un programme de travaux.

et des initiatives diverses voient le jour sans forcément néanmoins de coordination entre elles.

4.2. De multiples initiatives et une implication certaine des pouvoirs publics

4.2.1. Des dispositifs nationaux opérants mais peu articulés aux actions locales

Les trois grands programmes nationaux (FSL, tarifs sociaux, Habiter mieux) de lutte contre la précarité énergétique se retrouvent évidemment à Montreuil. Du fait du peu de données chiffrées existantes et/ou accessibles localement, il est difficile de caractériser finement l'efficacité locale de chacun de ces dispositifs (en termes d'accès aux droits et de repérage notamment).

En ce qui concerne les tarifs sociaux, pour l'Office public de l'habitat montreuillois (OPHM), le principal bailleur social de la ville, beaucoup d'ayants droit du parc social montreuillois n'en bénéficieraient pas. L'OPHM mène donc des activités de sensibilisation auprès de ses locataires, notamment *via* ses agences de proximité. Ce constat mériterait d'être réactualisé au vu de la récente automatisation de ces tarifs, qui a permis de diminuer sensiblement ce non-recours.

Le département de la Seine-Saint-Denis a opté pour un fonctionnement décentralisé du fonds de solidarité logement (FSL) concernant les aides liées à l'énergie : si les critères sont départementaux, les dossiers sont ainsi instruits dans chaque CCAS. EDF, Sipperec (Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication) et le Conseil général contribuent à financer ce dispositif. Il est intéressant de noter que le nombre de demandes au titre du FSL est le seul indicateur utilisé pour chiffrer l'évolution de la précarité énergétique sur le territoire. Les autres indicateurs utilisent en effet des données ponctuelles (par exemple l'enquête nationale logement dont la dernière version date de 2006), qui ne permettent pas de suivre le phénomène dans le temps. L'introduction de la table ronde de 2010 note ainsi que « de 2007 à 2009, les demandes de FSE ont augmenté de 21 % et l'augmentation du montant total des factures [des impayés des ménages faisant appel au FSL] s'élève à + 48 % » (Mairie de Montreuil, 2010) ; c'est notamment sur ce constat que s'appuie la mairie pour légitimer son action en matière de précarité énergétique. En 2011, 1 800 demandes FSL ont ainsi été traitées par le CCAS de Montreuil, chiffre encore en hausse par rapport à 2009. Notons qu'une évaluation géographique de ces FSL a également été réalisée afin d'identifier les quartiers plus touchés (Les Ruffins et

Montreuil-Le Morillon, en bordure est de la ville) (Mairie de Montreuil, 2010).

Enfin, le dispositif Habiter mieux semble avoir suivi la même dynamique en Seine-Saint-Denis qu'au niveau global : des difficultés certaines au démarrage, mais une augmentation continue du nombre de logements rénovés au fil des années. Ces difficultés, que certains acteurs mettent notamment en corrélation avec les difficultés de fonctionnement du CLE, ont rendu inatteignables les objectifs fixés sur la période 2011-2013 par ce CLE : environ 300 logements ont été rénovés sur ces trois années sur un objectif initial de 2 134 rénovations²⁴. Mais le contrat local d'engagement semble être aujourd'hui plus efficace en terme de mobilisation des acteurs, d'après le PRIS-ANAH local²⁵. Il comporte aujourd'hui l'État, la CNAF, la CAF, EDF, les collectivités et certains CCAS, et a été reconduit pour la période 2014-2017. La coordination des acteurs de la détection s'est de manière plus générale améliorée : si EDF ne transmet pas les données relatives aux tarifs sociaux au motif de la protection des « données personnelles », il existe néanmoins un échange permanent d'informations entre l'espace info-énergie local (l'agence MVE qui est également PRIS-ADEME) et le PRIS-ANAH. La hausse des seuils et l'ajout d'une aide additionnelle du Conseil régional ont également rendu le dispositif plus incitatif. En outre, les territoires de Montreuil et de la Seine-Saint-Denis sont particulièrement impliqués en matière de rénovation énergétique pour les ménages les plus modestes. Ainsi, ces deux collectivités versent des aides complémentaires aux subventions de l'ANAH. Est Ensemble a dans la même optique récemment mis en place un « fonds d'aide à l'amélioration de l'habitat privé » doté de 3 millions d'euros sur 5 ans. Il existe un double problème de transfert d'informations concernant le dispositif Habiter mieux. Tout d'abord, on peut souligner un manque de communication entre acteurs locaux, le PRIS-ANAH, pourtant chef de file sur le programme Habiter mieux, apprenant par exemple sur le tard l'existence d'aides communales complémentaires. Deuxièmement, la démarche de définition des critères et des seuils d'aide n'incorpore que peu les acteurs locaux. La dernière

24. Établir de telles statistiques demande de combiner différentes sources de données, notamment le rapport de l'ONPE (2014) et un rapport de la DRIHL à l'occasion d'une réunion du réseau climat-énergie en Seine-Saint-Denis qui réunit : conseil régional, conseil départemental, ADEME, ARENE, DRIEE, DRIEA, DRIHL. De telles données n'existent pas à un niveau communal.

25. Le PRIS-ANAH instruit les dossiers Habiter mieux au niveau départemental. Dans le département 93, c'est l'UTHL 93 (Unité territoriale hébergement et logement), émanation départementale de la DRIHL, qui gère ce PRIS-ANAH.

circulaire de l'ANAH qui recentre en priorité l'accès aux subventions aux propriétaires occupants les plus modestes (Circulaire C 2014-02 du 9 juillet 2014) en est un exemple, tout comme la fixation de l'aide du Conseil régional assorti de conditionnalités. Cela a en effet pu compliquer sensiblement le travail des instructeurs des dossiers.

Notons que ces trois dispositifs ne sont que très peu articulés entre eux à Montreuil et sont plutôt conçus et mis en œuvre comme des actions autonomes de lutte contre la précarité énergétique.

4.2.2. Une planification territoriale volontariste mais désordonnée.

Au-delà de la mise en place de ces dispositifs nationaux, les collectivités locales se sont saisies de la problématique de la précarité énergétique dans leur planification territoriale.

L'étude de cette dernière, de la commune de Montreuil jusqu'à la région Île-de-France, montre que les plans climat-énergie territoriaux (PCET) semblent être le document de planification le plus usité en matière de lutte contre la précarité énergétique (voir Tableau 3). Ces PCET vont toujours de pair avec un Agenda 21 local qui donne les grandes orientations de la collectivité en matière de développement durable. Les quatre PCET sur le territoire de Montreuil (Montreuil, Est Ensemble, département, Région) abordent tous cet enjeu de la précarité énergétique alors que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), par exemple, est beaucoup moins disert sur ce sujet. L'élaboration de ces PCET a notamment permis la réalisation de diagnostics « énergie-climat » qui comportent un volet ciblé sur la précarité énergétique en termes de chiffrage et de cartographie. Ils contiennent également tout un ensemble de mesures de lutte contre la précarité énergétique.

Ces documents de planification, ainsi que quelques autres analyses locales de la PE, permettent d'esquisser un véritable tableau de bord de la précarité énergétique, qui n'existe pas à l'heure actuelle.

Pour dresser un tel tableau, l'enjeu principal concerne la dispersion des données. En effet, il nécessite d'analyser un nombre important de documents, dont l'accès n'est parfois pas aisé. Il n'existe en effet pas aujourd'hui de plateforme numérique de référence qui agrégerait les données territoriales relatives à la précarité énergétique (ce constat pouvant au moins s'extrapoler aux politiques publiques touchant à l'énergie), et ce malgré l'offre croissante d'outils cartographiques sur le territoire en question.

Au-delà de la caractérisation fine de la précarité énergétique locale qui pourrait être faite à

partir d'un tableau de bord de ce genre, quelques constats peuvent être dressés sur les questions de données et de gouvernance :

- Il existe de multiples diagnostics territoriaux, mais peu coordonnés entre eux. Ainsi, les liens entre les différents documents sont rares, à l'exception du dernier PCET (2013) de Montreuil qui s'inscrit clairement dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et qui prévoit la délégation de compétences à la communauté d'agglomération.
- La multiplicité de ces diagnostics ne facilite pas leur appropriation par les acteurs de terrain, qui reste limitée. Qu'ils aient leur propre analyse ou non du territoire, ces acteurs ne font que peu référence à ces documents de planification et à ces diagnostics de la précarité énergétique. Il n'existe pas ainsi de diagnostic de la précarité énergétique faisant référence sur le territoire. Et l'ancienneté des données utilisées dans ces diagnostics rend l'appropriation de ces derniers difficiles. Par exemple, depuis 2006 et donc la date principale des données utilisées, le parc social de Montreuil s'est considérablement renouvelé, ce qui est à même de modifier le paysage de la précarité énergétique locale : cela pose un véritable enjeu de temporalité des diagnostics qui auraient tendance à être caduques sitôt réalisés.
- On retrouve ici tout un ensemble d'enjeux de données examinés dans les parties précédentes :
 - dispersion de l'information entre de multiples acteurs ;
 - données issues d'enquêtes statistiques dépassées (l'ENL 2006 est majoritairement utilisée) ;
 - statistiques à la fiabilité incertaine au niveau communal, agrégeant de multiples données simulées (d'où des écarts relatifs de 25 % entre les chiffrages de la PE pour Montreuil) ;
 - utilisation des FSL pour suivre l'évolution de la précarité énergétique au cours du temps (mais la dispersion de l'information et l'hétérogénéité des données rendent difficile toute exploitation plus fine) ;
 - manque de suivi du programme Habiter mieux à l'échelle communale et intercommunale.
- Le chiffrage de la précarité énergétique se fait dans tous ces documents de planification à l'aide de taux d'efforts énergétiques et du seuil de 10 % des dépenses énergétiques. Cet indicateur souffrant de nombreuses limites (voir encadré indicateurs), tout diagnostic de la précarité énergétique s'appuyant dessus perd en pertinence. Il existe sur ce point un véritable enjeu de transmission du national au local afin que les travaux développés sur la définition de

Tableau 4. Tableau de bord de la précarité énergétique à Montreuil

	Commune	CA	Département	Région
	Montreuil	Est Ensemble	Seine-Saint-Denis	Île-de-France
principaux documents de planification PE	Agenda 21 PCET (2013) PLU (2013)	Agenda 21 PCET (en cours) PLH (en cours)	Agenda 21 PCET (2010) PDALPD (2014)	Agenda 21 SRCAE (2012) Plan régional pour le climat (2011)
diagnostic territorial de la PE	Diagnostic énergie climat (2011)	Évaluation statistique de la PE pour le PLH, diagnostic énergie climat (2014)	Diagnostic énergie climat (2010) + thermographie aérienne	Pas de diagnostic à proprement parler 1) Étude de l'ARENE (2012) 2) Étude de l'IAU (2006)
Chiffrage de la PE	20 % – 7 900 ménages (TE, PCET Montreuil,) 15 % – 5 959 (TE, PCET EE, 2014)	15 % – 23 655 ménages (TE, PCET EE, 2014)	14,5 % – 85 082 ménages (TE, PCET EE, 2014)	10,4 % – 488 034 ménages (TE, PCET EE, 2014) 7 % – 330 000 ménages (TE, PC IDF, 2011) 12,5 % – 624 400 ménages (ressenti du froid, ENL 2006 in IAU 2014)
FSL – énergie	Entre 2007 et 2009 : + 21 % 2007 : 1 300 (A21M, TR2010) 2009 : 1 573 (TR2010) 2011 : 1 800 (A21M)	?	Entre 2007 et 2009 : + 35 % (PCET SSD 2010) 2009 : 15 981 (PCET SSD 2010) 2011 : 16 794 (PDALPD, 2014)	2009 : 79 178 (estimation des auteurs a partir DREES 2009)
Habiter mieux	?	?	2011 – 2013 : objectif : 2 134 logements (DRIHL, 2013) Réalisation : de 260 à 342 (DRIHL 2013 + ONPE 2014)	2011 – 2013 : objectif : 9 700 logements (DRIHL, 2013) Réalisation : 3 715 (DRIHL 2013 + ONPE 2014)
Éligibles HM en 2013 (source Anah + BATISTATO DRIEA)	6 314 PO éligibles (41 %), dont : 4 466 très modestes (29 %)	25 200 PO éligibles (45 %), dont : 18 400 très modestes (33 %)	116 600 PO éligibles (48 %), dont : 82 620 très modestes (34%)	792 000 PO éligibles (33 %), dont : 561 000 très modestes (23 %)
Axes d'orientation / Pistes d'action	Agenda 21 et PCET 1) améliorer la performance des logements neufs et anciens (bailleurs sociaux, parc privé, copropriétés, auto-réhabilitation) 2) sensibiliser sur les usages de l'énergie 3) accompagner les ménages en situation de PE 4) améliorer le repérage des situations et l'information du public (formation, mise en réseau, transfert d'information)	Diagnostic énergie climat 1) repérage et accompagnement social des ménages 2) aide à la réalisation de travaux et intervention sur le bâti (dont relais de communication sur le PRIS) 3) aide à la solvabilité « quotidienne » des ménages 4) usage du logement et intervention sur les comportements	PCET Garantir le droit à l'énergie en prévenant les risques de PE des habitants. 1) programme de prévention de la PE en Seine-Saint-Denis. 2) abonder et réorienter le fonds d'Intervention de quartier (aide complémentaire) sur les campagnes de travaux d'économie d'énergie et de fluide 3) Créer et suivre des indicateurs pour évaluer les niveaux de performances énergétiques atteints dans toutes les opérations dont le CG est co-financier	SRCAE Réhabiliter 125 000 logements par an Atteindre 25 % de réhabilitations de type BBC Plan climat 1) améliorer la compréhension du phénomène de la PE en IDF (réalisation d'un diagnostic régional par l'ARENE) 2) faciliter le repérage et accompagner les ménages en situation de PE dans l'accès aux dispositifs (formation de travailleurs sociaux et d'éco-compagnons) 3) élaborer une stratégie de lutte contre la PE (mise en réseau des acteurs de lutte contre la PE)

Acronymes

EE : Est Ensemble
IDF : Île-de-France
PO : propriétaire occupant
SSD : Seine-Saint-Denis
TE : taux d'effort énergétique

Sources brutes

Montreuil
PCET (http://www.montreuil.fr/fileadmin/user_upload/Files/Environnement/music/PCET2014.pdf)
Diagnostic Territorial (Énergies demain, 2011) (http://www.montreuil.fr/fileadmin/user_upload/Files/Grands_projets/agenda_21/diagnostic_energie-climat_vf.pdf)

Est Ensemble
Diagnostic Territorial (Solving Efeso, 2014) (http://www.est-ensemble.fr/sites/default/files/files/profil_climat_energie_territorial_est_ensemble_vf.pdf)

Seine-Saint Denis
PCET (<http://www.seine-saint-denis.fr/IMG/pdf/plan-climat-energie2010.pdf>)
Diagnostic Energie-GES

Île-de-France

IAU (http://www.iau-idf.fr/inddevdur/php_pdf/pdf_niveau4.php?id=124)
ARENE (http://www.arenidf.com/medias/fichiers/lutter_contre_la_prekarite_energetique_analyse_des.pdf)
Plan pour le Climat (<http://www.iledefrance.fr/sites/default/files/mariane/RAPCR43-11RAP.pdf>)
SRCAE (<http://www.iledefrance.fr/sites/default/files/srcae.pdf>)

Autres
BATISTATO (<http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/batistato-a4519.html>)
DREES – FSL (<http://www.drees.sante.gouv.fr/donnees-relatives-au-fonds-de-solidarite-pour-le-logement,10060.html>)
Rapport de l'ONPE (www.onpe.org)
Actes de la table ronde Montreuil, 2010

- nouveaux indicateurs, notamment dans le cadre de l'ONPE, irriguent la planification territoriale.
- La mobilité n'est presque jamais intégrée dans les diagnostics de précarité énergétique (à l'exception du PCET de Montreuil), alors que les PCET, via une approche par l'énergie et le territoire, seraient le document idoine pour lier les deux problématiques (au contraire du plan local de l'habitat ou du PDALPD par exemple).
 - À Montreuil, ces différents diagnostics comportent notamment des analyses territoriales de la précarité énergétique que l'on peut également comparer à l'évaluation géographique des FSL. Le Tableau 5 récapitule les quartiers identifiés par ces différentes analyses comme particulièrement touchés par la précarité énergétique.

Tableau 5. Les quartiers de Montreuil les plus touchés par la précarité énergétique d'après les différentes analyses

Étude	Quartiers particulièrement touchés
PCET – Est Ensemble	Montreuil–Le Morillon / Ramenas Léo Lagrange / La Noue Clos Français
PCET – Montreuil	Montreuil–Le Morillon / Branly Boissière / Solidarité Carnot
Analyse géographique des FSL	Les Ruffins / Montreuil–Le Morillon

Seul un quartier est identifié comme particulièrement touché par les trois études : Montreuil-Le Morillon. Or, l'OPHM a réalisé dans ce quartier la réhabilitation en bâtiment basse consommation (BBC) de 258 logements entre 2012 et 2013. Ces trois études utilisant des données antérieures à ces dates, il n'est pas certain que ce quartier soit encore particulièrement touché par la précarité énergétique. Pour le reste, les diagnostics ne se recoupent que très peu, ce qui pose la question de leur fiabilité et des indicateurs de précarité énergétique utilisés.

Sur le volet des « actions » proposées par ces différents documents de planification, plusieurs choses à noter :

- Il existe une certaine disjonction entre les diagnostics réalisés et les axes d'orientation proposés. Les diagnostics semblent être avant tout mobilisés pour acter une situation (« il existe un enjeu de précarité énergétique sur le territoire ») et peu pour orienter les vecteurs d'action.
- Les recommandations d'action semblent dans l'ensemble acter l'existant plutôt que définir des dispositifs opérationnels plus adaptés. Cela ramène au fait que les PCET restent pour le moment des documents faiblement prescriptifs.
- Deux échelons territoriaux se proposent d'être porteurs d'une politique explicite de lutte contre

- la précarité énergétique : la Région et le département. Cela rentre en cohérence avec les dernières dispositions législatives faisant de la Région le chef de file en matière de climat, qualité de l'air et énergie, tandis que le département a récemment récupéré la compétence en matière de « contribution à la résorption de la précarité énergétique » (Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, MAPAM, 2014)
- La problématique de la détection est unanimement vue comme un enjeu majeur de lutte contre la précarité énergétique à travers notamment la formation et la mise en réseau des acteurs de terrain.
 - En parallèle des prescriptions des documents de planification et de la mise en place des dispositifs nationaux, de nombreuses initiatives de lutte contre la précarité énergétique spécifiques au territoire de Montreuil ont vu le jour au cours des dernières années.

Un parc dégradé en pleine réhabilitation, le parc social en « chef de file »

L'OPHM a réalisé il y a quelques années un état des lieux de son bâti en matière de performance énergétique. Si l'acteur interrogé pointe les limites de la méthode DPE, le constat fut à l'époque éloquent : près de la moitié de son patrimoine (environ 12 000 logements à Montreuil) était en effet en classe E ou F. Depuis, l'OPHM suit un rythme de 300 logements rénovés par an en moyenne, tout en soutenant la construction de logements neufs à la norme BBC.

En matière de réhabilitation, il existe également plusieurs zones d'aménagement concerté ZAC dans le Bas-Montreuil, dont l'une, celle de « la Fraternité », va être l'objet d'une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat ancien et le renouvellement Urbain (OPAH-RU) ciblant plus de 500 logements sur la période 2014-2019. Cette OPAH-RU est portée par Est Ensemble dans le cadre du programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et donnera lieu à une intervention publique conséquente (acquisitions, expropriations).

Hors parc social, le diagnostic du reste du parc de logements est globalement moins fin. D'après plusieurs acteurs interrogés, il y aurait une double tendance : une tendance à l'amélioration pour des zones de gentrification et une tendance à la détérioration pour des quartiers moins valorisés.

4.2.3. Un espace info-énergie investi sur la problématique

L'agence locale de l'énergie MVE s'est intéressée depuis plusieurs années à la problématique de la précarité énergétique en se positionnant dans le

passage du conseil à la mise en action. Elle a mené plusieurs actions de lutte contre la précarité énergétique, notamment en partenariat avec la mairie, l'OPHM et les régies de quartier. Ces actions visent par exemple à sensibiliser sur les usages économes de l'énergie, à installer des petits équipements efficaces en énergie ou encore à améliorer le repérage des situations de précarité énergétique. Sur ce point, MVE cherche ainsi à traiter la problématique de « l'ouverture de portes » en instaurant une véritable détection de proximité, au pied des immeubles. En 2011, l'agence a notamment coordonné un tel programme avec une autre association, UNIS-CITE, en recrutant des volontaires en services civiques. Ceux-ci préfiguraient « les ambassadeurs de l'efficacité énergétique » dont le déploiement a été annoncé courant 2013.

L'ALE-MVE s'est également saisie de l'enjeu des copropriétés, notamment *via* l'accompagnement des copropriétés souhaitant entamer une démarche de rénovation énergétique : veille réglementaire, formation sur l'audit énergétique, adaptation d'un outil WEB au territoire d'intervention (Coach Copro, à l'origine développé par l'APC, <http://mve.coachcopro.com>). Elle est également partenaire de deux autres agences locales de l'énergie (Agence parisienne du climat et l'ALEC sur Plaine Commune) sur la mise en place d'une des premières « plateformes locales de la rénovation énergétique » lancées par l'ADEME et la Région. Ce projet vise à accompagner les copropriétés grâce à l'outil Coach COPRO pour faciliter le passage à l'action.

L'ALE-MVE a en outre mis en place un véritable travail de collaboration avec les CCAS et les services sociaux départementaux à travers des ateliers collectifs (information, sensibilisation) afin de créer une culture commune entre les acteurs.

Enfin, elle est également impliquée dans Habiter mieux en redirigeant les ménages éligibles vers le PRIS-ANAH 93.

4.2.4. Des écueils à la lutte contre la précarité énergétique à Montreuil

Outre les limites pointées dans les parties précédentes, la lutte contre la précarité énergétique butte localement sur plusieurs écueils selon les acteurs interrogés :

- les OPAH ont l'obligation de comporter un volet énergie abordant la question de la précarité énergétique. Mais ce volet est parfois traité de manière superficielle ou secondaire. Il y aurait ainsi un enjeu de formation des opérateurs, mais également un enjeu de contrôle par les collectivités de leurs prestataires.
- Le territoire ne comporte que peu d'entreprises du bâti formées aux techniques les plus efficaces

en matière de rénovation thermique, d'où des travaux peu adaptés ou mal réalisés.

- La lutte contre la précarité énergétique manque de financement dans les collectivités car elle est souvent rattachée à une autre division (logement, santé...). Tant la mairie de Montreuil que Est Ensemble notent cet enjeu de trouver des fonds pour lutter contre la précarité énergétique. L'OPHM est également en proie à des contraintes financières.
- Les travailleurs sociaux seraient, selon la plupart des acteurs, « débordés » par leur travail quotidien, d'où la difficulté de leur imputer un rôle-clé en matière de précarité énergétique sans leur en donner les moyens.

4.3. Une politique locale de lutte contre la PE encore à inventer ?

Malgré cet « outillage » progressif de la part des acteurs et la mise en place d'actions de lutte contre la précarité énergétique, il ne semble pas que l'on puisse parler ni de conception partagée de la précarité énergétique, ni de politique locale de lutte contre la précarité énergétique, ni de réseau d'acteurs structuré et efficient.

4.3.1. Une conception partagée encore en construction : quel champ pour la précarité énergétique ?

Pour la communauté d'agglomération Est-Ensemble, le territoire se situerait encore à l'étape de définition du champ d'intervention et de l'objet politique « précarité énergétique ». Il s'agirait, *via* un diagnostic territorial partagé, de construire un énoncé clair en termes de représentation politique. La priorité, par l'élaboration d'un diagnostic partagé, est bien d'après l'acteur interrogé de « nommer, définir, mesurer » la précarité énergétique. Cette phase de représentation lui semble une étape nécessaire pour à terme construire la politique publique en terme d'acteurs à mobiliser, de ciblage et de dimensionnement des actions.

La Mairie de Montreuil est également pleinement engagée dans cette phase de représentation politique de la précarité énergétique, souhaitant la voir considérée comme un enjeu de santé publique. La lutte contre le saturnisme est à ce titre citée en exemple : vers la fin des années 1990, des élus se sont saisis du sujet et ont réussi à en faire un problème majeur de santé publique en France notamment par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le service santé et hygiène de la mairie a ainsi mis en place une expérimentation locale pour répertorier et analyser un ensemble de situations où se mêlent dégradation thermique du bâti et problèmes de santé. À terme,

ces éléments factuels doivent permettre de remonter la chaîne de la décision politique pour porter ce sujet dans le débat public.

4.3.2. Quel réseau d'acteurs ?

Il existe à Montreuil un véritable conglomérat d'acteurs concernés par la précarité énergétique, comme le montre le Tableau 6.

Plusieurs instances de coordination et de communication entre ces différents acteurs existent :

- Au niveau régional
 - Réseau francilien contre la précarité énergétique : porté et animé par l'ARENE, celui-ci se donne pour objectif de rassembler les différents acteurs de lutte contre la précarité énergétique et de partager des retours d'expérience. Ce n'est donc pas à proprement parler un réseau d'acteurs locaux structuré autour de la mise en place de projets de lutte contre la précarité énergétique.
- Au niveau départemental
 - Réseau climat-énergie en Seine-Saint-Denis : il ne concerne que des acteurs publics, à savoir Conseil régional, Conseil départemental, ADEME, ARENE, DRIEE, DRIEA, DRIHL. De plus, il n'est pas tourné spécifiquement vers la précarité énergétique.
 - CLE : en instaurant des comités de pilotage réguliers, celui-ci pourrait être le lieu d'une gouvernance multi-acteurs ciblée sur la précarité énergétique. Mais ces contrats locaux d'engagement sont exclusivement tournés vers Habiter mieux, et des acteurs locaux importants comme les associations sociales et les espaces info-énergie n'y sont pas aujourd'hui tous associés.

En outre, des relations d'acteur à acteur, parfois peu structurées, existent ou s'esquissent entre différents acteurs locaux. Ainsi, il y a un véritable transfert d'information entre le PRIS-ANAH (UTHL 93) et le PRIS-ADEME (ALE-MVE) via la transmission hebdomadaire de dossiers éligibles à Habiter mieux. Autre exemple montreuillois : il existe une réflexion en cours sur la transmission d'informations entre la mairie (service communal d'hygiène et de santé), le CCAS et MVE à partir du projet de la mairie sur la précarité énergétique et la santé : quelle réorientation des ménages détectés ? La mise en place de fiches liaisons est notamment à l'étude.

Il n'existe donc pas encore de « réseau d'acteurs » à proprement parler à même de fonctionner comme un espace d'échange, de coordination et de mise en place de projets cohérents et articulés de lutte contre la précarité énergétique. Cela nous ramène à une autre question : l'échelon adapté pour la mise en place d'une politique locale de la précarité énergétique.

Tableau 6. Les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique de Montreuil à l'Île-de-France

Territoire	Principaux acteurs	Quelle action
Montreuil	Mairie de Montreuil	politique publique
	OPHM	baillieur social
	Régie de Quartier	économie solidaire
	PIMMS	accès aux droits
	CCAS	aide sociale – gestion du FSL
	Compagnons Bâtisseurs	ARA
Est Ensemble	Est Ensemble	politique publique
93	EDF	correspondant solidarité + CLE
	CNAV 93	CLE
	CAF 93	CLE
	PRIS-ANAH (UTHL 93)	CLE – instruction HM
	Conseil général	politique publique
93-94	ALE – MVE	EIE – PRIS-ADEME
	PACT de l'Est parisien	opérateur Habiter Mieux
IDF	Conseil Régional	politique publique
	DRIHL	gestion régionale de Habiter Mieux
	DRIEE	service déconcentré de l'État en matière d'énergie
	DRIEA	service déconcentré de l'État en matière d'aménagement et d'urbanisme
	ARENE	animation du réseau francilien contre la précarité énergétique, accompagnement des collectivités
	ADEME IDF	coordination des EIE et mise en place de la politique de l'ADEME

4.3.3. Quelle politique locale en matière de lutte contre la précarité énergétique ?

Nous l'avons vu par l'étude des PCET : la lutte contre la précarité énergétique n'est pas aujourd'hui l'apanage d'un échelon territorial bien identifié. Certes, le SRCAE semble être le document de référence mais, à un niveau plus local, le partage de compétences entre commune, communauté d'agglomération et département semble encore flou.

De même, les actions développées pour lutter contre la précarité énergétique ne sont pas articulées au sein d'une politique locale commune. Ce constat se retrouve dans le discours des acteurs qui ne mentionnent pas de « chef de file » clair en matière de lutte contre la précarité énergétique.

La mise en place d'un SLIME – à quelle échelle ? – pourrait permettre d'enclencher une dynamique et de clarifier cette gouvernance. En matière de planification, le CLER recommande notamment l'inscription des SLIME dans les PDALPD.

Pour la communauté d'agglomération, c'est une idée intéressante de réfléchir à un tel dispositif, mais cela ramène immédiatement à la question

du financement de la lutte contre la précarité énergétique et à la priorité de l'action publique en la matière et donc à la nécessité de ne plus être une niche cantonnée au champ social.

Ainsi, sur la gouvernance de la précarité, l'exemple du territoire de Montreuil, que nous avons analysé et croisé avec les enseignements d'autres territoires, permet d'identifier quelques points saillants.

Chaque programme national (FSL, tarifs sociaux, Habiter mieux) regroupe différents acteurs, mais il y a un manque de coordination et d'échange de données entre ces politiques. Ce point fait écho aux différentes « entrées » de lutte contre la précarité énergétique : la DGEC gère les tarifs sociaux, la DHUP les remontées du FSL et l'ANAH gère le programme Habiter mieux.

Différents diagnostics de la précarité énergétique coexistent, notamment par le biais de documents de planification (PCET), mais aucun ne fait référence, ce qui participe au flou.

Il n'y a pas d'indicateur de suivi stabilisé du phénomène.

Parmi les différents acteurs locaux engagés sur la question, il n'y a pas encore de chef de file ni de schéma d'organisation bien structurés. Sur un terrain législatif, pour comprendre l'évolution prochaine de l'organisation des compétences, il faut croiser la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014 (MAPAM) avec le récent texte de la loi de transition énergétique adoptée par l'Assemblée. Selon la loi MAPAM, la Région est chef de file en matière de climat, air, énergie ; le département est chef de file en matière de résorption de la précarité énergétique ; les métropoles ont un rôle clé pour l'énergie (contribution à la transition énergétique, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial; concession de la distribution publique d'électricité et de gaz...). La loi TE introduit pour sa part l'idée que la Région est l'échelon pertinent pour favoriser l'implantation des plateformes de rénovation thermique au niveau intercommunal, « notamment pour lutter contre la précarité énergétique en matière de logement ». Ainsi nous aurons la Région comme acteur veillant globalement à l'organisation de ces politiques avec notamment son document de planification (SRCAE) ; le département, sur la base de la mise en œuvre du FSL, serait centré sur l'aide aux ménages ; et les intercommunalités devraient principalement mettre en place les stratégies de rénovation. Sans être complètement floue, une telle distribution des rôles induit toutefois un besoin de coordination important, tant sur les échanges d'informations concernant les ménages

touchés par chaque dispositif que sur la mise en cohérence des diagnostics.

Les conflits et incompréhensions autour des données, notamment avec les acteurs privés (distributeurs d'énergie), sont des freins à une bonne gouvernance des politiques. Clarifier les responsabilités de chacun, les procédures d'échange de données, permettrait d'améliorer la situation. Le projet de loi TE apporte des éléments intéressants sous cette dimension (voir encadré sur la loi de transition énergétique).

5. RECOMMANDATIONS

Pour améliorer les politiques de lutte contre la précarité énergétique analysées dans cette étude, nous identifions un ensemble de recommandations, présentées dans l'ordre des étapes de la politique publique décrites en partie 4. Selon l'importance accordée à certaines recommandations plutôt qu'à d'autres, différents modèles de gestion de la précarité énergétique se dessinent ; nous y reviendrons en conclusion.

L'atelier d'acteurs organisé en décembre 2014 a notamment permis d'affiner ces recommandations en faisant travailler les acteurs présents sur quatre sujets :

- l'existence d'une conception et d'un diagnostic partagés du phénomène de précarité énergétique ;
- la pertinence d'une base socio-énergétique pour les programmes de lutte contre la précarité énergétique ;
- la mise en place d'une stratégie de détection au niveau local ;
- la gouvernance de la précarité énergétique sur les territoires.

On trouvera en annexe 5 un résumé des principaux enseignements tirés de chaque discussion en groupe.

5.1. S'entendre sur une conception de la précarité énergétique

5.1.1. Mettre en place un débat citoyen pour définir un tableau de bord de la précarité énergétique logement et transport, mieux caractériser les contraintes et orienter les enquêtes statistiques futures

Notre constat est qu'il est nécessaire d'enclencher un processus pour parvenir à une représentation et des indicateurs enfin partagés par les acteurs. Pour ce faire, la dernière décennie semble montrer que la mobilisation des experts n'est pas suffisante,

voire pas légitime, pour trancher sur des questions sensibles comme la définition de la précarité énergétique

Le processus proposé prendrait la forme de propositions issues d'un groupe de travail de l'ONPE soumises à un comité citoyen pour trancher sur un indicateur phare et/ou un tableau de bord de la PE logement et transport. Le groupe d'expert et ce « débat citoyen » devraient aussi statuer sur la façon de caractériser la contrainte, compte tenu des données disponibles actuellement. Le rapport des experts pourrait également donner des directions à la statistique publique sur les informations à récolter afin que dans le futur les indicateurs choisis soient plus simples à modéliser. Ce débat citoyen aurait avant tout un travail de légitimation et de validation des travaux réalisés sur la caractérisation de la précarité énergétique. Cela afin de statuer sur un indicateur partagé, forcément imparfait, mais qui permettrait de mieux définir les contours de la précarité énergétique, en terme d'acteurs concernés et de champs d'action (social, énergie, logement, etc...). Il aurait également pour rôle d'ouvrir le débat sur la dimension mobilité de la précarité énergétique, qui n'est aujourd'hui pas ou trop peu discutée dans le débat public. Après avoir avancé depuis dix ans sur le logement, il est temps aujourd'hui de relancer la réflexion sur une vision intégrée de la précarité énergétique allant au-delà de la simple sphère logement, incluant notamment le transport.

Retours de l'atelier

Le débat citoyen semble être une idée consensuelle, mais ne focalise pas l'attention des acteurs dont la réflexion se concentre aujourd'hui sur des problématiques plus opérationnelles. Il n'y a pas de consensus sur la prise en compte de la mobilité ou non. Les désaccords portent principalement sur la manière d'intégrer cette dimension de la précarité énergétique dans les programmes de lutte contre la précarité énergétique. D'après la majorité des acteurs, l'approche en termes de coût résidentiel mérite d'être poursuivie.

5.2. Mieux diagnostiquer la précarité énergétique au niveau national

5.2.1. Réaliser une enquête biennale construite sur la base de Phébus, pour mieux mesurer l'évolution temporelle du phénomène de la précarité énergétique et des facteurs qui la causent

Les difficultés de financement ont menacé la réalisation de l'enquête Phébus, mais le coût d'une enquête (environ 2 millions d'euros) doit

être mis en rapport avec le coût d'un mauvais ciblage de la PE. On verse ainsi plus de 2 milliards d'aide énergie par an *via* le seul forfait charge compris dans les APL, qui n'est pas fondé sur un diagnostic précis de la précarité énergétiques chez les ménages bénéficiaires. Le coût d'une enquête ne représente donc qu'une fraction du forfait charge (0,01 %) et permettrait notamment de mieux calibrer de telles aides dans le futur.

Retours de l'atelier

Certains acteurs, habitués à ce type d'enquêtes, notent des problèmes de faisabilité : les ménages seraient de plus en plus réticents à participer à ces enquêtes, ce qui mène à une augmentation du temps nécessaire pour réaliser une enquête. Néanmoins, si la problématique mérite d'être soulevée, des réponses peuvent y être apportées, qu'elles soient contraignantes (participation obligatoire) ou incitatives (dédommagement pour le temps passé).

5.2.2. Développer les travaux autour de la « carte vitale du logement »

Cette initiative est à même de combler un manque manifeste en termes de connaissance du bâti et d'évaluation des politiques dans la durée. Il s'agirait de l'appuyer et de faire de la lutte contre la précarité énergétique un des enjeux de son développement. Pour cela, des acteurs en mesure de porter un tel plaidoyer (Fondation Abbé Pierre, ONPE, Réseau Rappel...) devraient être parties prenantes des travaux de réfiguration de cette « carte vitale du logement ».

5.2.3. Améliorer la structuration des FSL pour suivre l'évolution de la précarité énergétique sur des pas de temps assez réduits, plus courts que les enquêtes statistiques nationales

L'évolution des demandes FSL est un indicateur pertinent, mais aujourd'hui sous-utilisé par manque de structuration. La recommandation est triple :

- simplification des informations à transmettre à la DHUP afin de réduire le temps de transmission et améliorer le taux de réponse ;
- transmission par les départements des critères locaux d'attribution du FSL, sans lesquels il ne peut y avoir d'analyse nationale utile ;
- création d'un tableau de bord regroupant l'évolution des FSL par département et par Région.

Retours de l'atelier

Les départements manquent aujourd'hui d'incitations à transmettre leurs données FSL. La

décentralisation du dispositif rend difficile l'échange de données entre niveau national et niveau départemental.

5.2.4. Mieux valoriser les données associatives (Croix-Rouge, Secours populaire, Secours catholique, etc.)

Ces données sont aujourd'hui encore trop peu exploitées et leur utilisation n'est pas mise en valeur. Cela pourrait prendre la forme d'un rapport annuel agrégeant les différentes données associatives relatives à la précarité énergétique. Le RAPPEL semble être à même de coordonner un tel travail annuel qui donnerait aux associations sociales un véritable outil d'intervention dans le débat public. Ce rapport permettrait également de disposer d'un autre regard que celui fourni par les enquêtes statistiques publiques.

Retours de l'atelier

Cette recommandation n'a pas semblé susciter de critique sur le fond. Néanmoins, aucun des acteurs associatifs qui pourraient être associés à un tel rapport n'a pu ou n'a souhaité rebondir sur cette proposition au cours de l'atelier.

5.2.5. À moyen terme, lancer une réflexion plus générale sur une réforme large de la statistique publique

Cette réforme devrait à la fois éviter les doublons et faciliter le croisement entre les différentes enquêtes portant sur des dimensions différentes (logement, transport, etc.). Le modèle britannique, qui intègre davantage les différentes dimensions, devrait être analysé pour comprendre ses points forts et ses points faibles par rapport au système français. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) est la structure *ad hoc* pour envisager de telles évolutions.

Retours de l'atelier

Le CNIS semble effectivement la structure adéquate pour de tels sujets. Cette recommandation, générale et ambitieuse, dépasse le simple champ de la précarité énergétique.

5.3. Mieux diagnostiquer la précarité énergétique au niveau des territoires

5.3.1. Développer des guides d'outils de spatialisation à destination des acteurs de territoire : collectivités, espaces info-énergie, etc.

1) Un guide technique national revenant notamment sur la portée et les limites de ces outils, en présentant leur fiabilité et diffusant les « bonnes

pratiques » en matière de modélisation. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ou l'ADEME disposent probablement des compétences pour effectuer un tel travail.

2) Des déclinaisons régionales de ces guides qui différencieraient les outils selon leurs utilisations possibles sur chaque territoire ainsi que les données accessibles sur le territoire. Les agences régionales de l'énergie, à l'instar par exemple des travaux de l'ARENE, semblent à même de produire ces guides et d'accompagner les acteurs locaux qui se muniraient de tels outils.

5.3.2. Intégrer véritablement la précarité énergétique à la planification territoriale

1) Introduire dans le SRCAE un diagnostic sur la base d'une synthèse et d'une mise en discussion des résultats issus des outils cartographiques, sur la base des différentes expériences locales. La mobilité doit être intégrée à ce diagnostic.

2) Privilégier les plans climat-énergie territoriaux (PCET), élaborés au niveau intercommunal selon le projet de loi de transition énergétique, pour établir un tableau de bord de la précarité énergétique (tel que celui présenté sur Montreuil, voir tableau 4 en partie 4). Celui-ci devra *a minima* comporter des résultats issus d'outils cartographiques et une analyse locale des trois grands dispositifs nationaux : FSL, tarifs sociaux et Habiter mieux. Il servira de base pour l'élaboration du programme d'actions.

3) Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est le document pertinent pour mettre en œuvre la déclinaison locale des FSL et d'Habiter mieux, en cohérence avec les PCET.

4) Dans le cadre de l'élaboration des différents schémas, associer les acteurs du territoire aux diagnostics locaux de la précarité énergétique dès le choix des outils et des indicateurs utilisés afin de favoriser l'émergence d'un réseau d'acteurs local et d'une représentation commune, et de faciliter l'appropriation de ces diagnostics.

Retours de l'atelier

Il a été rappelé que la donnée a une valeur communicative forte. C'est donc un point sur lequel il faudrait insister lors du développement d'offres de cartographie territoriale en termes de méthodologie et d'affichage.

Les PCET sont perçus comme les documents pertinents pour mener une planification décroisée de la précarité énergétique dans la mesure où ils permettent d'intégrer la précarité énergétique dans une politique énergétique et environnementale plus globale.

5.4. Détecter plus efficacement les ménages

5.4.1. Constituer des fichiers exhaustifs à l'échelle du ménage croisant revenu et énergie

Aujourd'hui, il n'existe pas de fichier national exhaustif croisant niveau de vie et consommations énergétiques. Une telle situation rend impossible un ciblage des aides énergétiques réellement adapté aux ménages dans le besoin. Pour constituer une telle base, deux pistes se dégagent :

Piste n°1 : croiser les données de revenu de l'administration fiscale avec les consommations énergétiques possédées par les fournisseurs d'énergie en reprenant l'architecture des tarifs sociaux. Aujourd'hui, les caisses d'assurance-maladie communiquent avec les fournisseurs de gaz et d'électricité, par le biais d'un organisme intermédiaire, pour identifier les clients bénéficiaires des tarifs sociaux. Demain, l'organisme intermédiaire pourrait récolter les données fiscales de l'administration fiscale et les consommations énergétiques auprès des fournisseurs.

Piste n°2 : le recueil d'information fonctionnerait non pas par automatisation, mais par auto-déclaration (renvoi de formulaire) des ménages, auprès des caisses d'allocations familiales (CAF) par exemple. Ce formulaire comprendrait notamment des questions sur les factures énergétiques (logement mais aussi éventuellement mobilité) ainsi que sur les performances énergétiques du logement et du moyen de locomotion. Il pourrait être décliné en deux versions, papier et numérique.

Plusieurs options seraient alors envisageables pour verser les aides aux ménages identifiées. Les aides pourraient être versées par l'administration fiscale, comme cela est prévu pour le chèque énergie. Mais les CAF pourraient également jouer ce rôle : un compte « consommateur d'énergie » serait associé à chaque compte CAF, ce qui permettrait un versement intégré à d'autres types d'aides comme les APL.

Le Tableau 7 combine différentes pistes de ciblage et de versement et indique les avantages et inconvénients de chaque formule.

Retours de l'atelier

La majorité des acteurs prennent comme base de discussion l'architecture du chèque énergie comme préfiguré dans la loi de transition énergétique : les critères d'attribution seront liés à la composition familiale et au revenu.

La constitution d'une base socio-énergétique ne rencontre donc pas beaucoup d'écho pour des raisons de faisabilité : l'auto-déclaration entraîne

un non-recours important et le croisement de plusieurs fichiers une perte non-négligeable.

Néanmoins, les acteurs considèrent le chèque énergie comme un dispositif flexible pouvant évoluer à terme et intégrer ainsi d'autres critères d'attribution.

L'atelier a également soulevé des questionnements sur le coût de gestion du chèque énergie par rapport à celui des tarifs sociaux : si, dans la mouture actuelle du projet, il n'y aura plus le coût lié au croisement des fichiers de l'administration avec ceux de fournisseurs, la gestion du chèque (envoi aux ménages, récupération auprès des fournisseurs) engendrera un nouveau coût, difficile aujourd'hui à évaluer précisément.

Enfin, il s'agit de penser le système de l'aide aux factures comme un système transitoire, en faisant de l'intervention sur le bâti la solution pérenne à la précarité énergétique.

Au-delà de l'intérêt que pourrait avoir une telle base socio-énergétique, notre étude pousse également à réaffirmer l'importance de l'échelon local en matière de précarité énergétique :

5.4.2. Renforcer les moyens alloués aux acteurs sociaux

Tout le monde en appelle aux acteurs sociaux (travailleurs sociaux et structures associatives), à raison : ils sont un acteur-clé pour accompagner les ménages et limiter le taux de non-recours aux dispositifs nationaux. Ils contribuent de ce fait à éviter les effets d'éviction liés notamment à des asymétries d'information. Mais les acteurs de terrain sont également unanimes pour décrire une action sociale « débordée ». Les moyens nécessaires sont tant financiers qu'opérationnels (développement de fiches explicatives claires sur les mécanismes d'aides existants aux niveaux national, régional et local) et touchent à leur formation. Il s'agirait également de mieux valoriser leurs données et de continuer à les soutenir dans la structuration de cette connaissance locale.

Retours de l'atelier

Certains acteurs ont rappelé la spécificité de l'action sociale, qui a ses propres modes de fonctionnement et dont il faut tenir compte lorsqu'on décide d'associer les acteurs sociaux à la lutte contre la précarité énergétique.

5.4.3. Développer des circuits de détection de proximité

1) Appuyer le développement des démarches SLIME (appui financier aux collectivités au-delà des 30 % remboursés *via* les CEE). Celles-ci, portées par les collectivités, visent à :

Tableau 7. Pistes d'architecture du chèque énergie

Pistes de ciblage et de versement	Comment ?	Avantages	Désavantages
Verser une aide type « chèque énergie » aux ménages via un ciblage du type : (RFR5 – charges énergétiques) < seuil	Croiser les revenus (DGFiP) et les consommations énergétiques des ménages (fournisseurs)	- Reprise de l'architecture des tarifs sociaux et du chèque énergie - Possibilité d'automatiser l'attribution de cette aide	- Pas de prise en compte de la privation - Difficultés d'accès aux charges collectives - Difficultés de prise en compte du bois et du fioul - Perte lors du croisement des données
Verser une aide directement sur le compte des ménages via la CAF, qui dimensionnerait et ciblerait l'aide via la définition d'un « risque énergétique »	Croiser les dossiers CAF (revenus, logement) et les consommations énergétiques des ménages (fournisseurs)	- Faible taux de non recours pour les aides au logement - Reprise des processus rodés de la CAF - Possibilité d'intégrer un critère lié au logement (m ² , âge, qualité thermique) - Refonte du forfait charges des APL	- Élargissement nécessaire des aides CAF aux propriétaires non primo-accédants - Difficultés d'accès aux charges collectives - Difficultés de prise en compte du bois et du fioul - Perte lors du croisement des données
Verser une aide « énergie », ciblée et dimensionnée grâce à un formulaire d'éligibilité rempli par les ménages	Envoyer un formulaire d'éligibilité à tous les ménages remplissant un critère de revenu (<médiane par exemple) ; développer un formulaire numérique	- Possibilité d'aboutir à un ciblage précis - Intégration de la mobilité - Meilleure prise en compte de toutes les énergies - Pas d'obligation de croisement de fichiers	- Non-recours potentiel important - Interrogations sur la fiabilité des informations transmises - Coût de la mise en œuvre - Nécessité d'un maillage territorial par les travailleurs sociaux

- constituer une plateforme unique qui rassemble tous les signalements des ménages en situation de précarité énergétique par l'ensemble des acteurs ;
- systématiser les visites à domicile pour orienter les ménages vers les dispositifs adaptés ;
- développer un réseau local d'acteurs pour permettre un traitement plus efficace de chaque situation.

2) Mettre en place un plan de formation à destination des acteurs de la détection : gardiens d'immeuble, travailleurs sociaux, régies de quartier, postiers, etc.

Retours de l'atelier

Il y a une véritable spécificité des copropriétés par rapport à du logement social et de l'habitat individuel. Or, les programmes existants n'ont que très peu tenu compte de cette spécificité : ils adoptent une entrée par le ménage (critères et financement), alors que la copropriété demande une entrée par le bâti (à l'échelle de l'immeuble). Cela a des implications concrètes en ce qui concerne la stratégie de détection des ménages.

Un autre point est la formation des acteurs du bâti, notamment ceux chargés des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Ces opérations contractées entre l'ANAH et les collectivités doivent en effet comprendre un « volet énergie », dont une composante liée à la détection de situations de précarité énergétique. Or, dans les faits, cette composante ne serait aujourd'hui pas suffisamment prise en compte dans ce genre d'opérations.

5.4.4. Faciliter l'accès aux fichiers des dispositifs d'aide (tarifs sociaux, FSL)

Ces fichiers peuvent en effet aider à la pré-détection des ménages et permettre de trouver les vecteurs de détection adaptés à la situation locale.

1) Constituer un groupe de travail sous l'égide de la CNIL réunissant des représentants des acteurs locaux (travailleurs sociaux, associations, espaces info-énergie, PRIS-ANAH, régies de quartier) pour définir un format standardisé de fiches relais et des procédures claires et protectrices de la vie privée pour y accéder.

2) Multiplier les initiatives locales de transmission des données, par exemple entre espaces info-énergie et CCAS, afin que la CNIL produise à terme une procédure simplifiée.

Retours de l'atelier

En l'absence de représentants de la CNIL et des CCAS à l'atelier, cette recommandation visant à la mise en place d'une « procédure simplifiée » n'a pas été discutée en tant que telle.

5.5. Évaluer les dispositifs existants

Développer l'évaluation quantitative et qualitative des programmes de lutte contre la PE

1) Définir des indicateurs d'évaluation : aujourd'hui, des indicateurs très imparfaits existent (nombre de ménages utilisant les tarifs sociaux ou les FSL). Le tableau de bord issu de la conférence

citoyenne (voir recommandation ci-dessus) pourrait notamment aider à avancer dans cette direction.

2) Structurer la remontée d'informations du terrain notamment *via* le développement de la « carte vitale du logement ».

3) Créer une instance publique d'évaluation des programmes de lutte contre la PE pour mener à bien les deux tâches précédentes. Cela pourrait être intégré dans le mandat de l'ONPE lors de la reconduction de ses missions comme cela avait été prévu initialement.

Retours de l'atelier

L'ANAH a rappelé qu'une évaluation du programme Habiter mieux était en cours de réalisation. Il s'agissait d'avoir un recul temporel suffisant pour pouvoir mesurer sur le moyen terme les économies énergétiques et monétaires réalisées par des ménages bénéficiaires du programme.

6. CONCLUSION : DIFFÉRENTES DIRECTIONS POUR AMÉLIORER LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Cette étude porte sur le développement d'une forme nouvelle de politiques publiques : la lutte contre la précarité énergétique. À travers un examen approfondi des dispositifs existants, la mobilisation de cadre théoriques en sciences politiques et des entretiens avec plus d'une quarantaine d'acteurs (administrations locales et nationales, associations, recherche, entreprises), nous avons cherché à décrire et analyser l'écosystème de mesures et d'institutions luttant contre la précarité énergétique en France au milieu de la décennie 2010. Il s'agissait notamment de comprendre comment se pose, au sein de cet « écosystème », la question des données et de l'accès à l'information et comment cet enjeu structure les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique aujourd'hui.

À travers cet exemple, nous étudions une « politique publique en train de se faire », un ensemble de mesures et de réseaux en cours de structuration. Le réseau d'acteurs est imparfaitement structuré et les mesures de lutte contre la précarité énergétique sont dispersées, peu coordonnées et des dimensions du problème sont encore laissées pour compte – comme la précarité énergétique transport. Pour autant, cet ensemble de politiques publiques existe bel et bien : plus de 3 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour lutter contre la précarité énergétique dans le logement et ce sur deux dimensions essentielles : les aides

de court terme et l'accompagnement sur le long terme.

Ces dispositifs de court terme (qui aident les ménages à payer leurs factures et à ne pas avoir à arbitrer entre différents postes de consommation) et de long terme (qui ont pour objectif de lever structurellement le problème de la précarité énergétique dans le logement, *via* la rénovation thermique de ces derniers) font face à des enjeux de données qui peuvent se structurer selon six étapes : la représentation politique du phénomène de la précarité énergétique, le diagnostic de ce phénomène au niveau national, le diagnostic territorial, la détection des ménages, la mise en place des dispositifs et leur évaluation.

À chaque étape, des problèmes d'accès et de gestion de l'information différents se posent, appelant des solutions particulières. Ce n'est pas l'objectif de cette conclusion que de retracer ces enjeux, il s'agit avant tout de rappeler que de nombreuses améliorations sont possibles, allant de simples ajustements des dispositifs actuels à des évolutions vers de nouveaux modèles de structuration des politiques de lutte contre la précarité énergétique. C'est bien en cela que l'entrée par les données s'est révélée extrêmement riche : elle nous fournit en réalité des enseignements plus larges sur la mutation de nos politiques publiques pour faire face aux grands défis de notre époque, la transformation écologique de nos sociétés et la réponse aux crises sociales auxquelles nous sommes confrontés.

Cette étude montre en effet que pour mieux articuler les politiques de lutte contre la précarité et mieux gérer les données requises pour mener ces politiques, au moins trois modèles sont envisageables et se distinguent notamment par l'intensité et la direction des flux d'information entre niveau local et national. Le premier modèle correspond à la prédominance du niveau national dans la lutte contre la précarité énergétique avec l'intégration de la précarité énergétique aux dispositifs nationaux de protection sociale. Dans ce modèle, une base de données exhaustive permettant de croiser efficacement données sociales et énergétiques constituerait l'épine dorsale des politiques de lutte contre la précarité énergétique. Elle permettrait notamment d'ajuster les politiques de soutien du type chèque énergie et de les verser automatiquement aux ménages concernés. Mise à la disposition des acteurs de terrain, cette base permettrait également de détecter les ménages afin de leur proposer des offres de rénovation thermique et de maîtrise de la demande énergétique. Les acteurs locaux, notamment associatifs, garderaient un rôle pour venir en aide aux ménages qui auraient été oubliés par les dispositifs calibrés au niveau national.

Le second modèle est le prolongement du modèle actuel : des dispositifs nationaux et des dispositifs locaux fonctionnant de manière relativement indépendante. Au niveau national, un dispositif comme le chèque énergie permet d'apporter globalement un soutien aux ménages ayant de faibles revenus, mais n'est pas relié aux dispositifs locaux de rénovation énergétique. Les acteurs locaux mettent eux en place des dispositifs complémentaires de soutien ainsi que des aides de long terme pour réduire les factures énergétiques et améliorer la performance énergétique des logements, sur la base d'informations recueillies au niveau local. Il s'agirait alors avant tout de mieux définir les rôles et les prérogatives de chaque acteur et de mieux organiser la gestion des données au niveau local.

Le troisième modèle verrait le primat de l'échelon local pour détecter et traiter la précarité énergétique. Les collectivités et les agences locales seraient chargées de repérer les ménages précaires énergétiques sur leur territoire, en partenariat avec le tissu associatif. Dans ce modèle, l'information recueillie par les acteurs de terrains permettrait de dimensionner les dispositifs locaux, mais pourrait aussi venir en aide au niveau national dans la mise en place d'un chèque énergie par

exemple. Des procédures d'harmonisation (des fiches relais issues des travailleurs sociaux par exemple) seraient alors à mettre en œuvre pour que la remontée d'information soit efficace.

Pour chaque modèle, on voit ainsi s'esquisser une architecture différente de systèmes gestion de l'information, ce qui ne va pas sans soulever d'autres enjeux. De quel périmètre de données parle-t-on : des informations spécifiques à la précarité énergétique, des données relatives à la transition énergétique, ou à l'action sociale en général ? De quel degré de possession des données parle-t-on : un simple droit d'accès à certaines informations d'entreprise par exemple ou la détention et le stockage de l'information par un acteur public ?

Toutes ces questions n'ont pas de réponse facile. Elles renvoient à des conceptions parfois conflictuelles des rôles respectifs des différents acteurs de la transition écologique et de la modernisation de nos systèmes de protection sociale. Il est aujourd'hui temps d'y réfléchir ouvertement, pour que les évolutions en cours ne soient pas subies mais reflètent bien des choix politiques discutés et assumés – répondant aux attentes des citoyens et aux défis individuels et collectifs auxquels ils sont confrontés. ■

BIBLIOGRAPHIE

- ADEME (2011). Le compteur Linky, analyse des bénéfiques pour l'environnement ». Note de positionnement.
- ADEME (2013). Rapport d'audit sur les tarifs sociaux. Juillet 2013.
- Adeus (2011). « Habiter et se déplacer dans le Bas Rhin : quel coût pour les ménages ? », *Les notes de l'Adeus* n°50.
- ANAH (2009). Qui sont les ménages confrontés à la précarité énergétique ? Approche quantitative et qualitative à partir des résultats de l'Enquête Logement 2006 de l'Insee. Cabinet SEREHO.
- ANAH (2012). Programme Habiter mieux, Bilan 2012.
- ANAH (2013). Ambassadeur de l'efficacité énergétique – une fiche synthétique pour savoir l'essentiel. Disponible sur : http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/Habiter_mieux/synthese_Ambassadeur_efficacite_energetique_v08-04-13.pdf
- ANAH (2014). Présentation d'Habiter mieux. Disponible sur : <http://www.ameliorer-mon-logement.fr/habiter-mieux.html>
- ANAH (2015). Le guide des aides. Établi au 1^{er} janvier 2015.
- Arec-Insee (2012). La précarité énergétique dans les logements de Poitou-Charentes : 15 % des ménages concernés. Décimal Insee Poitou-Charentes, N°321, Octobre 2012.
- Arene (2012). Lutter contre la précarité énergétique : analyse des initiatives et des besoins en Île-de-France. Étude, 76 pages
- Bacot, P, Desmarchelier, D, Rémi-Giraud, S (2012). Le langage des chiffres en politique. *Mots. Les langages de la politique*, n°100, pp 5-14.
- Ballain, R. et Sauvayre, A. (2008). La place du fonds de solidarité logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation. Document de travail, série études, n°73, DREES, janvier 2008.
- Bally, C., Birck, C., Bouillon, F., Lees, J., Musso, S. (2011). Soutien à l'innovation : réduction de la précarité énergétique. PUCA-ADEME-ANAH.
- Berry, A (2014). Quels indicateurs pour éclairer la précarité énergétique transport ? Colloque CERAS, CIRED-LVMT.
- Boulanger, P-M. (2007). Political uses of social indicators: overview and application to sustainable development indicators. *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 10, Nos. 1-2 pp 14-32.
- Brainpool (2013). Characterizing demand for Beyond GDP indicators BRAINPOOL deliverable 2.1. A collaborative project funded by the European Commission under the FP7 programme, Avril 2013.
- Boardman, H. (1991). *Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth*. Londres : Belhaven Press.
- CGSP (2013). Analyse des Big Data : quels usages, quels défis ? Note d'analyse n°8 (novembre 2013).
- Chancel, L., Saujot, M. (2013). Inégalités, vulnérabilités et transition énergétique. *Policy Briefs* n° 02/2013. Iddri.
- Chancel, L. (2013). Quel bouclier social-énergétique ? *Working Papers* n° 10/2013. Iddri.
- Chancel, L., Saujot, M. (2012). Les "frais réels", une niche fiscale inéquitable et anti-écologique ? *Working Papers* n° 19/2012. Iddri.
- Cherel, D. (2006). Maîtrise de l'énergie et lutte contre l'exclusion. Rôle de l'ADEME et perspectives d'action. Note de synthèse.
- Cherel, D. (2013). Observatoire national de la précarité énergétique : objectifs, missions et premiers résultats. ONPE, Présentation.
- Cler (2005). "Habitat, précarité sociale et énergie", un manifeste pour agir. Manifeste.
- Cler (2011). Distribution d'énergie. Proposition du CLER, groupe de travail « Distribution » du débat national sur la transition énergétique.
- Cler (2012). En finir avec la précarité énergétique ! Manifeste.
- CNIL (2013). Compteurs communicants : premières recommandations de la CNIL. 24 janvier 2013.
- CNLE (2012). Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre ».
- CNTE (2013a). Conseil national du débat sur la transition énergétique, Synthèse du Groupe de travail n°1 : « Comment aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété ? »
- CNTE (2013b). Conseil national du débat sur la transition énergétique, Synthèse du Groupe de travail n°5 : « Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'État et les collectivités ».
- Cochez, N., Durieux, E., Levy, D. (2015). Vulnérabilité énergétique. Loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget, Insee Première, N°1530, Janvier 2015.
- Contrôle européen de la protection des données (2012). Compteurs intelligents : le profilage des consommateurs permettra de suivre bien plus que leur consommation d'énergie si des limites claires ne sont pas établies. Communiqué de Presse, lundi 17 juin 2012, Bruxelles.
- CREAI-ORS Languedoc Roussillon, GEFOSAT, Fondation Abbé Pierre (2013). Quand c'est le logement qui rend malade. Disponible sur : www.fondation-abbé-pierre.fr/_pdf/quand-c-est-le-logement-qui-rend-malade.pdf
- De Quero, A. et Lapostolet, B. (2009). Groupe de travail précarité énergétique. Rapport présenté par P. Pelletier. Plan bâtiment Grenelle. 2009. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000012/0000.pdf>
- Desrosières, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification*, Chapitre 1 : « Outil de gouvernement et outil de preuve ». Paris : Presses de l'école des Mines.
- Devaliere, I. (2008a). Comment prévenir la précarité énergétique ? Situation actuelle et risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N°103, septembre 2007.

- Devalière, I. (2008b). Observatoire de la précarité énergétique : étude de faisabilité. CSTB, commande de l'ADEME.
- Devalière, I. (2011). La précarité énergétique, retour sur la genèse d'une préoccupation. Article du 03/06/2011 sur metropolitiques.eu, consulté le 28/11/14 : <http://www.metropolitiques.eu/La-precarite-energetique-retour.html>
- Devalière, I., Briant, P., Arnault, S. (2011). La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer. INSEE Première, n° 1351, mai 2011.
- Dubois, U. (2012). From targeting to implementation: the role of identification of fuel poor households. *Energy Policy*, Volume 49, octobre 2012, pp. 107-115.
- Dussut, D. (2010). Agir contre la précarité énergétique. Quartier Flandre, Paris 19^e, présentation à la conférence sur la précarité énergétique, Mairie du 19^e Arrondissement, Paris, 2 février 2010.
- Elias P. (2008). Améliorer l'information statistique pour mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement dans l'habitat. CSTB/CNIS.
- Enea Consulting (2013). Facts and Figures : la lutte contre la précarité énergétique.
- Enea Consulting (2014). La précarité énergétique aux Mureaux : identification des ménages en situation de précarité énergétique, synthèse des résultats. Rapport d'étude.
- EtatLab (2013). La feuille de route du Gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques. 28/02/2014.
- Fluxa C., Ouradou, F. (2012). Les apports de l'enquête Phébus. SOeS, Conseil scientifique du SOeS, 20 juin 2012.
- Fondation Abbé Pierre (2013). Quand le logement rend malade : l'impact de la précarité énergétique sur la santé. Synthèse de l'étude.
- Fondation Abbé Pierre (2014). Présentation de Toits d'abord. Disponible sur : <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/toits-dabord>
- Gallicher D. (2012). Atelier n° 2 : Bilan des fonds de solidarité pour le logement. Les ateliers de l'observatoire, 24 octobre 2012.
- Gazaix L. (2011). Comment la précarité énergétique est-elle devenue un problème public ? Mémoire, université Montpellier III.
- Groupe de travail n°8 (2010). Distribution et réseaux de distribution. Débat national sur la transition énergétique.
- Guyet, R. (2014). Les limites de l'action politique en Grande-Bretagne. Dans *Accès à l'énergie en Europe, les précaires invisibles*, sous la direction de François Bafoïl, Ferenc Fodor, Dominique Le Roux, Presses de Sciences Po, Paris CERI- Science Po.
- Herzi, A. (2005). Utilisation of sustainability indicators and impact through policy learning in the Malaysian policy processes. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 7(4).
- Host S., Grange D., Mettetal L., Dubois U. (2014). Précarité énergétique et santé : état des connaissances et situation en Île-de-France. Paris : Observatoire régional de santé Île-de-France.
- Illner, M. (1984). « On functional types of indicators in social planning ». *Social Indicators Research*, Volume 14, Number 3, pp. 275-285.
- Insee (2010). Guide du secret statistique. Disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/statistique-publique/guide-secret-18-10-2010.pdf>
- Insee (2014). Les niveaux de vie en 2012. Insee Première n°1513.
- Jouffe, Y, Massot M-H. (2012). Précarité énergétique des ménages et mobilité au quotidien : vers des indicateurs. Rapport pour l'ONPE.
- Latour, B (1989). *La Science en action*. Paris : Ed. La Découverte.
- Le Roux, D. (2014). Le service public français en débat, dans *Accès à l'énergie en Europe, les précaires invisibles*, sous la direction de François Bafoïl, Ferenc Fodor, Dominique Le Roux. Paris : Presses de Sciences Po.
- Liddell, C., Morris, C. (2010). Fuel poverty and human health: A review of recent evidence. *Energy Policy*, n°38, 2987-2997.
- Mairie de Montreuil (2010). Table ronde : lutter contre la précarité énergétique dans le logement. 20 octobre 2010, Montreuil.
- Mayer, I., Nimal, E., Nogues, P., Sevenet, M. (2014). The two faces of energy poverty: A case study of households' energy burden in the residential and mobility sectors at the city level. International Scientific Conference on « Mobility and Transport Sustainable Mobility in Metropolitan Regions ».
- MEDDE (2014). Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.
- Médiateur de l'énergie (2013). La lettre du médiateur de l'énergie, n°14, janvier-février 2013.
- Merceron, S., Theulière, M. (2010). « Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans », *Insee Première* n°1315, octobre 2010.
- Mertiny, P. (2012). Éventail des bases de données logement : vers une connaissance partagée. CETE, 10^e séminaire annuel de l'observation.
- METL et MEDDE (2013). Circulaire relative à la territorialisation du plan de rénovation énergétique de l'habitat. 22 juin 2013. Disponible sur : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/07/cir_37292.pdf
- Moore, R. (2012). "Definitions of fuel poverty: Implications for policy". *Energy Policy*, n°49, pp. 19-26.
- Nicolas, J-P., Vanco, F, Verry, D. (2012). Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages, *Revue d'économie régionale & urbaine*, 2012/1 février, pp. 19-44.
- Nussbaumer, P., Bazilian, M., Modi, V. & Yumkella, K.K. (2011). "Measuring energy poverty: Focusing on what matters". OPHI Working Paper 42.
- ONPE (2013). Définir et délimiter la précarité énergétique, un exercice compliqué. Lettre de l'ONPE n°2, 21 juin 2013.
- ONPE (2014). Premier rapport annuel de l'ONPE, « Définitions, indicateurs, premiers résultats et recommandations ».

Plan bâtiment durable (2014). Construisons ensemble la carte vitale logement.

POINT (2009). « Process and results of analytical framework and typology development for POINT ». European FP7 research programme, Deliverable D5, février 2009.

Poutrel, S. (2014). Les actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique. La Lettre de l'ONPES, n°1, février 2014.

Puca (2012). Sensibilisation des acteurs institutionnels à une approche élargie de la précarité énergétique. Puca, le quatre pages, n°3, septembre 2012.

Que choisir (2014). Compteur Linky : surenchère commerciale, ça démarre !. Article du 15/01/2014, consulté le 07/07/2014 : <http://www.quechoisir.org/environnement-energie/energie/electricite-gaz/actualite-compteur-linky-surenchere-commerciale-ca-demarre>

RAC (Lenfant, A, Richard, M. et Fink, M) (2013). « Mesures politiques et outils financiers pour combattre la précarité énergétique. La situation en France, focus sur le département de la Seine-et-Marne », Réseau Action Climat France

Rappel (2012). « Enquêtes statistiques : construction, déroulé, analyse, limites », Compte rendu de la 3^e rencontre d'experts du RAPPEL, 10 mai 2012.

Sia partners (2013). Smart Grids : une logique économique contre la précarité énergétique, 14/08/2013. Consulté le 07/07/2014, disponible sur : <http://energie.sia-partners.com/20130814/smart-grids-une-logique-economique-contre-la-precarite-energetique/>

Sipperec (2012). Agir contre la précarité énergétique dans un marché de l'électricité en pleine évolution. Compte rendu du colloque électricité, 2 octobre 2012.

SOeS (2012). L'enquête « performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie » (Phébus). Commission environnement et développement durable du CNIS du 12 avril 2012.

Tyzsler, J., Bordier, C., Leseur, A. (2013). Lutte contre la précarité énergétique : analyse des politiques en France et au Royaume-Uni. *Étude climat*, n°41, septembre 2013, CDC Climat Recherche.

UNCCAS (2013). L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique. Enquêtes & observations sociales, www.unccas.org/services/docs/enquetes-observations-sociales5.pdf

ANNEXES

Annexe 1. Grille d'entretien semi-directive

I) Identification générale des problématiques

(Cerner le contexte, connaître l'acteur & identifier si les données sont « spontanément » citées comme un enjeu clé)

- Qu'entend-t-il par précarité énergétique ?
- Rôle dans la lutte contre la précarité énergétique ?
- Quels enjeux majeurs associés à cette thématique ?

II) Focus sur les données

(Essayer de cerner l'utilisation effective des données et les hypothétiques besoins non remplis)

Pour chaque stade de la politique publique (adapter selon l'acteur interrogé) :

- Quelles données sont nécessaires ? (qualitatives, quantitatives, échelle...)
- Quels sont les problèmes de données qui se posent ?
- Les données constituent-elles un facteur structurant du stade de la politique de lutte contre la PE ? De quelle manière ?
- Quelle gestion du manque ou de l'incertitude sur les données ?
- Quelles relations entre les différents acteurs ?

III) Prospective

(Regarder si l'ouverture des données et le Big Data sont pensés ou non par les acteurs comme révolutionnant les manières de faire et les usages. Permet également d'avoir une idée sur « l'inertie organisationnelle »)

- Positionnement par rapport aux avancées les plus récentes en terme de recueil, recoupement et traitement des données ? (nouvelles données : Phébus / traitement des données : Precariter)
- L'apparition de données de masse, notamment en termes de consommations électriques, suscite-t-elle un repositionnement stratégique et/ou opérationnel ? (Compteur Linky/Smart Grids)
- Plus généralement, comment voyez-vous à terme l'évolution du traitement de ce phénomène ? (avec un focus sur la loi de transition énergétique discutée à l'assemblée en septembre-octobre 2014).

Annexe 2. Acteurs rencontrés en entretien (sur place ou téléphonique)

Notons que ce tableau est une représentation des acteurs rencontrés, mais pas la ligne unique de différenciation entre acteurs : nous adoptons en effet une ligne multi-croisée d'analyses avec trois dimensions (nature, échelle, « monde ») que l'on retrouve dans la cartographie d'acteurs.

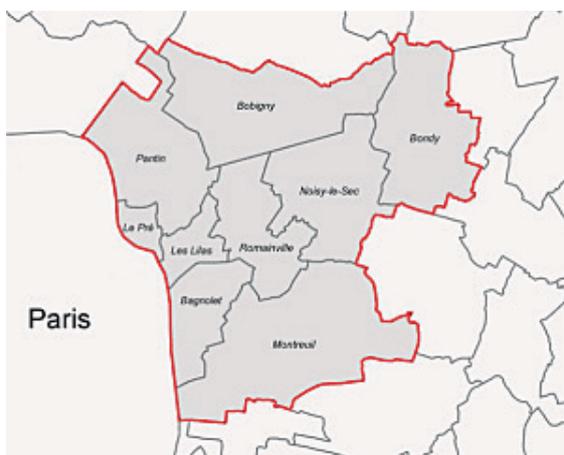
Tableau 8. Liste des acteurs vus en entretien

Acteurs publics	Acteurs privés	Espaces info-énergie	Acteurs associatifs	Recherche
DHUP – MEDDE	EDF	MVE	FAP	OSL
DGEC – MEDDE	GDF	GEFOSAT	CRF	LVMT
CRE	ErDF	Énergies Solidaires	Secours populaire	CIRED
ANAH	GrDF	Agence Paris Climat	Secours catholique	CDC Climat
ONPE	Burgeap		Réseau RAPPEL	
INSEE			Fondation FACE	
CNIL			Compagnons Bâisseurs	
ADEME IDF			UNARC	
DRIHL				
DRIEA				
ARENE				
UT 93				
CAF 93				

Annexe 3. Liste d'acteurs présents lors de l'atelier sur la précarité énergétique (8.12.2014, École doctorale de Sciences Po)

Jean-Pierre Bompard – CFDT / CNIS
 Jean Marc Boulicaut – EDF
 Emmanuelle Brisse – Transitions
 Sandrise Buresi – Gefosat
 Fabien Cayla – DGEC
 Judith Cazas – ARENE
 Michel Colombier – Iddri
 Olivier Comelli – FACE
 Matthieu Corre – Agence locale de l'énergie MVE
 Damien Demailly – Iddri
 Ute Dubois – ISG
 Odile Estebals – EDF
 Meike Fink – RAC
 Emilie Fleury – Est Ensemble
 Rachel Guyet – CERI
 Elodie Josse – ANAH
 Solene Junger – DRIHL
 Bertrand Lapostolet – Fondation Abbé Pierre
 Sylvaine Le Garrec – UNARC
 Marie Moisan – CLER
 Gilles Pereyron – Droit à l'Energie Sos Futur
 Vincent Pichon – CDC
 Soisic Rivoalan – Croix-Rouge française
 Damien Verry – CEREMA

Annexe 4. Cartes géographiques relatives à Montreuil



Annexe 5. Résumé synthétique du travail en groupe lors de l'atelier d'acteurs (08/12/14)

Groupe n°1 : quelle conception partagée de la précarité énergétique ?

Quel diagnostic multidimensionnel ?

Si la précarité énergétique est maintenant reconnue comme un phénomène aux multiples facettes, il ne semble pas y avoir de conception partagée par l'ensemble des acteurs sur ce qui en relève ou non : est-elle avant tout une précarité économique ? Faut-il – et comment – y inclure la mobilité ? Cela interroge également les sources de données utilisées pour le diagnostic de la précarité énergétique : permettent-elles de caractériser toutes les dimensions de la précarité énergétique ? Comment mobiliser d'autres types de données ?

Compte rendu de la discussion :

- Produire des données, oui, mais pour en faire quoi ?
- Grand écart entre les caractérisations de la PE et les préférences des gouvernements en terme de ciblage du programme.
- Il faut distinguer le besoin de comprendre un phénomène global et complexe et le besoin de construire une logique d'action individuelle pour la mise en place de dispositifs.
- Importance du pragmatisme des politiques pour agir, mais les dispositifs ne révèlent pas les difficultés sous-jacentes du modèle et ne donnent pas de vision d'ensemble.
- Avoir une logique nationale permet de dépasser les préoccupations des dispositifs existants et de travailler sur une conception partagée : qu'est-ce qu'on regarde ? Se questionner en amont sur les causes.
- Si les normes sont essentielles pour agir, la compréhension globale du phénomène ne peut pas se baser dessus. Au contraire, cette vision doit être évolutive et non normée.
- La mobilité ne doit pas être exclue des questionnements. La dichotomie entre logement et mobilité peut être dépassée dans des approches en termes de coût résidentiel.
- Intégrer la notion de justice sociale et les inégalités dans la réflexion globale.
- L'expérience du CEREMA en matière d'enquête-ménage fait état de difficultés croissantes pour obtenir la participation des ménages enquêtés.
- À ce titre, réaliser l'enquête Phébus tous les deux ans semble trop ambitieux dans l'état actuel des choses.

Groupe n°2 : versement d'une aide pour les factures d'énergie : entre précision du ciblage et opérationnalité, entre local et national, où mettre le curseur ?

Les débats récents sur le chèque énergie soulignent cette tension entre, d'un côté, une aide simple et efficace et, de l'autre côté, un ciblage précis qui nécessite a minima des critères de revenu et de consommation énergétique. Un dispositif simple et efficace demande en effet des données fiables et exhaustives. Or, celles-ci n'existent pas à ce jour pour les consommations énergétiques par exemple. Faut-il alors conserver un dispositif à critère unique (type chèque énergie) ou chercher à construire cette base socio-énergétique ?

Compte rendu de la discussion :

- Le rapport provisoire de l'Idrri donne une vision statique de l'état des choses aujourd'hui. Il faudrait le compléter par une approche plus dynamique ancrant les recommandations dans les évolutions réglementaires/économiques à venir.
- Le croisement des fichiers entraîne aujourd'hui, pour des raisons techniques, une perte non négligeable dans le cas des tarifs sociaux.
- Le taux de non-recours est très important dans le cas de l'auto-déclaration.
- Une base socio-énergétique semble donc aujourd'hui difficile à mettre en place.
- Le risque de passer à côté de la cible sans base socio-énergétique s'oppose à l'opérationnalité du dispositif.
- Pour avancer, il faut être efficace, utiliser les données disponibles aujourd'hui et partir du cadre législatif actuel qui instaure le chèque énergie.
- Apprentissage très long sur ce type de programme : faire simple au début, puis éventuellement s'outiller avec un dispositif plus riche en informations. Le chèque énergie peut évoluer au cours du temps.
- En terme de justice sociale : c'est potentiellement un argument pour la centralisation. De plus, se pose la question des droits associés aux tarifs sociaux : comment les faire suivre sur le chèque énergie ?
- Il faut également faire attention au coût de fonctionnement du chèque énergie (envoi postal, remboursement des énergéticiens)
- Penser le système de l'aide aux factures comme un système transitoire, en attendant d'intervenir sur le bâti.
- APL pour la FAP : question de masse de réponse et d'opérationnalité : reprendre les enseignements de cette réflexion pour nourrir le dispositif du chèque énergie.

- On pourra savoir comment le chèque sera utilisé, mais pas comment les gens consomment.

Groupe n°3 : rénovation thermique : quelle stratégie de détection au niveau local ?

Tous les acteurs s'accordent sur le fait qu'il s'agit de « rentrer dans le logement » et d'organiser des circuits de détection des ménages en situation de précarité énergétique. Mais plusieurs questions se posent : comment structurer les échanges de données entre les acteurs locaux (fiches-relais, dispositif SLIME) ? Comment intégrer les travailleurs sociaux à la lutte contre la précarité énergétique ? Comment mobiliser des vecteurs de détection innovants (gardiens d'immeuble, facteurs, plombiers, etc.) ?

Compte rendu de la discussion :

Dimension communicative des données à mettre en valeur : pour la sensibilisation auprès de décideurs notamment.

- Avant la mise en réseau des données, il s'agit de mettre en place la mise en réseau des acteurs. La donnée en tant que produit fini ne construira pas l'action collective.
- La gouvernance des données et celle de la PE ne peuvent pas se confondre.
- Il y a une véritable spécificité des copropriétés par rapport à du logement social et de l'habitat individuel. Or, les programmes existants n'ont que très peu tenu compte de cette spécificité : ils adoptent une entrée par le ménage (critères et financement) alors que la copropriété demande une entrée par le bâti (à l'échelle de l'immeuble).
- Cette question de l'entrée adoptée par les programmes ramène plus généralement à la conception de la précarité énergétique partagée par la majorité des acteurs. Cette conception fait de la PE une précarité à l'échelle du ménage, du logement, mais jamais au-delà.
- Par exemple, la question du chauffage collectif est toujours épineuse lorsqu'on demande des charges individuelles aux ménages.
- Il y a un véritable problème de formation et de qualification des acteurs du bâti.
- La PE doit devenir un véritable sujet d'intervention dans le cadre des opérations de réhabilitation du bâti (OPAH – PIG) : il s'agit de communiquer auprès des opérateurs et d'instaurer un véritable suivi.

Groupe n°4 : Quelle gouvernance d'ensemble de la lutte contre la précarité énergétique ?

La lutte contre la précarité énergétique intègre des acteurs de multiples horizons, tant par leur nature (public, privé, associatif) que par leur porte d'entrée (action sociale, logement, énergie...) ou leur échelle d'action (du local au national). Jusqu'à présent, les dispositifs mis en place se recoupent et s'additionnent sans véritable cohérence globale. Comment mieux organiser ces politiques de lutte contre la précarité énergétique et avec quel chef de file ? Quelle gouvernance des données associer à cette gouvernance de la précarité énergétique ? Des questions de planification territoriale se posent également : quel échelon pertinent et quels apports des outils cartographiques ?

Compte rendu de la discussion :

- Le cloisonnement des actions sur un concept transversal comme la PE est un frein à la gouvernance. Par exemple, la PE peut accroître le chauffage au bois, enjeu de pollution.
- Il s'agirait de décloisonner le recueil de données afin de connecter les enjeux sociaux et environnementaux.
- À ce titre, les SRCAE et PCET sont des documents pertinents pour la lutte contre la précarité énergétique, en ce qu'ils permettent de décloisonner la problématique de la seule action sociale ou énergétique.
- Les départements ne voient aujourd'hui pas d'intérêt à faire remonter leurs données liées au FSL.
- Il faut mieux structurer les échanges entre national et local en termes de diagnostic.
- Le contexte législatif est très incertain concernant la compétence des différents niveaux de collectivités locales, voire mouvant (loi de décentralisation, loi de transition énergétique...), ce qui représente un vrai obstacle à l'amélioration de la gouvernance de la précarité énergétique.
- L'ONPE est une structure à pérenniser en élargissant son mandat à l'évaluation des programmes de lutte contre la précarité énergétique.

La précarité énergétique face au défi des données

Timothée Erard, Lucas Chancel, Mathieu Saujot (Iddri)

IDDRI



SciencesPo.

PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- Chancel, L., Erard, T. Saujot, M. (2015). Quelle stratégie de lutte contre la précarité énergétique ? Propositions pour une politique de transition écologique et sociale, Iddri, *Policy Briefs*, N°02/15.
- Saujot, M., Rüdinger, A., Guerry, A. (2014). Gouvernance locale de l'énergie : clarification des enjeux et illustration par la planification territoriale, Iddri, *Working Papers*, N°08/14.
- Saujot, M., Peiffer-Smadja, O., Renard, V. (2014). Ville et énergie : quels enjeux communs ?, Iddri, *Working Papers*, N°09/14.
- Chancel, L., Demailly, D. (2014). Une société post-croissance pour le XXI^e siècle, Iddri, *Policy Briefs*, N°01/14.
- Chancel, L. (2013). Quel bouclier social-énergétique ?, Iddri, *Working Papers*, N°10/13.
- Chancel, L., Saujot, M. (2013). Inégalités, vulnérabilités et transition énergétique, Iddri, *Policy Briefs*, N°02/13.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de sept programmes thématiques : Gouvernance, Climat, Biodiversité, Océans et zones côtières, Fabrique urbaine, Agriculture et Nouvelle Prospérité.

Dans le cadre de son partenariat avec Sciences Po, de nombreux chercheurs de l'Iddri participent aux enseignements ainsi qu'au développement de programmes de recherche.

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique, l'Iddri met à la disposition de tous, via son site Internet, ses différentes analyses et propositions.

L'Iddri organise sa politique de publications autour de collections propres, d'ouvrages en partenariat (comme *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et d'un partenariat éditorial avec Armand Colin), et de publications dans des revues scientifiques. L'Iddri publie également les études menées dans le cadre du Club d'ingénierie prospective énergie et environnement [CLIP] : *Les Cahiers du CLIP*. Les collections de l'Iddri sont constituées de textes courts (*Issue Briefs* et *Policy Briefs*), de documents de travail (*Working Papers*) et d'études ou rapports (*Studies*).

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

www.iddri.org