

Ce premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique fait état de ses travaux depuis le démarrage opérationnel de son activité en mai 2012.

Sa rédaction a été coordonnée par Didier CHÉREL (ADEME), qui assure le secrétariat de l'ONPE.

Il s'appuie sur les travaux réalisés par les différents membres du groupement retenu par l'ONPE en charge de la réalisation d'une étude d'observation et de suivi des données relatives à la précarité énergétique. Ce groupement est coordonné par Pierre NOLAY d'ALPHÉEIS et est constitué d'Isolde DEVALIERE et Olivier TEISSIER du CSTB, Bruno MARESCA du CREDOC, Sébastien GUIMARD d'ARAI, Marie MOISAN du CLER, Nicolas ROUSSEAU d'Habitat & Développement et Yves JOUFFE, du Laboratoire Ville Mobilité Transport.

Il prend en compte également les travaux réalisés par Séverin POUTREL de BURGEAP et Sandrine BURESI de GEFOSAT dans le cadre d'une étude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique.

Site Internet de l'ONPE : <http://onpe.org>

Préface

Penser pouvoir réussir la transition énergétique et écologique sans traiter la question sociale, ce serait prendre un risque majeur d'échec, un risque de tension, un risque d'exclusion. En tout cas, ce serait laisser sur le bord du chemin la partie la plus fragile de la population.

S'il nous faut construire l'avenir, c'est-à-dire rénover le parc de logements, et prioritairement les « passoires énergétiques », il nous faut aussi, dès à présent, répondre à l'urgence que constitue la précarité énergétique.

Jour après jour, la précarité énergétique se propage pour toucher toujours plus de Français, dans un contexte de crise sociale, d'incertitude économique et de hausse des factures d'énergie, en raison notamment de l'augmentation des prix, de la contribution au service public de l'électricité, mais aussi de logements mal isolés...

Est reconnue en situation de précarité énergétique une personne dont les revenus ne permettent pas ou plus de faire face à ses besoins pour se chauffer et s'éclairer, vivant dans un logement bien souvent énergivore.

Cette définition, parce que trop générale, ne permet cependant pas d'appréhender la portée véritable des enjeux de ce fléau. Comprendre, définir, mesurer la précarité énergétique pour mieux la combattre : tel est le défi central de l'**Observatoire national de la précarité énergétique**.

Si ce lieu de concertation n'avait qu'un seul mérite, ce serait celui d'avoir permis de prendre conscience collectivement que ce phénomène va bien au-delà de la définition communément admise : elle va de la consommation énergétique des logements et de l'équipement électroménager à la réalité des coûts de l'énergie et la transparence des factures, en passant par la question de la mobilité et des transports, de la qualité de l'air et de la santé, sans oublier la dimension économique et comportementale...

Ce phénomène, compte tenu de son ampleur, dépasse son cadre purement conceptuel pour s'ériger en réalité sociale, rendant d'autant plus urgentes les actions à mettre en œuvre pour y remédier. L'impayé de la facture fait en effet planer la menace de la coupure qui rend la personne vulnérable et peut la conduire à prendre des décisions parfois dangereuses pour sa sécurité et sa santé, comme se priver de chauffage ou calfeutrer les aérations.

Au-delà de la détermination des indicateurs et du suivi des dispositifs d'aide qui sont de la responsabilité de l'Observatoire, les acteurs de la solidarité, de l'énergie et du logement qui en sont membres se doivent d'apporter des réponses innovantes et performantes pour éradiquer, rapidement et efficacement, ce phénomène croissant car l'énergie est un bien de première nécessité.

Si demain, et même dès aujourd'hui, nous voulons faire assumer à tous la hausse des prix de l'énergie, qui paraît inéluctable, il ne faut pas oublier que s'éclairer, se chauffer, se déplacer, c'est aussi un droit, c'est un bien essentiel dans une société moderne et solidaire.

La première urgence est l'amélioration des aides au paiement des factures qui passe par la mise en place d'un bouclier énergétique global : un dispositif qui aide davantage et mieux que les tarifs sociaux actuels, un dispositif qui repense les aides comme le chèque énergie inscrit dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, pour toutes les énergies, quel que soit le mode de chauffage. Car l'essentiel pour les ménages en précarité énergétique, c'est leur capacité à payer la facture de chauffage.

Au-delà du traitement curatif de l'urgence, une action préventive massive est impérative et devra s'inscrire dans la durée pour éliminer progressivement les « passoires thermiques », rénover massivement les logements des ménages les plus modestes, pour faire diminuer leurs factures et leur apporter du confort, et les faire eux aussi participer à la maîtrise des consommations et s'inscrire dans une transition énergétique positive.

Faire reculer la précarité énergétique est un enjeu de société, un enjeu de solidarité mais aussi un enjeu économique et donc un enjeu d'intérêt général. Il appartient donc à tous les acteurs impliqués, au nom de cet impératif, de mettre de côté leurs intérêts parfois sensiblement contradictoires, pour s'engager dans une lutte sans merci contre ce fléau.

Bruno LÉCHEVIN

Président de l'ADEME

Un socle de connaissances au service de la coopération et du dialogue

Rien ne semble a priori plus simple que de mesurer la « précarité énergétique ». Ne dispose-t-on pas d'ailleurs d'un indicateur robuste, le taux d'effort énergétique ? Si pour se chauffer dans leur logement les Français affectent en moyenne près de 5 % de leurs ressources, on peut estimer que ceux qui consacrent au chauffage plus du double de ce coefficient moyen risquent de se trouver en difficulté, avec la hausse des prix relatifs de l'énergie.

Pourtant, si l'on prend vraiment au sérieux les multiples situations réelles de précarité énergétique, une telle approximation est insuffisante, voire contreproductive. Elle fera regarder comme précaires des habitants qui ne se soucient pas vraiment de leur facture et négligera d'autres dont l'effort n'est réduit qu'au prix d'une auto restriction qui menace leur bien-être. C'est le mérite de ce premier rapport de l'ONPE, rapport d'étape, que d'avoir posé un socle de définitions posant les bases à partir desquelles une diversité de mesures et d'indicateurs permettront de fonder un diagnostic et d'établir une vision commune. Sur ces bases, les acteurs si divers aujourd'hui de la lutte contre la précarité énergétique feront la différence entre ce qui reflète essentiellement la pauvreté en ressource des familles, l'inadéquation du logement en taille ou en efficacité énergétique, l'auto restriction due tant à l'insuffisance des ressources qu'à l'inadéquation du logement. Ils pourront aussi contrôler les manifestations d'une précarité financière énergétique par une évaluation directe du ressenti d'un inconfort thermique. Complétée par une évaluation encore à venir de la vulnérabilité énergétique liée aux dépenses incompressibles de transport, ils disposeront d'un outil de coopération incomparable à l'échelle des territoires, là où se joue en réalité la bataille pour une vraie transition énergétique englobant l'ensemble de nos modes de vie.

Cependant ces outils relèvent encore du futur. Ils pointent sur les avancées attendues de l'ONPE dans les deux à trois années à venir, avancées qui coïncideront avec une moisson exceptionnelle de nouvelles données sur l'usage de l'énergie pour se loger et pour se déplacer des familles en France. Les résultats attendus fin 2014 et 2015 de l'enquête nationale logement, de l'enquête budget de familles 2014 et ceux de l'outil Phébus mis au point par les statisticiens du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie vont sans nul doute bouleverser nos représentations encore très datées de la précarité énergétique. Il faudra que l'Observatoire soit prêt à les exploiter. Ce qui veut dire avoir établi un tableau de bord en bonne et due forme fondé sur une famille d'indicateurs permettant de suivre la situation de familles les plus touchées par la précarité énergétique. Cela veut dire aussi avoir mis au point l'outil de simulation permettant d'estimer de manière fiable aux échelles territoriales pertinentes les déclinaisons des indicateurs nationaux et les indicateurs locaux adaptés à notre diversité de climats et d'habitats. Cela veut dire enfin avoir adopté une représentation de la précarité énergétique liée aux transports qui sera aussi une représentation neuve de l'aménagement durable du territoire.

Ces étapes à venir ne sont pas que techniques. Elles relèvent d'une convivialité coopérative entre les grands opérateurs, les grands bailleurs sociaux, les représentants associatifs, les administrations qui disposent des outils de l'État, et les collectivités territoriales. L'utilité et l'efficacité de l'ONPE tient à leur volonté de dialogue, à leur souci de comprendre et d'agir ensemble.

Jérôme VIGNON
Président de l'ONPE

Sommaire

PREFACE	3
UN SOCLE DE CONNAISSANCES AU SERVICE DE LA COOPERATION ET DU DIALOGUE	4
SOMMAIRE	5
PRESENTATION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PRECARITE ENERGETIQUE	6
1. DEFINIR ET DELIMITER LA PRECARITE ENERGETIQUE, UN EXERCICE COMPLEXE	9
1.1 Émergence de la précarité énergétique.....	9
1.2 La première définition officielle en France en 2010	9
1.3 Approches scientifiques et définitions	10
1.4 Approches opérationnelles par les seuils économiques	11
1.5 Une question à plusieurs dimensions.....	12
2. CARACTERISER LE PHENOMENE ET LE MESURER	13
2.1 Les limites de la définition officielle française de la précarité énergétique.....	13
2.2 Source et nature des données disponibles	13
2.3 Trois approches pour bâtir des indicateurs de la PE : l'effort financier, le comportement de restriction et le ressenti de l'inconfort	14
2.4 Avancées sur la construction des indicateurs	15
2.4.1 Les limites techniques de l'indicateur « TEE > 10 % ».....	15
2.4.2 Avancées de la recherche britannique en matière d'indicateur monétaire	15
2.4.3 Approche par les restrictions	16
2.4.4 Approche du ressenti de l'inconfort (froid)	16
2.4.5 Analyse comparée des différents indicateurs.....	17
2.5 Un nombre de personnes touchées variable suivant les indicateurs	18
2.6 Évolutions des indicateurs dans le temps.....	20
2.7 Nouvelles enquêtes – Nouveaux outils	23
3 VULNERABILITE LIEE A LA MOBILITE QUOTIDIENNE : UNE DIMENSION COMPLEMENTAIRE	24
3.1 Mobilité excessive : des ménages vulnérables décalés des « précaires énergétiques »	24
3.2 Mobilité invisible : des ménages vulnérables seulement visibles depuis le territoire	25
3.3 Diversifier les indicateurs de vulnérabilité	25
4. POLITIQUES NATIONALES ET DEPARTEMENTALES DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE : RESULTATS, AVANCEES... ET MARGES DE PROGRES	26
4.1 Des fonds de solidarité pour le logement (FSL) largement utilisés.....	26
4.2 Des tarifs sociaux en cours d'élargissement	26
4.3 La rénovation énergétique des bâtiments	28
4.3.1 La montée en charge du programme « Habiter Mieux »	28
4.3.2 Autres programmes.....	29
4.4 Le dispositif de prévention des coupures d'énergie et d'eau	29
4.5 Le médiateur national de l'énergie	30
4.6 Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale	30
4.7 Les associations caritatives	30
4.8 Les actions volontaires des fournisseurs d'énergie.	31
5. LA PRECARITE ENERGETIQUE EN EUROPE	32
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	33
6.1 Audits et débats conduits en 2013.....	33
6.1.1 Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie	33
6.1.2 Conclusions de la Cour des comptes sur les certificats d'économies d'énergie	33
6.1.3 Conclusions du débat national sur la transition énergétique	34
6.2 Recommandations de l'ONPE	35
ABREVIATIONS	37

Présentation de l'Observatoire national de la précarité énergétique

Le constat

La précarité énergétique s'est imposée comme un sujet de préoccupation majeur. La majorité des acteurs s'accorde à dire qu'elle pourrait globalement se définir de la façon suivante : « *Est en situation de précarité énergétique une 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 de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'habitat* », définition intégrée dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Face à ce constat, un « Engagement national contre la précarité énergétique » a été lancé par les pouvoirs publics en janvier 2010.

Dès lors, dégager des synergies en mutualisant les forces et les ressources d'acteurs complémentaires, tels que pouvoirs publics, chercheurs, spécialistes de la solidarité des entreprises de l'énergie, associations caritatives, organismes spécialistes des domaines de l'énergie et/ou de l'habitat, devient un enjeu majeur pour lutter contre la précarité énergétique.

Un observatoire pour mieux connaître, mobiliser et préparer l'action

Afin de disposer d'une connaissance fiable et partagée du phénomène de précarité énergétique, plusieurs organismes ont décidé, sous l'égide des ministres chargés de l'énergie, du logement et des affaires sociales, de joindre leurs efforts pour mettre en place un observatoire national de la précarité énergétique. C'est l'objet de la **convention partenariale signée le 1^{er} mars 2011**¹ qui précise les missions et le fonctionnement de cet observatoire : gouvernance, modalités de mise en œuvre, modalités financières, exploitation et valorisation des résultats.

L'Observatoire a pour objet de permettre aux partenaires signataires de disposer d'une connaissance fiable et partagée du phénomène de précarité énergétique.

Il vise à améliorer, tant dans le secteur de l'habitat que dans les transports, la connaissance des phénomènes de précarité énergétique en France, à informer et à contribuer à l'orientation des politiques publiques. Il constitue un outil de suivi permanent et d'analyse qui apporte aux services de l'État, à ses agences, aux collectivités territoriales, aux fournisseurs d'énergie et à l'ensemble des associations et des professionnels œuvrant dans le domaine de la précarité énergétique, des éléments d'aide à la décision.

L'Observatoire prend en compte les aspects sociaux, énergétiques, sanitaires et économiques de la précarité énergétique.

Il doit permettre de faire émerger des concepts communs de la précarité énergétique, de mieux définir et de faire évoluer les outils d'observation, d'analyse, d'évaluation et d'intervention.

Dans le cadre du travail de l'Observatoire national de la précarité et de l'exclusion sociale (ONPES), l'ONPE contribue à l'observation du phénomène de précarité sociale sous l'angle de l'accès à l'énergie.

Les travaux de l'Observatoire s'effectuent selon les principes de :

- neutralité : le rôle de l'Observatoire est de produire une information objective et partagée. Il constitue un lieu de ressources, d'échange et un outil d'aide à la décision ;
- pérennité : l'Observatoire doit agir sur le moyen terme afin de fournir une base exploitable par les différents acteurs et permettant la constitution de séries historiques. Il est un lieu de capitalisation des méthodes d'observation et d'études sur la précarité énergétique ;
- fiabilité : les analyses et réflexions communes des membres de l'Observatoire doivent permettre de promouvoir la collecte et la diffusion d'une information à vocation statistique qui soit fiable, cohérente, reproductible et comparable d'un site sur l'autre. Les analyses et les études engagées dans le cadre du programme d'études de l'Observatoire répondent à ce souci constant de qualité et d'objectivité.

¹ Texte de la convention : http://www2.ademe.fr/servlet/getBin?name=FE9377A0C15B071D5DA877B3DBF478D9_tomcatlocal1310470155807.pdf

Missions de l'ONPE

Cet observatoire répond aux missions suivantes :

- Mise en commun et approfondissement des indicateurs en lien avec la précarité énergétique. Cette mise en commun des informations existantes constitue l'axe prioritaire de l'Observatoire. Elle doit faciliter le recueil des données significatives et le recoupement pour améliorer la connaissance et suivre les situations de précarité énergétique. La définition d'indicateurs nationaux et régionaux permet d'en assurer le suivi dans le temps. Il s'agit aussi de présenter une analyse croisée de l'ensemble des sources de données et d'informations existantes, d'analyser les forces et faiblesses de l'observation actuelle, de proposer des modalités d'amélioration, de nouveaux partenariats et d'aider le cas échéant à la réalisation d'enquêtes et d'études complémentaires.
- Création et constitution d'un centre de ressources pour les actions de lutte contre la précarité énergétique. L'Observatoire cherche à donner une vision globale des aides financières publiques et privées apportées aux ménages en impayés d'énergie et plus globalement aux ménages précaires. Il fait l'état des lieux des actions et initiatives locales ou nationales de lutte contre la précarité énergétique. Il organise le partage d'expérience entre les acteurs afin de faire connaître les bonnes pratiques. Il peut apporter un appui méthodologique à ses membres pour la réalisation d'évaluations d'actions de terrain, sous l'angle social, énergétique, financier et sanitaire. Il valorise les résultats notamment sous la forme d'un site Internet et de publications régulières. Le cas échéant des colloques peuvent être organisés par ses membres afin de contribuer à cette valorisation.

Fonctionnement et partenaires de l'ONPE

Deux instances ont été mises en place :

- Un **Comité d'orientation** qui pilote l'activité de l'Observatoire, valide les rapports annuels d'activité, définit et suit le programme de travail et les activités conduites, étudie tout document ou rapport établi dans le cadre de l'Observatoire et valorise les activités.
- Un **Comité technique** qui met en œuvre des décisions du Comité d'orientation, prépare les cahiers des charges des missions retenues et fait le suivi opérationnel des prestataires et des études.

L'observatoire est présidé par **Jérôme VIGNON**, président de l'ONPES. Le secrétariat est assuré par **Didier CHÉREL** de l'ADEME.

Le financement de l'ONPE est assuré par les membres financeurs au nombre de six : ADEME, ONPES, Médiateur National de l'Énergie, EDF, GDF SUEZ, Union sociale pour l'habitat. Certaines études spécifiques ont pu être réalisées grâce à des financements complémentaires apportés par l'ADEME, l'ONPES et le PUCA.

Membres financeurs :

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) ;
- Médiateur national de l'énergie (MNE) ;
- Électricité de France (EDF) ;
- GDF SUEZ ;
- Union sociale pour l'habitat (USH) ;

Autres membres de l'Observatoire :

- Agence nationale de l'habitat (Anah) ;
- Association des Régions de France (ARF) ;
- Croix-Rouge française² ;
- Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) ;
- Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (FAP) ;
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) ;

² Membre observateur

- Plan Bâtiment Durable ;
- Secours catholique² ;
- Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS) ;
- Services ministériels : ministère de l'Écologie, du Développement durable, et de l'Énergie et ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité : DGALN, DGEC, CGDD (SOeS et SEEIDD), PUCA – ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes : DGCS – Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI).

Les travaux de l'Observatoire

Les travaux sont réalisés par plusieurs prestataires retenus sur appel d'offres pour répondre aux missions décrites dans un cahier des charges.

Une équipe a été retenue après appel d'offres pour réaliser « **l'étude d'observation et de suivi des données relatives à la précarité énergétique** » qui constitue le cœur des travaux de l'ONPE.

Cette équipe est coordonnée par Pierre NOLAY d'ALPHÉEIS et est constituée d'Isolde DEVALIERE et Olivier TESSIER du CSTB, Bruno MARESCA du CREDOC, Sébastien GUIMARD d'ARAI, Marie MOISAN du CLER, Nicolas ROUSSEAU d'Habitat & Développement et Yves JOUFFE, du Laboratoire Ville Mobilité Transport.

Les travaux de l'équipe retenue présentée ci-dessus ont démarré en **mai 2012**. Cette date constitue le démarrage effectif des travaux de l'Observatoire. Ces travaux constituent le corps du présent premier rapport de l'ONPE.

L'ONPE a publié trois notes : **Note n°1 de mai 2013** : « La précarité énergétique en France, une question de grande actualité : contribution pour le débat national sur la transition énergétique ». Elle a été transmise comme « cahier de participation » au Débat national de la transition énergétique – **Note n°2 de juin 2013** : « Définir et délimiter la précarité énergétique, un exercice compliqué » – **Note n°3 de mars 2014** : « Les actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique ».

L'ONPE a organisé six ateliers « Les Ateliers de l'Observatoire » : Atelier n°1 : Concepts et indicateurs de la pauvreté – Atelier n°2 : Bilan des Fonds de Solidarité pour le Logement – Atelier n°3 : Approches et enjeux de la mobilité quotidienne dans la précarité énergétique – Atelier n°4 : Lutte contre la précarité énergétique en Europe, évaluation et actions – Atelier n°5 : Détection et lutte contre la précarité énergétique dans le logement social – Atelier n°6 : Lutte contre la précarité énergétique dans l'habitat privé : le programme « Habiter Mieux ». On trouvera une synthèse de ces ateliers en annexe au rapport détaillé. Les présentations et les comptes rendus sont disponibles en téléchargement sur le site de l'ONPE ([rubrique Ateliers de l'Observatoire](#)).

Une mission particulière « **Étude relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique** » a été confiée au bureau d'études BURGEAP et à l'association GEFOSAT. Cette étude a été financée par l'ADEME et l'ONPES. La synthèse de cette étude constitue la note n°3 (voir ci-dessus) publiée conjointement par l'ONPE et l'ONPES. Le [rapport complet de l'étude](#), publié en mars 2014, est disponible sur le site Internet de l'ONPE³.

L'ONPE souhaite se doter d'un **outil de modélisation de la précarité énergétique**. C'est ainsi qu'une base de données permettant de développer une analyse de la vulnérabilité énergétique globale des ménages et territoires français, l'estimation de son importance, l'analyse de sa répartition géographique et par typologie de ménage et de conditions de logement est en cours de développement. Un dispositif de consultation des données et des résultats sera développé et mis à disposition afin de permettre aux différents acteurs –régions, départements, collectivités locales– de consulter et d'agir. Les travaux, financés par l'ADEME et le PUCA, sont réalisés par une équipe pilotée par le bureau d'études ÉNERGIES DEMAIN, avec le CREDOC et le bureau d'études BATITREND et ont démarré en octobre 2013.

Le **site Internet** de l'ONPE est ouvert depuis mai 2014 (onpe.org). Il constitue aujourd'hui le vecteur privilégié de diffusion des documents publics produits par l'Observatoire.

³ Lien : http://onpe.org/rapports_de_lonpe/actions_des_fournisseurs_denergie_dans_la_lutte_contre_la_prekarite_energetique

1. Définir et délimiter la précarité énergétique, un exercice complexe

1.1 Émergence de la précarité énergétique

Définir une population cible est nécessaire pour mettre en place une politique publique et pouvoir ainsi observer et apprécier l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte. Une préoccupation statistique essentielle est celle des **périmètres**. Où la précarité énergétique commence-t-elle ? Où s'arrête-t-elle ? Le choix est nécessaire pour toute observation de portée générale.

La terminologie de la « *fuel poverty* » est née au Royaume-Uni dans les années 1970 sous la houlette d'associations militantes et de personnalités qui ont alerté les pouvoirs publics d'un risque croissant de mortalité hivernale consécutive à la hausse des prix de l'énergie.

Les travaux de l'équipe européenne EPEE publiée entre 2006 et 2009 et les travaux d'Isolde Devalière en 2007⁴ retiennent que la précarité énergétique fait référence à **trois notions imbriquées** : la situation sociale et économique d'un ménage (conjoncturelle ou structurelle), l'état de son logement et de sa qualité thermique, et sa fourniture d'énergie (accès, coût, qualité), dans un contexte de crise du logement. Est concerné celui qui connaît une vulnérabilité sociale, économique et environnementale qui l'empêche de se chauffer convenablement et/ou de payer ses factures d'énergie.

La précarité énergétique est ainsi l'absence de confort thermique pour un ménage qui occupe un logement de qualité thermique insuffisante et n'a pas les ressources nécessaires pour supporter les dépenses d'énergie associées. Les termes « insuffisante » ou « nécessaires » font référence à des appréciations fondées sur des seuils normalisés. Pour la qualité thermique, on peut se référer à la température de référence (19° C) pris en compte par le Code de la construction et de l'habitation⁵ ou aux recommandations de l'OMS⁶ (21° C dans le salon et 18° C dans les autres pièces occupées). Pour les ressources, il s'agit en général du seuil de pauvreté défini en France comme étant 60 % de la médiane des revenus (INSEE).

Derrière ces référentiels, il y a des situations contraintes qui posent la question de la **frontière** tenue avec d'autres formes de pauvreté ou de vulnérabilité. La précarité énergétique renverrait-elle à **un groupe spécifique** à qui la société reconnaîtrait un statut social comme celui des « disqualifiés »⁷ ou des « assistés »⁸ ? Serait-elle une **construction institutionnelle** qui permettrait de désigner une population par une entrée sur le bâti, en visant l'amélioration du parc existant ou sur l'énergie par les gains potentiellement escomptés ? Serait-elle enfin un **artefact** pour éviter de traiter la question de fond de la pauvreté ? En quoi se distingue-t-elle de la précarité économique et sociale et du mal logement ?

1.2 La première définition officielle en France en 2010

Face à ces questionnements et aux préoccupations environnementales, les pouvoirs publics ont mis en place en 2009, dans le cadre du Plan Bâtiment Durable, un groupe de travail qui a rendu ses conclusions en décembre 2009⁹. C'est également sur la base de ces travaux que les pouvoirs publics ont décidé la mise en œuvre d'un *Engagement national de lutte contre la précarité énergétique*, qui comporte notamment la décision de définir officiellement la précarité énergétique, de mettre en œuvre un programme aujourd'hui appelé « Habiter Mieux », de mettre en place un Observatoire national de la précarité énergétique¹⁰.

⁴ Devalière I., *Comment prévenir la précarité énergétique ? Les leviers possibles et les risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie*, Les Annales de la Recherche Urbaine, n°103, pp 137-143, 2007

⁵ Articles R. 131-19, R. 131-20, R. 131-21, R. 131-22 et R.131-23 du Code de la construction

⁶ *Housing, Energy and Thermal Comfort, A review of 10 countries within the WHO European Region*, World Health Organization 2007

⁷ Paugam S., *La disqualification sociale*, Paris, PUF, 1991

⁸ Simmel G., *Les pauvres*, Paris, PUF, 1998

⁹ Voir rapport sur le site du Plan Bâtiment Durable : http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport_prekarite_energetique_decembre_2009.pdf

¹⁰ Voir le dossier de presse du 26 janvier 2010 présentant l'Engagement national de lutte contre la précarité énergétique : <http://www2.ademe.fr/servlet/getBin?name=8F5C951F85179A2A839A7554CB334F761265644927343.pdf>

La définition de la précarité énergétique a été introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) qui vient elle-même modifier la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson). Ainsi la précarité énergétique est définie comme suit :

« Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une 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 de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. »

Cette définition donnée en 2010 est restrictive à la seule relation entre le ménage et son habitat, et laisse à l'appréciation d'un tiers les sources de l'inconfort thermique qu'elles soient d'ordre économique, technique ou de performance énergétique globale. Elle évite également la question des usages ou des pratiques domestiques qui peuvent ne pas être conformes ou vertueuses, en référence aux économies possibles.

Elle met enfin de côté la notion de vulnérabilité liée à la mobilité et à son coût. Selon des chercheurs de l'IDDRI, « la précarité énergétique est une situation de faible revenu disponible, combinée à des dépenses énergie et transport élevées, dues à un certain nombre de contraintes techniques, territoriales ou infrastructurelles »¹¹. La précarité énergétique résulte également du cumul de la mauvaise qualité thermique de l'habitat et de l'éloignement des espaces de services, commerces et services publics de base, accroissant le coût de la mobilité résidentielle¹².

1.3 Approches scientifiques et définitions

Conscient de la **diversité des situations et des enjeux politiques** soulevés par le choix des indicateurs statistiques, l'ONPE propose de caractériser des populations en situation de précarité énergétique à partir de **trois approches** :

1. **L'approche par l'économie de la consommation**, qui consiste à identifier des ménages qui consacrent une part importante de leur revenu dans les dépenses d'énergie ;
2. **L'approche par le ressenti des ménages** de leur niveau de confort dans leur habitat, qui identifie les ménages déclarant souffrir du froid dans leur logement¹³ ;
3. **L'approche par la privation** qui identifie les ménages ayant des dépenses d'énergie significativement inférieures aux dépenses théoriques pour accéder à un confort standard.

En ce qui concerne la première approche, l'indicateur traditionnellement utilisé et simple à calculer est le **taux d'effort énergétique** (TEE, rapport entre dépenses d'énergie et revenus du ménage). Il est fondé sur des seuils obsolètes (1988) et est actuellement très imparfait pour prendre en compte les revenus disponibles.

C'est pourquoi l'ONPE propose d'explorer une méthode plus globale qui s'appuie sur les récents travaux des scientifiques britanniques : John Hills¹⁴, professeur à la *London School of Economics* et Richard Moore¹⁵, consultant indépendant. Il s'agit d'étudier la **population pauvre et modeste** qui, pour atteindre un **niveau de confort convenable**, doit avoir des dépenses d'énergie qui la font **basculer sous le seuil de pauvreté** (60 % du revenu médian).

L'originalité de la démarche tient à l'identification de **deux seuils**, en termes de **revenus résiduels disponibles** et de **dépenses d'énergie**, pour caractériser les ménages en précarité énergétique. Ces seuils devraient rendre opérationnels les outils économiques et réglementaires de lutte contre la précarité énergétique.

¹¹ www.iddri.org/Publications/Inegalites,-vulnerabilites-et-transition-energetique

¹² Bruno Maresca, *La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France*, revue *Consommation et modes de vie (CREDOC)*, n° 258, 2013

¹³ Briant P., Arnault S., Devalière I., *La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer*, INSEE Première n°1351, 2011 (www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1351)

¹⁴ Hills J., *Fuel Poverty : The Problem and Its Measurement*. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School, 2011

¹⁵ Moore R., *Definitions of fuel poverty : Implications for policy*, 2012, 8 p.; Moore R., *The Hills fuel poverty review proposal for a new definition of fuel poverty: an analysis*, *Consumer Focus*, 39 p., 2011

Le phénomène qui concerne aussi bien des consommations excessives contraintes que des situations de restriction, requiert ainsi le suivi d'un **panier de plusieurs indicateurs**. En réalité, chaque indicateur met l'accent sur une facette du phénomène, fait émerger des profils-types de ménages en précarité et recouvre des **enjeux politiques spécifiques**.

Selon les approches précédemment évoquées, les ménages en précarité énergétique sont en majorité des propriétaires âgés en milieu rural (approche 1), des locataires âgés de moins de 50 ans en milieu urbain (approches 2 et 3).

1.4 Approches opérationnelles par les seuils économiques

Les organismes publics (Anah, CCAS, CAF, etc.) et les collectivités territoriales utilisent d'**autres indicateurs pour définir et caractériser les ménages éligibles aux dispositifs** d'aide à la personne ou d'aide à la pierre. Très rarement, un travail singulier visant la caractérisation et l'identification des ménages « en précarité énergétique », au sens des travaux actuels de l'ONPE, est réalisé. Les ménages en précarité énergétique sont ainsi ceux qui sont éligibles aux aides existantes.

Des **seuils économiques** permettent de classer ceux qui sont considérés comme **ayants droit** d'une aide de la collectivité. Ils sont calculés à partir des ressources des ménages et de la composition familiale. Les ménages dont les ressources sont inférieures à ces plafonds ont accès à différentes aides :

- Les aides nationales :
 - les tarifs sociaux de l'énergie (Tarif de première nécessité pour l'électricité, Tarif spécial de solidarité pour le gaz naturel) qui sont des déductions forfaitaires faites sur les factures d'énergie. Concernant l'éligibilité aux tarifs sociaux de l'énergie, les seuils sont calqués sur des politiques de solidarité préexistantes (bénéficiaires de la CMU-C¹⁶ et depuis le 27 décembre 2012 de l'ACS) et ont été étendus par le décret 2013-1031 du 15 novembre 2013. Sont ainsi éligibles les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 2 175 € par part ;
 - Les subventions pour la rénovation thermique des logements proposées par l'Anah et les primes d'État pour la rénovation thermique venant compléter ces aides dans le cadre du programme « Habiter Mieux » (plafonds de ressources des ménages éligibles fixés par arrêté du 24 mai 2013) ;
- Les aides départementales : les aides des fonds de solidarité pour le logement (FSL), sous la responsabilité des Conseils généraux, accordent des aides aux ménages ayant des difficultés à payer leurs charges liées au logement (loyer, énergie, eau, télécommunications). Les seuils comme les critères d'attribution sont fonction des orientations politiques inscrites dans le cadre des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et varient selon les règlements intérieurs des départements ;
- Les aides locales distribuées par les CCAS des communes et certaines associations caritatives (Croix-Rouge française, Secours catholique, ...) qui fixent leurs propres conditions d'éligibilité.

Ainsi, **ces indicateurs économiques ne tiennent pas compte ou rarement des caractéristiques du logement**. Il existe aujourd'hui une certaine **dichotomie entre les indicateurs nationaux de caractérisation macro du phénomène et les outils de repérage des ménages précaires**. À terme, les outils d'observation statistique devraient évoluer afin de permettre une meilleure prise en compte et analyse du phénomène de la précarité énergétique sur les territoires.

L'observation et le suivi des publics concernés par la précarité énergétique doivent impulser de nouvelles politiques volontaristes susceptibles de soutenir à la fois des dynamiques économiques, des trajectoires résidentielles, d'améliorer la qualité du parc de logements et enfin de répondre à des enjeux d'équité sociale.

¹⁶ On trouvera en fin de rapport une liste d'abréviations

1.5 Une question à plusieurs dimensions

Plusieurs dimensions permettent de décrire le phénomène de la précarité énergétique : accroissement des dépenses d'énergie dans le logement ainsi que pour la mobilité, précarisation des ménages à faibles ressources, santé et sécurité.

La question de la précarité énergétique est plus vaste que ne le laisse entendre la définition officielle (voir ci-dessus) et la focalisation sur les ménages ayant des revenus faibles résidant dans des habitations à faible efficacité thermique.

L'acuité que prend actuellement cette question est liée :

- à l'alourdissement des **charges contraintes des ménages**, liées au logement et à la mobilité domicile-travail, charges qui restreignent le **revenu disponible** ;
- au **coût des travaux de rénovation** susceptibles d'améliorer suffisamment l'efficacité énergétique des logements, et d'apporter un retour rapide sur investissement ;
- à l'étalement périurbain qui accroît la **dépendance des ménages à la voiture individuelle** pour les déplacements domicile-travail (multi-équipement, allongement des kilomètres parcourus) ;
- au **renchérissement prévisible des prix de l'énergie**, électricité, gaz, fioul et carburants, qui fait de la « dépendance énergétique » des ménages un risque de vulnérabilité croissant.

L'ensemble de ces dimensions inscrit la précarité énergétique dans une perspective plus vaste, qui pose la question des inégalités sociales liées au type d'habitat et à sa localisation compte tenu des ressources des ménages¹⁷.

Du fait de l'alourdissement prévisible des charges d'habitat induit par le renchérissement de l'énergie, **l'ONPE contribue au débat prospectif** sur deux axes : les risques de **vulnérabilité énergétique globale** qui touchent désormais les classes moyennes et le creusement des **inégalités résidentielles**.

D'autres questions non encore investies en France méritent l'attention. **L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande de s'intéresser au lien entre précarité énergétique, morbidité et mortalité**, lien qui a été établi par des études britanniques et une étude réalisée en 2012 en région Languedoc-Roussillon.

¹⁷ Cf. CREDOC, *La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, Consommation et modes de vie, mars 2013*

2. Caractériser le phénomène et le mesurer

2.1 Les limites de la définition officielle française de la précarité énergétique

Le Comité économique et social européen (CESE, 2010) a signalé que de nombreux États de l'Union européenne ne répondent pas au défi de la précarité énergétique, faute d'avoir introduit des obligations légales en la matière. Le CESE milite pour que des méthodes de mesures cohérentes soient adoptées pour que « **l'évaluation la plus rigoureuse possible puisse être faite de la situation de pauvreté énergétique en Europe** ».

La définition juridique adoptée dans la loi du 12 juillet 2010 (voir ci-dessus) a l'avantage d'une grande généralité. En contrepartie, elle appelle, pour être opérationnelle, la définition d'indicateurs ciblant les publics concernés et les circonstances à l'origine de leur précarité. Assortis de seuils conventionnels, de tels indicateurs pourraient guider les politiques curatives et préventives et inciter à plus de coopération entre les différents acteurs de la lutte contre la précarité énergétique.

En dépit des travaux du projet européen EPEE¹⁸ et du groupe de travail sur les consommateurs vulnérables du Forum des citoyens pour l'énergie¹⁹ et d'initiatives du parlement européen²⁰, **l'Union européenne n'a pas encore adopté ni de définition commune, ni d'indicateurs de précarité énergétique lui correspondant.** Le Royaume-Uni est le seul pays à disposer d'un critère officiel, de type financier (plus de 10 % du revenu disponible consacré aux dépenses énergétiques). En France, le critère britannique (TEE > 10 %) a été repris par tous les acteurs concernés, et projeté sur les données de l'Enquête Nationale Logement 2006, traitées par l'INSEE et l'Anah notamment.

Les évaluations quantitatives issues de l'enquête nationale logement de 2006 ont ainsi identifié 3,8 millions de ménages qui ont un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % et 3,5 millions de ménages qui déclarent souffrir du froid dans leur logement.

Conformément aux missions définies lors de sa constitution, l'ONPE propose plusieurs indicateurs de précarité énergétique susceptibles de servir de références à tous les acteurs, en fonction de différentes finalités poursuivies dans la lutte contre la précarité énergétique.

2.2 Source et nature des données disponibles

a. Enquête nationale logement (ENL) – 1996-97, 2002 et 2006

L'enquête nationale logement (ENL) est une des principales enquêtes réalisées par l'INSEE auprès des ménages. Elle constitue la source statistique majeure de description des résidences principales.

L'intérêt de l'enquête logement tient au fait qu'elle est centrée uniquement sur le thème du logement et permet donc de le traiter de façon plus complète : y sont abordées les caractéristiques du logement tant du point de vue quantitatif (surface, nombre de pièces, date d'achèvement de la construction, etc.) que qualitatif (confort de base, défauts, etc.), ainsi que celles du ménage y résidant (constitution du ménage, statut d'occupation, catégorie sociale, appréciations sur le logement et son environnement, revenus et dépenses liées au logement).

En revanche, elle est centrée sur des logements dits « ordinaires » et ne permet donc pas de comptabiliser, ni de caractériser précisément l'habitat « hors norme » : habitations mobiles, habitations de fortune...

La dernière enquête logement s'est déroulée en 2006, la prochaine est sur le terrain en 2013-2014 (voir § 2.7.a). L'ENL 2006 a finalement porté sur plus de 40 000 ménages répondants.

Si l'enquête logement ne contient pas tous les paramètres permettant de bien apprécier la consommation énergétique de référence, elle est très précise pour les autres informations collectées : caractéristiques du ménage, revenus, dépenses de logement, etc. L'ENL fournit également des indications sur l'appréciation du froid dans le logement par les ménages ; cet indicateur est complémentaire des indicateurs monétaires pour apprécier le phénomène de précarité énergétique.

¹⁸ Le Projet européen EPEE (Étude sur la Précarité Énergétique en Europe - European Fuel Poverty and Energy Efficiency), co-financé par le programme IEE (Intelligent Energy Europe) de la DG Transport et Énergie, a mené ses travaux de 2006 à 2009.

¹⁹ Voir notamment les rapports pour le forum de Londres (http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_fr.htm).

²⁰ Notamment dans le cadre de la révision en 2009 de la directive sur la performance énergétique des bâtiments.

La consommation d'énergie de référence des logements peut être modélisée à partir d'autres sources comme les travaux réalisés par le CEREN. En couplant cette modélisation à l'ENL, il est possible d'estimer des indicateurs tels que ceux proposés par les récents travaux anglais.

Les indicateurs calculés à partir de l'ENL peuvent être considérés comme particulièrement fiables et robustes. L'échantillon de 40 000 ménages répondants et la méthodologie statistique éprouvée mise en œuvre par l'INSEE assurent en effet la qualité des résultats de l'enquête.

b. Enquête budget de famille (BdF) – 2001 et 2006

Réalisée par l'INSEE tous les cinq ans environ (1979, 1984, 1989, 1995, 2001, 2006, 2011²¹), l'enquête Budget de Famille (BdF) vise à étudier les dépenses et les ressources des ménages résidant en France. L'enquête BdF 2006 a été réalisée auprès de 10 240 ménages en métropole et 3 134 en outre-mer (non exploités par l'ONPE), elle reconstitue toute la comptabilité des ménages. Pour chaque ménage enquêté, on collecte la nature des dépenses, et leur montant. Toutes les dépenses sont couvertes : logement, alimentation, habillement, santé, transports, loisirs... L'enquête relève aussi les ressources des ménages, qu'il s'agisse des revenus individualisables (salaires, revenus d'activités indépendantes...) ou de ceux perçus au niveau du ménage (allocations, transferts entre ménages...).

L'enquête permet de connaître le poids des grands postes de consommation dans le budget des ménages. Ce poids diffère fortement suivant les caractéristiques du ménage. Sa taille et son revenu sont les premiers déterminants de la structure budgétaire. Mais leur effet n'est pas identique sur tous les postes de consommation.

Elle permet de calculer des indicateurs de précarité énergétique. À la différence de l'ENL, l'enquête BdF donne moins d'indications sur le logement, mais fournit d'autres informations qui peuvent être utiles pour l'étude de la précarité énergétique. En particulier, elle donne de façon précise les dépenses de carburant. Elle permet donc de faire une analyse sur l'ensemble des dépenses d'énergie des ménages, à la fois pour le logement et pour les déplacements, et de les rapporter à l'ensemble des ressources des ménages.

Comme pour l'ENL, les indicateurs calculés à partir de l'enquête BdF peuvent être considérés comme particulièrement fiables et robustes. L'échantillon de 10 000 ménages et la méthodologie statistique éprouvée mise en œuvre par l'INSEE assurent en effet la qualité des résultats de l'enquête.

2.3 Trois approches pour bâtir des indicateurs de la PE : l'effort financier, le comportement de restriction et le ressenti de l'inconfort

Les travaux accumulés à ce jour à partir des données d'enquête existantes permettent d'orienter la construction d'indicateurs de la précarité énergétique selon trois approches scientifiques :

1. **l'effort financier via un indicateur monétaire** (poids dans le budget du ménage des factures d'énergie du logement et de la facture de carburants, à travers les factures recueillies dans l'enquête budget des familles de l'INSEE dont la dernière date de 2006) ;
2. **le comportement de restriction via la différence entre dépense réelle et dépense théorique** (différence entre facture réelle d'énergie pour le logement et estimation théorique de la dépense pour chauffer **normalement** le logement), information qui sera disponible fin 2014 grâce notamment à l'enquête Phébus – Performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie – actuellement menée par le MEDDE (voir § 2.7.b) ;
3. **le ressenti de l'inconfort via un indicateur subjectif** (par exemple l'indicateur « avoir froid dans son logement en hiver » pris en compte par l'INSEE dans l'Enquête Nationale Logement dont la dernière remonte à 2006, indicateur également présent dans l'enquête Phébus).

Ces trois approches sont d'ores et déjà formalisables pour la précarité énergétique dans le logement et la première des approches (indicateur monétaire) est transposable au registre de la mobilité, thème également couvert par l'enquête Phébus.

L'ONPE privilégie :

- ***Une pluralité d'indicateurs, compte tenu des limites de chacun d'entre eux ;***
- ***Deux approches distinctes pour mesurer respectivement la « PE logement » et la « PE mobilité », permettant une complémentarité des deux dimensions plutôt que leur fusion dans un indicateur global.***

²¹ L'enquête BdF 2011 est aujourd'hui disponible, mais ne l'était pas au moment de la réalisation des travaux présentés dans le présent rapport.

2.4 Avancées sur la construction des indicateurs

2.4.1 Les limites techniques de l'indicateur « TEE > 10 % »

L'indicateur utilisé en France le plus fréquemment se rapporte à l'ensemble des ménages. Il retient qu'un ménage est en précarité énergétique (PE) si son taux d'effort énergétique (TEE) est supérieur à 10 % :

$$\text{Si TEE} = \frac{\text{Dépenses d'énergie du ménage (DE)}}{\text{Revenu total du ménage (R)}} > 10\%, \text{ alors PE}$$

Le ratio de 10 % a été retenu empiriquement par les Britanniques et correspond au double de la médiane du TEE domestique des ménages, qui se situait aux alentours de 5 % en 1988 dans ce pays.

À noter que le taux d'effort moyen pour l'énergie domestique était pour les ménages français de 4,8 % en 1986 et de 4,3 % en 2006, soit avant la première poussée de fièvre des prix des matières premières de 2008.

Le critère du TEE > 10 %, qui a le mérite de la simplicité, présente cependant plusieurs limites :

- Il n'a pas été étudié en relation avec d'autres concepts qui mesurent la précarité en général dans le contexte français : reste à vivre, part des dépenses pré engagées ;
- Il n'est pas satisfaisant dans la perspective d'une comparaison européenne (un seuil uniforme à 10 % projeté sur les différents contextes climatiques de l'Europe n'a pas de sens)
- Il ne prend en compte ni la surface du logement, ni la taille du foyer, ni la qualité du bâtiment ;
- Il prend en compte, en revanche, l'ensemble des ménages quel que soit leur niveau de revenu, ce qui peut conduire à retenir comme étant en PE des ménages à hauts revenus ;
- Il peut ignorer la situation de ménages se trouvant en dessous du seuil au prix de restrictions de chauffage ;

La question se pose de compléter l'indicateur TEE (taux d'effort énergétique) par d'autres indicateurs plus satisfaisants.

2.4.2 Avancées de la recherche britannique en matière d'indicateur monétaire

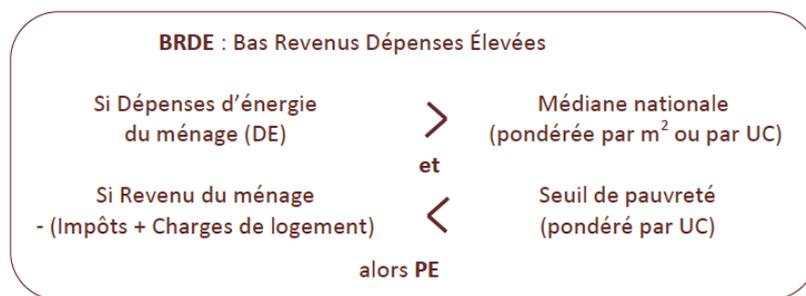
Des chercheurs britanniques (Hills et Moore, rapports 2012) ont proposé récemment des approches nouvelles de la mesure de la précarité énergétique prenant en compte :

- Les dépenses théoriques de chauffage par unité de consommation (UC) ou m², compte tenu des caractéristiques de l'habitation, de normes de confort (température de chauffage) et du mode d'occupation du logement ;
- Le revenu disponible des ménages (revenu total y compris prestations sociales – (impôts + charges de logement)) ;
- Une référence au seuil de pauvreté défini en termes de niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) (Hills) ou à un standard de niveau de vie décent (Moore).

Prenant en compte ces travaux, et notamment ceux de Hills, l'ONPE a élaboré un **nouvel indicateur BRDE, pour Bas Revenus, Dépenses Élevées.**

Selon cet indicateur BRDE, les ménages sont considérés en PE à une double condition : leurs revenus sont faibles et leurs dépenses énergétiques sont élevées.

Deux seuils sont utilisés (ils sont présentés ici à titre indicatif, leurs paramètres, notamment en ce qui concerne le revenu, pouvant encore être ajustés) :



Notons par ailleurs que s'agissant de la norme de chauffage, un rapport du Comité économique et social européen (CESE) de l'Union européenne recommande d'adopter la **définition de l'OMS du « chauffage adéquat »** (21 °C dans la salle de séjour et 18 °C dans les autres pièces), là où la France situe la norme à 19 °C de manière uniforme pour l'ensemble des pièces du logement.

2.4.3 Approche par les restrictions

L'ONPE devrait disposer fin 2014 (voir § 2.7.c) d'une base de données qui permettra de calculer des dépenses théoriques d'énergie dans les logements (base recensement) et de les comparer aux dépenses réelles.

Cet outil présente plusieurs intérêts décisifs pour faire progresser la production de chiffres actualisables sur la PE en France :

- il permet de faire fonctionner les indicateurs à partir des dépenses théoriques et pas uniquement les dépenses constatées, prenant donc en compte les situations de précarité dans lesquelles les ménages se restreignent ;
- il facilitera l'actualisation des données, au-delà de l'année 2006 (dernière année disponible pour l'Enquête Nationale Logement et l'enquête Budget des Familles).

La nouvelle enquête BdF 2011 (Enquête budget de famille de l'INSEE) est disponible depuis la fin du 1^{er} semestre 2014. Les résultats de la nouvelle enquête ENL (Enquête nationale logement de l'INSEE) sont attendus au dernier trimestre 2014. L'enquête Phébus, qui couple une enquête avec un diagnostic de performance énergétique, permettra fin 2014 d'éclairer également cette problématique.

L'ONPE souligne l'importance de se référer à des mesures théoriques de consommation d'énergie, en fonction des normes d'usage et de confort adoptées par les réglementations thermiques françaises, et pas seulement sur les données constatées de consommation.

2.4.4 Approche du ressenti de l'inconfort (froid)

L'indicateur du froid, pris en compte d'une part dans l'enquête ENL de l'INSEE et traité par le CSTB et l'INSEE²² et d'autre part dans l'enquête Phébus, est un complément indispensable pour élargir la vision strictement monétaire, d'autant que l'expression de l'inconfort thermique est étayée par des données relatives à la mauvaise qualité du bâtiment. L'Irlande, par exemple, a préféré conserver un indicateur subjectif de type déclaratif (appréciation de l'inconfort par les ménages), plutôt que recourir à l'indicateur monétaire.

²² *Isolde Devalière, Pierrette Briant et Séverine Arnault (2011), La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer, INSEE Première, n° 1351, mai 2011. Lien : <http://www.precarite-energie.org/LMG/pdf/ip1351-2.pdf>*

2.4.5 Analyse comparée des différents indicateurs

L'analyse montre que les différents indicateurs ciblent des catégories de ménages relativement différenciées : de façon caricaturale, les ménages qui ont un taux d'effort énergétique élevé sont davantage des propriétaires de maisons individuelles en milieu rural, alors que ceux qui souffrent du froid sont plutôt des locataires surreprésentés dans le parc social.

L'analyse confirme ainsi l'intérêt de retenir un panier d'indicateurs plutôt qu'un seul indicateur pour rendre compte des multiples manifestations et de la complexité du phénomène de précarité énergétique.

À ce stade, des recommandations peuvent toutefois être faites pour sélectionner les indicateurs ou au moins les paramètres à privilégier :

- **introduire systématiquement un seuil de revenu pour tous les indicateurs.** Ainsi, les indicateurs TEE et Froid restreints aux 3 premiers déciles de revenus sont à préférer aux indicateurs bruts. Sans cela, les indicateurs ciblent également des ménages qui ne sont pas en situation de précarité et faussent la perception de l'intensité du phénomène. Cette recommandation rejoint l'analyse de J. Hills qui conduit à introduire un seuil systématique sur le revenu ;
- **privilégier les seuils de revenu par unité de consommation.** Ils permettent de tenir compte de la composition du ménage et de pondérer ses ressources au regard de ses besoins. Soustraire du revenu la dépense de logement, selon les recommandations de J. Hills, est une manière simplifiée d'approcher le reste à vivre. Cela permet également de prendre en compte la différence de patrimoine économique entre un ménage propriétaire et un ménage locataire. Cela semble donc une recommandation tout à fait pertinente pour les indicateurs de l'ONPE, qui pourra être corroborée par les travaux en cours à l'ONPES sur la notion de « reste à vivre » ;
- en revanche, sur les **dépenses d'énergie à privilégier**, il paraît difficile de conclure à ce stade. En première analyse, prendre la dépense d'énergie réelle plutôt qu'une dépense standardisée semble avoir un impact sensible sur les ménages ciblés. Une critique, déjà ancienne, pointe que les consommations réelles masquent les **situations de restriction** ; en effet de nombreux ménages sous-chauffent leur logement pour diminuer leur facture de chauffage. Prendre dans ce cas les consommations réelles ne permet pas d'avoir une vision réelle de la situation qu'on pourrait considérer comme « normale ». L'analyse plus détaillée des comparaisons entre les dépenses par m² ou par unité de consommation pose d'autres questions sur les références à prendre en compte. Dans le premier cas, le BRDE/m² cible des familles vivant en appartement et ayant une « forte intensité énergétique par unité de surface » ; dans le deuxième cas, le BRDE/UC cible des ménages à faible revenu d'une à deux personnes dans des logements relativement grands. Par ailleurs, l'étude sur la base de DPE simplifiés va plus loin et illustre qu'il peut y avoir une déconnexion sensible (et pas seulement pour les ménages précaires) entre les dépenses réelles et les consommations théoriques (étiquette DPE).

Par ailleurs, on peut tirer un certain nombre d'enseignements ou de confirmations²³ :

- **les caractéristiques socio-économiques des ménages ont nettement plus d'impact sur le risque d'être en précarité énergétique que les caractéristiques du bâtiment.** Cela renvoie aux déterminants de la dépense énergétique des ménages ; la facture de chauffage ne représente finalement que la moitié de la facture totale et celle-ci est plus nettement influencée par la surface du logement et l'énergie de chauffage que par l'année de construction ou la qualité du vitrage ;
- **les indicateurs de type Hills présentent, par rapport au taux d'effort énergétique, la caractéristique d'être moins sensibles aux prix de l'énergie** ; ils reflètent mieux, de ce point de vue, que la précarité énergétique tient à des causes structurelles et non seulement à des évolutions conjoncturelles, mais en même temps, ils gommant l'effet évolution du coût de l'énergie ;
- entre 2 périodes d'enquêtes nationales (de type ENL) et sur la base du suivi de l'évolution des revenus des ménages et des prix de l'énergie, il semble possible d'actualiser régulièrement l'évolution des indicateurs économiques. Cette actualisation, à défaut d'être extrêmement précise, permet d'obtenir les ordres de grandeur des évolutions des indicateurs de suivi.

L'étude approfondie des enquêtes à venir (ENL 2013, PHÉBUS) permettra à la fois d'actualiser les résultats du panier d'indicateurs et d'approfondir ces résultats. En particulier, PHÉBUS offrira un cadre adapté pour une analyse plus fine des dépenses d'énergie et de l'impact des caractéristiques du bâtiment. Ces questions sont très importantes pour éclairer les politiques de lutte contre la précarité et sélectionner les cibles à privilégier.

²³ On pourra se reporter au rapport détaillé.

2.5 Un nombre de personnes touchées variable suivant les indicateurs

Graphique 1 : Personnes touchées par la précarité énergétique en fonction des indicateurs
(à partir de l'enquête nationale logement 2006)

	% de ménages concernés	Nombre de ménages concernés (en millions)	Nombre d'individus concernés ⁽¹⁾ (en millions)	Nombre moyen d'individus par ménage
Indicateur TEE général	14,4 %	3,8	6,7	1,8
Indicateur TEE réduit aux 3 premiers déciles de revenus	10,4 %	2,7	5,2	1,9
Indicateur BRDE par m ²	13,0 %	3,4	8,2	2,4
Indicateur BRDE par UC ⁽²⁾	10,3 %	2,7	4,8	1,8
Indicateur FROID total ⁽³⁾	14,8 %	3,9	9,0	2,3
Indicateur FROID réduit à 3 motifs ⁽⁴⁾	11,4 %	3,0	6,8	2,3
Indicateur FROID réduit aux 3 premiers déciles de revenus	6,1 %	1,6	4,3	2,7
Indicateur FROID réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs	4,9 %	1,3	3,4	2,6

(1) Le nombre moyen de personnes dans le foyer varie en fonction des caractéristiques des ménages en PE pour chaque indicateur.

(2) UC : unité de consommation. On a UC = 1 pour le 1er adulte (personne de 14 ans ou plus), 0,7 pour chacun des adultes suivants, 0,5 pour chaque enfant du ménage.

(3) Tous motifs confondus. Calculé sur la base des Français ayant passé au moins un hiver dans leur logement.

(4) Réduit aux ménages déclarant souffrir du froid pour les raisons suivantes : installation de chauffage insuffisante, mauvaise isolation, limitation du chauffage en raison du coût (motifs non pris en compte : panne de l'installation de chauffage, autres raisons (intempéries, mise en route tardive du chauffage collectif)).

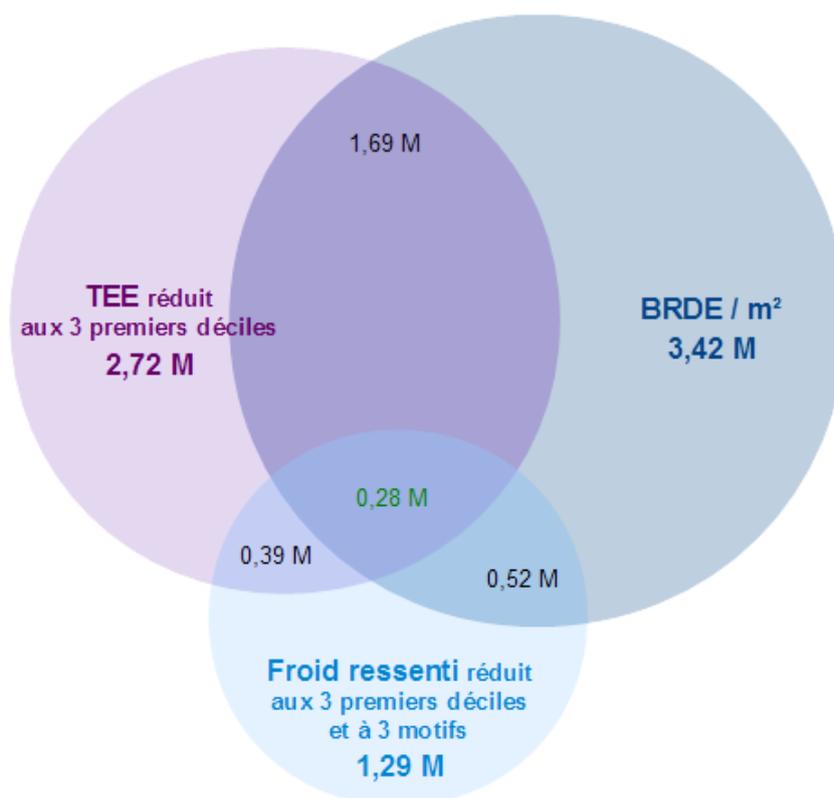
Ces premiers résultats appellent les commentaires suivants :

- malgré leurs différences significatives en termes de construction, les indicateurs ciblent un nombre de ménages concernés par la précarité énergétique relativement proche, **entre 2,7 millions de ménages et 3,8 millions, représentant entre 10 % et 15 % des ménages français** (hors indicateur froid qui correspond à une perception du confort) ;
- le nombre d'individus concernés varie sensiblement, **de 4,8 millions de personnes à plus de 8 millions**, selon les différents indicateurs retenus (hors indicateur froid) ; cela confirme que les publics concernés sont en réalité très différents, comme le montre le tableau ci-dessus ainsi que les analyses qui suivent. Pour référence, le nombre moyen de personnes par ménage est de 2,26 pour l'ensemble de l'enquête nationale logement.

Globalement, environ 60 % des ménages en précarité énergétique (PE) selon le taux d'effort énergétique (TEE) sont aussi en précarité énergétique selon l'indicateur BRDE (bas revenus dépenses élevées), mais moins de 20 % d'entre eux déclarent souffrir du froid. Ces constats sont symétriques, moins de 20 % des ménages qui souffrent du froid sont concernés par la PE définie par les critères économiques et de 50 % à 70 % des ménages en PE selon le BRDE sont aussi en PE selon le TEE. Environ 30 % des ménages souffrant du froid et à faibles revenus (3 déciles) sont concernés par les indicateurs économiques.

Le graphique qui suit représente la même chose de façon très schématique ; il illustre le recouvrement entre les ménages concernés par les indicateurs TEE réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs. Les populations concernées par le TEE réduit aux 3 premiers déciles (2,7 millions de ménages) et BRDE/m² (3,4 millions) se recouvrent à près de 50 % ; parmi les ménages déclarant avoir froid (1,3 million), seuls 0,39 million de ménages ont également un TEE supérieur à 10 % et 0,52 million sont concernés par le BRDE. Au total, seuls 280 000 ménages sont ciblés simultanément par les 3 indicateurs.

Graphique 2 : Recouvrement des ménages concernés suivant les indicateurs principaux



Sur ce graphique sont représentés les 3 principaux indicateurs retenus (le quatrième BRDE/UC n'est pas représenté) :

- TEE (taux d'effort énergétique) réduit aux 3 premiers déciles de population ;
- BRDE/m² (indicateur Bas Revenus Dépenses Elevées) ;
- Indicateur Froid ressenti réduit aux 3 premiers déciles de population et à trois motifs (voir le graphique 1 pour les motifs).

Si l'on additionne les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant les 3 indicateurs TEE réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs (en retranchant les doubles ou triples comptes), on peut obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes²⁴.

L'ensemble des populations en situation de précarité énergétique dans leur logement serait de l'ordre de 5,1 millions de ménages (et 11,5 millions d'individus), soit environ 20 % de la population totale.

²⁴ Pour être complet, il y aurait lieu d'ajouter également les populations ciblées par l'indicateur BRDE/UC. En fait, l'écart final sera peu différent (de l'ordre de 200 000 ménages). Cela est dû au fait qu'il y a un fort recouvrement avec les populations suivant les indicateurs TEE réduit aux 3 premiers déciles et BRDE/m².

2.6 Évolutions des indicateurs dans le temps

Les enquêtes nationales telles que l'ENL n'interviennent que tous les 5 à 6 ans ; cette partie vise à apporter des éléments d'appréciation de l'évolution du phénomène de façon anticipée, avant l'exploitation d'une nouvelle enquête.

a. La sensibilité des indicateurs au prix de l'énergie

Les différents indicateurs ont une sensibilité variable au prix de l'énergie. Le tableau suivant montre l'évolution des populations ciblées en cas d'augmentation de + 10 % du prix de l'énergie. Il s'agit d'une simulation théorique, très simplifiée, où on suppose que les revenus n'évoluent pas, que les prix de toutes les énergies augmentent uniformément de 10 % et que les ménages n'adaptent pas leur mode de consommation à cette augmentation (pas d'élasticité de la demande au prix).

Graphique 3 : Évolution des ménages ciblés par les indicateurs en cas d'augmentation du prix de l'énergie

Prix énergie	Indicateur	TEE	TEE_3 déciles	BRDE_m2	BRDE_UC
Prix énergie 2006	Nombre de ménages concernés	3 775 731	2 724 293	3 420 294	2 695 314
	Part des ménages concernés	14,4%	10,4%	13,0%	10,3%
Prix énergie 2006 + 10%	Nombre de ménages concernés	4 491 572	3 126 210	3 502 758	2 781 609
	Part des ménages concernés	17,1%	11,9%	13,3%	10,6%
Evolutions	Evolution nb de ménages	19%	15%	2%	3%
	Evolution part des ménages concernés	2,7%	1,5%	0,3%	0,3%

Cette simulation simplifiée permet néanmoins de tirer des enseignements :

- **les cibles des indicateurs TEE sont très sensibles au prix de l'énergie** : une augmentation de 10 % du prix entraîne une augmentation des ménages concernés de l'ordre de 15 % à 20 %. Cette forte sensibilité est largement critiquée dans les rapports de J. Hills, au motif que l'indicateur mesurant la précarité énergétique ne devrait pas réagir aussi fortement au prix ; un ménage en précarité énergétique est supposé l'être essentiellement pour des raisons structurelles (niveau de revenus et qualité du logement) et non conjoncturelles ;
- **les cibles des indicateurs BRDE varient peu suite à une augmentation du prix de l'énergie de 10 %** (de l'ordre de 2 % à 3 %). Si le prix augmente, le seuil de dépense en énergie, par m² ou par UC, augmente mécaniquement ; aussi le critère de dépense d'énergie n'est pas influencé. En revanche, le critère de revenu net est influencé, puisque l'augmentation de dépense d'énergie vient grever le reste à vivre. L'impact reste toutefois limité car le niveau de revenu seuil (de l'ordre de 7 500 € par UC) est 10 fois supérieur à la facture énergétique par UC (de l'ordre de 700 €). J. Hills préconise l'utilisation d'un **indicateur moins sensible au prix de l'énergie**, pour suivre le phénomène de précarité énergétique, réputé structurel.

De la même manière, on peut étudier la sensibilité des indicateurs à une augmentation du revenu. Seuls quelques cas de figures simples ont été analysés pour donner des ordres de grandeur :

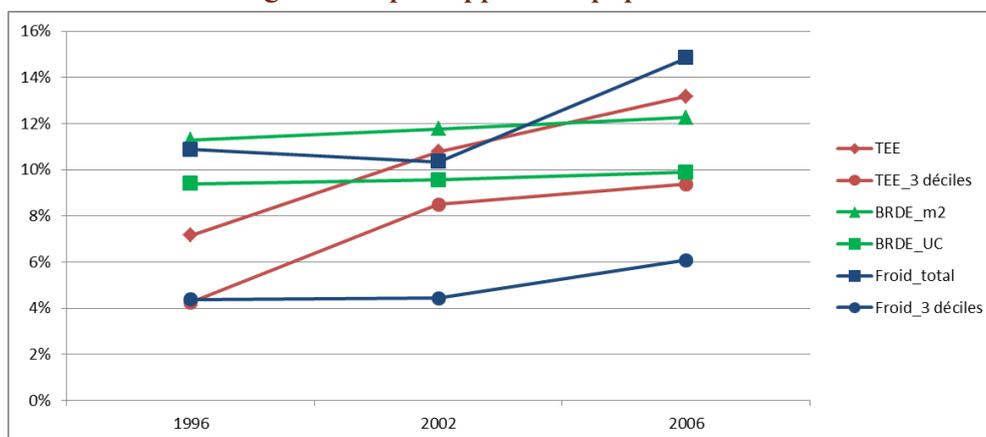
- une augmentation uniforme de 10 % des revenus : la cible de l'indicateur TEE diminue de 16 %, celle de l'indicateur BRDE/m² de 3 %. Comme pour les prix de l'énergie, le TEE est plus sensible que le BRDE à une augmentation du revenu ; la différence tient à ce que les seuils sont relatifs pour le BRDE ;
- une augmentation de 10 % des seuls revenus inférieurs au 3ème décile : la cible de l'indicateur TEE diminue de 10 %. Ce cas de figure reflète de façon très schématique comment pourraient évoluer les indicateurs économiques si les revenus de l'ENL étaient redressés suivant les résultats de l'enquête ERFS 2006 de l'INSEE (Enquête Revenus fiscaux et sociaux). En réalité, les écarts de revenus entre les deux enquêtes ne sont pas uniformes et varient en fonction du décile de revenu.

Sans enquête adéquate, il est impossible de simuler comment pourrait évoluer la déclaration de sensation de froid par les ménages à une augmentation du prix de l'énergie de 10% (ou à une augmentation de leur revenu). Il est plus approprié pour cela d'examiner les évolutions de cet indicateur sur les ENL 1996, 2002 et 2006.

b. L'évolution des indicateurs sur la période 1996-2006

Le graphique suivant présente l'évolution rétrospective des indicateurs sur la période 1996-2006, en se fondant sur l'analyse des ENL 1996, 2002 et 2006.

Graphique 4 : Évolution des indicateurs sur 1996-2006
Part des ménages ciblés par rapport à la population totale de l'ENL



Cette analyse rétrospective appelle les commentaires suivants :

- les conclusions de la partie précédente sont confirmées : **les indicateurs de type TEE varient sensiblement sur la période, augmentant d'un facteur 2 environ entre 1996 et 2006, tandis que les indicateurs de type Hills (BRDE) sont relativement stables ;**
- **les variations de TEE sont très liées à celles du prix de l'énergie.** Sur la période, la facture d'énergie moyenne des ménages a augmenté d'environ 50 %, alors que l'indice des prix à la consommation n'augmentait que de 15 % et les revenus disponibles des ménages (nets de l'inflation) de 10 % environ. Le taux d'effort énergétique moyen (de tous les ménages) a augmenté sur la période au même rythme que la dépense d'énergie moyenne. Dans le même temps, le nombre de ménages à TEE supérieur à 10 % a augmenté encore plus fortement (+6 points alors que le TEE moyen n'a augmenté que de +2 points)²⁵ ;
- si les indicateurs de type Hills (BRDE) sont très stables sur la période, l'écart énergétique, qui mesure la profondeur ou la gravité du phénomène, varie avec le prix de l'énergie et la facture acquittée par les ménages. Il y a complémentarité entre les deux approches : l'indicateur donne le nombre de ménages précaires, relativement stable compte tenu du caractère structurel du phénomène, tandis que l'écart énergétique mesure la gravité, liée notamment au prix de l'énergie²⁵ ;
- Globalement, **le nombre de personnes qui déclarent « avoir eu froid au cours de l'hiver dernier » est en forte progression depuis dix ans**, passant de 10,9 % en 1996 à 14,8 % en 2006 (+3,9 points), avec un léger infléchissement entre les deux enquêtes, en 2002 (10,3 %). Ces ménages restent toutefois largement répartis dans tous les niveaux de revenu ; la courbe "Froid_3 déciles" (réduit aux 3 premiers déciles) varie comme celle du "Froid_total". Les conditions climatiques ne semblent pas responsables de cette évolution : l'hiver 2005-2006 n'a pas été plus rigoureux que l'hiver 1995-1996 (4,3 degrés contre 4,8 en moyenne)²⁶.

²⁵ Des graphiques complémentaires se trouvent dans le rapport détaillé.

²⁶ Voir Insee Première n° 1351 de mai 2011 « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer » par Isolde Devalière, CSTB, Pierrette Briant et Séverine Arnault, division Logement, Insee (<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1351/ip1351.pdf>).

c. Une projection des indicateurs pour 2012

La dernière ENL date de 2006, la prochaine (voir ci-après) devrait être disponible à la fin 2014, voire en 2015 ; en attendant, cette partie propose une méthode simplifiée pour apprécier l'évolution des indicateurs en 2012.

La méthode consiste à appliquer aux données de l'ENL 2006 l'évolution du prix des énergies et des revenus des ménages. Faute de savoir précisément ménage par ménage comment ont évolué leur salaire et leur facture d'énergie, on applique des taux d'évolution uniformes, à partir de la distribution des salaires et factures de 2006. D'après les statistiques de l'INSEE, le pouvoir d'achat des ménages a stagné entre 2006 et 2012 (revenu disponible brut des ménages, par ménage en réel) ; d'après les Bilans de l'énergie pour la France du SOeS, la facture énergétique moyenne a augmenté de +10 % sur cette période en valeur réelle (cette statistique permet de prendre en compte à la fois les évolutions du mix énergétique, des quantités consommées et des prix des énergies). Au total, les indicateurs projetés en 2012 sont calculés sur la base des données de l'ENL auxquelles est appliquée une augmentation uniforme de +10 % de l'ensemble des dépenses d'énergie des ménages. La principale limite de cette méthode simplifiée est d'appliquer la même augmentation à tous les types d'énergie ; sur la période, l'électricité a augmenté sensiblement moins vite que le gaz et le fioul domestique.

Le tableau suivant présente les résultats pour les 4 indicateurs économiques. Il est impossible de projeter les indicateurs associés à la perception du froid.

Graphique 5 : Évolution des ménages ciblés par les indicateurs de consommation entre 2006 et 2012

	Indicateur	TEE	TEE 3 déciles	BRDE_m2	BRDE_UC
2006	Nombre de ménages concernés	3 775 731	2 724 293	3 420 294	2 695 314
	Part des ménages concernés	14,4%	10,4%	13,0%	10,3%
	Nombre d'individus par ménage	1,76	1,89	2,38	1,77
2012	Nombre de ménages concernés	4 491 572	3 126 210	3 502 758	2 781 609
	Part des ménages concernés	17,1%	11,9%	13,3%	10,6%
	Nombre d'individus par ménage	1,79	1,95	2,37	1,77
Evolutions	Evolution nb de ménages	19%	15%	2%	3%
	Evolution part des ménages concernés	2,7%	1,5%	0,3%	0,3%

Le tableau montre les résultats suivants :

- les indicateurs de taux d'effort, très sensibles au prix de l'énergie, montrent une forte augmentation des ménages ciblés ; **plus de 17 % des ménages auraient un TEE supérieur à 10 % (soit 20 % de ménages en plus par rapport à 2006) ;**
- les indicateurs de type Hills ne montrent pas d'évolution très sensible, seulement 2 % à 3 % de ménages seraient ciblés en plus, **soit 13,3 % pour le BRDE/m² et 10,6 % pour le BRDE/UC.**

Évidemment, ces résultats doivent être pris avec précaution ; la méthode de projection est très simplifiée ; ils donnent toutefois une idée des ordres de grandeur des évolutions des indicateurs.

2.7 Nouvelles enquêtes – Nouveaux outils

a. L'Enquête Nationale Logement 2013-2014

Les dernières enquêtes nationales sur le logement (ENL) conduites par l'INSEE datent de 1996, 2002 et la dernière de 2006. Depuis 2006, les coûts des énergies et la situation économique ont fortement évolué, ce qui rend d'autant plus attendue la nouvelle enquête réalisée par l'INSEE.

L'INSEE a ainsi engagé la collecte de l'enquête nationale sur le logement en juin 2013. La collecte s'est terminée en métropole (hors Île-de-France) en décembre 2013 et s'est terminée en Île-de-France et en outre-mer à la fin du 1^{er} semestre 2014.

Les premiers résultats sont attendus au dernier trimestre 2014.

b. Enquête Phébus

L'enquête Phébus est un dispositif d'information destiné à diagnostiquer à une échelle géographique nationale et par zone climatique les causes de la précarité énergétique. L'enquête est conduite par le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable du MEDDE. Financée principalement par le CGDD, l'étude a également bénéficié d'un soutien financier de l'ADEME, de l'Anah, du CSTB, de la Fedene, d'EDF, de GDF SUEZ, de TOTAL, de SIPLEC (groupe E.Leclerc).

L'enquête est réalisée par sondage auprès de 10 000 ménages tirés au sort dans l'enquête annuelle de recensement 2011. Elle comprend deux volets distincts : un entretien en face à face avec les occupants des logements (volet Clode) et un diagnostic de performance énergétique (DPE) du logement. 5 400 ménages ont répondu au 1^{er} volet Clode et 2 400 au 2^e volet DPE.

Cette enquête spécifique combinant une information fine sur les caractéristiques du logement et de ses occupants avec un diagnostic de performance énergétique fiable, réalisé *in situ* comblerait les lacunes du dispositif d'enquête existant. Il n'existe pas aujourd'hui de photographie récente et complète de la performance thermique réelle du parc de logements. Or il est indispensable de mieux appréhender les caractéristiques des ménages les plus exposés et de qualifier leur situation et leur degré de vulnérabilité.

Le calendrier de diffusion est le suivant : résultats provisoires fournis aux partenaires en avril 2014, première publication sur la répartition des étiquettes DPE du parc de logements fin avril 2014, données appariées avec les revenus fiscaux fin 2014.

c. Outil de simulation ONPE

Afin d'essayer de répondre aux besoins d'évaluation et d'alimentation de la réflexion et pour compléter les travaux de l'ONPE, l'ADEME et le PUCA ont missionné une équipe pluridisciplinaire composée d'ÉNERGIES DEMAIN, du CREDOC et de BATITREND pour le **développement d'une base de données** associant à chaque ménage français les principales caractéristiques et données reliées à la vulnérabilité énergétique globale²⁷. La construction d'une telle base de données conduira à une analyse détaillée des résultats obtenus afin d'apporter un certain nombre d'éléments de réflexion sur :

- la vulnérabilité énergétique globale des ménages (précarité liée au logement et à la mobilité),
- l'estimation de son importance,
- l'analyse de sa répartition géographique et par typologie de ménage et de conditions de logement (statut d'occupation, type de logements (collectif / individuel, parc privé / parc social), ...).

L'outil pourra servir de base à la réalisation de mise à jour régulière d'une « cartographie » de la vulnérabilité énergétique. Un suivi régulier de l'évolution de ces phénomènes et de l'efficacité des aides proposées aux ménages en difficulté pourra ainsi être entrepris et servir d'appui aux pouvoirs publics et aux collectivités territoriales dans le cadrage de leurs actions.

²⁷ On entend ici par vulnérabilité énergétique globale, une vulnérabilité énergétique reliée à la fois à l'habitat et aux déplacements qui lui sont associés.

3 Vulnérabilité liée à la mobilité quotidienne : une dimension complémentaire

3.1 Mobilité excessive : des ménages vulnérables décalés des « précaires énergétiques »

Les contraintes et les risques de vulnérabilité générés par la mobilité quotidienne sont abordés par plusieurs travaux. Leur analyse en termes de précarité énergétique s'oriente généralement vers la mesure d'un **taux d'effort budgétaire transport** c'est-à-dire vers le calcul ou l'estimation de la part des dépenses de carburant ou de transport dans le budget des ménages.

Diverses bases de données nationales de l'INSEE et du MEDDE permettent d'appréhender les dépenses liées aux déplacements automobiles entre le domicile et le lieu de travail :

- Le recensement général de la population (RGP) permet de localiser ces dépenses ;
- L'enquête sur le budget des familles (BdF) offre une analyse conjointe des taux d'efforts transport et logement ;
- L'enquête nationale transports et déplacements (ENTD), désormais réalisée par le MEDDE, renseigne sur les autres motifs de déplacements que le travail, les autres modes de transport, les alternatives à la voiture et également sur les difficultés éprouvées lors des trajets.

Ces approches statistiques identifient des populations et des territoires particulièrement vulnérables : des **ménages actifs des classes modestes et moyennes (déciles 3 à 7 de revenu) habitant le secteur périurbain lointain**, en dehors des périmètres des transports urbains.

Ces populations se distinguent de celles qui sont principalement touchées par la précarité énergétique dans le logement, qui sont plutôt dans les centres urbains et les espaces ruraux, plutôt inactives et pauvres (premiers déciles de revenu). Afin de ne pas rendre invisibles les cibles prioritaires de la lutte contre la précarité énergétique dans le logement, il importe de **maintenir deux dispositifs d'observation parallèles et séparés, pour le logement et pour le transport**.

Néanmoins, les dépenses liées au logement et au transport ainsi que leur part correspondante en dépenses contraintes pèsent sur le budget des ménages. Certains doivent arbitrer entre ces dépenses, en général en faveur du trajet vers le travail et au prix de restrictions sur l'énergie domestique, aggravant ainsi les situations de précarité énergétique.

Les politiques territoriales liées à l'habitat, au transport et aux activités économiques doivent être pensées ensemble. **L'impact de la mobilité sur la précarité énergétique** fait partie du dispositif d'observation.

La préoccupation pour les phénomènes de précarisation liés au logement et ceux liés à sa localisation amène l'ONPE à travailler à la fois sur :

- *Des systèmes d'indicateurs distincts pour le logement et pour le transport, afin de préserver la spécificité des cibles des politiques publiques sectorielles telles que la rénovation des bâtiments ou la desserte des territoires ;*
- *L'impact des dépenses effectives ou théoriques liées à la mobilité sur la précarité énergétique au travers de ses diverses estimations (TEE des ménages pauvres, BRDE, FROID, etc.), ce qui conduira à des indicateurs de coût résidentiel intégrant le transport et à des systèmes d'indicateurs de vulnérabilité globale transport-logement.*

3.2 Mobilité invisible : des ménages vulnérables seulement visibles depuis le territoire

Contrairement au confort thermique, **la mobilité est un moyen au service d'une activité qui nécessite un déplacement**. Elle ne peut être évaluée à partir d'un taux d'effort sans la combinaison d'une **analyse spatiale** fine du système local d'activités et de transport et d'une **analyse sociale** des besoins spécifiques des ménages.

Les observations qualitatives des situations de vie quotidienne révèlent des **populations** que les taux d'effort transport **ne peuvent prendre en compte** (inactifs, chômeurs, non véhiculés, personnes à mobilité réduite...).

Les limites méthodologiques à l'évaluation de la vulnérabilité liée à la mobilité conduisent l'ONPE à privilégier une boîte à outils d'indicateurs et de méthodes d'observation, mise au service des acteurs locaux et nourrie tant par les analyses nationales que par les démarches locales.

3.3 Diversifier les indicateurs de vulnérabilité

Ces difficultés d'appréhension statistique de la précarité liée à la mobilité amènent à parler de vulnérabilité.

Néanmoins, différentes notions se cachent derrière ce terme :

- le risque avéré de précarisation d'un ménage face aux accidents ordinaires de la vie (perte d'emploi, séparation, etc.) ;
- la précarité actuelle probable d'une population ;
- la précarité future potentielle d'un territoire c'est-à-dire le risque qui pèse sur la fonctionnalité du système de transport d'un territoire donné dans la mesure où un aléa se produirait (déindustrialisation, pénurie de pétrole, vieillissement, etc.) ou selon le choix d'aménagement de ce territoire.

Chaque type de vulnérabilité appelle une modalité spécifique d'observation :

- l'approche qualitative est nécessairement locale ;
- le suivi statistique est surtout alimenté par les bases de données nationales ;
- la prospective analyse et débat de la précarité énergétique dans des processus sociaux plus larges.

Un enjeu de l'observation statistique qui constitue le cœur des missions de l'ONPE est alors à la fois :

- d'exploiter la richesse des études qualitatives issues des acteurs de terrain ;
- d'intégrer les priorités politiques définies dans le cadre des débats prospectifs afin de leur fournir des systèmes d'indicateurs les plus pertinents possible.

Afin d'éclairer les multiples dimensions de la vulnérabilité liée à la mobilité tant pour l'action locale que pour la prospective, l'ONPE réfléchit à faire évoluer le seul indicateur d'effort vers un système d'indicateurs :

- *Un taux d'effort transport qui reprend les méthodes mises en œuvre par l'ONPE pour la précarité énergétique dans le logement ; il permet des analyses intégrant logement et transport ;*
- *Un reste-à-vivre intégrant le coût résidentiel logement+transport qui se rapproche de l'expérience des ménages en termes de marge de manœuvre budgétaire ; il complète l'approche par effort budgétaire, qui a l'avantage d'être simple ;*
- *Une typologie des ménages en fonction de leurs besoins de mobilité et de leur capacité à adapter leurs déplacements ou leurs activités ; elle permet de décliner les indicateurs par type de ménages et de compléter la dépendance au carburant par une dépendance automobile plus générique.*

4. Politiques nationales et départementales de lutte contre la précarité énergétique : résultats, avancées... et marges de progrès

Ce chapitre fait état des différents programmes nationaux et locaux d'aide aux ménages en situation de précarité énergétique. Il prend en compte d'une part les données transmises à l'ONPE et d'autre part une étude spécifique des actions menées par les fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique diligentée par l'ADEME et l'ONPES (DREES) pour le compte de l'ONPE²⁸.

Les politiques de lutte contre la précarité énergétique sont mises en œuvre au travers de deux axes principaux d'intervention : l'aide à la personne (tarifs sociaux de l'énergie, fonds de solidarité pour le logement (FSL), dispositifs sociaux) et l'aide à la pierre (programme de rénovation des logements du type « Habiter Mieux »).

4.1 Des fonds de solidarité pour le logement (FSL) largement utilisés

Les fonds de solidarité pour le logement, entrés en vigueur le **31 mai 1990**, constituent le dispositif le plus ancien des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique. C'est un système « curatif » plus ciblé que les tarifs sociaux car gérés de façon décentralisée et faisant l'objet de commissions d'attribution. Les conseils généraux aident ainsi les administrés identifiés par les services sociaux à payer leurs charges liées au logement (loyers, factures d'énergie, d'eau et de télécommunications).

La comptabilité de ces aides n'est pas simple dans la mesure où elle nécessite de centraliser des informations gérées de manière différente dans chaque département. **On estime en 2009 qu'environ 300 000 ménages sont aidés pour les charges d'énergie.** Le montant moyen des dossiers énergie est en hausse depuis 2006 et **atteint en 2010 près de 250 € par ménage** (sur la base d'une analyse des données transmises par 65 départements) ; cette aide au ménage apportée par le département permet de recouvrer auprès des fournisseurs les impayés d'énergie.

Les contributions des fournisseurs d'énergie à ces dispositifs FSL sont volontaires²⁹ et représentent environ 40 % du total des aides énergie portées par les conseils généraux.

4.2 Des tarifs sociaux en cours d'élargissement

a. Présentation des dispositifs

Le **1^{er} janvier 2005**, est entré en vigueur le « tarif de première nécessité » (TPN), qui est une tarification spéciale pour l'électricité appliquée aux usagers disposant de faibles ressources. Loi, arrêté et décrets ont progressivement étoffé ce dispositif proposé théoriquement par tous les fournisseurs d'électricité (y compris non historiques) aux ménages titulaires d'un contrat d'électricité, dont les ressources annuelles sont inférieures ou égales aux plafonds fixés pour l'obtention de l'ACS, aide à la complémentaire santé (CMU-C + 35 %, soit les ménages très modestes dont les ressources sont inférieures à 967 euros par mois). Ce tarif se traduisait par une tarification spéciale des 100 premiers kWh consommés mensuellement³⁰, une réduction sur l'abonnement et la gratuité de la mise en service.

Le **15 août 2008**, une tarification sociale équivalente a été proposée pour les consommateurs de gaz naturel, le « tarif spécial de solidarité » (TSS). Ce tarif est mis en œuvre par l'ensemble des fournisseurs de gaz naturel. Il est proposé aux ménages titulaires d'un contrat de fourniture de gaz naturel ou habitant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement au gaz naturel, dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds fixés pour l'obtention de l'ACS. Il se traduit par une déduction forfaitaire imputée sur la facture du ménage dans le cas d'un système de chauffage individuel, ou sous forme d'un versement forfaitaire (chèque) dans le cas d'un système de chauffage collectif.

²⁸ L'étude a été réalisée par le bureau d'études BURGEAP et l'association GEFOSAT sous la conduite de Séverin Poutrel du département Recherche et développement de BURGEAP. Cette étude a été financée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé. On trouvera des éléments complémentaires dans le rapport détaillé. L'étude complète, quant à elle, est disponible sur le site de l'ADEME (rubrique Observatoire national de la précarité énergétique, en attendant le lancement d'un site spécifique de l'ONPE) et sur le site de l'ONPES.

²⁹ Bien que bénéficiant de la procédure de recouvrement d'impayés par le FSL, les fournisseurs non historiques ne contribuent pas, dans les faits, au financement du FSL ; laissant cette part de responsabilité et d'engagement à EDF, GDF SUEZ et aux entreprises locales de distribution (ELD). Il convient de noter que les fournisseurs d'électricité qui proposent le TPN (EDF et les ELD seulement en pratique au 31/12/2013) bénéficient d'une compensation croissante de leur versement au FSL, qui a atteint 100 % en 2013.

³⁰ Modification du principe de calcul suite au décret du 15 novembre 2013, optant pour une déduction forfaitaire (comme pour le gaz).

Le **15 novembre 2013**³¹ l'éligibilité à ces tarifs sociaux a été expressément élargie aux *ménages dont le revenu fiscal de référence annuel par part du foyer soumis à l'impôt sur le revenu [...] est inférieur ou égal à [...] 2 175 €*. Ce décret a par ailleurs changé le mode de calcul du TPN qui prend désormais la forme d'une déduction forfaitaire sur la facture d'électricité, dépendant de la composition du foyer et de la puissance souscrite et définie par décret.

b. Mise en place de l'automatisation

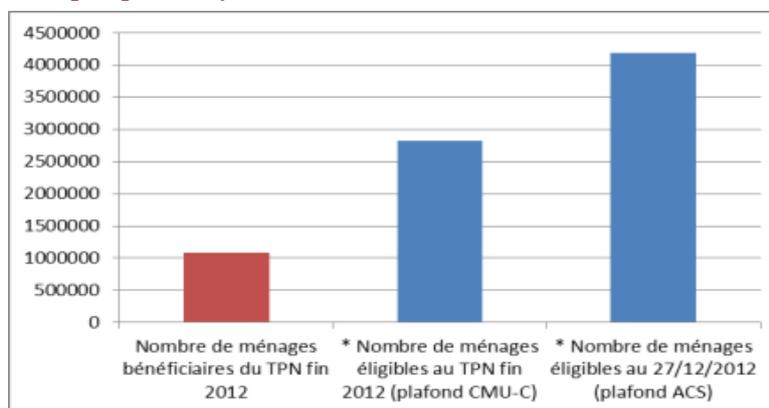
Le **6 mars 2012**³² a été mise en place une procédure d'automatisation d'attribution de ces tarifs sociaux, reposant (de manière simplifiée) sur la mise à disposition auprès des fournisseurs d'énergie par les organismes d'assurances maladie³³ de la liste des ménages bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS. Pour les ménages en appartements équipés de système de chauffage collectif, cette procédure implique également un acte volontaire des co-contractants des chaufferies collectives de transmission des adresses pour permettre le repérage du ménage « ayant droit » aux tarifs sociaux au sein de l'immeuble.

Fin 2012, environ 1,1 million de ménages bénéficiaient du TPN et 0,5 million du TSS (il est à noter qu'un ménage chauffé au gaz naturel peut cumuler ces deux formes de tarifs sociaux). L'impact de l'automatisation des tarifs sociaux a permis d'augmenter le nombre de bénéficiaires du TPN de 600 000 ménages en mars 2012 à 1 083 000 en décembre 2012, de 300 000 à 450 000 ménages pour le tarif spécial de solidarité (TSS) individuel, et de toucher environ 80 000 ménages pour le TSS collectif.

Cette montée en puissance de l'automatisation s'est poursuivie au-delà du 31 décembre 2012, et la situation à la fin du premier semestre 2013 marque un nouveau progrès. Néanmoins (cf. graphique 6), ces chiffres ont mis à jour différentes causes de « sous-mobilisation » :

- une mise en pratique³⁴ de l'automatisation basée sur l'ouverture effective des droits à la CMU-C et à l'ACS, alors que l'éligibilité aux tarifs sociaux est associée au seuil de ressources donnant droit à l'ACS. Cette distinction est majeure dans la mesure où l'on constate un taux important de non-recours à la CMU-C (15 à 20 %) et à l'ACS (environ 60 %) ;
- une très faible mobilisation des co-contractants de chaufferies collectives dans le processus de repérage de l'adresse.

Graphique 6 : Ayants-droits et bénéficiaires effectifs du TPN



Source : BURGEAP-GEFOSAT, 2013, *Etude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique*, étude pour l'ONPE.

c. Bilan à la fin 2012

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

³¹ Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel.

³² Décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel.

³³ Extension à l'ensemble des organismes de Sécurité sociale suite au décret de novembre 2013.

³⁴ Sur 2012 et premier semestre 2013.

4.3 La rénovation énergétique des bâtiments

4.3.1 La montée en charge du programme « Habiter Mieux »

Parallèlement à ces dispositifs d'aide à la personne, le programme « Habiter Mieux », porté par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), constitue le seul programme préventif « institutionnalisé », à grande échelle, d'aide à la pierre qui concerne la lutte contre la précarité énergétique. Trois fournisseurs d'énergie (EDF, GDF SUEZ et TOTAL) y participent.

Les résultats énergétiques obtenus pour les logements traités dans le cadre de ce programme dépassent les objectifs fixés, **avec des gains moyens sur les consommations conventionnelles de 39 % pour les propriétaires occupants** alors que la condition minimale pour bénéficier des aides du programme est de 25 %, et **un gain énergétique moyen de 64 % pour les propriétaires bailleurs**, soit 30 points de plus que les 35 % exigés pour bénéficier du programme. Les logements rénovés sont pour la plupart des passoires thermiques, trois logements sur cinq sont classés en étiquettes G et F avant travaux.

Face à des problématiques de « repérage » des ménages éligibles, de multiplicité d'acteurs et d'un reste à charge important pour les ménages - problématiques qui ont affecté le démarrage du programme sur l'année 2012, **avec 12 800 ménages accompagnés** pour un objectif annuel de 30 000 foyers -, le programme « Habiter Mieux » a été consolidé et élargi en juin 2013 par :

- un relèvement des plafonds de ressources pour l'éligibilité des propriétaires occupants ;
- une augmentation des subventions pour les plus modestes ;
- l'ouverture du programme à de nouvelles catégories de bénéficiaires (bailleurs et syndicats de copropriété en difficulté) ;
- un meilleur repérage des situations de précarité énergétique (*via* notamment le déploiement de 800 ambassadeurs de l'efficacité énergétique).

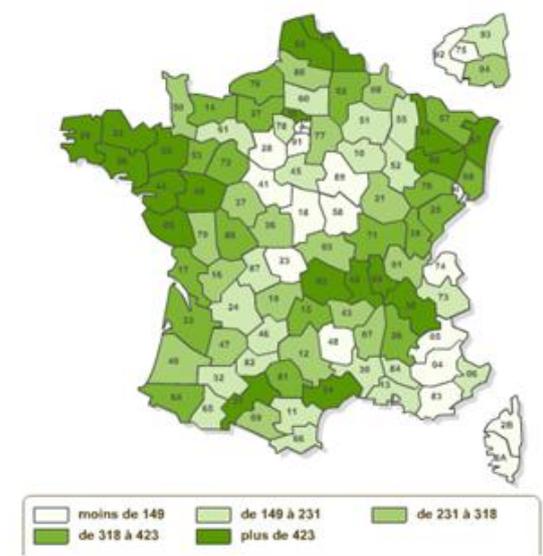
Cet élargissement du dispositif a rendu possible une montée en puissance du programme, qui **a permis de rénover plus de 31 200 logements sur l'année 2013**, atteignant ainsi les objectifs (voir carte ci-dessous). Parmi les bénéficiaires, 88 % sont des propriétaires occupants (ce qui représente plus de 66 500 personnes), dont 74 % ont des ressources très modestes. Ainsi, depuis le début du programme, ce sont plus de 50 000 logements qui ont été rénovés.

Après juste six mois d'élargissement, le programme « Habiter Mieux » a permis de mobiliser 2 150 propriétaires bailleurs, et rénover 1 555 logements au sein de copropriétés.

Graphique 7 : Répartition régionale des rénovations engagées en 2013



Graphique 8 : Répartition départementale des rénovations engagées en 2013



Source : Anah, Programme « Habiter Mieux », Année 2013

EDF, GDF SUEZ et TOTAL sont partenaires financiers de ce dispositif et au-delà de leur contribution financière se mobilisent en particulier pour le « repérage » via des actions d'information, de sensibilisation et d'orientation des ménages vers l'Anah. Les trois fournisseurs impliqués dans le programme « Habiter Mieux » bénéficient d'un retour en termes de valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) liés aux opérations réalisées³⁵.

Ce type de dispositif, dont l'action structurelle d'intervention sur le bâti est reconnue comme indispensable pour lutter contre la précarité énergétique, demeure confronté à la problématique du repérage et à la mobilisation des ménages face à un problème de précarité largement diffus (sur le territoire national, suivant les types d'habitat, et les catégories d'aires urbaines).

4.3.2 Autres programmes

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

- Les actions menées par les organismes sociaux de l'habitat, membres de l'Union sociale pour l'habitat, dans le cadre notamment de la loi dite Grenelle 1³⁶. Le pacte d'objectifs et de moyens, signé le 8 juillet 2013 entre l'État et le Mouvement Hlm renforce l'engagement des organismes en matière d'amélioration de la performance énergétique de leur parc. Il prévoit d'atteindre, d'ici à 2015, la réhabilitation thermique de 100 000 logements sociaux par an (voir rapport détaillé) ;
- Les fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie (FSATME) ou autres programmes locaux comme ESTHIA en Rhône-Alpes ;
- Le programme « Toits d'abord » porté par la FAP qui vise à la production d'une offre locative à loyers très sociaux (objectif : 600 à 700 logements par an) (programme éligible aux Certificats d'économie d'énergie)³⁷ ;
- Le Pacte Énergie Solidarité, piloté par l'entreprise CertiNergy, aidant à la réalisation de travaux prioritaires (programme éligible aux Certificats d'économie d'énergie)³⁸ ;
- Les services locaux d'intervention sur la maîtrise de l'énergie (SLIME) coordonnés par le CLER et permettant un meilleur repérage des ménages en situation de précarité énergétique (programme éligible aux Certificats d'économie d'énergie)³⁹.

Ces programmes n'ont pas fait l'objet d'une étude particulière de la part de l'ONPE.

4.4 Le dispositif de prévention des coupures d'énergie et d'eau

Le **décret 2008-780 du 13 août 2008** « relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau » prévoit notamment un délai de 15 jours supplémentaires dans le processus de recouvrement pour les clients bénéficiaires des tarifs sociaux ou d'aides du FSL (60 jours après réception de la facture contre 45 normalement).

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

- Lorsqu'une aide a été demandée suite à un impayé d'énergie (électricité, gaz et chaleur) au fonds de solidarité pour le logement (FSL), il est interdit de couper l'énergie pendant les deux mois nécessaires à l'instruction ;
- Il est interdit de couper l'énergie pour les résidences principales⁴⁰ pendant la période hivernale (du 1^{er} novembre au 15 mars de l'année suivante). Il est toutefois possible, pour l'électricité, de procéder à des réductions de puissance (3 kilovoltampères pour les clients ayant souscrit un contrat de 6 kilovoltampères, 2 kilovoltampères pour les clients ayant souscrit un contrat de 3 kilovoltampères), sauf si le ménage bénéficie déjà du tarif social de l'électricité (TPN) ;
- Il est interdit de couper l'eau tout au long de l'année pour les résidences principales.

³⁵ On consultera notamment le rapport de la Cour des Comptes d'octobre 2013 « Les certificats d'économies d'énergie ».

³⁶ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. On se reportera notamment à l'article 5, alinéa II qui précise les engagements pour le « parc de logements sociaux ». Voir également rapport détaillé, annexe 14

³⁷ Bilan du programme : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/bilan_du_programme_toits_dabord.pdf

³⁸ Site du programme : <http://www.pacte-energie-solidarite.com/>

³⁹ Présentation du programme : <http://www.cler.org/-Les-SLIME->

⁴⁰ Jusqu'au décret n°2014-274, cette interdiction ne valait qu'en cas d'obtention d'une aide du Fonds de solidarité pour le logement durant les 12 derniers mois.

On se reportera au rapport détaillé pour avoir plus de détail sur le dispositif législatif, ainsi que sur les obligations (et les actions volontaires) des fournisseurs.

La mise en place de cette trêve, ainsi que le délai supplémentaire de 15 jours dans le processus de recouvrement pour les clients bénéficiaires des tarifs sociaux et/ou du FSL (décret du 13 août 2008), constituent une aide indéniable, mais dont les risques de report de dette sont également constatés par le médiateur national de l'énergie (MNE). Signe que les enjeux liés aux impayés d'énergie sont de plus en plus forts, les saisines auprès du médiateur national de l'énergie ne cessent d'augmenter (voir § 4.6).

4.5 Le médiateur national de l'énergie

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

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

Les données fournies par les partenaires de l'ONPE ont permis de dégager des premiers résultats. En 2012, plus d'un ménage français sur 100 000 avait été aidé par le médiateur national de l'énergie.

En 2013, parmi les personnes ayant fait appel au médiateur national de l'énergie pour les aider à régler un litige, 20 % d'entre elles rencontraient des difficultés de paiement. Elles étaient 15 % en 2011 et 19 % en 2012. Leur dette moyenne est d'environ 2 000 € (1 900 € en 2011 et 2 028 € en 2012).

Graphique 9 : Répartition du nombre de cas auprès des particuliers, par litige lié à des difficultés de paiement

	2012		2013	
	Nombre de cas (particuliers)	% de cas (particuliers)	Nombre de cas	% de cas
Coupure/menace de coupure	220	29 %	294	24 %
Paiement	461	62 %	832	69 %
Autres litiges (dont tarifs sociaux)	65	9 %	80	7 %
Total	746	100 %	1 206	100 %

Médiateur de l'Énergie Données sur les demandes de médiation (difficultés de paiement) 2012 et 2013, Traitement CREDOC 2013 et 2014

4.6 Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale

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

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

4.7 Les associations caritatives

Les associations caritatives (Secours Catholique, Secours populaire français, Croix-Rouge française) se mobilisent de plus en plus autour de l'enjeu de la précarité énergétique. Celles-ci font en effet le constat des difficultés croissantes des ménages à prendre en charge les coûts d'énergie, certains devant notamment arbitrer entre le règlement de leur facture énergétique et leurs courses alimentaires ou réduire de manière drastique et néfaste leur consommation d'énergie⁴¹.

⁴¹ Note « Contribution de la Croix-Rouge française au débat national sur la transition énergétique », 2013.

Les associations caritatives, de par leur proximité intrinsèque avec les publics les plus fragilisés sont à même de détecter les situations de détresse liées à l'énergie. Elles sont en effet amenées à investir ce nouveau terrain d'action, qui concerne une proportion de plus en plus importante de la population⁴². À titre d'exemple, les formulaires d'aides du Secours Catholique contiennent des catégories « Loyers, factures d'eau, d'énergie, de combustibles » et « Mobilier, équipement du logement » susceptibles de répertorier des difficultés liées au logement ou à l'énergie.

4.8 Les actions volontaires des fournisseurs d'énergie.

Au-delà de leur contribution aux dispositifs décrits ci-dessus, plusieurs démarches ont été mises en œuvre par les fournisseurs d'énergie notamment pour identifier et sensibiliser les ménages en précarité énergétique afin de leur proposer des solutions : éco-primés, visites et diagnostic, participation aux points information médiation multi-services (PIMMS), conventions dédiées à la lutte contre la précarité énergétique. Ces actions volontaires, portées essentiellement par les fournisseurs d'énergie historiques (EDF, GDF SUEZ, et certaines ELD, entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz⁴³), s'appuient sur un réseau important de partenaires de médiation sociale.

En revanche, elles demeurent limitées dans leur ampleur, et ne sont pas généralisées à l'ensemble du territoire.

a. La médiation sociale et les partenariats

Les deux principaux fournisseurs d'énergie (EDF et GDF SUEZ) soutiennent des structures existantes de médiation sociale (PIMMS, CCAS ainsi que diverses associations telles que SOS Familles, Emmaüs, le Secours Catholique, la Croix-Rouge française, le Secours populaire français, le Comité national de liaison des régies de quartier) visant à :

- faciliter l'accompagnement des ménages en difficulté de paiement dans le processus de recouvrement d'impayés ;
- former les structures à la sensibilisation des ménages à la maîtrise de l'énergie ;
- former les structures à l'accompagnement des ménages pour qu'ils bénéficient des tarifs sociaux de l'énergie.

Dans le cas de GDF SUEZ, le réseau des partenaires de médiation solidarité (PMS) est constitué de 270 partenaires locaux répartis sur tout le territoire. En 2012, ces partenaires ont apporté leur aide à plus de 50 000 clients de GDF SUEZ. EDF, quant à elle, est partenaire de 170 structures de médiation sociale dont 55 PIMMS (points d'information et de médiation multi-services) qui ont permis l'accompagnement de 62 000 clients EDF en 2013. Ces points d'accueil, placés dans des zones défavorisées, apportent une réponse aux questions que peuvent se poser les habitants de ces quartiers.

De plus, dans le cadre d'actions préventives et d'accompagnement, différents partenariats entre des fournisseurs d'énergie et des associations ont été conclus : ainsi EDF est depuis 2008 partenaire de la Fondation Abbé Pierre, et contribue depuis 2012 au financement de son programme « Toits d'Abord » à hauteur de 1,5 M€/an.

b. Mesures volontaires dans le recouvrement des impayés d'énergie

Jusqu'à la publication du décret du 27 février 2014 (voir paragraphe 4.4 ci-dessus), le décret du 13 août 2008 prévoyait que les clients bénéficiant du FSL ne pouvaient voir leur fourniture d'énergie interrompue entre le 1^{er} novembre et le 15 mars. De manière volontaire, GDF SUEZ avait étendu ce dispositif à tous les clients « aidés » de quelque manière que ce soit et EDF à tout client « aidé » ou bénéficiant des tarifs sociaux.

La situation juridique est aujourd'hui différente, puisque depuis le décret du 27 février 2014, la fourniture d'électricité, de gaz ou de chaleur ne peut être interrompue dans la résidence principale pendant la période hivernale comprise entre le 1^{er} novembre et le 15 mars de l'année suivante.

⁴² CREDOC 2009

⁴³ Néanmoins on notera que les fournisseurs alternatifs d'électricité ne peuvent proposer le TPN que depuis la loi Brottes du 15 avril 2013 (extension réclamée par ces fournisseurs) et son *décret d'application n° 2013-1031 du 15 novembre 2013*.

5. La précarité énergétique en Europe

Le chapitre 5 et les annexes 9 et 13 du rapport détaillé développent largement les politiques de lutte contre la précarité énergétique menées en Europe.

5.1 Orientations européennes

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

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

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

Le parlement européen invite également les pays membres à mettre en place des politiques ciblées pour les vulnérables, selon les standards les plus élevés de performance du bâti.

Le Comité économique et social européen (CESE) réclame une coordination nécessaire et urgente de la part de l'Union européenne en nom de la subsidiarité. Le 18 septembre 2013, le CESE a publié un document qui tente d'éclairer la différence entre précarité et pauvreté énergétique et identifie les causes et effets transversaux du phénomène. Il établit une liste de propositions très détaillées à la Commission européenne, notamment pour ce qui concerne l'élaboration des politiques de lutte contre la précarité énergétique, le contrôle et suivi des actions des États membres et la formation et l'information des citoyens.

Ainsi, il y a actuellement un tournant de la politique européenne en matière. D'une part les mesures de lutte et le ciblage des dispositifs restent de la responsabilité des États membres malgré certains programmes européens d'aides spécifiques. D'autre part l'Union européenne envisage d'assumer un rôle de coordination et d'incitation sur cette thématique.

5.2 Les politiques de lutte contre la précarité énergétique

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

- Dispositifs pour garantir le maintien de l'énergie aux consommateurs vulnérables ou endettés et pour les protéger des coupures.
 - Il n'existe pas partout de définition de consommateurs vulnérables, suivant les États il peut s'agir de personnes âgées, de familles nombreuses à faible revenu, de chômeurs, d'habitants de zones défavorisées, de malades chroniques,...
 - La plupart des pays disposent d'une procédure obligatoire de relance de l'impayé ;
 - Certains pays autorisent l'emploi de compteurs à prépaiement ;
 - Certains pays interdisent la coupure dans des circonstances spécifiques.
- Dispositifs pour réguler le marché de l'énergie en favorisant les plus vulnérables :
 - Soit des tarifs sociaux qui agissent directement sur le prix unitaire des énergies ;
 - Soit des aides forfaitaires octroyées aux ménages, à la fois échelonnées selon divers paramètres.
- Dispositifs de réduction des consommations par des interventions d'amélioration thermique du bâtiment accessibles aux plus vulnérables par des financements, des prêts, des subventions, etc.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Audits et débats conduits en 2013

Plusieurs missions, audits ou débats ont été conduits en 2013 qui concernent directement ou indirectement les politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique. L'ONPE souhaite en faire connaître les principales conclusions.

6.1.1 Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie

Le bilan des différentes aides fait état de 1,1 million de ménages bénéficiaires du TPN, 0,5 million de bénéficiaires du TSS, 300 000 bénéficiaires du FSL et de 32 000 bénéficiaires du programme « Habiter Mieux ». Néanmoins ces chiffres représentent moins de la moitié des ménages comptabilisés pour précarité énergétique, estimation par ailleurs certainement sous-estimée du fait du phénomène d'auto-restriction.

Ce constat appelle de nouvelles propositions d'actions et de modes d'intervention. **Des préconisations ont été formalisées dans le « rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie »** (ADEME, juillet 2013) visant en particulier à consolider les tarifs sociaux en les simplifiant et, surtout, en les complétant pour aller vers un véritable **bouclier énergétique** :

- Simplifier les modalités de calcul de l'aide et relever significativement le montant des tarifs sociaux, en proposant leur doublement et leur forfaitisation ;
- Enrichir les données transmises sur les bénéficiaires pour améliorer l'automatisation de leur recensement ;
- Faire connaître les tarifs sociaux de façon neutre et concertée (par exemple par des campagnes de communication réalisées en commun par les institutions et les fournisseurs d'énergie) ;
- Compléter les tarifs sociaux avec un « chèque énergie » et étendre celui-ci à toutes les énergies, quel que soit le mode de chauffage ;
- Simplifier diverses dispositions législatives et réglementaires telles le financement direct des FSL par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ou encore la révision des règles de détermination de la composition familiale ;
- Tester un circuit de rattrapage de proximité pour les ayants droit non bénéficiaires (en s'appuyant notamment sur les CCAS, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale) ;
- Mieux accompagner les bénéficiaires, en particulier pour l'amélioration thermique de leur logement et plus globalement pour lutter contre toutes les formes de précarité énergétique.

6.1.2 Conclusions de la Cour des comptes sur les certificats d'économies d'énergie

À la demande du Premier ministre en date du 18 février 2013, la Cour des comptes a procédé à une analyse détaillée de l'ensemble du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) et a transmis ses conclusions le 15 octobre 2013⁴⁴.

La cour des comptes remarque : « La loi a inscrit la lutte contre la précarité énergétique parmi les objectifs des CEE mais sans quantifier cet objectif ni préciser la méthode à suivre. L'utilisation des certificats dans ce domaine a été relativement peu efficace jusqu'à présent, malgré l'existence du programme « Habiter mieux » mis en œuvre par l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah), qui a permis d'utiliser le mécanisme des CEE au profit d'opérations ayant une double justification sociale et de maîtrise de l'énergie. Toutefois, la complexité du programme et la difficulté d'identification des publics cibles ont conduit à un démarrage très lent et à un retard qui ne semble pas pouvoir être comblé. Dès lors, si les pouvoirs publics confirment le caractère prioritaire de cette politique, ce qui serait justifié au regard de l'ampleur du problème social et de l'efficacité des interventions en terme d'économie d'énergie, une approche plus directive (quotas) et/ou plus incitative (bonifications) pourrait être envisagée. ».

⁴⁴ Rapport de la Cour des Comptes « Les certificats d'économies d'énergie » d'octobre 2013.

La Cour des comptes formule deux recommandations en lien avec la lutte contre la précarité énergétique :

- Apporter à court terme des simplifications au dispositif local du programme « Habiter mieux »⁴⁵ ;
- Préciser l'objectif à atteindre en matière de CEE « réalisés au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique » (article L. 222-1 du code de l'énergie) et mettre en place un dispositif de quota ou de bonification qui oriente les acteurs vers cet objectif.

6.1.3 Conclusions du débat national sur la transition énergétique

Le Débat national sur la transition énergétique (DNTE) s'est tenu de novembre 2012 à juillet 2013.

L'ONPE a souhaité contribuer à ce débat en élaborant une note de l'ONPE « **La précarité énergétique en France : une question de grande actualité — Contribution de l'ONPE pour le débat national sur la transition énergétique** » qui a été transmise au DNTE en mai 2013.

D'autres membres de l'ONPE ont également fait des contributions au DNTE sur le sujet de la précarité énergétique. On peut citer notamment :

- « [La transition énergétique pour tous. Cahier d'acteur collectif pour une vraie prise en compte de la question sociale et de la précarité énergétique dans la transition énergétique](#) » par la FAP et l'UNIOPSS et soutenu par CLER, FNH, FNE, PACT, RAC, GERES.
- « [Pour un plan national de lutte contre la précarité énergétique](#) » par la Croix-Rouge française.

Le DNTE a fait de la lutte contre la précarité énergétique une priorité en faisant son ENJEU N°3 de ses conclusions finales⁴⁶.

Il établit les **quatre principes** suivants :

- Réduire la précarité énergétique, qui touche aujourd'hui plus de 8 millions de personnes, en cohérence avec les politiques sociales de réduction de toute forme de précarité, et renforcer l'accès de la population à des services énergétiques performants ;
- Trouver le juste équilibre entre l'allègement à court terme des factures des ménages vulnérables et le traitement structurel des facteurs de la vulnérabilité (consommations contraintes) ;
- Faire de la lutte contre les logements insalubres ou non décents et leurs effets induits, notamment sur la santé des occupants, une priorité nationale ;
- Investir prioritairement dans la dimension sociale de la transition, c'est garantir un triple bénéfice à cette dernière : social, environnemental, économique.

Il suggère **six actions** qui renforcent les actions déjà menées aujourd'hui et en suggèrent de nouvelles :

- Organiser, en allant au-devant des personnes, la détection de la précarité énergétique et l'accompagnement des ménages précaires en s'appuyant, au niveau pertinent de l'action publique, sur l'action sociale gérée par les départements, en coordination avec le bloc communal, et en mobilisant les opérateurs, dans le cadre de l'examen du « reste à vivre », c'est-à-dire après prise en compte des dépenses contraintes ;
- Rénover ces logements en priorité, en poursuivant les actions engagées sur le parc social (130 000 rénovations annuelles déjà programmées) et en renforçant la rénovation du parc privé à un rythme de 200 000 logements par an ;
- Inscrire progressivement, en lui donnant de la visibilité, un critère de qualité énergétique dans les critères de décence et de salubrité des logements ;

⁴⁵ Des ajustements importants ont été apportés au programme Habiter Mieux en juillet 2013. Les résultats du second semestre 2013 montrent une nette augmentation des travaux réalisés qui dépassent les objectifs fixés pour la période (évolution confirmée au premier semestre 2014). Au moment de l'élaboration du rapport de la Cour des comptes, ces résultats n'étaient pas encore connus.

⁴⁶ On pourra consulter la synthèse du DNTE : http://www.transition-energetique.gouv.fr/sites/default/files/dnte_synthese_web_bat_28-8.pdf

- Mettre en place un bouclier énergétique global (chèque énergie, etc.), visant à terme la substitution aux tarifs sociaux actuels, qui permette d'aider l'ensemble des ménages précaires, y compris ceux qui sont aujourd'hui exclus des tarifs sociaux (portant uniquement sur l'électricité et le gaz), et d'éviter les situations de privation. Parallèlement, impliquer le service public de l'énergie dans l'accompagnement des consommateurs en situation de précarité ;
- Informer de manière transparente les citoyens sur les différentes composantes des prix et des factures énergétiques (fourniture, acheminement, taxes, abonnements...) ;
- Réduire la mobilité contrainte (liée notamment à l'étalement urbain), alors que son poids joue un rôle croissant dans la précarité et la vulnérabilité énergétique, et améliorer l'accès aux équipements électroménagers efficaces.

6.2 Recommandations de l'ONPE

Choix d'un panier d'indicateurs

Pour mesurer la précarité énergétique et en l'état actuel de ses travaux, l'ONPE propose de retenir plusieurs indicateurs susceptibles de servir de références à tous les acteurs, compte tenu notamment des limites de chacun d'entre eux et en fonction de différentes finalités poursuivies dans la lutte contre la précarité énergétique.

Ainsi, trois indicateurs ont été retenus :

- Le Taux d'Effort Énergétique (TEE) réduit aux trois premiers déciles ;
- Un nouvel indicateur BRDE (Bas Revenus Dépenses Élevées) dérivé de travaux anglais ;
- Un indicateur FROID réduit aux trois premiers déciles et à trois motifs.

L'indicateur BRDE est un nouvel indicateur qui prend mieux en compte les aspects structurels de la précarité énergétique mais qui prend moins en compte l'évolution croissante du coût des énergies.

Dans l'hypothèse où ce panier d'indicateurs serait retenu, il conviendra de réfléchir aux conditions de mise en œuvre pour le rendre opérationnel afin que les personnes identifiées grâce à cette méthode soient effectivement éligibles au chèque énergie inscrit dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Prise en compte des consommations d'énergie théorique

L'ONPE souligne l'importance de se référer à des mesures théoriques de consommation d'énergie, en fonction des normes d'usage et de confort adoptées par les réglementations thermiques françaises, et pas seulement sur les données constatées de consommation (consommations dites réelles).

Une distinction doit être faite entre chauffage individuel et collectif pour le calcul de ces consommations.

Il souligne l'intérêt de l'enquête Phébus dont les premiers résultats seront disponibles fin 2014 qui associe une analyse socio-économique et une analyse en termes de performance énergétique théorique.

Il souligne l'intérêt de poursuivre des travaux de recherche pour mieux mesurer le phénomène d'auto-restrictions par les ménages.

Développement d'un outil d'observation territoriale

Afin d'une part de modéliser les différents paramètres (notamment les consommations théoriques) et permettre des recherches sur les différents indicateurs et d'autre part d'être en mesure de quantifier la précarité énergétique en fonction de la répartition géographique, une base de données est en cours de développement pour le compte de l'ONPE.

L'ONPE souligne aussi l'importance de créer des observatoires régionaux ou locaux permettant une analyse territoriale de la précarité énergétique et la mise en œuvre d'actions spécifiques à chaque territoire.

Des approches distinctes pour le logement et la mobilité

L'ONPE privilégie deux approches distinctes pour mesurer respectivement la « PE logement » et la « PE mobilité », permettant une complémentarité des deux dimensions plutôt que leur fusion dans un indicateur global. Cette distinction permet par ailleurs de préserver la spécificité des cibles des politiques publiques sectorielles telles que la rénovation des bâtiments ou la desserte des territoires.

Les limites méthodologiques à l'évaluation de la vulnérabilité liée à la mobilité conduisent l'ONPE à privilégier également une boîte à outils d'indicateurs et de méthodes d'observation, mise au service des acteurs locaux et nourrie tant par les analyses nationales que par les démarches locales.

Afin d'éclairer les multiples dimensions de la vulnérabilité liée à la mobilité tant pour l'action locale que pour la prospective, l'ONPE réfléchit à faire évoluer le seul indicateur d'effort vers un système d'indicateurs :

- Un taux d'effort transport qui reprend les méthodes mises en œuvre par l'ONPE pour la précarité énergétique dans le logement ; il permet des analyses intégrant logement et transport ;
- Un reste-à-vivre intégrant le coût résidentiel logement+transport qui se rapproche de l'expérience des ménages en termes de marge de manœuvre budgétaire ; il complète l'approche par effort budgétaire, qui a l'avantage d'être simple ;
- Une typologie des ménages en fonction de leurs besoins de mobilité et de leur capacité à adapter leurs déplacements ou leurs activités ; elle permet de décliner les indicateurs par type de ménages et de compléter la dépendance au carburant par une dépendance automobile plus générique.

Une observation plus réactive des fonds de solidarité pour le logement

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

- Renforcer le suivi des départements afin de les inciter le plus possible à transmettre des données avant la date d'exigibilité ;
- Améliorer la fiche navette afin que les données transmises soient complètes et correctes ;
- Enrichir la base statistique en distinguant un certain nombre de données concernant les impayés d'énergie, en quantifiant et qualifiant les refus d'aides et en évaluant la situation des ménages après l'aide.

Des tarifs sociaux mieux adaptés

L'ONPE fait siennes les recommandations du rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie détaillées ci-dessus (§ 6.1.1). Il est à signaler que le *projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte* prévoit la mise en place d'un chèque énergie ouvert à tout type d'énergie, qui devra à terme se substituer aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.

Des dispositifs de soutien aux rénovations énergétiques des logements

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

Abréviations

ACS : Aide complémentaire santé.

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Anah : Agence nationale de l'habitat.

ARF : Association des Régions de France.

ASLL : Accompagnement social lié au logement.

BdF : Budget de Famille, enquête réalisée par l'INSEE auprès de 20 000 ménages.

BRDE : Bas Revenus Dépenses Élevées (indicateur de précarité énergétique).

CAF : Caisse d'allocations familiales.

CCAS : Centre communal d'action sociale.

CCIS : Centre intercommunal d'action sociale.

CEE : Certificat d'économie d'énergie (dispositif mis en place en France par les pouvoirs publics pour inciter, notamment les fournisseurs d'énergie, à la réalisation de travaux de rénovation énergétique des bâtiments).

CEREN : Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie.

CESE : Comité économique et social européen.

CGDD : Commissariat général au développement durable (MEDDE).

CMU-C : Couverture maladie universelle complémentaire.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CSPE : Contribution au service public de l'électricité.

CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment.

DDT : Direction départementale des territoires.

DGALN : Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (MEDDE).

DGCS : Direction générale de la Cohésion sociale (ministère chargé des affaires sociales).

DGEC : Direction générale de l'Énergie et du Climat (MEDDE).

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (MEDDE/DGALN).

DNTE : Débat national sur la transition énergétique.

DPE : Diagnostic de performance énergétique.

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère chargé des affaires sociales).

ELD : Entreprise locale de distribution.

ENL : Enquête nationale pour le logement, enquête réalisée par l'INSEE auprès de 70 000 ménages.

ENTD : Enquête nationale transports et déplacements, enquête réalisée par le SOeS auprès de 20 000 ménages.

EPEE : Étude sur la Précarité Énergétique en Europe (*European fuel Poverty and Energy Efficiency*).

FAP : Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.

FART : Fonds d'aide à la rénovation thermique. Fonds mis en place par l'État, dans le cadre des Investissements d'Avenir, qui alimente en partie le programme « Habiter Mieux » piloté par l'Anah.

FNCCR : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

FSATME : Fonds social d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie.

FSL : Fonds de solidarité pour le logement.

HCLPD : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

IDDR : Institut du développement durable et des relations internationales, Fondation de recherche reconnue d'utilité publique, partenaire de Sciences Po.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

MEDDE : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

MNE : médiateur national de l'énergie.

OMS : Organisation mondiale de la santé (en anglais, WHO : *World Health Organisation*).

ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

PB : Propriétaire bailleur.

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

PE : Précarité énergétique.

PHÉBUS : Enquête Performance de l'Habitat, Équipements, Besoins et Usages de l'énergie, enquête réalisée par le CGDD auprès de 5 400 et 2 400 ménages suivant les volets de l'enquête.

PIG : Programme d'intérêt général (similaire aux OPAH).

PNLHI : Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

PO : Propriétaire occupant.

PREBAT : Programme national de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans les bâtiments.

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture (DHUP).

RGP : Recensement général de la population.

SEEIDD : Service de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement durable (CGDD).

SEM : Société d'économie mixte.

SILC ou EU-SILC : *EU Statistics on Income & Living Conditions* - Statistiques sur les revenus et les conditions de vie.

SLIME : Service local d'intervention sur la maîtrise de l'énergie.

SOeS : Service de l'Observation et des Statistiques du CGDD (MEDDE).

TEE : Taux d'effort énergétique (indicateur de précarité énergétique).

TPN : Tarif de première nécessité (pour l'électricité).

TSS : Tarif spécial de solidarité (pour le gaz naturel).

UC : Unité de consommation.

UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale.

UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

USH : Union sociale pour l'habitat.



<http://onpe.org>

LES PARTENAIRES DE L'ONPE

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) - Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) - Médiateur national de l'énergie (MNE) - Électricité de France (EDF) - GDF SUEZ - Union sociale pour l'habitat (USH) - Agence nationale de l'habitat (Anah) - Association des Régions de France (ARF) - Croix-Rouge française - Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) - Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (FAP) - Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) - Plan Bâtiment Durable - Secours catholique - Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS) - ministère de l'Écologie, du Développement durable, et de l'Énergie et ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité : DGALN, DGEC, CGDD (SOeS et SEEIDD), PUCA - ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes : DGCS - Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI).

DOCUMENT ÉDITÉ PAR

