



Journée nationale d'étude PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE RÉSEAU RAPPEL

20 octobre 2015

Relevé des débats

La journée est ouverte par Claire Bally et Marie Moisan, co-animatrices du RAPPEL.

POINT SUR LA VIE DU RESEAU

- **Remplacement d'un des animateurs** – Claire Bally, de l'association SOLIBRI (Vaucluse) remplace depuis quelques mois Franck Dimitropoulos en tant que co-animatrice du RAPPEL. Les participants à la journée nationale remercient chaleureusement Franck Dimitropoulos pour son rôle déterminant dans la création et l'animation du réseau.
- **Evolution du nombre de membres** – Le RAPPEL comptait 950 membres en octobre 2015, dont 73 services de l'Etat, 455 associations, 232 collectivités locales, 153 entreprises et 37 particuliers. Le nombre d'institutions publiques est en hausse.
- **Nouvelle convention d'animation et arrivée d'AG2R La Mondiale** – Une nouvelle convention d'animation du RAPPEL a été conclue, à travers laquelle AG2R La Mondiale rejoint le RAPPEL en tant que financeur. Cet assureur est le premier groupe de protection sociale et représente le quart de l'activité de la retraite privée en France. Il dispose d'un budget d'action sociale de 100 millions d'euros par an pour intervenir notamment en faveur de la prévention Santé et de l'habitat. AG2R apporte en particulier des aides au paiement des factures et des aides aux travaux, et a constaté aux cours des années passées une hausse du premier type d'aides. Le groupe soutient donc le RAPPEL pour favoriser des actions plus préventives. Il a déjà soutenu le CLER pour la mise en place d'une formation des chargés de visites socio-techniques.
- **Les outils** – Tous les outils existants du RAPPEL sont maintenus et disponibles en ligne : site Internet, newsletter, liste de discussion (à partir de laquelle sont rédigées des fiches de synthèse), Focus Précarité énergétique, rencontres d'experts, groupes de travail thématiques. Les webinaires sont de plus en plus appréciés et deux nouveaux outils seront prochainement créés : une « mallette » regroupant les actions concrètes de lutte contre la précarité énergétique (PE) à l'attention des personnes qui effectuent les visites à domicile, et une chaîne Youtube, qui permettra de regrouper les nombreux supports vidéo qui existent sur la PE, et qui sera enrichie de modules audiovisuels issus de l'ancienne formation du RAPPEL. Les membres du RAPPEL sont invités à participer à la vie de ces outils en formulant leurs demandes et suggestions.

ACTUALITES EN LIEN AVEC LA PRECARITE ENERGETIQUE

- **Fusion des réseaux PACT et Habitat & Développement** – Les fédérations PACT et Habitat & Développement ont fusionné en mai 2015 sous le nom de SOLIHA. Les deux réseaux comptent 160 associations et 2700 salariés, qui se rapprocheront progressivement à partir de fin 2015.
- **Travaux de l'ONPE** – Le prochain rapport de l'ONPE intégrera les premiers résultats de l'enquête PHEBUS et de l'ENL 2013. Organisée par le CGDD et menée avant l'automatisation de l'attribution des tarifs sociaux de l'énergie et le déploiement du programme Habiter Mieux, l'enquête PHEBUS a porté sur 5000 foyers, dont 2600 ont fait l'objet d'un DPE, ce qui permet de rapprocher la situation socioéconomique des familles des caractéristiques thermiques des logements. Elle apporte aussi des données sur la mobilité et les aides dont ont bénéficié les ménages. La réflexion est en cours pour relancer l'ONPE sous une nouvelle forme, et toutes les suggestions de partenariat en ce sens sont bienvenues.

- **Programme Habiter Mieux** – L'objectif 2016 du programme Habiter Mieux est maintenu à 50 000 rénovations, la priorité aux ménages très modestes étant aussi maintenue. Le niveau

d'amélioration minimale de la performance énergétique visée est inchangé (25 %). En 2016, le montant des primes FART sera désormais proportionnel au montant des travaux. Il sera plafonné à 2000 euros pour les propriétaires très modestes et à 1600 euros pour les propriétaires modestes. L'ANAH mettra aussi en place en 2016 un micro-crédit à taux zéro permettant de financer les avances sur subvention et le reste-à-charge des ménages bénéficiaires sur une période pouvant aller jusqu'à dix ans. Ce dispositif sera géré par le Fonds de cohésion sociale et l'instruction technique des dossiers devrait être assurée par l'intermédiaire du programme Habiter Mieux. Le montant maximum du prêt reste à fixer, mais devrait être assez élevé de façon à pouvoir agir sur les logements insalubres. Ce nouveau micro-crédit qui sera garanti à 100 % par l'Etat permettra de remédier à la disparition des SACICAP, qui, malgré leur lourdeur administrative, permettaient de financer l'ensemble des travaux programmés par les ménages.

- **Développement des SLIME** – 35 collectivités sont impliquées depuis 2013 dans le programme SLIME animé par le CLER, qui leur permet de financer une partie des dépenses engagées à partir de la valorisation des CEE récupérés. Le comité de suivi du dispositif comprend l'ADEME, la DGEC, la FAP, l'ANAH, l'ARF, l'ADF ainsi que deux sociologues de l'énergie. Il s'est réuni en octobre 2015 pour statuer sur les nouvelles demandes des collectivités. En 2013 et 2014, 2000 visites ont eu lieu dans le cadre de ce dispositif. En 2014, 2,5 millions d'euros ont été dépensés par les collectivités impliquées, qui se répartissent à parts presque égales entre les Départements, les Villes et les communautés d'agglomération. En un peu plus d'un an, 15 sessions de la formation de huit jours à la conduite des visites socio-techniques (financée par AG2R, la fondation MACIF et l'ADEME) ont eu lieu et ont bénéficié à 120 stagiaires. Il est envisagé de créer une formation-action d'une journée à l'attention des collectivités intéressées par le dispositif.

Un certain nombre de collectivités rurales se montrent intéressées par la création de SLIME, et ont fortement intérêt à se rapprocher de leurs Départements dans ce contexte, notamment pour organiser le repérage. Les Pays peuvent s'organiser du point de vue contractuel pour récupérer les CEE et faire partie du dispositif coordonné par le CLER. Il en va de même pour les TEPOS, même s'il faut alors clairement distinguer les aides versés par l'ADEME au titre de ce programme et celles qui sont apportées au titre du SLIME. En 2016, l'ADEME proposera par ailleurs un site Internet et un guide pour le démarrage des SLIME, en s'appuyant sur les retours d'expériences des collectivités impliquées.

- **COP 21** – Dans le contexte des débats qui entourent la COP 21, le CLER souhaite avant tout rappeler que la lutte contre le changement climatique se joue concrètement sur les territoires, et valoriser les bonnes pratiques locales. C'est pourquoi le CLER a participé à l'événement Alternatiba au nom du RAPPEL et encourage les membres du réseau à participer, dans cet esprit, aux événements locaux qui auront lieu à l'occasion de la COP. Un sommet citoyen est ainsi organisé à Montreuil.
- **PNSE et PRSE** – Alors que le PNSE ne retient finalement aucune thématique d'action sur le logement indigne, il est possible aux membres du RAPPEL d'intervenir dans les régions lors de la discussion de la mise en place des PRSE afin que cette question soit prise en compte.

LA LOI DE TRANSITION ENERGETIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE : QUELLES AVANCEES ?

- **Le point de vue du collectif Acteurs en transition** – Le collectif Acteurs en transition regroupe de nombreuses structures, notamment des ONG de protection de l'environnement, qui ont souhaité se rassembler au départ pour préparer le grand débat national sur la transition énergétique annoncé par le président de la République. 34 membres très souvent présents dans le collectif avaient déjà signé le manifeste « [En finir avec la PE](#) » en 2012, pour souligner que la transition énergétique ne pourrait pas avoir lieu si elle ne concernait pas les plus modestes. Cela suppose notamment la mise en place d'un vaste programme d'amélioration des logements et des règles minimales pour leur performance énergétique.

Le débat national a duré huit mois, durant lesquels la question de la PE a fait l'objet d'un fort consensus, puisque la PE apparaît comme la troisième priorité du document de synthèse qui en est issu. Ce texte précise qu'il faut organiser le repérage et la visite des logements occupés par les ménages précaires puis les accompagner et rénover ces logements en priorité. Il cite aussi la nécessité de rénover 200 000 logements dans le parc privé et préconise l'intégration de

critères énergétiques dans la définition de la décence et de l'insalubrité. En revanche, les modes de financement ne sont pas précisés par le texte de synthèse.

Malgré ce consensus, le projet initial de loi de transition énergétique ne comprenait aucun des éléments issus du débat, hormis la mise en place d'un chèque énergie permettant de financer toutes les dépenses énergétiques, financé uniquement à partir des contributions au service public de l'électricité et du gaz. A l'issue d'un travail de lobbying parlementaire, le texte adopté a finalement retenu le principe de la prise en compte de critères énergétiques dans la définition de la décence et l'objectif de la rénovation de 500 000 logements à partir de 2017, dont la moitié chez des ménages en PE. Un autre objectif adopté est celui de la rénovation de tous les logements classés F et G par le DPE avant 2025. Par ailleurs, une part des CEE devra être récupérée grâce à des interventions chez des ménages en PE, le décret d'application étant en attente (voir ci-dessous). La loi précise aussi que l'Etat participera au financement du chèque énergie, qui ne sera généralisé qu'en 2018, après une expérimentation à partir de 2016.

Compte tenu des améliorations apportées par le débat parlementaire, la capacité de la loi à atteindre ses propres objectifs, mesurée par le [Transitiomètre](#) mis en place par le CLER et le RAC, est passée de 18 % à 36 % en matière de PE. Par ailleurs, le collectif Acteurs en transition prépare une campagne grand public qui aura pour but d'intervenir lors de la campagne présidentielle de 2017 afin d'obtenir des engagements sur la mise en place d'un plan d'action pour faire disparaître du marché les logements classés F et G par le DPE.

• **L'évolution du dispositif des CEE** – Créé en 2006 par la loi POPE, le dispositif des CEE instaure des obligations fixées par l'Etat aux fournisseurs d'énergie de participer à des actions d'économies d'énergie. Ceux-ci doivent sur chaque période pluriannuelle (2006-2009, 2010-2014, 2015-2017) trouver les moyens de réaliser ces économies en l'échange desquelles ils récupèrent des CEE : ils peuvent pour cela agir directement ou au travers de partenariats multiples. Les CEE sont exprimés en kWh CUMAC, c'est-à-dire cumulés et actualisés durant la durée de vie des opérations mises en œuvre. Un barème permet d'affecter un volume de kWh CUMAC correspondant à chaque type d'intervention.

En fin de période, chaque obligé doit avoir récupéré le volume de CEE prévu sous peine d'avoir à faire face à des pénalités dissuasives. Le volume d'économies à réaliser a été multiplié par six de la première à la deuxième période, puis par deux de la deuxième période à la période actuelle. *Grosso modo*, 50 % des obligations concernent les distributeurs de carburant, 30 % les électriciens, 15 % les vendeurs de gaz et 5 % les vendeurs de fioul et de chaleur. Les obligés ont toujours respecté leurs objectifs jusqu'à ce jour. Depuis la loi Grenelle 2, une part des CEE doit être réalisée auprès des ménages en PE. Des CEE sont donc attribués aux structures qui participent financièrement à des actions de lutte contre la PE à un prix fixé à l'avance et non sur le marché où s'échangent ces certificats. Cette disposition a bien fonctionné, notamment via le programme Habiter Mieux.

Selon la loi de transition énergétique, une part des CEE devra désormais être récupérée par chaque obligé à travers des actions au bénéfice des ménages en PE définis par des critères de revenus reprenant en particulier ceux du programme Habiter Mieux (environ la moitié de la population française). La DGEC a ainsi proposé de retenir le seuil de définition des ménages modestes au sens de l'ANAH, et de doubler la valeur des CEE en cas d'action dans les logements de ménages que l'ANAH considère comme très modestes. Ces critères seront donc simples à appliquer pour les participants au programme Habiter Mieux. Les futurs dossiers des bailleurs sociaux s'annoncent plus complexes à analyser, mais une procédure administrative adaptée est en cours de discussion. En revanche, il n'est pas actuellement possible de connaître les revenus des bénéficiaires de la majorité des interventions permettant jusqu'ici de récupérer des CEE dans les autres logements : selon les hypothèses retenues, la part des actions réalisées chez des foyers modestes varie de 10 à 60 %.

Il est prévu de mettre en place l'obligation spécifique aux ménages en PE dès le 1^{er} janvier 2016, avec une fin de période pour cette nouvelle obligation à fin 2017. La DGEC propose d'affecter un objectif de 250 TWh CUMAC chez les foyers modestes en 2016 et 2017¹ : si le prix du CEE était de 4 euros, cela représenterait une valeur d'un milliard d'euros, les dépenses engagées bénéficiant essentiellement aux ménages modestes. Le prix de marché du CEE ne

¹ Le volume de CEE dédiés à la précarité énergétique a depuis été réduit à 150TWh sur 2 ans.

peut pas être connu à l'avance, mais les sommes en jeu seront en tout état de cause très significatives.

- **Les difficultés de l'application des critères de décence** – Depuis une quinzaine d'années, les textes légaux et réglementaires définissent de mieux en mieux le mal-logement. Ces textes renforcent les moyens d'agir de l'Etat et des institutions sociales pour améliorer les logements concernés. La loi SRU a introduit la notion de structuration de l'action publique sur le logement privé et a créé l'obligation de louer des logements décents. Le manifeste « [Habitat, précarité sociale et énergie](#) » signé en 2005 exigeait déjà la prise en compte de la qualité thermique et des systèmes de chauffage dans la définition de la décence, en évoquant la question de la mise en place d'un permis de louer. Ce n'est que dix ans plus tard que la loi de transition énergétique a introduit la notion de performance thermique dans la définition du logement décent. Ses caractéristiques sont jusqu'ici définies par un décret relatif à la loi SRU, qui doit être modifié afin d'exclure à terme de cette définition les logements classés F et G par le DPE.

Un locataire peut donc en principe tenter des actions pour exiger de son propriétaire une réduction du loyer ou une exécution de travaux si le logement n'est pas conforme aux critères de décence. Les juristes et les professionnels du secteur du bâtiment craignaient une explosion du nombre de contentieux locatifs, mais celle-ci n'a pas eu lieu. La loi de 1989 retient au titre de la décence les critères de santé et de sécurité des personnes, tout comme la conformité à l'usage, mais seuls les premiers critères permettent de mobiliser les agents des collectivités chargés de faire respecter les Règlements sanitaires départementaux, le maire pouvant dans ce cas obliger le propriétaire à effectuer les travaux. La CAF ou la MSA peuvent quant à elles demander au propriétaire de réaliser les travaux nécessaires sous peine de suspendre le versement des allocations Logement.

En pratique, seules les collectivités qui possèdent un service Hygiène et sécurité peuvent activer le pouvoir du maire, et la mobilisation des Allocations familiales n'est pas relayée. La loi d'engagement national pour le logement confie au maire l'autorisation de la mise en location après analyse de la décence des logements, mais l'Etat n'a apporté aucun moyen financier pour les mettre en conformité. L'essentiel dépend donc de la volonté politique du maire, dans un contexte peu favorable. Compte tenu de ces éléments, la force du décret Décence est très limitée et l'introduction de critères énergétiques n'aura pas nécessairement un fort impact.

Au titre de la loi ALUR, il est néanmoins possible depuis quatre mois de suspendre le versement des allocations Logement en cas de constat d'indécence, le propriétaire disposant de 18 mois pour réaliser les travaux. L'enjeu est de taille, puisque 9,1 milliards d'allocations Logement (ALS et ALF) sont versées chaque année, mais le mécanisme commence tout juste à être mis en œuvre. De façon générale, seule une coordination de l'action des autorités publiques, des CAF, des plateformes de la rénovation et de tous les acteurs accompagnant les ménages permettrait que le décret Décence produise ses effets, à condition d'apporter les moyens financiers nécessaires.

- **Le point de vue de la FAP** – Pour la FAP, le changement de paradigme récemment opéré par l'Etat est une bonne nouvelle. La FAP a fait partie des acteurs qui ont appelé de leurs vœux le fléchage d'une part des CEE vers la PE au travers de la loi Grenelle 2, sur le principe du volontariat. Celui-ci reste très insuffisant, puisque la Cour des comptes estime que seuls 3 % des actions ayant donné lieu à la délivrance de CEE concernaient la PE jusqu'alors. Le principe du volontariat est donc insuffisant pour atteindre les objectifs définis par la loi en matière de lutte contre la PE : à partir de 2016, la loi prévoit chaque année la rénovation d'au moins 250 000 logements occupés par des ménages modestes.

La rénovation de 120 000 logements sociaux par an est programmée, et le programme Habiter Mieux ne traitera pas plus de 50 000 logements par an avant 2017. Il reste donc au moins 80 000 logements supplémentaires à rénover chaque année chez les ménages précaires. C'est pourquoi il était important de flécher une part chiffrée de CEE vers le traitement du parc privé locatif où résident les foyers modestes. Le Parlement n'a pas retenu la proposition des associations visant à ce que 30 % des CEE soient récupérés au travers d'actions de ce type, mais la Ministre de l'Ecologie s'est engagé à ce que 250 TWh CUMAC le soient au titre de la lutte contre la PE, ce qui représente des centaines de millions d'euros.

Ceci étant, il convient de rester vigilant, car l'obligation annuelle globale de la période actuelle (700 TWh CUMAC) était déjà respectée au milieu de l'année 2015, ce qui pèse sur le cours des

CEE. Il faut donc faire en sorte que le système des CEE (qui est opérationnel) apporte des moyens concrets, et, pour cela, doubler la valorisation des CEE Précarité énergétique.

Pour la FAP, l'enjeu de l'évolution du décret Décence est politique, car le fait d'affirmer qu'il n'est plus possible de louer des passoires thermique doit entrer dans les esprits. La mesure doit être appliquée progressivement pour éliminer à terme les logements classés G, puis F. Il faut aussi tourner davantage le programme Habiter Mieux vers le secteur privé locatif et uniformiser les plafonds de revenus pris en compte par les différents dispositifs, en veillant à prioriser absolument les premiers déciles des revenus.

Par ailleurs, le principe d'une expérimentation locale du chèque Energie laisse craindre un abandon progressif de l'outil, et il aurait été préférable de verser ce chèque au travers de l'augmentation du forfait charge des APL, qui est déjà opérationnel. Le montant futur du chèque annuel et le niveau de contribution de l'Etat restent de plus inconnus à ce jour, alors qu'il n'est pas sérieux d'envisager un niveau inférieur à 400 euros.

• **Débat** – Peut-on envisager d'appliquer le décret Décence aux propriétaires occupants ? Comment définir des termes pour nommer les ménages en difficulté sans les stigmatiser ? Quelles actions pourront-elles être financées à travers les CEE PE ?

L'association BCE suggère de centrer 50 % des CEE sur les trois premiers déciles des revenus, afin d'obtenir un effet redistributif. L'Institut Renaudot considère que la modification du décret Décence n'aura aucun effet tant que l'Etat ne mettra pas en œuvre des dispositions contraignantes.

L'ADEME indique que le bénéfice annuel moyen des tarifs sociaux de l'énergie est de 90 euros pour l'électricité, de 100 euros pour le gaz et de 160 euros pour les ménages qui utilisent les deux énergies. Compte tenu des difficultés techniques à régler, une mise en œuvre expérimentale du chèque Energie semble préférable dans un premier temps. Par ailleurs, il faudrait mettre en place des programmes opérationnels pour traiter d'abord les logements classés G (et les logements encore moins performants – H et I) dans des délais réalistes, plutôt que de prendre à la lettre les objectifs de la loi pour 2025.

• **Réponses** – Les propriétaires occupants peuvent bénéficier d'allocations Logement pour faire face aux remboursements d'emprunts contractés pour atteindre la décence de leurs biens.

Un appel a été lancé sur la liste de diffusion du RAPPEL afin de trouver de nouveaux termes utilisables dans les documents liés à la mise en place des CEE PE pour éviter le marquage social des personnes.

La DGEC indique qu'il est aussi prévu qu'une part des futurs CEE PE soient récupérés à travers le financement de programmes de lutte contre la PE hors réalisation de travaux : repérage, ingénierie, accompagnement. Dans un premier temps, la DGEC propose de prioriser les ménages les plus modestes à travers une doublement des CEE, la cible « PE » étant par ailleurs définie globalement par les cinq premiers déciles des revenus. Cela n'exclut pas une révision des critères au bout d'une ou deux années de mise en œuvre. Enfin, le chèque énergie permettra de réduire les inégalités entre les utilisateurs des différents types d'énergies. Alors que l'Etat continue de progresser pour l'attribution des tarifs sociaux actuels (125 euros par an en moyenne), une expérimentation du nouveau dispositif semble préférable.

SOLIHA souligne les très graves inégalités territoriales en matière de santé et de salubrité, puisque seuls 300 services d'hygiène existent en France. En dehors des PCET, les besoins territoriaux de rénovation ne sont pas recensés, pas plus que les risques de santé qui y sont associés. C'est pourquoi SOLIHA a publié l'ouvrage « Prendre en compte la santé dans l'habitat existant ».

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ADF	Association des départements de France
ARF	Association des régions de France
ARS	Agence régionale de santé
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGDD	Commissariat général au développement durable
CAF	Caisse d'allocations familiales
CEE	Certificat d'économie d'énergie
CUMAC	Cumulé Actualisé
DGEC	Direction générale Energie Climat
DPE	Diagnostic de Performance Energétique
ENL	Enquête nationale Logement
FAP	Fondation abbé Pierre
FART	Fonds d'aide à la rénovation thermique
ONPE	Observatoire national de la précarité énergétique
PE	Précarité énergétique
PCET	Plan Climat Energie territorial
PNSE	Plan national Santé Environnement
POPE (loi)	Loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique
PRSE	Plan régional Santé Environnement
SLIME	Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie
TEPOS	Territoire à énergie positive