



La lutte contre la précarité énergétique

Philippe PELLETIER, Avocat associé, Lefevre Pelletier et associés, Société d'avocats

La loi Grenelle 2 a défini un cadre d'actions en vue de la rénovation thermique des logements privés les plus énergivores, le financement est en place et le plan de lutte contre la précarité énergétique est désormais lancé.

Qu'est-ce que la précarité énergétique ?

La loi Grenelle 2 en donne pour la première fois une définition : « *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 de ses conditions d'habitat* ».

Combien de ménages sont concernés ?

A partir de l'expérience britannique, le seuil de 10 % de revenus nécessaires à la satisfaction de ces besoins a été retenu : selon cette approche, 3.800.000 ménages (soit 14,4 % des ménages) étaient en 2010 en situation de précarité énergétique, leur taux d'effort énergétique étant supérieur à 10 %.

Modestes ou très modestes, 87 % d'entre eux sont logés dans le parc privé, 62 % sont propriétaires de leur logement (principalement des maisons individuelles en zone rurale). Il s'agit d'une population plutôt âgée (55 % d'entre eux ont plus de 60 ans) qui se loge essentiellement dans des maisons anciennes construites avant 1975.

Quelle politique en matière de lutte contre la précarité énergétique ?

Tarifs sociaux de l'énergie, fonds de solidarité logement : depuis plusieurs années, plusieurs dispositifs ont été mis en place en France pour alléger la charge que représente l'énergie pour les foyers les plus fragiles. Ces actions « curatives », certes indispensables, ne permettent toutefois pas de sortir de la situation de précarité énergétique.

Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, le Gouvernement a choisi de s'attaquer aux causes du problème en investissant, par un plan de lutte dédié, dans la performance énergétique des logements les plus énergivores.

En quoi consiste ce plan de lutte contre la précarité énergétique ?

Dans le cadre des Investissements d'avenir, l'Etat a créé le programme national d'aide à la rénovation thermique des logements privés.

Baptisé « Habiter Mieux » et géré par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), ce programme doit permettre sur la période 2010-2017 d'aider 300.000 propriétaires occupants aux revenus modestes à financer des travaux d'amélioration de leur logement et sortir ainsi de leur situation de précarité énergétique.

Afin de limiter durablement la dépense énergétique des ménages concernés, et d'avoir un gain immédiat sur leur pouvoir d'achat et la consommation énergétique, le programme « Habiter mieux » exige une amélioration d'au moins 25 % de la performance énergétique du logement après travaux.

Comment s'organise l'action ?

Le programme « Habiter Mieux » repose sur trois principes d'intervention :

- le repérage des ménages en difficulté : il est le fruit d'un partenariat avec des acteurs de terrain (collectivités, réseaux sociaux ou médico-sociaux, etc. En allant au-devant de ces personnes, les acteurs de terrain les sensibilisent à la nécessité de faire des travaux de rénovation thermique et les orientent vers les opérateurs d'ingénierie spécialisés ;
- l'accompagnement : le programme « Habiter mieux » assure aux ménages concernés un accompagnement « clef en main » à toutes les étapes du projet de travaux ;
- l'aide aux travaux : cette aide de solidarité écologique vient compléter les subventions de l'Anah, lesquelles varient selon le niveau de ressources, de 20 à 35% du montant des travaux. Dans le cadre du programme « Habiter mieux », elle est majorée par une prime forfaitaire de 1.100 € qui peut être portée jusqu'à 1.600 €, en cas de financement complémentaire d'une collectivité.

Par ailleurs, le plan de lutte contre la précarité énergétique présente trois caractéristiques principales : il est principalement financé grâce aux Investissements d'avenir, il repose sur un dispositif partenarial central et fait l'objet d'un suivi par l'observatoire national de la précarité énergétique.

Comment est financé ce plan de lutte contre la précarité énergétique ?

C'est l'Agence nationale de l'habitat qui a pour mission de gérer ce fonds national d'aide à la rénovation thermique des logements privés.

Il est doté de 500 millions d'euros au titre des Investissements d'Avenir (Grand Emprunt) et de 600 millions d'euros de l'Anah. Les énergéticiens EDF, GDF-Suez et Total apportent un financement complémentaire de 250 millions d'euros, ce qui porte le total du fonds du programme à 1,35 milliards d'euros.

Plus précisément, sur la période 2011-2013, les trois énergéticiens contribueront financièrement au programme pour 85 millions d'euros. Ils participeront également à des actions locales de lutte contre la précarité énergétique (repérage, accompagnement notamment) ce qui devrait permettre la rénovation de 100 000 logements d'ici 2013.

A ces financements, s'ajoutent les participations des collectivités, ainsi que d'autres dispositifs de soutien comme le prêt-PASS d'Action Logement.

Il a été dès à présent doté d'une première ligne de 500 millions d'euros (loi de finance rectificative pour 2010, en date du 9 mars 2010) à laquelle s'ajoutent des aides spécifiques de l'Anah, portant la capacité du fonds à 1,25 milliard d'euros.

Comment se déploie le programme sur le territoire ? En quoi consistent les contrats locaux d'engagement contre la précarité énergétique ?

C'est l'originalité de ce programme de lutte que de chercher à coller au terrain, en mobilisant localement les ressources, en suscitant un puissant accompagnement social des ménages en situation de précarité, en allant somme toute vers eux pour leur apporter une aide personnalisée et adaptée à leurs besoins.

Autant il est en effet possible de construire une politique générale d'aides à destination des ménages en proposant subventions, prêts ou fiscalité appropriés, laissant le soin aux ménages de les chercher et les mettre en œuvre, autant, s'agissant de personnes en situation de grande précarité, il faut aller chez elles pour expliquer, aider à la décision et accompagner tout le processus des travaux d'économie jusqu'à leur achèvement. Il fallait donc mobiliser localement les partenaires indispensables, notamment les collectivités territoriales.

Cette mobilisation est recherchée à travers la signature d'un contrat local d'engagement (CLE) de lutte contre la précarité énergétique, qui assure la déclinaison locale du programme et forge les partenariats locaux.

Elaboré sous l'autorité du préfet de département, le CLE est conclu entre l'Etat, l'Anah, le département et d'autres partenaires potentiels (Caisses d'Allocations Familiales, Caisse d'Assurance retraite et santé au travail, etc.). Il fixe les modalités de travail au plan local et les moyens apportés par chacun des acteurs. Sa signature est essentielle et nécessaire pour engager les crédits du programme « Habiter mieux ».

Quel est l'état d'avancement du programme ?

A ce jour, la quasi-totalité du territoire métropolitain est couvert par un contrat local d'engagement. En septembre 2011, 78 % des communes étaient couvertes par le programme « Habiter mieux » et environ 70 % des collectivités territoriales participent financièrement, ce qui permet de majorer la prime d'Etat.

Plus de 2700 dossiers ont été engagés ou sont en cours d'engagement.

Un bilan à mi-parcours sera réalisé à la fin de l'année 2013.

Et l'Observatoire national de la précarité énergétique ?

Il a été installé le 1^{er} mars 2011, sous la présidence de Jérôme Vignon, dans le cadre de l'Observatoire national de la pauvreté et des exclusions sociales (ONPES).

L'observatoire national de la précarité énergétique doit permettre de mieux mesurer les phénomènes de précarité énergétique et d'assurer le suivi des aides financières publiques et privées apportées aux ménages précaires, ainsi que le suivi des actions, des initiatives locales ou nationales, pour en mesurer les impacts et en partager les expériences.

Il est en effet indispensable d'améliorer la connaissance que nous avons de la situation des ménages en précarité énergétique, et de suivre, sur le plan quantitatif et qualitatif, l'efficacité des mesures d'aide qui vont être mises en œuvre.

Est-on sûr de l'efficacité de ce plan de lutte ?

Si on ne peut avoir aucune certitude, on peut néanmoins penser que ce plan de lutte a été conçu comme il convient, c'est-à-dire sur la base d'une proposition d'un groupe de travail du Plan bâtiment du Grenelle, animé conjointement par l'Anah et la Fondation Abbé Pierre, et regroupant de façon très ouverte l'ensemble des acteurs de terrain qui connaissent et traitent au quotidien ces situations de précarité énergétique.

Le groupe de travail a remis son rapport en janvier 2010, et le gouvernement en a aussitôt repris l'essentiel des propositions pour articuler ce plan de lutte. L'originalité de l'action est le pragmatisme qui guide l'élaboration des

mesures, centrées sur des visites à domicile auprès des personnes en situation de précarité, pour les convaincre de réaliser les travaux, les accompagner jusqu'à leur achèvement et en assurer l'essentiel du financement.

Par ailleurs, les premiers retours d'expériences sur les dossiers déjà engagés confirment le ciblage social du programme puisque 60 % des travaux réalisés ont portés sur des logements de propriétaires occupants très modestes, domiciliés principalement en zone rurale.

Que peut-on penser de l'objectif que s'assigne le plan ?

Certains le jugeront modeste, puisqu'il revient à traiter en huit ans 10 % seulement des ménages en situation de précarité énergétique. Pourtant, le plan va s'attaquer à la plus grande précarité et se fixe un objectif ambitieux de diminuer d'au moins 25 % les consommations d'énergie suscitées par l'occupation de ces logements si énergivores ... Et ce n'est pas rien quand on pense qu'il faut probablement rencontrer 600.000 ménages à domicile pour en convaincre la moitié de réaliser les travaux qui permettront de sortir de cette précarité énergétique.

CE QUI CHANGE :

- notre législation s'enrichit d'une définition de la précarité énergétique.
- l'engagement national de lutte contre la précarité énergétique a été décidé et engagé.
- l'Agence nationale de l'habitat a le rôle essentiel d'animer ce plan et de gérer le fonds national d'aide.
- l'action est véritablement lancée et déployée sur tout le territoire métropolitain
- l'objectif premier est de sortir en huit ans 300.000 ménages de leur situation de précarité énergétique.
- l'ensemble des associations seront mobilisées pour approcher et accompagner ces ménages.
- le financement du plan est assuré sur sa durée de huit ans
- un observatoire national de la précarité énergétique a été créé pour suivre et ajuster, si besoin, les dispositifs

En savoir plus :

- convention du 14 juillet 2010 entre l'Etat et l'Anah relative au programme d'investissement d'avenir (JO du 20 juillet 2010).
- rapport du plan bâtiment Grenelle de janvier 2010 : la lutte contre la précarité énergétique (à télécharger : www.plan-batiment.legrenelle-environnement.fr).
- Dossiers de presse du Ministère de l'Ecologie : 26 janvier 2010, 1^{er} mars 2011, 30 septembre 2011
- Réseau RAPPEL : <http://www.precarite-energie.org/>
- ADEME : contribution à l'engagement national contre la précarité énergétique, note du 25 mai 2010
- INSEE première, les niveaux de vie en 2008, n° 1311, septembre 2010.
- « Qu'est-ce que la précarité énergétique » par Charlotte Creiser, mai 2009 (www.pourlasolidarite.be).
