

— DU RÈGLEMENT DES IMPAYÉS D'ÉNERGIE AUX SERVICES LOCAUX D'INTERVENTION POUR LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE, (R)ÉVOLUTIONS DES MODES DE TRAITEMENT DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Isolde Devalière, Sociologue, Chercheur
Laboratoire Service Process Innovations
du Centre Scientifique et Technique du
Bâtiment
Université Paris Est.

Courriel :
Isolde.devaliere@cstb.fr

RÉSUMÉ

Portée par l'initiative de militants associatifs, la précarité énergétique est devenue progressivement un des enjeux forts du Grenelle de l'Environnement. Longtemps traitée sous le seul modèle assistanciel par une aide palliative, la difficulté à payer ses factures d'énergie est désormais entendue comme une incapacité à accéder au confort thermique de son logement. À ce titre, elle fait désormais l'objet d'un encadrement législatif par l'Etat protecteur. Cet article balaie 50 ans de modes de traitement différenciés, en fonction d'acceptions et de paradigmes qui ont évolué selon les avancées sociales et les enjeux politiques et environnementaux fixés par l'Etat et les collectivités territoriales.

MOTS-CLÉS

Précarité énergétique, droits au logement et à l'énergie, tarifs sociaux de l'énergie, sensibilisation aux gestes économes, innovations technologiques, Grenelle de l'environnement, Programme Habiter Mieux, SLIME

ABSTRACT

Fuel poverty has become one of the strongest issues in the Environmental Grenelle law, partially due to the support of environmental activism. Long time treated under the welfare services help, overcoming hardships when dealing with energy bills is nowadays seen from the viewpoint of not being able to heat oneself dwelling up to a comfort level. Thus, energetic precarious situations are nowadays also taken care under law by the welfare services but because of thermal comfort. The present article goes through five decades of dealing with lack of energetic security, and the different political and environmental agreements between the admiration and the planning community.

KEYWORDS

Fuel poverty, right to thermal comfort dwelling, social welfare energy, energy-saving campaigns, technological innovations, Grenelle law, Better Living Program, SLIME.

—

De la lutte contre l'exclusion à l'amélioration thermique du bâtiment, la précarité énergétique a connu des traitements successifs qui ont fait passer l'action palliative et curative au second rang, après l'incitation à la rénovation thermique du bâtiment.

Cet article propose de recenser les différents modes de traitement d'un phénomène qui existe depuis que les foyers ont accès à l'énergie mais qui a pris place depuis deux ans dans les politiques publiques sous l'impulsion de la loi du Grenelle de l'Environnement qui en a donné une définition.

— DE L'APPEL DE L'ABBÉ PIERRE AU TRAITEMENT CURATIF DES IMPAYÉS D'ÉNERGIE

« Mes amis, au secours ! Une femme vient de mourir gelée cette nuit, à 3 heures sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant-hier, on l'avait expulsée » déclarait l'Abbé Pierre sur les ondes le 1er février 1954. Ce premier « appel à l'insurrection de la bonté » fut bientôt suivi par la création et la mobilisation d'associations caritatives, Emmaüs, le Secours Catholique, ATD (Aide à toute détresse) créé par le prêtre Joseph Wresinski en 1956 qui devint ATD Quart Monde en 1968, qui orientent leurs actions vers le logement des plus pauvres. C'est sans doute dans cette période de l'histoire, qui a fait du mal logement une interpellation puis une priorité d'intervention nationale, qu'il convient de retracer les origines des premières mesures prises par des militants et relayées par des bureaux d'aides sociales en faveur des plus pauvres (Borderie, 2006). Le rôle des associations militantes sera par la suite déterminant dans l'inscription des droits au logement et à l'énergie des plus fragiles.

La crise pétrolière de 1973 est également un événement majeur, puisqu'elle est à l'origine du quadruplement des prix du pétrole et du doublement de ceux de l'essence. Face à la crise économique qui s'installe durablement, le gouvernement souhaite porter assistance aux plus démunis afin d'éviter un risque d'exclusion majeur d'une partie croissante de la population. En 1978, la mise en place de l'aide personnalisée au logement (APL) traduit alors la priorité donnée à l'aide à la personne au détriment de l'aide à la pierre.

— LES AIDES SOCIALES OU LA RÉPARATION AUPRÈS DES PLUS DÉMUNIS

La période suivante sera celle de l'émergence des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et économique. Il faudra ainsi attendre une dizaine d'an-

nées pour que les fournisseurs d'énergie contribuent à alimenter le premier fond d'aide aux impayés d'énergie. En 1985, EDF et GDF signent avec l'Etat la première convention « pauvreté-précarité » avec le Préfet de deux départements (Nord) dont les fonds permettent le règlement partiel des factures impayées d'énergie. Ce système de participation financière est basé sur une logique de secours et d'assistance, gérées par les DDASS (Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales). Malgré ce dispositif, EDF continue à pratiquer des coupures si la totalité du montant dû n'est pas acquitté.

En 1987, Joseph Wresinski, fondateur du Mouvement des droits de l'Homme ADT, définit la précarité comme « l'absence d'une ou plusieurs sécurités permettant aux ménages d'assumer leurs responsabilités élémentaires, de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte plus ou moins grave et définitive. Elle peut conduire à une grande pauvreté ».

Face à la prise de conscience collective de la montée de « nouveaux pauvres », la société et les services publics doivent réagir. La loi du 1er décembre 1988 institue alors un nouveau droit : le revenu minimum d'insertion (RMI). Les personnes âgées, les mères isolées, les handicapés ne sont plus considérés comme des catégories spécifiques mais comme des bénéficiaires d'un revenu minimum instauré pour les plus pauvres.

À partir des années 90, les associations caritatives et les services sociaux sont submergés de demandes d'aides pour acquitter les factures d'énergie et se plaignent de fonds rapidement épuisés. C'est pourquoi le fournisseur historique EDF affiche un engagement plus important dans la politique solidarité, autour de plusieurs axes : renforcement du partenariat et adaptation des services à une clientèle démunie. La coupure est toujours pratiquée si le montant de la facture n'est pas réglé. Mais progressivement l'entreprise va se rapprocher des services sociaux qui seront les seuls compétents à juger si le client est de mauvaise foi ou s'il est démuné.

La loi du 31 mai 1990, dite loi Besson, est un nouveau tournant dans le traitement de l'exclusion par le logement puisqu'elle instaure la mise en œuvre du droit au logement. Elle affiche le principe de garantir à toute personne éprouvant des difficultés particulières une aide de la collectivité pour accéder à un logement ou s'y maintenir et officialise les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), inscrits dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

Deux ans plus tard, la loi du 29 juillet 1992, institue, pour ce même public jugé prioritaire « du fait d'une situation de précarité, un droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau et d'énergie ». Cette loi préconise aussi la mise en œuvre d'actions préventives ou éducatives, principes déjà existants dans la convention nationale mais pourtant jamais appliqués. Désormais, la personne en impayé d'énergie

bénéficie d'un service minimum d'énergie (puissance électrique réduite) lors du traitement de son dossier par la commission d'attribution du FSL, jusqu'à son rétablissement une fois la dette acquittée.

Selon Olivier Coutard (1999), chercheur au Latts (Laboratoire Techniques Territoires et Société, CNRS), cette loi fait référence à un droit de branchement et non pas à un droit à un usage gratuit du service. En effet, les procédures relèvent davantage d'un dispositif d'assistance par l'octroi d'aides sociales plus que de la reconnaissance d'un droit qui passerait par des recours devant les tribunaux.

En effet, en 1994, le Secours Catholique dénonce, dans son rapport intitulé « Le droit à l'énergie. Préserver l'énergie en vue d'une action institutionnelle visant à obtenir l'application de la loi de juillet 1992 sur le droit à l'énergie », les coupures appliquées à 670 000 ménages dont 15% sont en difficulté et demande la création d'une allocation personnalisée énergie appliquée pour tous, sous conditions de ressources à l'instar des allocations logement. L'association estime que les aides sociales palliatives ne sont pas une application d'un droit à l'énergie qui doit tenir compte de l'ampleur du phénomène, de la dignité des personnes et de l'égalité devant les droits. Elle propose de créer un dispositif universel et équitable qui contrarierait les liens de dépendance et d'assistanat qu'adoptent 139 000 personnes qui sollicitent chaque année les aides du secours Catholique pour régler leurs factures d'énergie que les commissions « embouteillées » du FSL ne peuvent pallier.

— LA POLITIQUE SOLIDARITÉ DES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE SOUS LA PRESSION DES ASSOCIATIONS

Le devoir de solidarité des fournisseurs d'énergie se traduit alors par la nomination d'un chargé de mission, responsable et unique interlocuteur de la mission solidarité auprès des acteurs politiques et associatifs nationaux, nommé à la direction nationale de EDF GDF Services en 1997.

L'année suivante, le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau, prévu dans les chartes "Périssol", devient une obligation législative. Sous la pression des associations caritatives, la durée de fonctionnement des « Fonds Solidarité Energie » (F.S.E.) est étendue à toute l'année, et non plus seulement aux seuls premiers mois. La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité conforte le droit à l'énergie et affirme un droit à l'électricité pour tous. Elle consolide ainsi le mécanisme de prévention des coupures de courant en instituant un tarif de première nécessité.

En attendant son décret d'application, le tarif de première nécessité annonce

un changement radical d'approche puisque l'entreprise passe de la notion d'aide à payer une « dette » à la notion d'aide pour assouvir un « besoin vital ». L'électricité est reconnue comme un droit, ce qui est une avancée importante pour les plus démunis (Cihuelo, 1997).

En juillet 2004, le marché de l'électricité s'ouvre à la concurrence pour les professionnels et en 2007 pour l'ensemble des particuliers. Les agents doivent dès lors appliquer des méthodes marketing compétitives, vendre des services rentables et se préparer à étendre leurs domaines de compétences à d'autres activités que l'électricité. L'ouverture du marché national va donc opérer un changement important dans les stratégies des fournisseurs d'énergie pour qui la clientèle démunie représente un enjeu important notamment en termes d'image publique. En agences clientèle, les agents doivent désormais gérer une injonction contradictoire : assurer une fonction de rentabilité et assumer une mission de solidarité au prix de pratiques peu valorisées par l'entreprise (Devalière, 2004).

La nouveauté la plus importante concerne la compensation des charges de services publics par une contribution à un nouvel impôt : la Contribution au Service Public de l'Electricité payée par l'ensemble des consommateurs. Ces fonds sont gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations qui les reversent à l'ensemble des fournisseurs d'électricité pour financer notamment le coût des Tarifs Sociaux de Première Nécessité. Ces fonds représentent plus de 100 millions d'euros par an payés par l'ensemble des clients, ce qui permet aux fournisseurs d'énergie de ne pas payer sur leurs fonds propres le prix de la politique solidarité.

— VERS UN TRAITEMENT PRÉVENTIF ; CHANGER LES PRATIQUES ET LES USAGES LIÉS À L'ÉNERGIE

En 2004, la loi sur décentralisation sera déterminante dans le traitement des dossiers impayés, car les Conseils Généraux en charge des FSL désormais décentralisés, prendront conscience de l'inefficacité de la distribution de fonds pour régler des dettes aux fournisseurs sans actions préventives. On compte alors 600 000 bénéficiaires de FSL Energie et ce taux explose chaque année face aux demandes récurrentes : le seul traitement social de la précarité énergétique serait-il alors inefficace ? Il semble alors nécessaire de régler autrement les difficultés des ménages à moins dépenser et donc à mieux consommer.

C'est ainsi que de nouveaux partenariats entre les services techniques et sociaux voient le jour. La précarité énergétique ne peut se traiter sous un seul angle. À Tours, une Conseillère en Economie Sociale et Familiale se spécialise

sur le problème de l'inconfort grâce à l'accompagnement d'un thermicien de l'Espace Info Energie, ancien travailleur social. De nouveaux métiers naissent pour mieux prévenir le phénomène croissant, repéré par les commissions d'attributions des fonds d'aide aux impayés d'énergie.

Mais ces partenariats sont essentiellement le fait d'une poignée de militants, qui en 2005 signent le Manifeste « Précarité, Habitat social et Énergie » aux côtés d'acteurs intervenant auprès de personnes défavorisées sur des problématiques d'habitat, d'énergie et plus largement de société (Fondation Abbé Pierre, Comité de Liaison des Energies Renouvelables, GEFOSAT, fédérations nationales des opérateurs de l'habitat, et associations nationales). Cette interpellation vise à alerter les pouvoirs publics de l'impact de l'augmentation du coût de l'énergie sur les plus pauvres, et notamment sur leur santé à l'instar des Britanniques qui avaient dénoncé le phénomène dès les années 1970 en la reliant aux taux croissant de mortalité hivernale.

Il faudra attendre trente-cinq ans pour qu'émerge en France cette préoccupation désormais coordonnée autour du principe d'une énergie à la portée de tous, « *pour qu'elle ne soit pas un handicap de plus pour les ménages en situation de précarité* » économique et sociale. Il s'agit donc d'une première mobilisation à l'échelle nationale hors du seul champ des associations caritatives et des organisations institutionnelles en faveur d'un traitement global et massif de la précarité énergétique.

Avec le soutien de l'ADEME et bientôt d'autres partenaires nationaux, ce collectif se structure pour devenir progressivement une référence dans ce domaine de compétence. Il s'agit du Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans le logement (RAPPEL) qui compte actuellement plus de 580 membres. La lutte contre la précarité énergétique, l'enjeu est fixé mais la notion attendra quelques années avant d'avoir une reconnaissance légale.

C'est alors que fleurissent sur le terrain des actions de sensibilisation aux économies d'énergie pour aider les ménages, notamment les locataires des quartiers d'habitat social, à adopter des gestes économes, édulcorés par des prétextes de protection de l'environnement. Les ingénieurs et les experts thermiciens cherchent à « domestiquer » l'énergie par des innovations thermiques dans l'habitat (Dard, 1986) et diffusent des messages qui relèvent d'une logique normative et éducative, en rappelant des normes comportementales. À cet égard, certaines villes développent des outils de diffusion et de démonstration comme les appartements-témoin de Besançon ou de Marseille destinés à montrer comment réaliser des économies par des gestes simples (couvrir sa casserole, dégivrer son congélateur, éteindre ses veilles...). Ces équipements vertueux ne trouvent pas toujours l'écho escompté auprès de ménages en situation permanente de restriction de ses consommations.

Pour accéder au confort au moindre coût, ces ménages adoptent des stratégies individuelles et des tactiques thermiques de « bon sens » le plus souvent guidées par le choix du « nécessaire » (Bourdieu, 1979)

— CHANGEMENT DE PARADIGME SOUS L'IMPULSION DU GRENELLE : AMÉLIORATION DU BÂTI VERS UN GAIN DE PERFORMANCE THERMIQUE

Le besoin de formation des professionnels de l'action sociale et de l'énergie correspond à une volonté de mieux maîtriser et endiguer le phénomène croissant de précarité énergétique. Il convient de doter les travailleurs sociaux de compétences techniques et les thermiciens et techniciens d'une posture empathique pour accueillir ce nouveau public, l'accompagner et l'aider à trouver du confort thermique au moindre coût.

D'une logique de formation du savoir technique auprès des usagers et des professionnels, on est passé à une politique de soutien à la rénovation du bâtiment existant.

Ainsi, la loi du Grenelle II a lancé un vaste programme de rénovation de l'habitat privé ancien, le Programme Habiter Mieux et l'a doté d'un fonds 1,35 Md€ visant à soutenir des chantiers de rénovation thermique (2010 – 2017). L'objectif annoncé vise 300 000 propriétaires occupants de maisons individuelles, anciennes, plutôt en secteur rural, soit la cible de l'Agence Nationale de l'Habitat.

Il s'agit ainsi d'une politique d'incitation financière à la rénovation du bâtiment. Il est attendu que le ménage en précarité énergétique devienne acteur de son propre changement. Acteur ? C'était sans compter que la cible visée concerne des propriétaires âgées très démunies, qui n'ont ni les moyens ni le souhait d'améliorer le confort thermique de leur propriété.

Deux ans après le début de cette vaste opération, seuls 10 à 15% des objectifs sont atteints, en raison de plusieurs difficultés liées non seulement au repérage des publics ciblés, à la complexité des dossiers à monter, mais aussi à l'insuffisance des ressources mobilisables des ménages concernés. La précarité énergétique, enjeu du Grenelle, semble ne pas pouvoir se résoudre dans un seul dispositif national de rénovation du bâti dont les exigences thermiques ne sont pas en adéquation avec les contraintes budgétaires des plus fragiles. Parmi les stratégies individuelles, le recours massif vers des chauffages d'appoint pour pallier à l'insuffisance du confort thermique participe à contrarier les objectifs vertueux fixés par l'Etat.

— LES FONDS D'AIDE AUX TRAVAUX DE CERTAINS TERRITOIRES

Une autre avancée importante du Grenelle de l'Environnement consiste à rendre obligatoires des actions de lutte contre la précarité énergétique dans le cadre des Plans départementaux d'Action au Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), ce qui s'avère être un levier pour mener à bien des programmes et des dispositifs préventifs. Certains territoires comme le Languedoc Roussillon ont ainsi mis en œuvre un fonds d'aide aux travaux de maîtrise de l'eau et de l'énergie (FATMEE) géré par une association spécialisée dans la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, le GEFOSAT. L'objectif est de faire bénéficier aux ménages très modestes, repérés par les commissions d'attribution des FSL, un budget leur permettant de changer leur appareil de chauffage et de mieux isoler leur logement. Ce type de fonds permet de limiter le recours aux demandes d'aides sociales et traiter durablement les situations de précarité énergétique.

Le traitement de la précarité énergétique ne relève plus alors de la seule attribution des services sociaux et concerne également l'ensemble des acteurs qui travaillent sur le bâtiment et le confort thermique, les fournisseurs d'énergie et au-delà les pouvoirs publics, qui veillent à faire rimer confort thermique minimal avec qualité environnementale.

— LES SLIME, VERS UN NOUVEAU TRAITEMENT ADAPTÉ AUX SITUATIONS DIFFÉRENCIÉES

Malgré l'important investissement que représente le Programme Habiter Mieux au service des ménages en précarité énergétique, il convient de souligner que certains publics restent en marge de ces aides. Selon la dernière Enquête Nationale Logement, les locataires des parcs social et privé, sont les plus concernés par l'inconfort thermique dans leur logement (Devalière, Briant et Arnault, 2011) et restent tributaires des FSL pour régler leurs impayés ; ce qui appelle la mise en place de dispositifs complémentaires susceptibles d'apporter des solutions plus adaptées car mieux personnalisées.

Ainsi, une équipe de sociologues chercheurs (Zélem, Beslay) et d'experts en bâtiment (COSTIC) ont participé à l'émergence d'un nouveau dispositif, inspiré des programmes d'efficacité énergétique anglo-saxons qui fonctionnent sur le principe du bon sens et qui consistent à partir de diagnostics personnalisés au domicile des ménages à apporter tous les moyens existants pour faire diminuer les consommations (Zélem, 2009). C'est à partir de cette conception d'apporter un service et un accompagnement personnalisés

auprès des plus vulnérables que s'est créé le service local d'intervention de maîtrise de l'Énergie (SLIME).

Expérimenté dans le département pilote du Gers et appliqué sur d'autres territoires comme à Grenoble (2009 / 2014), le SLIME s'appuie sur une plateforme multi-partenariale de détection des personnes en situation de précarité énergétique, avec un numéro unique. Ce dispositif permet une identification et des réponses adaptées en dehors des dispositifs légaux, avec trois niveaux d'intervention : micro (intervention rapide), méso (intervention ciblée à court et moyen terme), et macro (traitement de fond des cas lourds à long terme). En effet, la plateforme peut proposer un accompagnement, un diagnostic énergie à domicile, voire un fonds de solvabilisation des ménages. Ce nouveau service est fondé sur la capacité d'intervenir, d'anticiper et de traiter rapidement les situations, en s'appuyant sur la complémentarité des acteurs. Il semble transférable tant en termes d'outil d'observation du phénomène que de mode d'évaluation.

Ainsi, les collectivités territoriales ont-elles cherché à promouvoir des dispositifs innovants répondant mieux aux enjeux locaux de lutte contre les différentes formes de paupérisation des populations.

— CONCLUSION

Ainsi, la lutte contre précarité énergétique est née sous l'impulsion d'une poignée de militants qui ont participé à l'émergence puis à l'application de nouveaux droits en faveur des plus pauvres. Mais l'augmentation des coûts de l'énergie et plus largement des coûts du logement a fait prendre conscience aux acteurs politiques nationaux et territoriaux du risque accru de fragilisation d'une partie croissante de la population. Il ne s'agit pas des seuls pauvres d'hier, mais des précaires d'aujourd'hui et des vulnérables de demain. Les coûts associés à la mobilité des ménages éloignés des centres urbains font désormais partie des domaines de veille que l'Observatoire national de la précarité énergétique doit intégrer.

— BIBLIOGRAPHIE

Bourdieu, P. (1979). *La distinction*. Paris : Les Editions de Minuit.

Cihuelo, J. (1997). Vers la production d'un service public solidaire d'entreprise ? Les modes d'appropriation de la politique nationale de solidarité EDF. *Revue Française des Affaires Sociales*, (51/52), 245-260.

Coutard, O. (1999). L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne. *Flux* (36/37), 7-15.

Dard, P. (1986). Quand l'énergie se domestique : observations sur dix ans d'expériences et d'innovations thermiques dans l'habitat, *Recherches* (19), 137-138.

Devalière, I. (2004). Pratiques différenciées des agents EDF face aux impayés : Eléments d'analyse. *Flux* (58), 61-70.

Devalière, I. Briant, P. et Arnault, S. (2011). La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer. *INSEE Première* (1351).

Devalière, I. (2008). Au-delà des impayés, comment appréhender la précarité énergétique ? *Espace, Populations, Sociétés*, 2008/1, 191-209.

Le Goff, O. (1994). L'invention du confort. Naissance d'une forme sociale. *Revue française de sociologie*, 37 (1), 75-79.

Secours Catholique (1994). *Le droit à l'énergie. Préserver l'énergie en vue d'une action institutionnelle visant à obtenir l'application de la loi de juillet 1992 sur le droit à l'énergie*, Novembre 1994, 24 p.

Zélem, M.-C. (2009). Econologis au Québec, un programme à destination des ménages à bas revenus. In S. Heritier, M. Kaltemback, C. Omhovere, M. Rocard (dirs), *Perspectives environnementales au Canada : l'écologie dans tous ses états*. (pp. 58-79). Toulouse : Editions Universitaires du Sud.