



CONTRIBUTION DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE AU DEBAT NATIONAL SUR LA TRANSITION ENERGETIQUE

POUR UN PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

Une association à vocation sociale et humanitaire telle que la Croix-Rouge française n'a pas *a priori* vocation à s'intéresser au débat sur la transition énergétique. La raison de cet intérêt est la suivante : la Croix-Rouge française est témoin, auprès des populations qu'elle aide au quotidien, d'une vulnérabilité grandissante face aux coûts élevés des services énergétiques (mobilité & énergie dans le logement). Le débat sur la transition énergétique représente donc pour la Croix-Rouge française une occasion inédite de parler de la fracture énergétique, et d'y apporter des solutions pérennes afin qu'elle ne s'aggrave pas.

Dans la continuité du Manifeste 2012 [« En finir avec la précarité énergétique ! »](#), et en complément du [cahier d'acteurs collectif](#) rédigé par 7 associations membres du Conseil National du Débat sur la Transition Énergétique, la Croix-Rouge française apporte ainsi sa contribution au débat sur la transition énergétique.

1. La précarité énergétique, un sujet majeur pour la société française

1.1. Un enjeu social et sanitaire identifié depuis plusieurs années déjà

La prégnance grandissante de la précarité énergétique résulte de plusieurs causes concomitantes :

- la hausse des prix de l'énergie,
- la baisse des ressources des ménages,
- l'existence d'un parc de logements de mauvaise qualité thermique (isolation et équipement).

Entre autres impacts sociaux de la précarité énergétique, parlons du dilemme que les Britanniques et les Américains appellent « **heat or eat** » : les ménages confrontés à des factures d'énergie élevées et dont le budget est serré se voient contraints à choisir entre des dépenses essentielles, par exemple entre le paiement des factures d'énergie et leurs courses alimentaires¹. Selon une enquête menée auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire de la Croix-Rouge française en 2012, 73 % des répondants avaient eu à régler une facture d'énergie et/ou d'eau dans les trois mois précédant leur venue à l'aide alimentaire.

Le poids des charges d'énergie peut également entraîner des ménages à des **situations de malendettement**. Selon la Banque de France, 49 % des dossiers de surendettement présentent en leur sein des dettes d'énergie pour un montant moyen de 1303 euros².

¹ [Heat or eat ? Cold weather shocks and nutrition in poor American families](#), National Bureau of Economic Research, 2002. Cette étude montre que l'augmentation des dépenses pour l'énergie, en période hivernale, contraint les ménages pauvres américains à réduire leurs dépenses pour l'alimentation. Cela a des effets sur leurs apports nutritionnels et caloriques.

² [Le surendettement des ménages, Enquête typologique 2011](#), Banque de France, Janvier 2013.



A défaut d'endettement ou d'arbitrages insupportables, des familles se trouvent alors dans des situations de forte privation de chauffage ayant **des impacts sanitaires** encore mal connus en France. Au Royaume-Uni, des études³ ont prouvé qu'il existe une relation entre surmortalité hivernale et froid dans le logement. Les températures froides sont également un facteur déclencheur ou aggravant des pathologies cardiaques et respiratoires. Pour rappel, selon l'INSEE, **3,5 millions de ménages – soit 8 millions de personnes – avaient souffert du froid dans leur logement durant l'hiver 2005.**

Enfin, les ménages privés d'énergie suite à une coupure ou à une réduction de puissance ne peuvent pas mener une vie normale dans leur logement, y compris se laver, ce qui fait dire à certains : « **nous sommes des SDF de l'intérieur**⁴ ».

1.2. Une « bombe » à retardement

La précarité énergétique risque de toucher encore plus profondément la société française à l'avenir, car ses trois causes susmentionnées ne risquent pas de s'améliorer à court terme, bien au contraire.

Tout d'abord en raison de l'inéluctable hausse des prix de l'énergie⁵.

Par ailleurs, la crise sociale s'accroissant, et les dispositifs de solidarité nationale s'affaiblissant, la précarité monétaire va certainement s'aggraver et concerner de plus en plus de personnes.

Enfin, l'amélioration de la qualité des logements ne se fera nécessairement qu'à long terme, voire à très long terme si aucune politique de rénovation du bâti ambitieuse n'est engagée.

La précarité énergétique est donc une véritable « bombe à retardement » :

- En 2006, elle touchait déjà près de 7 millions de ménages⁶
- Entre 2006 et 2012, l'électricité a augmenté en moyenne de 17%, et le gaz de 34%⁷

1.3. Pour une vision de long terme

La lutte contre la pauvreté passe aussi par la prévention. Les politiques publiques ayant un horizon supérieur à 5 ans sont essentielles dans la lutte contre l'exclusion. Ce précepte est particulièrement vrai dans la lutte contre la précarité énergétique.

Deux axes d'action publique méritent d'être développés :

- dans une vision de court terme, il s'agit de **solvabiliser les ménages vulnérables face aux coûts des services énergétiques**⁸ ;
- dans une vision de moyen et long terme, il est essentiel de développer **une politique d'efficacité énergétique adaptée aux ménages vulnérables.**

³ The health impacts of cold homes and fuel poverty, Marmot Review Team, UCL, 2011.

⁴ Reportage « Envoyé Spécial » diffusé sur France 2 le 9 février 2012.

⁵ Selon un rapport du Sénat paru en 2012, le coût de l'électricité devrait augmenter de 50 % d'ici 2020.

⁶ Selon l'INSEE, 3,8 millions de ménages avaient un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % de leurs ressources en 2006. Par ailleurs, 3,5 millions de ménages avaient déclaré avoir souffert de froid durant l'hiver 2005. Seuls 600 000 ménages regroupaient ces deux caractéristiques.

⁷ Données Pégasus du Medde (électricité : abonnement de 6kVA sans chauffage électrique)

⁸ Nous avons choisi d'intégrer la mobilité comme une problématique à considérer dans la lutte contre la précarité énergétique. Nous l'avons inclus dans notre proposition de solvabilisation. Nous appelons à une observation couplée de la précarité énergétique dans le logement et des difficultés de mobilité.

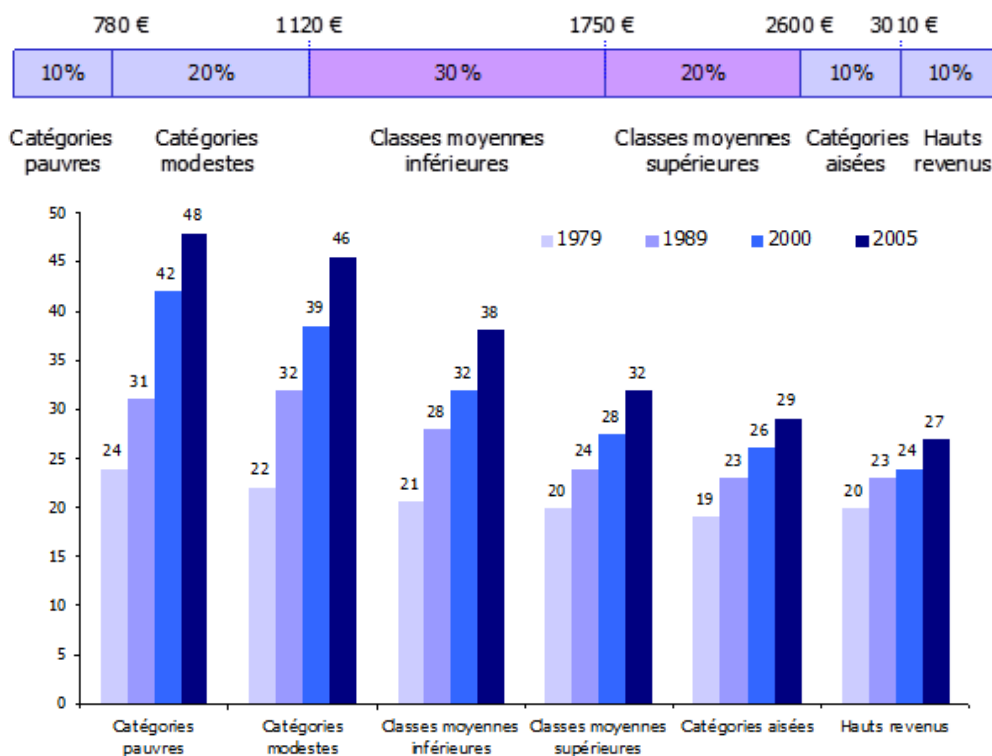


⇒ Afin de mettre en œuvre ces politiques publiques mobilisant des administrations, des acteurs et des outils hétérogènes, un Plan National de Lutte contre la Précarité Énergétique est souhaitable afin de coordonner les efforts de tous.

2. Solvabiliser les ménages vulnérables

2.1. Faiblesse du reste pour vivre et précarité énergétique

Le rapport du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale intitulé « Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence », publié en septembre 2012 et présidé par la Croix-Rouge française, a mis en avant le poids croissant des dépenses contraintes dans le budget des ménages. Ces dépenses correspondent aux frais que l'on ne peut éviter (loyer, énergie, eau, assurances, mutuelle, télécommunications, etc.). Comme l'illustre le graphique ci-dessous, plus on est pauvres, plus ces dépenses contraintes représentent une part importante du budget. Face à cette hausse des dépenses contraintes, en premier lieu le logement et l'énergie dans le logement, le reste pour vivre (ressources – dépenses contraintes) de nombre de ménages s'affaiblit, il est parfois nul ou négatif. La faiblesse de ce reste pour vivre accroît la vulnérabilité de nombre de ménages face aux coûts des services énergétiques, services pourtant essentiels. **Les ménages concernés appartiennent aux 3 premiers déciles de revenus mais aussi, de plus en plus, aux classes moyennes.**



Part des dépenses contraintes dans le budget des ménages, selon les déciles de niveau de vie (en %)

Source : CREDOC, 2009



2.2. Dispositifs de solvabilisation

L'augmentation des ressources, et notamment des minimas sociaux et du SMIC en les indexant sur le coût de la vie, apparaît comme la solution la plus simple pour permettre aux ménages de subvenir à leurs besoins en énergie. A défaut, un dispositif permettant à chacun d'accéder aux services énergétiques essentiels est nécessaire.

2.2.1. Faiblesse des dispositifs existants

Aujourd'hui, les dispositifs sociaux visant à aider au paiement des factures s'empilent, les coûts de gestion s'additionnent, sans pour autant que les ménages précaires énergétiques soient solvabilisés.

Dispositifs	Organisme responsable	Contributeurs
Tarifs sociaux (TPN & TSS)	EDF & fournisseurs de gaz	Clients
FSL	Conseils Généraux	Conseils Généraux Fournisseurs d'énergie
Forfait de charges	CAF	CAF
Aides extra-légales	CCAS/CIAS et associations	Communes et associations ⁹

Seuls les tarifs sociaux, soit le TPN (Tarif de Première Nécessité) et le TSS (Tarif Spécial de Solidarité), et le forfait de charges des CAF arrivent en amont de l'incident d'impayés. Les autres aides arrivent en aval, alors que le ménage s'est déjà endetté.

Les tarifs sociaux, présentés comme le moyen de lutter contre la précarité énergétique, comportent deux limites majeures :

- la faiblesse du montant de la réduction accordée au regard des prix de l'énergie (autour de 100€ par an pour chaque énergie)
- l'exclusion d'une partie des ménages : seuls les ménages se chauffant à l'électricité ou au gaz (et non ceux se chauffant au fioul ou au bois) sont concernés. Par ailleurs, les clients des fournisseurs alternatifs d'électricité ne bénéficient pas du TPN.

2.2.2. Quel dispositif de solvabilisation ?

L'article 6 de la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, adoptée le 11 mars 2013, stipule que, dans un délai de 9 mois, « le Gouvernement remet au Parlement un rapport étudiant la possibilité et les modalités de mise en œuvre d'un bouclier énergétique pour les plus précaires ».

Les modalités envisageables du dispositif sont exposées dans le tableau ci-après. Il apparaît intéressant de mettre en place un dispositif visant à couvrir l'ensemble des services énergétiques **en remplacement des tarifs sociaux actuels** (énergie dans le logement et mobilité), et de dépasser le seul critère de ressources comme critère d'éligibilité.

⁹ En 2011, les unités locales de la Croix-Rouge française ont attribué près d'un million d'euros d'aides financières à leurs bénéficiaires afin de régler leurs factures d'eau, d'énergie en tous genres et d'aider au paiement de carburant.



	Modalités	Avantages
Forme de versement	Chèques dédiés	Aide fléchée
	Allocation spécifique	Moindre coût de gestion
Organisme	CAF	Circuit existant
Objet de l'aide	Electricité spécifique / Chauffage / Eau chaude sanitaire / Carburant	Prise en compte de l'ensemble des services énergétiques quel que soit le type d'énergie dont la mobilité
Critères d'éligibilité	Niveau de reste pour vivre	Ouverture à ceux ayant des contraintes fortes, dont les classes moyennes
	Niveau des ressources / Composition du ménage / Territoire d'habitation (zone rurale, péri-urbaine, etc.) / Performance thermique du logement (moyen-terme)	Prise en compte des contraintes des ménages
Financement	Contribution des clients sur les factures d'électricité et de gaz + taxe sur les autres sources d'énergie	Continuité dans le temps

⇒ **Mettre en place un dispositif de solvabilisation couvrant conjointement les besoins en énergie dans le logement et les besoins en mobilité des ménages. Le niveau de l'aide sera déterminé en fonction du reste pour vivre afin que les contraintes pesant sur le ménage soit prises en considération.**

3. Prioriser les populations fragiles dans les politiques d'efficacité énergétique

Les ménages pauvres et modestes subissent dans bien des domaines une « **double peine** »¹⁰. Ce concept s'adapte à la précarité énergétique :

- S'il est locataire, le ménage est en incapacité de choisir son logement en fonction de sa performance thermique, spécialement sur un marché tendu de la location. Les passoires thermiques, au loyer moins cher, sont souvent louées à des ménages pauvres.
- S'il est propriétaire, il est en incapacité financière de faire des travaux de rénovation thermique et de changer son installation de chauffage (pas assez d'épargne ou difficultés pour accéder au crédit bancaire).

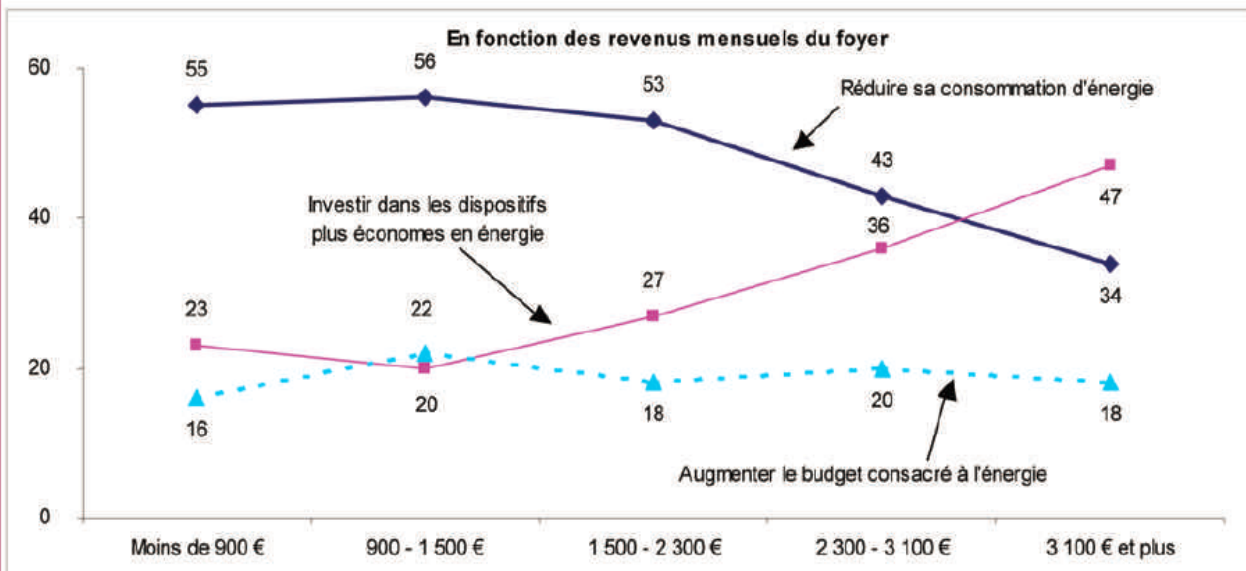
Par ailleurs, comment penser « durable » ou « investissement de long-terme » quand on gère son budget à la semaine ou au jour près ?

¹⁰ Le Boston Consulting Group définit ainsi la double peine : « Les ménages français vivant sous le seuil de pauvreté peuvent, sur certains types d'achat, payer le même bien ou service plus cher par unité de consommation que le consommateur médian. »

Le graphique ci-dessous montre clairement le risque de privation grave que fait peser l'augmentation du prix de l'énergie. Il montre que les politiques environnementales utilisant le signal-prix comme outil d'incitation à la sobriété (par exemple, le bonus / malus instauré par la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre) peuvent avoir des effets sociaux graves si elles ne sont pas contrebalancées par ailleurs.

Graphique 2

Impact de la contrainte budgétaire sur la consommation d'énergie des ménages : adaptation à une augmentation du prix de l'énergie selon le niveau de revenu mensuel des consommateurs (chiffres en %)



Source : CRÉDOC (2010), enquête "Conditions de vie et aspirations des Français", janvier, in CGDD (2010), *Baromètre d'opinion sur l'énergie et le climat en 2010*, octobre.

Plus les revenus augmentent, plus l'investissement dans des dispositifs économes en énergie est envisagé. Au contraire, la réduction de la consommation d'énergie apparaît comme le moyen de s'adapter à la hausse des prix de l'énergie pour les ménages aux revenus modestes.

3.1. Eliminer les passoires thermiques

3.1.1. Légiférer progressivement

Il est souvent mis en avant que les locataires ne sont pas les ménages les plus touchés par la précarité énergétique. Cette assertion est valable seulement si l'on prend comme indicateur le taux d'effort énergétique, qui n'intègre pas les ménages se privant. Or, selon l'Enquête Nationale Logement de 2006, les 3,5 millions de ménages ayant « eu froid dans leur logement au cours de l'hiver 2005 » sont majoritairement locataires¹¹.

Le locataire est en incapacité d'agir sur la performance thermique de son logement, ou alors à la marge. **Il existe un réel enjeu à obliger progressivement les propriétaires bailleurs à rénover leurs logements.** Il

¹¹ La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer, INSEE, Mai 2011. Disponible ici : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1351/ip1351.pdf>



s'agit de légiférer sur la « qualité thermique acceptable » d'un logement, afin de remplir des objectifs environnementaux et sociaux mais aussi de santé publique.

- ⇒ **Interdire progressivement aux propriétaires bailleurs la location de passoires thermiques. Pour cela, intégrer progressivement la performance énergétique dans les critères d'insalubrité pour la location des logements, ainsi que dans les Règlements Sanitaires Départementaux. Intégrer, en parallèle, la performance thermique dans les critères de décence d'un logement (décret n° 2002-120). Les niveaux de performance thermique pour lesquels la location sera interdite sont à définir.**
- ⇒ **Lancer une étude nationale afin d'évaluer les impacts sanitaires du froid dans le logement. L'INSERM et l'Assurance Maladie pourraient piloter cette étude, sous l'impulsion de l'Observatoire National de la Précarité Énergétique.**

Afin de ne pas pénaliser les propriétaires bailleurs pauvres et modestes, ceux-ci feront partie des publics soutenus financièrement, au même titre que les propriétaires occupants.

3.1.2. Cibler et simplifier les financements de la politique de rénovation thermique

Les logements des ménages propriétaires modestes représentent un chantier prioritaire dans les politiques publiques actuelles, notamment via le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH. Les reste-à-charge des travaux, une fois toutes les subventions locales et nationales sollicitées, semblent encore parfois trop élevés pour les plus foyers les plus modestes¹². Les outils d'incitation financière doivent cibler les ménages modestes, propriétaires occupants et bailleurs, en intégrant leurs contraintes financières.

3.1.2.1. Subventionnement

La subvention "simple" n'est pas à négliger car elle est un moyen d'inciter les ménages modestes à lancer des travaux qu'ils ne lanceraient pas sinon. Le subventionnement des travaux à un niveau important permet en effet de réduire les coûts d'investissements initiaux et donc de bénéficier d'un retour sur investissement plus rapide.

- ⇒ **Moduler le montant des subventions en fonction des gains énergétiques envisagés et en fonction des ressources du ménage.**
- ⇒ **Les propriétaires bailleurs pauvres et modestes doivent faire partie des publics bénéficiant de subventions, au même titre que les propriétaires occupants.**

3.1.2.2. Financement du reste-à-charge

Le financement du reste à charge pour les ménages modestes fait l'objet de discussion alors même que les prêts octroyés par les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété (SACICAP) sont menacés. Il est important d'avoir des outils opérants. Il s'agit cependant de

¹² Même si, à ce stade, aucune étude nationale ne permet de donner précisément ces montants de reste-à-charge.



rappeler qu'ils sont complémentaires au subventionnement pour les ménages pauvres et modestes, et non entièrement substitutifs.

Le microcrédit personnel garanti est actuellement envisagé comme un moyen de boucler le financement de travaux. L'idée est intéressante mais des limites fortes existent. Elles doivent être dépassées. En effet, son modèle économique actuel ne permet pas de réaliser des volumes importants à l'échelle de la France. Les taux d'intérêt ne couvrent pas les frais de structure des établissements prêteurs (compte tenu des montants et des durées d'emprunts) qui n'ont donc pas intérêt à développer les volumes, même avec une garantie publique pour la moitié des encours¹³.

L'existence de tiers-financeurs représente une option intéressante. Les pouvoirs publics doivent cependant garder en tête que la rentabilité de travaux de rénovation n'est pas forcément au rendez-vous à moyen-terme, cela à cause d'un possible « effet-rebond » ou de travaux de qualité moyenne.

⇒ **Evaluer l'opportunité d'abonder le Fonds de Cohésion Sociale permettant l'octroi de microcrédits personnels ciblant les travaux de rénovation thermique, à condition de faire évoluer le modèle économique du microcrédit personnel.**

3.1.2.3. Ingénierie financière

Les montages financiers actuels pour le financement de travaux de rénovation thermique sont un casse-tête sans fin (critères d'éligibilité, délais de versement différents, financements croisés). Leur simplification est essentielle pour créer de la lisibilité pour les ménages et les opérateurs.

⇒ **Le Service Public de la Performance Energétique de l'Habitat devrait organiser la simplification des aides locales aux travaux.**

3.1.3. Coordonner les acteurs du logement, de l'environnement, du social et de la santé

D'une manière générale, la Croix-Rouge française plaide pour une efficience accrue des dispositifs sociaux. En matière de lutte contre la précarité énergétique, la coordination des acteurs sur les territoires (acteurs du logement, de l'action sociale associatifs, collectivités et acteurs privés du type fournisseurs d'énergie ou opérateurs de travaux) est une condition essentielle de réussite. L'absence de coordination des acteurs risque de laisser de côté les publics pauvres et modestes.

Le processus en cours de dissémination du dispositif SLIME (Service Local d'Intervention de Maitrise de l'Energie), piloté par le [CLER](#), est une excellente nouvelle. Les SLIME, comme la plateforme multi-partenaire de détection et d'orientation des personnes en situation de précarité énergétique mise en œuvre par le CCAS de Grenoble, permettent un accompagnement adapté aux situations individuelles.

L'article 12 de la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre pose les bases d'un Service Public de la Performance Energétique de l'Habitat. Ce "guichet unique" devra nécessairement être en lien avec les acteurs traitant la précarité – via un SLIME ou non. Ces acteurs sont les fournisseurs

¹³ 40 000 prêts ont été octroyés depuis 2006 toutes banques confondues, soit 92 millions d'euros.



d'énergie, les services sociaux départementaux et communaux, les associations, les professionnels en lien avec les personnes âgées, etc.

Le Plan quinquennal de lutte contre l'exclusion prévoit de développer un réseau de "Points Conseils Budget" afin de lutter contre le surendettement. Une relation devra être construite entre ces points conseil avec les SLIME ou, le cas échéant, directement avec le *guichet unique* de la performance énergétique.

⇒ **Encourager le développement de plateformes de type SLIME afin de coordonner l'ensemble des acteurs agissant dans le champ social, du logement, de l'environnement, voire de la santé.**

3.1.4. Préalables à une massification de la rénovation thermique des logements

Deux mesures préalables à la massification de la rénovation thermique des logements sont nécessaires à l'atteinte des objectifs sociaux de la politique de rénovation thermique. La première concerne le Diagnostic de Performance Energétique. L'unité de mesure du DPE est la consommation théorique d'énergie primaire d'un logement. Or il n'existe pas de corrélation entre la consommation d'1 kWhep et son coût final pour le ménage (double abonnement, pouvoir calorifique faible, etc.).

⇒ **Changer l'unité de mesure du Diagnostic de Performance Energétique : l'unité de mesure la plus pertinente serait l'€/m²/an.**

⇒ **Fiabiliser la filière diagnostiqueur en parallèle.**

La seconde mesure répond à la nécessité de mesurer l'effet-rebond et le mésusage des logements après la réalisation de travaux de rénovation.

⇒ **Faire régulièrement des évaluations d'impact de travaux de rénovation sur la consommation réelle des ménages.**

3.2. Changer les comportements et les usages : par quelles méthodes ?

Comme l'explique le Centre d'Analyse Stratégique¹⁴, « **on estime que la moitié de la consommation énergétique du logement dépend des caractéristiques techniques du logement (isolation, efficacité du bâtiment et de l'appareillage) et que l'autre moitié dépend des comportements de consommation** ».

Les incitations comportementales doivent donc compléter les dispositifs fiscaux, les aides et les réglementations.

Le ressort le plus utilisé pour influencer sur le comportement est le « signal-prix ». Pourtant, des actions complémentaires sont nécessaires si l'on souhaite réellement que la rénovation thermique des logements soit massive et efficiente, notamment pour les plus vulnérables.

Il s'agit, en amont des travaux, de convaincre du bien-fondé des travaux les ménages en difficulté et, en aval, de jouer sur les usages pour limiter l'effet-rebond¹⁵.

¹⁴ Comment limiter l'effet rebond des politiques d'efficacité énergétique dans le logement ? L'importance des incitations comportementales, CAS, Février 2013.

¹⁵ L'effet-rebond correspond à l'annulation des gains de performance énergétique permis par le progrès du fait d'une utilisation accrue des ressources.



3.2.1. Informer pour convaincre du bien-fondé des travaux d'efficacité énergétique

Convaincre du bien-fondé des travaux est une condition de réussite des politiques d'efficacité énergétique. Jusqu'alors, les campagnes publiques de communication sur la maîtrise de l'énergie utilisaient l'argument environnemental : la lutte contre le changement climatique est-il un argument suffisant pour déclencher le processus de travaux de rénovation thermique ?

Il semble qu'une communication basée sur **l'intérêt budgétaire et sanitaire** de lancer des travaux d'efficacité énergétique dans son logement serait plus à même de rencontrer les préoccupations premières des ménages en difficulté.

Il ne s'agit pas toutefois de créer des faux espoirs quant à la réduction systématique du budget par les travaux d'isolation compte tenu de l'effet rebond et des malfaçons, ce qui pourrait créer un bouche-à-oreille contreproductif. Tout au mieux, cela permet d'atténuer des hausses de prix dans l'avenir.

⇒ **Accompagner le déploiement des *guichets uniques* de la performance énergétique d'une campagne de communication mettant en avant les arguments budgétaires et sanitaires.**

3.2.2. Limiter l'effet-rebond en aval de la rénovation thermique

En aval de la rénovation thermique, l'action sur les usages est essentielle pour une baisse réelle de la facture. L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des appareils ne suffit pas. Les comportements de consommation annuleraient en effet 5 % à 50 % des gains¹⁶.

Une précaution doit cependant être émise : une partie de l'effet-rebond est due à une augmentation du confort dans le logement, confort qui pouvait être limité voire nul avant la rénovation. Ce gain de confort est incontournable et aucunement blâmable.

3.2.2.1. Adapter les équipements aux usagers

La conception des logements BBC, les équipements d'aide à la maîtrise de l'énergie (thermostats par exemple) ne sont pas nécessairement faciles à maîtriser. Par conséquent, les mésusages amènent les ménages à avoir des consommations d'énergie supérieures aux prévisions de gains énergétiques envisagés.

⇒ **Concevoir les équipements d'aide à la maîtrise de l'énergie dans le logement en lien direct avec les usagers en précarité énergétique.**

3.2.2.2. Encourager les économies en influant sur les comportements

Une confiance infinie en la rationalité de l'utilisateur serait naïve. Le signal-prix a ses limites. Dans la note précitée du Centre d'Analyse Stratégique, le rôle fondamental des incitations comportementales (les *nudges*) est rappelé. Les *nudges* sont des dispositifs visant à casser des freins psychologiques et à faire évoluer des pratiques ancrées, *les habitus*.

¹⁶ Comment limiter l'effet rebond des politiques d'efficacité énergétique dans le logement ? L'importance des incitations comportementales, CAS, Février 2013.



Des dispositifs mériteraient d'être déployés tels que la diffusion aux habitants, lors d'envoi des factures d'énergie, des informations sur la consommation moyenne des ménages du quartier. Un symbole indiquerait le positionnement du ménage par rapport à cette consommation moyenne (sous forme de smileys par exemple). Le retour d'informations en direct via le compteur (*feedback*) sur les postes et les niveaux de consommation est également un dispositif pertinent. Le déploiement des compteurs intelligents Linky pourrait être l'occasion de permettre un feedback en temps réel au ménage de sa consommation électrique par poste.

⇒ **Construire des dispositifs d'incitations comportementales (*nudges*) en utilisant les factures (comparaison avec le voisinage ou comparaison avec une consommation moyenne "économe") et en profitant du changement des compteurs (Linky pourrait offrir une interface pédagogique pour les consommateurs).**

4. Faire évoluer les pratiques et les offres des fournisseurs d'énergie

Les fournisseurs d'énergie sont confrontés quotidiennement à la précarité énergétique par l'incapacité de nombre de leurs clients à honorer leurs factures à temps. Les fournisseurs ne sont pas responsables de cette précarité. Cependant, **certaines pratiques peuvent aggraver la situation d'un ménage précaire** ou au contraire lui éviter d'entrer dans une spirale infernale. Ainsi, il est nécessaire que les fournisseurs d'énergie prennent leur part de responsabilité dans la lutte contre la précarité **énergétique en faisant évoluer certaines offres de services et pratiques commerciales**.

4.1. Accompagnement des clients en situation d'impayés

L'accompagnement des clients en situation d'impayés est essentiel dans la prévention de l'endettement et dans la prévention des coupures. Aujourd'hui, le travail d'accompagnement des clients en situation d'impayés par les fournisseurs d'eau et d'énergie est encadré par le décret du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau¹⁷.

Ce décret oblige les fournisseurs d'eau et d'énergie à conventionner avec les Conseils Généraux. Selon l'article 3, lorsqu'une partie de la dette est prise en charge par le FSL, le fournisseur est dans l'obligation de proposer un échéancier pour le règlement du solde de la dette du consommateur. L'article 11 impose à chaque fournisseur de désigner un correspondant « solidarité-précarité » pour les relations avec les services sociaux ainsi qu'avec des associations. Le correspondant « solidarité-précarité » peut être commun à plusieurs départements et à plusieurs fournisseurs.

Ce décret a l'avantage de créer une base d'action pour l'accompagnement des clients en situation d'impayés. Cependant, plusieurs lacunes peuvent être relevées. L'obligation d'échelonnement de la dette est uniquement valable pour les ayants droits du FSL. Par ailleurs, le niveau d'exigence en matière d'organisation du réseau de correspondants « solidarité-précarité » est très faible.

¹⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019325694>



- ⇒ Publier un nouveau décret visant à renforcer la structuration des réseaux de correspondants "solidarité-précarité" des fournisseurs.
- ⇒ Mener une concertation avec les fournisseurs d'eau et d'énergie sur la gestion et la prévention des impayés (notamment en cas de facture de régularisation), en coordination avec les futurs points conseils budget.

4.2. Adapter les pratiques commerciales et les offres de services

4.2.1. Pratiques commerciales pénalisantes

Des pratiques commerciales aggravent le poids de la dépense chez les clients pauvres et modestes, alors pris dans un cercle vicieux. L'application de frais pour un rejet de paiement par les fournisseurs d'énergie apparaît par exemple comme extrêmement pénalisante. Des frais allant de 15 euros à 30 euros peuvent s'appliquer autant de fois qu'une demande de prélèvement est effectuée, et rejetée. Ces frais de rejet sont facturés en plus des frais d'incidents bancaires.

- ⇒ Supprimer l'imputation de frais de rejet de paiement par les fournisseurs.

4.2.2. Elargir les offres de services

Les populations à revenus modestes peuvent avoir des besoins et/ou des difficultés particulières eu égard à la faiblesse et à l'irrégularité de leurs revenus. Les fournisseurs gagneraient à prendre en compte ces spécificités dans leurs offres. **Il ne s'agit pas de créer des offres pour les « pauvres », qui seraient stigmatisantes et inefficaces.**

Deux exemples d'offres de services méritant d'être modifiées : le choix des modes de paiement et le temps de prescription des factures de régularisation.

4.2.2.1. Limitation des modes de paiement

L'ensemble des modes de paiement ne sont pas proposés par certains fournisseurs ou alors leurs usages sont payants¹⁸. La possibilité de payer en cash, par exemple, est pourtant importante pour une certaine frange de public¹⁹. Détenir en cash leur budget mensuel permet à certains ménages de gérer leur budget de façon optimale. Le prélèvement automatique se généralise mais il ne convient pas à des ménages ayant besoin de plus de souplesse. Aujourd'hui par exemple, EDF permet à ses clients de régler leurs factures par mandat compte gratuitement (*Convention Cash Compte*). GDF est passé du mandat compte gratuit pour tous à la convention Efficash, qui est gratuit pour les clients aidés (TSS et aides FSL) et payant pour les autres (3,40 euros TTC).

¹⁸ La directive européenne 2009/72/CE du 13 juillet 2009, au point 1.d) de l'annexe 1, indique que les clients « disposent d'un large choix de modes de paiement, qui n'opèrent pas de discrimination induite entre clients »

¹⁹ Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté, CREDOC, février 2010. 6 % des ménages en situation de pauvreté (contre 1 % de l'ensemble des ménages) citent les mandats postaux comme moyens de paiement principalement utilisés (p. 61).



⇒ Offrir la possibilité d'utiliser l'ensemble des moyens de paiement existants (prélèvement automatique, CB, TIP, chèque, mandat compte) et rendre gratuite et souple (choix de la date de prélèvement par exemple) l'utilisation de chaque moyen de paiement.

4.2.2.2. Factures de régularisation

La loi sur la prescription commerciale²⁰ du 17 juin 2008 introduit une prescription de 2 ans pour les créances des commerçants pour vente de marchandises à des particuliers. Par conséquent, il est possible pour un fournisseur d'eau ou d'énergie d'émettre des factures de régularisation concernant les 2 dernières années de consommation. Il s'avère que ces rattrapages peuvent représenter une somme conséquente et donc une sortie de trésorerie importante à laquelle des ménages ne peuvent faire face. En 2007, les entreprises de l'énergie britanniques se sont engagées à ne faire des rattrapages que d'une année²¹.

⇒ Réduire le temps de prescription à une année pour les fournisseurs d'énergie et systématiser l'auto-relevé.

La liste de ces pratiques pénalisantes pour les clients vulnérables est loin d'être exhaustive. En prenant en compte les contraintes des ménages les plus vulnérables dans la construction d'offres universelles, les fournisseurs d'énergie font bénéficier à tous leurs clients d'une meilleure qualité de service. Cette démarche innovante est d'autant plus pertinente à initier que la société française se précarise à court et moyen terme, à commencer par les classes moyennes.

CONCLUSION

La précarisation énergétique de la société est en marche. Face à cet enjeu, l'ensemble des acteurs - publics et privés - ont une responsabilité et, heureusement, des possibilités d'actions. Un Plan national cohérent est plus que jamais souhaitable pour faire face à la précarité énergétique. Le débat sur la Transition Énergétique représente une occasion inédite de faire de ce sujet une priorité de l'agenda publique.

CONTACTS

CROIX-ROUGE FRANCAISE – Direction de l'Action Sociale

Fabien TOCQUE, Chef de projet "Précarité énergétique", Responsable Microcrédit Personnel et Inclusion bancaire

► 98 rue Didot - 75014 Paris ► téléphone : 01 44 43 14 29 ► mail : fabien.tocque@croix-rouge.fr

Soisic RIVOALAN, Chargée de projet "Précarité énergétique"

► 98 rue Didot - 75014 Paris ► téléphone : 01 44 43 58 54 ► mail : soisic.rivoalan@croix-rouge.fr

²⁰ Loi du 17 juin 2008 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019013696>

²¹ Code of Practice for accurate bills, p. 10 : <http://www.energy-uk.org.uk/publication/finish/43/411.html>



CINQ PROPOSITIONS CLES POUR LUTTER CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

L'ensemble des mesures présentées dans ce document sont complémentaires. Leur mise en œuvre conjointe est une condition de la réussite d'une politique de lutte contre la précarité énergétique. Cinq mesures principales pourraient structurer cette politique.

- 1. Interdire progressivement aux propriétaires bailleurs la location de passoires thermiques.** Pour cela intégrer progressivement la performance énergétique dans les critères d'insalubrité pour la location des logements, ainsi que dans les Règlements Sanitaires Départementaux. Intégrer en parallèle la performance thermique dans les critères de décence.
- 2. En remplacement des tarifs sociaux actuels, mettre en place un dispositif de solvabilisation couvrant conjointement les besoins en énergie dans le logement et les besoins en mobilité des ménages.** Le niveau de l'aide pourrait être déterminé en fonction du reste pour vivre des ménages.
- 3. Adapter les dispositifs de financement des travaux de rénovation thermique aux ménages pauvres et modestes (propriétaires occupants et propriétaires bailleurs) :** progressivité des subventions en fonction des ressources du ménage ; reste à charge abordable ; visibilité sur l'architecture de financement avant l'engagement des travaux ; simplification des montages financiers.
- 4. Intégrer des dispositifs d'incitations comportementales (*nudges*) aux politiques d'efficacité énergétique, parallèlement aux politiques de rénovation du bâti.** Exemple de *nudges* pertinents : incorporer aux factures des indicateurs pour se comparer sa consommation (avec celle de son voisinage ou avec des consommations de référence), *feedback* en temps réel de sa consommation (grâce au compteur ou à une boîte additionnelle)
- 5. Engager une évolution des pratiques commerciales et des offres de services des fournisseurs d'énergie :** renforcer la structuration des réseaux de correspondants "solidarité-précarité" ; supprimer l'imputation de frais de rejet de paiement par les fournisseurs ; réduire le temps de prescription à une année pour les fournisseurs d'énergie ; etc.