



Observatoire National de la Précarité Énergétique

**2010-2020 : 10 ANS APRÈS LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT,  
ANALYSE RETROSPECTIVE ET PROSPECTIVE DE L'EFFICACITÉ ET  
DE L'EFFICIENCE DES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA  
PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE**

**Panorama législatif et réglementaire et dispositifs de  
lutte contre la précarité énergétique**

**Phase 1/2**

**Novembre 2021**

Cet ouvrage a été coordonné par **Isolde DEVALIERE** (ADEME), en étroite collaboration avec **Cédric BAECHER**, **Fanny SOHUI**, **Marine LANET**, **Léonore BONNET** et **Apolline BOULAIRE** (Nomadéis).

L'ONPE tient à remercier l'ensemble de ses partenaires pour leur implication, et en particulier :

- **Suzanne DE CHEVEIGNE**, Association Nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB) ;
- **Danyel DUBREUIL**, CLER Réseau pour la transition énergétique ;
- **Marie MOISAN**, CLER Réseau pour la transition énergétique ;
- **Mathilde CLEMENT**, Ministère de la Transition écologique, Commissariat Général au Développement durable (CGDD) ;
- **Camille PARENT**, Ministère de la Transition écologique, CGDD ;
- **François BOULOT**, Secours Catholique ;
- **Audrey LASSAIRE**, ENEDIS ;
- **Maud TRUTTA**, ADEME ;
- **Caroline MAHE**, Ministère de la Transition écologique, Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) ;
- **Mathilde LEYGE**, Ministère de la Transition écologique, DGEC ;
- **Maud LEGROS**, Ministère de la Transition écologique, DGEC.



# Table des matières

Glossaire.....	6
<b>I. Objectifs et méthodologie de l'étude .....</b>	<b>9</b>
1. Objectifs de l'étude : dresser un bilan des dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique en France .....	9
2. Conduite de 6 entretiens avec des acteurs engagés dans la lutte contre la précarité énergétique.....	9
3. Méthodologie de la phase 1 : panorama législatif et réglementaire et dispositifs de lutte contre la précarité énergétique .....	11
1. Analyse des textes législatifs, réglementaires et stratégiques .....	11
2. Panorama des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique .....	12
3. Trois focus thématiques : analyse approfondie des champs lexicaux employés, de la pérennité des dispositifs créés et des publics ciblés.....	12
<b>II. Un panorama législatif, réglementaire et stratégique .....</b>	<b>14</b>
1. Un corpus multithématique porté par des acteurs institutionnels .....	15
1. Un cadre européen qui laisse une liberté d'interprétation importante aux États membres	15
2. Au niveau national : une base normative constituée de quatre lois clés .....	16
3. Des décrets d'application nécessaires à l'opérationnalisation des lois.....	17
4. Des objectifs nationaux détaillés par des plans, programmes et stratégies .....	18
5. Une réponse partielle apportée par des textes secondaires des politiques de lutte contre la précarité énergétique .....	19
2. Des mesures variées qui ne sont pas toujours opérationnelles .....	20
1. Un arsenal de mesures essentiellement incitatives .....	20
2. Des dispositions législatives insuffisantes pour assurer un suivi face à une problématique de non-recours au droit largement présente .....	24
3. Des mesures dont les cibles ne sont pas systématiquement spécifiées .....	28
4. Un budget et des moyens alloués non spécifiés ou instables .....	29
3. Une nécessaire combinaison d'approches pour traiter la précarité énergétique.....	30
1. Politiques sociales et politiques environnementales.....	30
2. Terrain, recherche et législation : des temporalités multiples .....	31
<b>III. Panorama des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique.....</b>	<b>32</b>

<b>1. Un panorama varié des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique .....</b>	<b>32</b>
1. <i>Des dispositifs soutenant des objectifs nationaux de rénovation énergétique.....</i>	32
2. <i>La lutte contre la précarité énergétique, objectif souvent secondaire des dispositifs .....</i>	36
3. <i>Des dispositifs nationaux portés majoritairement par les pouvoirs publics.....</i>	40
4. <i>Des dispositifs affichant des budgets et des nombres de cibles très variés .....</i>	41
5. <i>Un manque de suivi des dispositifs ne permettant pas d'évaluer leur contribution à la réduction de la précarité énergétique .....</i>	44
<b>2. Des dispositifs ciblant majoritairement les propriétaires occupants .....</b>	<b>46</b>
<b>Focus 1 : Les oubliés des politiques de lutte contre la précarité énergétique .....</b>	<b>48</b>
<b>IV. Évolution du traitement de la précarité énergétique.....</b>	<b>51</b>
<b>1. Trois grandes étapes dans l'élaboration des politiques de lutte contre la précarité énergétique sur la période 2010 - 2020 .....</b>	<b>51</b>
1. <i>Genèse du Grenelle pour l'environnement : préfiguration de la stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique.....</i>	51
2. <i>2010 - 2014 : la précarité énergétique devient une problématique officiellement et juridiquement définie, qui doit être intégrée dans les politiques nationales.....</i>	52
3. <i>2015-2017 : la lutte contre la précarité énergétique est définie comme un objectif clé de la transition énergétique .....</i>	54
4. <i>2018-2020 : la précarité énergétique comme indicateur de contexte pour assurer l'équité des politiques environnementales .....</i>	54
<b>Focus 2 : Évolution et disparition des dispositifs.....</b>	<b>58</b>
<b>2. Une multiplication des dispositifs pour mieux cibler leur action, qui complexifie leur lecture.....</b>	<b>59</b>
1. <i>Une multiplication croissante des dispositifs depuis 2010... ..</i>	59
2. <i>... qui conduit à une orientation difficile des ménages et renforce le besoin d'accompagnement .....</i>	60
<b>Focus 3 : Sémantique utilisée .....</b>	<b>62</b>
<i>Textes législatifs et stratégiques.....</i>	62
<i>Dispositifs de lutte contre la précarité énergétique .....</i>	64
<b>Bibliographie.....</b>	<b>66</b>
<b>1. Liste des textes règlementaires, législatifs et stratégiques étudiés traitant de la précarité énergétique.....</b>	<b>66</b>
<b>2. Ressources bibliographiques spécifiques relatives aux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique .....</b>	<b>67</b>
1. <i>Chèque énergie .....</i>	67
2. <i>Certificats d'économie d'énergie précarité énergétique .....</i>	67

3.	<i>Programme Habiter Mieux</i> .....	68
4.	<i>MaPrimeRénov'</i> .....	68
5.	<i>Médiation énergie bailleurs/locataires de la Métropole Européenne de Lille</i> .....	68
6.	<i>Compagnons Bâisseurs</i> .....	68
<b>3.</b>	<b>Autres ressources bibliographiques mobilisées au cours de la mission</b> .....	<b>69</b>
	<b>ANNEXE 1 : Classification des dispositifs identifiés lors de la phase 1 de l'étude par type d'aide</b> .....	<b>71</b>

# Glossaire

**ADEME** : [Agence de la transition écologique](#)

**ALUR** (loi) : [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#)

**ANAH** : [Agence Nationale de l'Habitat](#)

**ANCB** : [Association Nationale des Compagnons Bâisseurs](#)

**ANIL** : [Agence Nationale pour l'Information sur le Logement](#)

**ARA** : [Auto-Réhabilitation Accompagnée](#)

**ASE** : [Aide à la Solidarité Energétique](#)

**BRDE** : Bas Revenu Dépenses Élevés (indicateur)

**CAF** : [Caisse d'Allocation Familiale](#)

**CCAS** : Centre Communal d'Action Sociale

**CEE** : [Certificat d'Economie d'Energie](#)

**CIDD** : Crédit d'Impôt Développement Durable

**CITE** : [Crédit d'Impôt Transition Energétique](#)

**CGDD** : [Commissariat Général au Développement Durable](#)

**CNTE** : [Conseil National de la Transition Ecologique](#)

**CREDOC** : [Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie](#)

**CSPE** : Contribution au Service Public de l'Électricité

**CSTB** : [Centre Scientifique et Technique du Bâtiment](#)

**DALO** (loi) : [Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale](#)

**DPE** : [Diagnostic de Performance Energétique](#)

**Eco-PTZ** : [Éco-Prêt à taux zéro](#)

**EDF** : [Electricité de France](#)

**ENL** : Enquête Nationale Logement

**ELAN (loi) :** [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#)

**FAP :** [Fondation Abbé Pierre](#)

**FART :** [Fonds d'Aide à la Rénovation Thermique](#)

**FSL :** Fonds de Solidarité pour le Logement

**LEC :** [Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat](#)

**LTECV :** [Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#)

**MNE :** [Médiateur National de l'Energie](#)

**MSA :** [Mutualité Sociale Agricole](#)

**MTE :** Ministère de la Transition écologique

**ONPE :** [Observatoire National de la Précarité Energétique](#)

**PDALPD :** Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées

**PIG :** Programme d'Intérêt Général

**PNSE :** [Plan National Santé Environnement](#)

**PTRE :** Plateformes Territoriales de la Rénovation Energétique

**PPE :** [Programmation Pluriannuelle de l'Energie 2019-2028](#)

**PREB :** [Plan de Rénovation Energétique des Bâtiments 2018](#)

**PREH :** Plan de Rénovation Energétique de l'Habitat 2013

**PUCA :** [Plan Urbanisme Construction Architecture](#)

**RGE :** Reconnu Garant de l'Environnement (label)

**RTAA DOM :** [Réglementation Thermique, Acoustique et Aération pour les Départements et régions d'Outre-Mer](#)

**RT :** Réglementation Thermique 2012

**RE :** [Réglementation Environnementale 2020](#)

**SLIME (programme) :** [Service Local pour la Maîtrise de l'Energie](#)

**SNBC :** [Stratégie Nationale Bas Carbone 2015](#) et [Stratégie Nationale Bas Carbone 2020](#)

**SNTEDD :** [Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020](#)

**SPEEH :** Service Public de la Performance Energétique de l'Habitat

**TEE\_3D\_8** : Indicateur du Taux d'Effort Énergétique calculé annuellement par le CGDD

**TICFE** : Taxe Intérieure sur la consommation Finale d'Électricité

**TICGN** : Taxe Intérieure de consommation sur le Gaz Naturel

**TICPE** : Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Énergétiques

**TPN** : Tarif de Première Nécessité (électricité)

**TSS** : Tarif Spécial de Solidarité (gaz)



# I. Objectifs et méthodologie de l'étude

## 1. Objectifs de l'étude : dresser un bilan des dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique en France

Dix ans après le **Grenelle de l'environnement** et l'inscription dans la loi du concept de **précarité énergétique**, l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) souhaite réaliser un **bilan des politiques** qui ont été mises en place pour lutter contre ce phénomène de l'année 2010 à l'année 2020. Cette étude vise à **comprendre comment a été abordée la notion de précarité énergétique** durant la décennie, et à **analyser les différents dispositifs** mis en place. Les enseignements tirés de ce travail ont permis à l'ONPE **d'élaborer des pistes de recommandations** en vue de l'élaboration d'un « plan national de lutte contre la précarité énergétique ».

## 2. Conduite de 6 entretiens avec des acteurs engagés dans la lutte contre la précarité énergétique

Afin compléter le panorama de l'environnement et de l'évolution de la précarité énergétique avec des regards d'experts engagés sur la thématique de la précarité énergétique, **6 entretiens qualitatifs** ont été menés auprès d'un panel diversifié d'acteurs. L'objectif visé était de recueillir leurs **témoignages** sur ces dix dernières années de lutte contre la précarité énergétique, ainsi que leur **compréhension des différentes approches** suivies par les politiques publiques. Leurs **avis sur les dispositifs** évalués lors de la phase 2 de l'étude ont également été retranscrits. Le panel interrogé se compose à la fois **d'acteurs institutionnels** (pour leur vision transversale du sujet), **académiques** (pour leur expertise), et **associatifs** (pour leur expérience du terrain) :

### 1. Pierre-Laurent HOLLEVILLE, Chargé de mission rattaché à la Direction Générale du médiateur national de l'énergie.

Le médiateur national de l'énergie (MNE) est une autorité publique indépendante, ayant pour mission de proposer des solutions amiables aux litiges avec les entreprises du secteur de l'énergie, et d'informer les consommateurs d'énergie sur leurs droits. Bien qu'il ne s'agisse pas de son cœur de métier, le MNE est amené à traiter des situations de précarité énergétique.

**2. Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER, et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT.**

Le CLER - Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables) - est une association française agréée pour la protection de l'environnement, et créée en 1984. Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie, et plus largement la transition énergétique. Elle est engagée depuis de longue date dans la lutte contre la précarité énergétique et porte plusieurs dispositifs (Réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement, Réseau des espaces Infos-Énergie, etc.)

**3. Alain DE QUERO, ancien Directeur de l'action territoriale de l'Anah, et Mohamed AYADI, ancien Responsable du Programme Habiter Mieux.**

L'Anah (Agence Nationale de l'Habitat) a créé fin 2010 le programme Habiter Mieux, axé sur la rénovation thermique des logements à destination des ménages en situation de précarité énergétique.

**4. Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique à l'ONPE.**

L'ONPE (Observatoire National de la Précarité Énergétique), créé en 2011, est un outil d'observation et un instrument d'analyse des politiques publiques de lutte contre la précarité énergétique au service des acteurs nationaux et territoriaux. Il suit l'évolution du phénomène et évalue l'ensemble des politiques publiques qui lui sont associées.

**5. Manuel DOMERGUE, Directeur d'étude à la Fondation Abbé Pierre, et François BOULOT, Chargé de mission précarité énergétique au Secours Catholique.**

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (FAP), reconnue d'utilité publique le 11 février 1992, lutte contre le mal-logement. Le Secours Catholique, association à but non lucratif créée le 8 septembre 1946, traite toutes les problématiques entrant dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion. Ces deux structures proposent des actions concrètes pour accompagner les ménages en situation de précarité énergétique (conseil juridique, montage de dossier pour obtenir des aides publiques, sensibilisation, etc.).

**6. Mathilde LEYGE, Cheffe de projet efficacité énergétique au ministère de la Transition écologique (MTE), Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC)**

La direction générale de l'énergie et du climat, mise en place en 2008, a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique. Le ministère de la Transition écologique encadre notamment le dispositif des Certificats d'Economie d'Énergie (CEE).

### 3. Méthodologie de la phase 1 : panorama législatif et réglementaire et dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

#### 1. Analyse des textes législatifs, réglementaires et stratégiques

Dans le cadre de cette étude, les différents textes législatifs, réglementaires et stratégiques portant sur la question de la précarité énergétique ont été recensés. **16 textes clés** adoptés entre 2010 et 2020 ont ainsi été dénombrés. Il s'agit de **lois**, définissant les différentes approches privilégiées pour lutter contre ce phénomène, ainsi que de leurs **décrets d'application**. Plus d'une centaine de décrets d'application relatifs à chacune de ces lois pouvant être recensés, il n'a donc pas semblé possible de les étudier dans leur exhaustivité dans le cadre de la présente étude. Ainsi, seuls les décrets d'application de ces lois introduisant un dispositif ou une mesure essentielle pour lutter contre la précarité énergétique et non préalablement spécifié dans la loi ont été analysés. L'analyse a été élargie aux **programmes, plans et stratégies** traitant également de la question de la précarité énergétique. Bien qu'ils n'aient pas de valeur juridique sur la période d'étude, ils découlent souvent d'une loi qu'ils visent à opérationnaliser.

Chaque texte a été analysé selon **différents critères**. Dans un premier temps, les **informations générales** ont été collectées : type de texte, nom, porteur, date d'adoption ou de promulgation, statut actuel, articulation avec d'autres textes réglementaires, évolutions du texte dans le temps, et objectif général. Ensuite, une **analyse approfondie des mesures proposées** a été menée afin d'évaluer leur degré d'opérationnalité (budget associé, dispositif de suivi associé, etc.). Une attention particulière a été portée sur **l'articulation entre ces textes**, ainsi que sur **l'évolution du traitement de la précarité énergétique au cours des années**. Par ailleurs, **certains textes ne mentionnent pas spécifiquement la précarité énergétique**, mais contiennent des mesures permettant de **réduire les consommations énergétiques des bâtiments** ou de **lutter contre la pauvreté**. Ces textes qui par la suite sont appelés « textes secondaires », peuvent donc avoir un effet bénéfique sur les ménages en situation de précarité énergétique. Ainsi, parmi les textes réglementaires s'inscrivant dans une dynamique sociale ou environnementale adoptés au cours de la période d'étude, **les 6 apparaissant comme les plus structurants** ont été sélectionnés : les réglementations thermiques permettant d'encadrer les consommations des bâtiments (3 textes), les stratégies ou plans nationaux permettant de massifier la rénovation (1 texte), les stratégies ou plans nationaux visant à réduire la pauvreté (1 texte), et les lois visant à lutter contre le mal logement (1 texte). Pour ces textes secondaires des politiques de lutte contre la précarité énergétique, une sélection d'**informations essentielles** a été analysée (type de texte, nom, porteur, date d'adoption ou de promulgation, statut actuel, articulation avec d'autres textes réglementaires, évolutions du texte dans le temps, et objectif général). Enfin, afin de mieux comprendre l'influence des politiques européennes sur la législation française en matière de précarité énergétique,

les 2 directives et les 2 paquets législatifs en lien avec la thématique de l'étude ont été analysés, selon les mêmes critères que ceux retenus pour les textes secondaires. La liste des documents étudiés au cours de l'étude se trouve dans la [bibliographie](#).

## 2. Panorama des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

Dans le cadre de cette étude, un panorama des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique a été dressé. Pour se faire, les **49 dispositifs** actifs durant tout ou partie de la période 2010-2020 et dont l'action se décline à l'échelle nationale ont été recensés. Ces dispositifs ont été analysés en détail selon **38 critères**, précisant notamment **l'articulation entre les différents dispositifs** de lutte contre la précarité énergétique, les **cibles et conditions d'éligibilité** de chaque dispositif, ainsi que la **sémantique employée** dans leur présentation officielle.

L'analyse des données collectées sur ces dispositifs a ainsi permis d'étudier dans quelle mesure le traitement de la précarité énergétique a évolué au cours de la décennie 2010 – 2020 (nombre et ampleur des dispositifs déployés, ménages ciblés, moyens alloués, approches retenues, etc.)

## 3. Trois focus thématiques : analyse approfondie des champs lexicaux employés, de la pérennité des dispositifs créés et des publics ciblés

### 1. Étude du ciblage des politiques de lutte contre la précarité énergétique depuis 10 ans

Une étude spécifique des **publics visés** par les politiques et dispositifs de lutte contre la précarité énergétique a été conduite. Elle met en lumière les publics les plus ciblés par les mesures nationales, et s'intéresse par effet miroir aux « **oubliés de la précarité énergétique** »<sup>1</sup>, c'est-à-dire aux **ménages concernés par la précarité énergétique mais qui ne sont pas éligibles aux dispositifs créés**. Cette analyse vise à identifier les **cibles prioritaires des futurs outils de lutte contre la précarité énergétique**.

La caractérisation des « oubliés » se fait grâce à une analyse déductive d'un point de vue **structurel**, en étudiant les conditions d'éligibilité des dispositifs, et d'un point de vue **factuel**, en demandant notamment aux acteurs interrogés lors d'entretiens (voir section I.2. Conduite de 6 entretiens avec des acteurs engagés dans la lutte contre la précarité énergétique) si les bénéficiaires des dispositifs correspondent en effet aux cibles annoncées par leurs porteurs. Cette caractérisation des « oubliés » est

---

<sup>1</sup> Terme popularisé par Marie Moisan, Responsable de projets Précarité Énergétique au CLER, dans la publication Précarité énergétique : lutter contre un mal grandissant, CLER Infos, Hiver 2016 : <https://cler.org/wp-content/uploads/2017/10/CI113-BD.pdf>

approfondie en phase 2 de l'étude, grâce à l'analyse détaillée de 6 dispositifs de lutte contre la précarité énergétique.

## **2. Suivi et analyse des créations et disparitions de dispositifs de lutte contre la précarité énergétique**

Parmi les différents dispositifs recensés sur les 10 dernières années, ce focus porte plus particulièrement sur les mesures **ayant existé puis disparu, ou ayant subi des modifications entre 2010 et 2020**. L'analyse interroge particulièrement sur les raisons de ces évolutions et leurs conséquences. Elle est approfondie en phase 2 de l'étude, grâce à l'analyse détaillée de 6 dispositifs de lutte contre la précarité énergétique.

## **3. Analyse sémantique de l'évolution de la lutte contre la précarité énergétique de 2010 à 2020**

Un troisième focus thématique portant sur une **analyse sémantique** est réalisé, afin de mettre en lumière l'évolution des champs lexicaux utilisés pour décrire la précarité énergétique et les mesures associées depuis 2010. Pour cette analyse, une **veille multicanale** a été réalisée (rapports d'études, textes de lois, rapports préparatoires, etc.), complétée par l'analyse plus détaillée d'une **sélection de termes** adoptés dans le cadre de la lutte contre le phénomène, comme par exemple celui de « vulnérabilité énergétique ». Elle s'attache à déterminer si le terme « précarité énergétique » est spécifiquement mentionné, et si des termes connexes sont utilisés (« ménages modestes », « ménages précaires », « ménages vulnérables », etc.). Les **conditions d'utilisation des différents termes** sont également analysées : qui les emploie ? Dans quel contexte ? Avec quel objectif ? Pour désigner quel type de situation ? Cette analyse vise à déterminer si la sémantique a évolué ou non au cours de la période étudiée, et si oui, à qualifier cette évolution.

## II. Un panorama législatif, réglementaire et stratégique

Les politiques françaises de lutte contre la précarité énergétique sont constituées de **différents types de textes**, à portées normative, réglementaire et stratégique multiples. Ils présentent ainsi une **valeur juridique différente**, mais également un **degré d'opérationnalité variable**. Portés par le gouvernement, **aucun n'est entièrement dédié à la problématique de la précarité énergétique** : les textes abordent le phénomène *via* **différents prismes**, et l'intègrent à des thématiques plus larges (pauvreté, mal-logement, coût de l'énergie, etc.). Si certains de ces textes prévoient des **mesures concrètes**, la lutte contre la précarité énergétique y est souvent uniquement mentionnée comme un **objectif national à atteindre**, et ne s'accompagne pas toujours d'un plan d'action détaillé. Le **manque de mesures de suivi des dispositifs** ainsi que **du phénomène de précarité énergétique lui-même** explique en partie pourquoi ces textes ne sont pas toujours opérationnels et ne ciblent pas toujours un public précis.

# 1. Un corpus multithématique porté par des acteurs institutionnels

## 1. Un cadre européen qui laisse une liberté d'interprétation importante aux États membres

Les politiques françaises sont influencées, voire conditionnées, par le droit communautaire européen, notamment dans le domaine de l'énergie. La **directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments**<sup>2</sup>, dévolue aux États membres la mission de déterminer des seuils de performance énergétique minimaux pour les bâtiments afin de contribuer à la réalisation des engagements européens en matière de réduction des consommations énergétiques (moins 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990). La réglementation thermique de 2012 correspond à la traduction dans le droit français de cette obligation.

De plus, le **troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie** de 2009<sup>3</sup>, ainsi que le **paquet « une énergie propre pour tous les Européens »**<sup>4</sup> qui le révisé en 2016, visent à encadrer le marché de l'énergie de l'Union européenne, afin d'assurer une meilleure protection des consommateurs. Ils imposent notamment aux États membres d'adopter des mesures de lutte contre la précarité énergétique, mais leur laissent la liberté de choisir le contenu des dispositions à mettre en œuvre selon les orientations nationales. De même, la **directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique**<sup>5</sup> les oblige à mettre en place des mesures d'efficacité énergétique, en priorité à destination des ménages en situation de précarité énergétique.

---

<sup>2</sup> Directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:fr:PDF>

<sup>3</sup> Directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:fr:PDF>

Directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:fr:PDF>

<sup>4</sup> Paquet "une énergie propre pour tous les Européens" [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Searchresult&WT.ria\\_c=null&WT.ria\\_f=3608&WT.ria\\_ev=search](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=null&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search)

<sup>5</sup> Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=SV>

Toutefois, la nature et les modalités de mise en œuvre de ces mesures sont laissées à leur libre appréciation.

Les documents cadres européens exigent donc la mise en place de **dispositions pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments** ainsi que la **prise en compte de la précarité énergétique dans les politiques énergétiques** des États membres, **sans imposer de mesures concrètes** pour une résorption efficace du phénomène.

De même, ces textes n'incluent **pas de définition unifiée de la précarité énergétique n'y d'indicateur** permettant un suivi du phénomène au niveau européen.

## **2. Au niveau national : une base normative constituée de quatre lois clés**

**Quatre lois clés** définissent les orientations nationales en matière de lutte contre la précarité énergétique, et instaurent des mesures spécifiques pour répondre à cette problématique :

1. La **loi portant engagement national pour l'environnement**<sup>6</sup>, dite loi Grenelle II et adoptée le 12 juillet 2010, établit une définition officielle de la précarité énergétique ;
2. 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**<sup>7</sup>, dite loi Brottes et adoptée le 15 avril 2013, intègre la question de la précarité énergétique dans les politiques de l'énergie ;
3. La **loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**<sup>8</sup>, dite loi ALUR et adoptée le 24 mars 2014, inscrit la précarité énergétique dans les **politiques du logement** ;
4. La **loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte loi (LTECV)**<sup>9</sup>, adoptée le 17 août 2015, affirme la lutte contre la précarité énergétique comme un **objectif clé de la transition énergétique**.

Elles instaurent des objectifs et des mesures concourant à la réduction des situations de précarité énergétique, et intègrent cette problématique parmi les priorités gouvernementales.

---

<sup>6</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022470434/>

<sup>7</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000027310001/>

<sup>8</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000027310001/>

<sup>9</sup> La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte loi <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>



De plus, la **loi Énergie Climat** (LEC)<sup>10</sup>, adoptée le 8 novembre 2019, bien que ne mentionnant pas le terme de précarité énergétique, introduit un certain nombre de mesures susceptibles d’avoir un impact sur le phénomène : rénovation des logements, éradication des passoires thermiques, etc.

Ces différentes lois sont portées par plusieurs **ministères**, – notamment par les ministères en charge de l’environnement, du logement et des solidarités –, témoignant du **caractère multifactoriel du phénomène** de précarité énergétique, ainsi que de la nécessité de prévoir des dispositifs de natures variées. Les **collectivités territoriales** disposent également d’un rôle prépondérant dans l’application locale de la loi, et sont des acteurs incontournables de la bonne application des orientations définies par le gouvernement.

### 3. Des décrets d’application nécessaires à l’opérationnalisation des lois

Par ailleurs, l’**opérationnalisation des lois** et des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique est rendue possible par l’adoption de **décrets d’application** qui précisent les modalités pratiques de mise en œuvre des mesures préfigurées par le texte législatif. Dans le cadre de cette étude, seuls les décrets d’application des lois citées précédemment, introduisant un dispositif ou une mesure non spécifiée dans la loi mais essentiel pour lutter contre la précarité énergétique, ont été analysés :

- **Le décret n°2013-1031**<sup>11</sup> découlant de la loi Brottes et précisant les modalités d’extension des tarifs sociaux de l’énergie ;
- **Le décret n°2014-274**<sup>12</sup> également lié à la loi Brottes et visant à interdire les réductions de puissance pour les personnes bénéficiant des tarifs sociaux de l’énergie en cas d’impayés pendant la trêve hivernale ;
- **Le décret n°2017-132**<sup>13</sup>, prévu par la LTECV, et intégrant la performance énergétique parmi les

---

<sup>10</sup> Loi n°2019-1147 relative à l’énergie et au climat

<https://circulaires.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039355955/2020-11-17/>

<sup>11</sup> Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux de l’électricité et du gaz naturel <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028200044/>

<sup>12</sup> Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d’impayés des factures d’électricité, de gaz, de chaleur et d’eau <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028664871>

<sup>13</sup> Décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l’article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034165655/>

critères de décence d'un logement, dit « **décret décence** ».

Ces décrets sont rédigés par l'administration, le plus souvent par les **ministères** en charge de la mise en œuvre de la loi qu'ils précisent.

#### **4. Des objectifs nationaux détaillés par des plans, programmes et stratégies**

La mise en place des politiques de lutte contre la précarité énergétique de la dernière décennie a été également jalonnée par différents **plans et stratégies**. Bien que **non contraignants et sans valeur normative**, ces documents présentent les grandes orientations et les objectifs nationaux dans différents domaines liés à la précarité énergétique. Ils contiennent **peu de mesures précises et opérationnelles ni d'objectif spécifiquement dédié à la réduction de la précarité énergétique**, mais apportent un éclairage sur les ambitions gouvernementales et les différentes approches suivies pour lutter contre le phénomène. Ainsi, le **Plan de rénovation énergétique de l'habitat de 2013** et le **Plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018**<sup>14</sup> encadrent la politique de rénovation nationale et ambitionnent de réduire les consommations énergétiques du bâti. Ces documents contiennent tous deux des objectifs de rénovation spécifiques aux logements occupés par des « ménages à revenus modestes » et « en situation de précarité ».

De plus, la **Stratégie nationale de transition écologique vers un Développement durable (SNTEDD)**<sup>15</sup> de 2015, ainsi que le **Plan Climat de 2017**<sup>16</sup>, sont des documents programmatiques qui détaillent les engagements du **gouvernement** en matière de transition énergétique, et contiennent ainsi des mesures visant spécifiquement les ménages les plus modestes. De même, la **Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté de 2018**<sup>17</sup> précise les différents outils mis en place par l'État pour lutter contre la précarité sous toutes ses formes, y compris contre la précarité énergétique. Enfin,

---

<sup>14</sup> Plan de rénovation énergétique des bâtiments, Octobre 2018

[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique\\_0.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf)

<sup>15</sup> Stratégie Nationale de Transition écologique vers un développement durable 2015-2020

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNTEDD%20-%20La%20strat%C3%A9gie.pdf>

<sup>16</sup> Plan Climat, Juillet 2017 <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat.pdf>

<sup>17</sup> Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Octobre 2018 [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_pauvrete\\_vfhd.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_pauvrete_vfhd.pdf)

la **Stratégie Nationale Bas Carbone de 2015**<sup>18</sup> et sa **nouvelle version de 2020**<sup>19</sup> définissent les dispositions permettant d'atteindre les objectifs fixés par la LTECV. Elles sont complétées par la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)<sup>20</sup>, qui recense les dispositifs permettant de lutter contre la précarité énergétique et d'assurer une politique de l'énergie équitable. Le contenu des textes est développé dans les sections suivantes (notamment dans la section II.2.1). Ces différentes stratégies et plans, **rédigés par le gouvernement**, requièrent le soutien des **acteurs publics locaux** pour leur concrétisation.

## **5. Une réponse partielle apportée par des textes secondaires des politiques de lutte contre la précarité énergétique**

Il convient également de souligner qu'au-delà de ces textes au sein desquels une section plus ou moins importante est dédiée à la problématique de la précarité énergétique, **d'autres documents législatifs et réglementaires concourent également à la réduction du phénomène sans le mentionner explicitement**. En effet, ils apportent une **réponse partielle** à cette problématique en s'intéressant à l'un de ses aspects. Certains, à l'instar de la **loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique**<sup>21</sup>, prévoient des dispositifs permettant de **lutter contre le mal-logement**, un phénomène qui peut être facteur de précarité énergétique. D'autres textes se focalisent sur les **consommations énergétiques** des logements. Par exemple, les différentes **réglementations thermiques**<sup>22</sup>, ainsi que le **volet rénovation énergétique du Plan de relance** présenté par le Gouvernement français le 4 septembre 2020<sup>23</sup>, visent l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments. Ils contribuent donc à la

---

<sup>18</sup> Stratégie Nationale Bas Carbone 2015

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Strategie%20nationale%20bas%20carbone.pdf>

<sup>19</sup> Stratégie Nationale Bas Carbone 2020 [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25\\_MTES\\_SNBC2.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf)

<sup>20</sup> Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Programmation%20pluriannuelle%20de%20l%27e%CC%81nergie.pdf>

<sup>21</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037639478/>

<sup>22</sup> Réglementation thermique acoustique aération (RTAA DOM) de 2010, Réglementation thermique de 2012 ainsi que la future Réglementation Environnementale de 2020

<sup>23</sup> Plan de relance – Volet rénovation énergétique, 4 septembre 2020 <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/renovation-energetique>

réduction de la précarité énergétique grâce à des mesures ciblant les caractéristiques des logements, mais ne s'intéressent pas à la situation des ménages qui les occupent. A l'inverse, les **nouvelles mesures de la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté**, ajoutées à la suite de la crise sanitaire de 2020, participent à la réduction de la pauvreté, et donc de la précarité énergétique, sans pour autant prendre en compte le niveau des dépenses en énergie des ménages. Ainsi, bien qu'ils ne traitent pas directement du phénomène, ces textes secondaires de la politique de lutte contre la précarité énergétique apportent néanmoins des outils pertinents (ex : introduction de seuils relatifs à la performance énergétique minimale des nouveaux bâtiments, instauration du principe d'opposabilité du Diagnostic de Performance Énergétique, mise en place nouveaux outils financiers, etc.).

## 2. Des mesures variées qui ne sont pas toujours opérationnelles

### 1. Un arsenal de mesures essentiellement incitatives

#### Rapport Pelletier : préfiguration des mesures de lutte contre la précarité énergétique

Le Rapport Pelletier, rédigé par Philippe PELLETIER en 2009<sup>24</sup>, préfigure la stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle. Il présente **9 mesures clés pour éradiquer la précarité énergétique en France** :

1. **Inscrire dans la loi** la lutte contre la précarité énergétique pour définir un cadre d'action ;
2. Créer un **observatoire** pour connaître et évaluer, donner un appui au pilotage national ;
3. Créer un bouclier énergétique à maintenir et renforcer : un **chèque énergie** pour aider les ménages à faire face aujourd'hui aux dépenses d'énergie ;
4. Inscrire la **performance thermique** dans les textes incidence/insalubrité pour lutter contre les passoires énergétiques et le **lien avec les dispositifs santé** (PNSE/PRSE - plan national santé environnement/plan régional santé environnement) ;
5. Mettre en œuvre **localement** un volet de lutte contre la précarité énergétique dans les PDALPD ;
6. Aller à la rencontre des personnes avec des **visites à domicile** pour mieux lier repérage des situations et action sur les logements : atteindre l'équivalent de 60 000 visites domiciliaires par an ;
7. Généraliser et renforcer les **Fonds locaux** de lutte contre la précarité énergétique pour mieux

<sup>24</sup> Groupe de travail Précarité énergétique, Plan Bâtiment Grenelle, Rédigé par Alain de QUERO et Bertrand LAPOSTOLET, Présenté par Philippe PELLETIER, 15 décembre 2009

[http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport\\_prekarite\\_energetique\\_decembre\\_2009.pdf](http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport_prekarite_energetique_decembre_2009.pdf)

coordonner les actions et accompagner le ménage jusqu'à la réalisation de travaux ;

8. Soutenir ces fonds locaux par un dispositif national de **chèque vert travaux économes** pour aider les ménages à rendre leur logement performant ;
9. Permettre un meilleur accès au crédit pour les plus modestes.

Dix ans après la publication de ce rapport, il apparaît que **la majorité des mesures préconisées a été mise en œuvre**. Si les dispositifs mis en place diffèrent parfois des propositions initiales, **la philosophie générale est néanmoins conservée** : des mesures ponctuelles ont été instaurées, couplées à des aides durables, tandis qu'une définition officielle de la précarité énergétique a été adoptée.

## **1. Des mesures ponctuelles : des aides conjoncturelles pour les situations de précarité énergétique**

Afin d'apporter des **réponses concrètes et immédiates aux personnes en situation de précarité énergétique**, plusieurs mesures ont été adoptées. Elles visent à aider les ménages concernés à payer leurs factures d'énergie et à mieux les protéger en cas de défaut de paiement. L'une des premières mesures ponctuelles adoptées au cours de la période 2010-2020 est le renforcement du dispositif de **trêve hivernale**, instauré par l'article 19 de la loi Brottes et son décret d'application n°2014-274, qui permet d'empêcher la réduction de puissance des ménages bénéficiaires de tarifs sociaux de l'énergie en cas d'impayés, mesure désormais valable pour les ménages bénéficiaires du chèque énergie. Il s'agit, selon le médiateur national de l'énergie (MNE)<sup>25</sup>, d'un dispositif très efficace pour protéger les ménages en situation de précarité énergétique et qui semble particulièrement bien appliqué, car le MNE est rarement saisi pendant cette période pour des coupures d'énergie. La loi Brottes instaure également *via* son article 7 et le décret n°2013-103, **l'élargissement des tarifs sociaux de l'énergie** à de nouveaux bénéficiaires. Ce dispositif, qui permettait aux ménages les plus modestes de payer leur énergie à un coût réduit, a ensuite été remplacé en 2018 par le **chèque énergie** (conformément aux dispositions de la LTECV), afin d'apporter une protection plus importante et plus équitable aux ménages modestes en permettant notamment le paiement des factures quelle que soit le type d'énergie utilisé. Ce nouvel outil présente un intérêt supplémentaire car il permet également de contribuer au financement de travaux d'énergie, bien que cette utilisation demeure aujourd'hui marginale.

## **2. Des aides durables : pour mieux anticiper les risques de situations de précarité énergétique et réduire sur le long-terme les consommations énergétiques des bâtiments**

De nombreuses mesures ont été adoptées au cours de la dernière décennie afin de traiter les causes de la

---

<sup>25</sup> Entretien avec Pierre-Laurent HOLLEVILLE, Chargé de mission rattaché à la Direction Générale du Médiateur de l'énergie, le 26 novembre 2020.

précarité énergétique. Les **Certificats d'Économie d'Énergie** (CEE), créés par l'article 78 de la loi Grenelle II, permettent ainsi le financement de différents dispositifs ayant pour objectif la réalisation d'économies d'énergie. L'article 30 de la LTECV a instauré une nouvelle catégorie de CEE, les **CEE précarité énergétique**, spécifiquement dédiés aux économies d'énergie au bénéfice de ménages en situation de précarité énergétique. La plupart des dispositifs financés dans ce cadre visent à traiter les causes de la précarité énergétique. Ils permettent, par exemple, de financer des opérations de rénovation de l'habitat.

De plus, différentes mesures visant à **mieux informer les ménages sur les consommations énergétiques des bâtiments** ont été mises en place. **L'article 179 de la loi ELAN** introduit notamment **l'opposabilité du DPE** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 : il renforce le pouvoir du DPE en affirmant le droit des ménages (occupants, locataires, acquéreurs) d'obtenir réparation en cas de manquement, faute ou erreur d'un diagnostiqueur immobilier lors de l'établissement du DPE. De plus, l'article 13 de la LEC modifie le Code de l'énergie afin de faciliter l'accès aux données de consommation pour les ménages bénéficiant du chèque énergie, tandis que l'article 20 de cette même loi rend obligatoire **l'intégration des dépenses énergétiques théoriques dans le DPE**. Au-delà d'informer les ménages sur les consommations énergétiques des bâtiments, cette mesure permet également de **mieux cibler les logements les plus énergivores et d'identifier les besoins en rénovation**.

**L'accélération de la rénovation** est effectivement l'une des priorités des politiques de lutte contre la précarité énergétique, car elle permet la réduction des consommations énergétiques des bâtiments. Des **objectifs de rénovation spécifiques aux logements occupés par des ménages modestes** ont ainsi été définis dans différents documents législatifs<sup>26</sup> et stratégiques<sup>27</sup>. Des **objectifs de rénovation ont également été déterminés pour les « passoires thermiques »**, qui peuvent être facteurs de précarité énergétique : le Plan Climat de 2017 ambitionne leur éradication en 10 ans. Afin d'accompagner la rénovation des bâtiments et de mener à bien ses engagements, l'État a également créé différents **services d'aide à la rénovation**, qui renforcent le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre la précarité énergétique. La loi Brottes a ainsi créé (mais sans le définir précisément) le **Service Public de la Performance Énergétique de l'Habitat** (SPEEH), tandis que l'article 22 de la LTECV a instauré les **Plateformes Territoriales de la Rénovation Énergétique** (PTRE). Ces deux dispositifs ont vocation à conseiller les ménages et à les orienter vers les solutions de rénovation et de financement les plus adaptées à leur situation. Ils ne ciblent cependant pas spécifiquement les ménages en situation de

---

<sup>26</sup> 250 000 logements par an à partir de 2017 selon l'article 3 de la LTECV

<sup>27</sup> Objectif repris dans le Plan de rénovation énergétique des Bâtiments en 2018, et nouvel objectif inclus dans la PPE de 75 000 logements aidés par l'Anah chaque année au titre de la précarité énergétique à partir de 2023

précarité énergétique.

Cependant, ces dispositions demeurent **seulement incitatives et ne contraignent pas à la rénovation**. Ce déficit de mesures coercitives s'avère notamment **problématique pour les ménages locataires** en situation de précarité énergétique. Les propriétaires bailleurs peuvent ne pas percevoir d'intérêt direct à engager des travaux de rénovation, car ils ne subissent ni l'inconfort thermique, ni le coût élevé des factures dû à l'occupation de logements énergivores. De plus, ils ne sont pas toujours sensibilisés à la situation de leurs locataires. Une mesure introduite par l'article 12 de la LTECV devrait toutefois engendrer la mise en place de plus fortes contraintes pour la rénovation des logements. Cet article 12 *via* le « décret décence » modifie la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, afin d'inclure la **notion de performance énergétique dans les critères de décence** d'un logement ayant vocation à être loué. Cette disposition vise à empêcher la location des logements les plus énergivores. Néanmoins, ni la LTECV ni le décret n° 2017-312 du 9 mars 2017, censé opérationnaliser cette disposition, ne précisent un seuil précis à partir duquel un logement peut être considéré comme performant. L'article 17 de la LEC prévoit donc la parution d'un nouveau décret, afin de rendre cette disposition opposable<sup>28</sup>. Il s'agit, selon le CLER<sup>29</sup>, du **prochain texte réglementaire clé** pour la lutte contre la précarité énergétique : il pourrait être un outil à disposition des locataires, public actuellement le moins ciblé par les outils de lutte contre la précarité énergétique (voir section *III.2*).

---

<sup>28</sup> Celui-ci a été publié le 11 janvier 2021 et fixe un premier seuil d'indécence en termes de **consommation d'énergie finale à 450 kWh/m<sup>2</sup>/an**, qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Un second seuil plus contraignant est attendu pour 2025 : Décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042953125>)

<sup>29</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020

Des dispositifs ciblant majoritairement les propriétaires occupants). Ce texte vise à renforcer le droit universel d'avoir accès à un logement énergétiquement performant. Son impact est cependant conditionné au seuil de performance minimale ainsi qu'au type d'énergie (primaire VS finale<sup>30</sup>) qui seront retenus. Par ailleurs, la LEC prévoit également de **limiter la faculté des bailleurs à augmenter le montant du loyer lors du renouvellement du bail si leur logement est étiqueté un DPE classé F ou G, jusqu'à la disparition ces logements à horizon 2028** (cependant, aucune interdiction n'a pour le moment été formulée).

### **La prise en compte de la précarité énergétique dans les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat**

Les 150 citoyens réunis lors de la Convention Citoyenne pour le Climat ont formulé 146 propositions le 21 juin 2020 pour la conduite de la transition écologique et énergétique, dont une partie traite la problématique de la précarité énergétique<sup>31</sup> :

- **SL.1. Rendre obligatoire la rénovation énergétique globale des bâtiments d'ici 2040** : les citoyens proposent d'instaurer des **mesures davantage coercitives** pour rendre obligatoire la rénovation des logements énergivores. Elles s'articulent avec des dispositifs permettant d'accompagner les « ménages propriétaires à petits revenus » *via* notamment un **système progressif d'aides à la rénovation**. Il permettrait de financer à hauteur de 90 % les travaux des ménages les plus modestes.
- **SL.2. Limiter de manière significative la consommation d'énergie dans les lieux publics, privés (logements et tertiaire) et les industries** : cette disposition permettrait de réduire la précarité énergétique grâce à la mise en place d'écogestes, mais elle ne contient **pas de dispositions spécifiquement destinées aux ménages les plus modestes**.

Le **projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforçant de la résilience face à ses effets**, reprend une partie de ces propositions. Il devrait être discuté au Parlement en mars 2021. Les dispositions retenues ne sont donc pas encore connues.

## **2. Des dispositions législatives insuffisantes pour assurer un suivi face à une**

<sup>30</sup> L'énergie finale correspond à l'énergie consommée par le ménage et apparaissant sur sa facture d'électricité. Elle est à distinguer de l'énergie primaire, qui correspond à l'énergie qui est prélevée dans l'environnement, et qui sera transformée puis transportée jusqu'à l'utilisateur final. Le Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) communique actuellement un indicateur de consommation exprimé en énergie primaire.

<sup>31</sup> Propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat, Version du 5 octobre 2020, <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>



## **problématique de non-recours au droit largement présente**

Peu des textes législatifs analysés dans le cadre de cette étude prévoient un dispositif de suivi de la bonne mise en œuvre des dispositions préfigurées. Parmi les principales lois qui composent les politiques de lutte contre la précarité énergétique, seule la LTECV prévoit un **suivi des grands objectifs** instaurés par la loi. L'État doit remettre un **rapport au Parlement** dans les six mois précédant l'échéance d'une période de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie, soit tous les 4 ans, présentant un bilan de l'avancement des mesures prévues par la loi. Pour rappel, la prochaine échéance de la PPE aura lieu en 2023. Aucun rapport sur l'état d'avancement de la LTECV n'a donc été remis à ce jour. De plus, la loi, qui réaffirme le rôle des CEE dans la lutte contre la précarité énergétique, oblige l'État à **publier annuellement le nombre de CEE délivrés** par secteur d'activité et par opération standardisée d'économie d'énergie, en distinguant les CEE PE des autres. Cependant, comme le souligne le rapport du Conseil Économique Social et Environnemental du 28 février 2018<sup>32</sup>, ce bilan ne présente pas **l'efficacité et les coûts de ces CEE délivrés**. Il apparaît donc difficile de réellement évaluer l'impact de ce dispositif de façon régulière.

**L'article 25 de la loi Énergie Climat** prévoit, quant à lui, que le Gouvernement remette chaque année au Parlement **un rapport sur l'atteinte des objectifs de rénovation** prévus par le Code de l'énergie. Il doit notamment mettre en lumière le nombre de passoires thermiques rénovées d'une part, et à rénover d'autre part. Il convient également de souligner que le **décret n°2014-274 d'application de la loi Brottes** oblige les **fournisseurs d'électricité, de gaz naturel ou de chaleur** à transmettre chaque trimestre à la Commission de régulation de l'énergie et au médiateur national de l'énergie des **statistiques relatives à la bonne application des dispositions prévues par le décret** (interdiction de réduire la puissance des clients bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie en cas d'impayés pendant la trêve hivernale).

Cependant, ces dispositifs ne permettent qu'un **suivi partiel de l'application des lois** dans la mesure où aucun indicateur de suivi n'est clairement défini, ce qui laisse place à certaines dérives. Le médiateur national de l'énergie souligne, par exemple, que la limitation du rattrapage des factures à 14 mois instaurée par l'article 202 de LTECV n'est pas systématiquement appliquée. Ce déficit de suivi des mesures de lutte contre la précarité énergétique est particulièrement problématique dans un contexte où,

---

<sup>32</sup> Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la LTECV, CESE, Février 2018  
[https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018\\_04\\_loi\\_transition\\_energetique.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_04_loi_transition_energetique.pdf)

comme le rappelle le CLER<sup>33</sup>, **les ménages les plus précaires ignorent ou n'ont pas les moyens de faire valoir leurs droits**<sup>34</sup>. Il semble nécessaire qu'un contrôle renforcé de la bonne application des dispositions législatives soit mis en place afin de mieux protéger un public qui saisit rarement la justice. En effet, selon le MNE, des contrôles plus réguliers auprès des fournisseurs d'énergie permettraient de s'assurer du respect de la limitation à 14 mois du rattrapage des factures d'énergie et d'intervenir en cas de conduite abusive à l'encontre de ménages ignorant cette mesure.

**Les textes programmatiques** (stratégies, plans et programmes), qui ont vocation à être plus opérationnels, contiennent **davantage de dispositions permettant de suivre leur mise en œuvre**. Cependant, ce suivi **prend peu en compte l'impact des mesures mises en œuvre sur la précarité énergétique**. Dans le cadre de la **SNTEDD 2015**, le **Conseil national de la transition écologique (CNTE) doit assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie** à travers un rapport annuel au Parlement. **39 indicateurs de suivi et 72 indicateurs d'évaluation** ont donc été mis en place<sup>35</sup>. L'indicateur permettant d'évaluer l'axe 3 de la stratégie, relatif à la **prévention de la vulnérabilité énergétique** dans l'habitat et les transports est **l'espérance de vie**. Cet indicateur semble **très restrictif** et **sa pertinence peut être questionnée**, car la causalité entre les deux variables semble impossible à objectiver sur le court terme. De même, la **Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018** prévoit la mise en place d'un **conseil scientifique chargé d'assurer le suivi** de la mise en œuvre de la stratégie *via* la définition d'un tableau de bord composé de différents indicateurs<sup>36</sup>. Or, **aucun indicateur n'a été défini pour suivre l'évolution de la précarité énergétique**, bien qu'il s'agisse d'une thématique de la stratégie. La **SNBC 2015** quant à elle était également associée à **différents indicateurs de suivi**, dont un relatif à la **part de la population exposée à la vulnérabilité énergétique**, mais qui **n'a pas été évalué** lors du rapport de suivi de janvier 2018<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020

<sup>34</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020

<sup>35</sup> STNEDD, Bilan 2015-2020, Commissariat général au développement durable, 2020 [https://www.agenda-2030.fr/sites/default/files/2020-03/Bilan%20SNTEDD%202020\\_V4.pdf](https://www.agenda-2030.fr/sites/default/files/2020-03/Bilan%20SNTEDD%202020_V4.pdf)

<sup>36</sup> Mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Bilan d'étape, Octobre 2020 [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/bilan\\_pauvrete\\_2020.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_pauvrete_2020.pdf)

<sup>37</sup> Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone, Document 2/4, Indicateurs de contexte, Janvier 2018 [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Indicateurs%20SNBC%20-%20contexte\\_0.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Indicateurs%20SNBC%20-%20contexte_0.pdf)

La **PPE** semble être le texte disposant des outils de suivi les plus complets. Plusieurs **indicateurs de suivi** ont été définis afin d'évaluer **l'évolution de la précarité énergétique** : nombre de logements aidés par l'Anah au titre de la précarité énergétique, volume d'opérations bénéficiant des CEE précarité énergétique (en TWh cumac) et ménages bénéficiaires du chèque énergie (en millions). Un **suivi annuel** de ces indicateurs présentés au CNTE est prévu (mais sans que l'échéance précise ne soit spécifiée). Néanmoins, dans la mesure où la PPE n'est entrée en vigueur que le 21 avril 2020, il n'est actuellement pas possible de savoir si ce suivi est effectué, ni si les conclusions du rapport donnent lieu à de réels ajustements des mesures.

### Des indicateurs pour mieux suivre l'évolution de la précarité énergétique

Le traitement efficace de la précarité énergétique dépend du suivi et de l'identification des situations de précarité énergétique. L'ONPE met ainsi régulièrement à jour trois indicateurs rendant compte de **l'évolution de la précarité énergétique**, et permettant une **quantification du phénomène**<sup>38</sup>. Ils sont appliqués aux ménages des **3 premiers déciles de revenu disponible par unité de consommation** ; ce critère permet de pondérer le revenu en fonction de la composition du ménage et d'exclure les ménages disposant de ressources considérées suffisantes :

- **Le taux d'effort énergétique (TEE\_3D)** correspond à la part des dépenses totales d'énergie dans le logement sur le revenu disponible du ménage ; le seuil au-delà duquel un ménage est considéré en précarité énergétique est 8 % (soit près de deux fois la médiane) ;
- **Le froid ressenti (FR\_3D)** cible les ménages ayant exprimé une sensation de froid pour des raisons qui relèvent de la précarité énergétique (mauvaise isolation du logement, défaillance de l'équipement de chauffage, panne durable, restriction en raison du coût de l'énergie et coupure du fournisseur d'énergie) ;
- **L'indicateur des bas revenus et dépenses élevées (BRDE)** repose sur une double condition : les ménages disposent de faibles revenus (inférieurs au seuil de pauvreté) et leurs dépenses énergétiques, rapportées à la taille du logement (m<sup>2</sup>) et à la composition familiale (UC), sont élevées (supérieures à la médiane nationale). Cet indicateur permet de cibler les ménages qui doivent assumer une dépense énergétique supérieure à la majorité des ménages, alors que leur reste à vivre après imputation des charges nettes liées à leur logement (remboursement bancaire, loyer, charges de copropriété, dépenses énergétiques, etc.) est inférieur à 60 % du reste à vivre médian.

### 3. Des mesures dont les cibles ne sont pas systématiquement spécifiées

Le manque d'opérationnalisation des mesures prévues par les lois, plans et stratégies (voir section II.2. Des mesures variées qui ne sont pas toujours opérationnelles) peut être également dû au fait qu'elles **ne ciblent pas toujours un public précis**. Les **textes réglementaires précisent généralement les conditions d'activation des dispositifs introduits** : les décrets d'application des lois détaillent et précisent les modalités de fonctionnement ainsi que les publics concernés par les différentes mesures introduites par les textes législatifs. En revanche, **les plans et stratégies se limitent à l'utilisation de termes génériques**, afin de désigner les ménages ciblés par les dispositifs ou mesures envisagées : « ménages modestes », « ménages précaires », « ménages les plus vulnérables », etc. Il n'est pas possible

---

<sup>38</sup> Définition des indicateurs de l'ONPE [https://onpe.org/definition\\_indicateurs/definition\\_des\\_indicateurs](https://onpe.org/definition_indicateurs/definition_des_indicateurs)

de connaître spécifiquement, à la seule lecture de ces textes, ni le nombre de personnes à qui s'adressent ces outils, ni les critères d'éligibilité. En effet, il s'agit avant tout de documents visant à **établir une orientation générale** de la politique du gouvernement et qui **doivent s'accompagner de textes complémentaires** afin d'opérationnaliser les mesures préconisées. Ainsi, la SNTEDD de 2015 donne des **exemples de catégories de personnes pouvant être en situation de précarité énergétique** (les personnes âgées isolées, les familles monoparentales, les ménages vivant en milieu rural, etc.) mais **sans proposer d'indicateur permettant une quantification des potentiels bénéficiaires**.

La SNBC 2015, la SNBC 2020, et la PPE sont les trois seuls textes à faire référence à l'indicateur « **taux d'effort énergétique** », mais il n'est pas utilisé pour définir les ménages éligibles à un dispositif précis ; il est défini en tant qu'indicateur de suivi des impacts des stratégies afin d'évaluer l'équité des mesures proposées.

#### **4. Un budget et des moyens alloués non spécifiés ou instables**

Enfin, il est possible de constater que **les différentes stratégies du Gouvernement** (Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, SNTEDD 2015, SNBC 2015 et 2020) **ne précisent pas les montants associés** à la réalisation des dispositions proposées. Des **informations légèrement plus détaillées peuvent être notées dans les différents plans** présentés par l'État. Le Plan de rénovation énergétique de l'habitat de 2013 prévoit un budget de 1,2 milliards d'euros destinés à aider les ménages à financer des travaux de rénovation énergétique dans leur logement. Le Plan Climat 2017 annonce que 4 milliards d'euros du Grand plan d'investissement 2018-2022 du gouvernement sont dédiés à l'éradication des passoires thermiques. Le Plan de rénovation des bâtiments de 2018 est le texte le plus précis sur les moyens dévolus à la mise en œuvre des mesures présentées : 9 milliards d'euros sont alloués à la rénovation et à l'efficacité énergétique des logements des ménages modestes et les bâtiments publics, dont 1,2 milliards d'euros pour lutter contre la précarité énergétique à travers l'action de l'Anah.

De plus, une certaine **instabilité des budgets alloués aux différents programmes peut être observée**. En effet, le budget de plusieurs dispositifs est voté chaque année en loi de finance (à l'instar du chèque énergie), ce qui crée une incertitude quant au montant alloué qui peut être revenu à la hausse ou à la baisse en fonction des orientations budgétaires. De même, le financement parfois complexe de certains programmes contribue à de nombreuses fluctuations des moyens accordés aux outils de lutte contre la précarité énergétique. Ainsi, la Cour des comptes soulignait en 2018 la nécessité de stabiliser le budget de l'ANAH afin de permettre une plus grande efficacité du programme Habiter Mieux<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Le programme « Habiter Mieux » de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), Communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, 2018 <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-31017-rapport-cour-comptes-programme-habiter-mieux.pdf>

### 3. Une nécessaire combinaison d’approches pour traiter la précarité énergétique

#### 1. Politiques sociales et politiques environnementales

L’analyse des différents textes qui composent les politiques de lutte contre la précarité énergétique démontre que plusieurs approches sont suivies parallèlement. Alain DE QUERO<sup>40</sup>, rédacteur du rapport Pelletier, témoigne de la coexistence d’approches multiples dès le Grenelle pour l’environnement et la préfiguration de la stratégie nationale. Les parties prenantes défendaient déjà deux approches qui continuent à guider les politiques de lutte contre la précarité énergétique : d’une part, une **approche sociale centrée sur la condition sociale et les ressources des ménages, qui s’appuie sur des aides à la personne**, et d’autre part, une **approche environnementale focalisée sur les consommations énergétiques des bâtiments et la nature du logement, qui s’appuie en priorité sur des aides à la pierre**.

La complexité de la problématique de précarité énergétique, du fait de son caractère multifactoriel, requiert, en effet, une réponse multithématique. Le CLER estime que la précarité énergétique a été intégrée dans les politiques environnementales de manière de plus en plus systématique au cours de cette décennie, car le traitement de cette problématique *via* les autres types d’approches n’était pas suffisant<sup>41</sup> ; la lutte contre la pauvreté et le mal-logement ou encore les politiques d’accès à l’énergie ne permettaient pas un traitement suffisamment efficace. Le CLER rappelle également que **l’intégration de la précarité énergétique dans les politiques environnementales** vise à **pallier certaines limites d’intervention** rencontrées dans d’autres domaines. Par exemple, l’État français n’est pas libre d’intervenir sur le prix de l’énergie, car il est conditionné par les politiques de l’énergie de l’Union Européenne.

Cependant, ces approches peuvent apparaître **trop cloisonnées. Peu de lois et stratégies parviennent à concilier enjeux sociaux et environnementaux**. Une prévalence de l’une ou l’autre des approches peut être remarquée dans chacun des textes et entraîne un traitement partiel du phénomène. Le CLER considère que les politiques sociales qui recherchent l’éradication de la précarité énergétique, mais qui ne prennent pas en compte les préoccupations environnementales excluent, par conséquent, les ménages précaires de la dynamique collective de transition énergétique. A l’inverse, les politiques du logement qui visent la disparition des passoires thermiques sans considérer la situation de leurs occupants, occultent un besoin d’accompagnement plus important des ménages les plus modestes.

---

<sup>40</sup> Entretien avec Alain DE QUERO, ancien Directeur de l’action territoriale de l’Anah, le 1<sup>er</sup> décembre 2020

<sup>41</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020

## 2. Terrain, recherche et législation : des temporalités multiples

En parallèle de cette multiplicité de thématiques, des temporalités différentes peuvent également être observées. **L'émergence d'une prise en compte de la précarité énergétique dans la société peut en effet précéder son intégration dans les textes législatifs.** Isolde DEVALIERE souligne qu'un **travail de recherche important** est mené en amont de l'adoption des textes législatifs, afin d'inscrire ces enjeux dans l'agenda politique, de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène, et de déterminer les réponses les plus adaptées<sup>42</sup>. De même, les politiques de lutte contre la précarité énergétique doivent s'articuler avec le **travail de terrain mené par les acteurs associatifs et les pouvoirs publics locaux** nécessaires à la concrétisation des décisions politiques et qui fonctionnent selon des logiques variées. Certaines tensions peuvent naître des divergences entre les délais propres à l'appareil législatif et l'urgence à laquelle font face les ménages. La bonne coordination de ces différentes sphères est néanmoins primordiale pour lutter efficacement contre le phénomène de précarité énergétique.

---

<sup>42</sup> Entretien avec Isolde DEVALIERE, Chef de projet précarité énergétique à l'ADEME, le 23 novembre 2020

# III. Panorama des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

## 1. Un panorama varié des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

Afin de réaliser un panorama des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique entre 2010 et 2020, **49 dispositifs** actifs durant tout ou partie de la période 2010-2020 à l'échelle nationale ont été recensés. Bien que poursuivant un objectif similaire de réduction de la précarité énergétique sur le territoire, une étude plus approfondie révèle la diversité de ce panorama, et permet de mettre en avant les spécificités des différents dispositifs.

Une première catégorisation permet de distinguer différents **types de dispositifs**, reflétant ainsi des approches variées pour lutter contre la précarité énergétique. Certains dispositifs financent notamment la réalisation de travaux, tandis que d'autres permettent aux ménages de régler une partie de leurs factures énergétiques. Une deuxième classification porte sur les **objectifs** de ces dispositifs, afin de comprendre si ceux-ci sont **centrés sur la précarité énergétique spécifiquement**, ou si cette problématique ne représente qu'une facette d'un panel d'objectifs plus large. Une troisième segmentation par typologie de **porteurs** permet d'identifier les organisations impliquées dans l'élaboration, la mise en œuvre, et l'évolution des dispositifs. Enfin, **l'ampleur** des dispositifs recensés est analysée, à travers l'étude du **budget** qui leur est alloué et du **nombre de ménages ciblés par an**, lorsque ces informations sont disponibles. Le manque d'information relevé lors de l'analyse de l'ampleur des dispositifs soulève la question de la **qualité de leur suivi**.

### 1. Des dispositifs soutenant des objectifs nationaux de rénovation énergétique

Selon la définition officielle de la précarité énergétique, une personne est en situation de précarité énergétique lorsqu'elle « 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 »<sup>43</sup>. Trois facteurs peuvent ainsi être à l'origine d'une situation de précarité énergétique : **les revenus** du ménage, au regard de sa composition, **la qualité du logement** qu'il occupe et/ou **l'augmentation des prix de l'énergie**. Ainsi, des dispositifs complémentaires ont été créés : certains apportent un soutien financier aux ménages sur le court terme, tandis que d'autres améliorent la qualité des logements pour diminuer leurs besoins en énergie sur le long terme.

Plus précisément, 4 catégories de dispositifs peuvent être distinguées (cf. [Annexe 1](#) pour plus de précisions sur la définition de ces 4 types d'aide et la classification des 49 dispositifs) :

**Les aides à la pierre sont des dispositifs facilitant la réalisation de travaux de rénovation énergétique en apportant un soutien technique, matériel et/ou financier aux ménages bénéficiaires. Ce type de dispositif est le plus présent parmi les 49 recensés (37 %), comme le montre la**

- Figure 1, et comprend notamment les dispositifs MaPrimeRénov'<sup>44</sup> et Habiter Mieux Sérénité de l'Anah<sup>45</sup> ;
- Les **aides à la pierre et à la personne** soutiennent également les ménages dans l'exécution de leurs travaux, mais constituent majoritairement un soutien financier. Les dispositifs recensés de ce type comprennent notamment les aides à l'auto-réhabilitation accompagnée<sup>46</sup>, dont l'objectif est **d'optimiser le coût global des travaux** pour les propriétaires occupants, mais aussi

---

<sup>43</sup> Définition de la précarité énergétique par la loi du 12 juillet 2010

<sup>44</sup> MaPrimeRénov' permet de cibler les travaux engendrant les économies d'énergie les plus importantes. Elle peut financer une grande variété de travaux d'isolation, de ventilation, de changement de mode de chauffage, ou des rénovations globales. Les travaux les plus performants disposent de financements plus importants, et le montant de la prime est progressif afin de soutenir plus fortement les ménages qui en ont le plus besoin. [https://www.maprimerenov.gouv.fr/prweb/PRAuth/BPNVwCpLW8TKW49zoQZpAw%5B%5B\\*!STANDAR D](https://www.maprimerenov.gouv.fr/prweb/PRAuth/BPNVwCpLW8TKW49zoQZpAw%5B%5B*!STANDAR D)

<sup>45</sup> Habiter Mieux Sérénité est un outil conçu pour apporter aux foyers à revenus modestes ou très modestes un accompagnement et une aide financière pour leurs travaux de rénovation. Cette aide est valable pour des travaux qui permettent d'économiser au minimum 25 % d'énergie. <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/etre-mieux-chauffe-avec-maprimerenov-et-habiter-mieux/>

<sup>46</sup> Fiche de l'ONPE sur l'aide à l'auto-réhabilitation accompagnée de l'Anah [https://onpe.org/sites/default/files/6.fiche\\_ara.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/6.fiche_ara.pdf)

d'inscrire ces projets dans une **démarche d'insertion sociale** de ménages en difficulté<sup>47</sup>. Les aides à la pierre et à la personne représentent près d'un tiers (31 %) des 49 dispositifs recensés ;

- Les **aides à l'énergie**, quant à elles, sont des aides financières permettant de régler des factures d'énergie ou de financer spécifiquement des travaux de rénovation énergétique. Cette catégorie d'aide, représentant moins d'un cinquième (16 %) des 49 dispositifs recensés, inclut par exemple le Chèque Énergie, une aide au paiement des factures d'énergie attribuée sous conditions de ressources aux ménages modestes<sup>48</sup> ;
- Enfin, les **aides à la personne**, telles que les aides au paiement des factures des CAF, MSA et caisses de retraite<sup>49</sup>, apportent un soutien financier aux ménages rencontrant des difficultés financières et/ou sociales. Ces aides représentent moins d'un cinquième (16 %) des 49 dispositifs recensés.

Bien qu'utilisées par plusieurs acteurs, ces 4 catégories d'aide ne semblent pas avoir fait l'objet d'une définition officielle, et un même dispositif pourrait parfois être classé dans plusieurs de ces catégories.

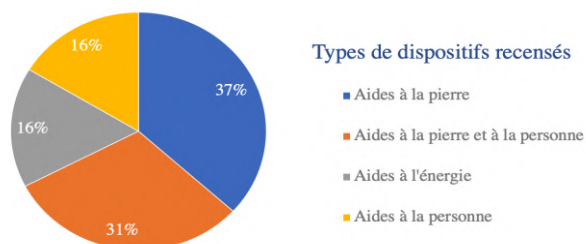


Figure 1 : les types de dispositifs recensés

Les aides à la pierre et les aides à la pierre et à la personne, cumulées, représentent environ deux tiers (66 %) des 49 dispositifs étudiés sur la période 2010-2020. Cette répartition reflète la volonté politique du gouvernement français, qui vise à permettre une sortie durable de la précarité énergétique mais également à réduire la consommation énergétique et l'empreinte carbone des logements *via* des

<sup>47</sup> Présentation de l'auto-réhabilitation accompagnée par l'Anah

<https://www.anah.fr/actualites/detail/actualite/lauto-rehabilitation-accompagnee-un-dispositif-en-marche/>

<sup>48</sup> Site du ministère de la transition écologique dédié à la présentation du Chèque Énergie

<https://chequeenergie.gouv.fr/beneficiaire/informations>

<sup>49</sup> En complément des prestations légales, les caisses CAF, MSA et caisses de retraite développent des mesures d'action sociale en faveur des familles allocataires, en veillant particulièrement à celles qui rencontrent des difficultés financières ou sociales. Elles peuvent attribuer des aides ponctuelles pour aider au paiement de certaines factures. [https://onpe.org/sites/default/files/3.fiches\\_aides\\_au\\_paiement\\_des\\_dettes\\_energetiques.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/3.fiches_aides_au_paiement_des_dettes_energetiques.pdf)

**rénovations énergétiques** d'ampleur. En effet, le **Plan National de Rénovation Énergétique des Bâtiments**<sup>50</sup> présente les objectifs nationaux de rénovation de **500 000 logements éneergivores par an**, dont la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes, et d'éradication de **1,5 million de passoires thermiques à l'horizon 2050**.

Parmi les dispositifs soutenant la réalisation de travaux de rénovation énergétique, certains financent **des bouquets de travaux**, qui permettent la réalisation d'économies d'énergie plus importantes, grâce à la combinaison, par exemple, d'une meilleure isolation thermique du logement et d'un mode de chauffage plus efficace. C'est le cas notamment du dispositif Habiter Mieux Sérénité de l'Anah<sup>51</sup>, qui propose une aide financière aux foyers à revenus modestes et très modestes au sens de l'Anah<sup>52</sup>, ainsi qu'un accompagnement technique pour la réalisation de travaux permettant d'économiser au moins 25 % d'énergie<sup>53</sup>. Au contraire, certains dispositifs, comme Habiter Mieux Agilité de l'Anah<sup>54</sup>, devenu le programme MaPrimeRénov en 2020, permettent de financer une **rénovation par geste**<sup>55</sup>, lorsque des travaux éligibles doivent être réalisés<sup>54</sup>. Ces deux types de dispositifs sont complémentaires pour répondre au mieux aux besoins des ménages. En effet, les bouquets de travaux sont préférables pour permettre de sortir durablement un ménage d'une situation de précarité énergétique, tandis que les dispositifs soutenant les travaux de rénovation par geste permettent de pallier une situation d'urgence,

---

<sup>50</sup> Le Plan de rénovation énergétique des bâtiments présenté sur le site du ministère de la transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-renovation-energetique-des-batiments>

<sup>51</sup> Présentation de MaPrimeRénov' et Habiter Mieux sur le site de l'Anah <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/etre-mieux-chauffe-avec-maprimerenov-et-habiter-mieux/>

<sup>52</sup> Les conditions de ressources de l'Anah <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/les-conditions-de-ressources/>

<sup>53</sup> Depuis le 1er janvier 2021, le gain minimum de performance énergétique à réaliser est fixé 35% [https://onpe.org/sites/default/files/8.fiche\\_hms.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/8.fiche_hms.pdf)

<sup>54</sup> Le dispositif Habiter Mieux Agilité a fusionné avec le Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique pour devenir MaPrimeRénov' le 1<sup>er</sup> janvier 2020 [https://onpe.org/sites/default/files/7.fiche\\_maprimerenov.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/7.fiche_maprimerenov.pdf)

<sup>55</sup> La rénovation par geste consiste à réaliser un seul type de travaux à la fois (ex : changement de chaudière), alors que la rénovation par bouquet de travaux permet de réaliser plusieurs travaux de rénovation complémentaires sur la même période de travaux.

d'après la Fondation Abbé Pierre<sup>56</sup>.

## 2. La lutte contre la précarité énergétique, objectif souvent secondaire des dispositifs

Afin de mieux comprendre le rôle des dispositifs étudiés dans la lutte contre la précarité énergétique, il convient d'analyser les **objectifs** qu'ils poursuivent. En effet, un dispositif d'aide à la pierre peut être qualifié de « dispositif de lutte contre la précarité énergétique », tandis que le périmètre de ses objectifs est en réalité plus étendu, et qu'il ambitionne, à l'instar du dispositif MaPrimeRénov', de soutenir **l'ensemble des ménages dans leurs travaux de rénovation énergétique**<sup>51</sup>.

**Cette analyse, dont les résultats sont présentés dans la**

Figure 2, permet d'identifier 3 types de dispositifs, selon les objectifs recherchés :

- Près de la moitié (51 %) des 49 dispositifs étudiés propose une aide aux **travaux de rénovation énergétique** à un large public, sans cibler uniquement des ménages en situation de précarité énergétique. Par exemple, la TVA à taux réduit<sup>57</sup> s'adresse à tous les profils de propriétaires sans condition de ressources ou ciblage spécifique ;
- Un peu plus d'un quart (27 %) des 49 dispositifs recensés a pour **objectif secondaire** la lutte contre la précarité énergétique et propose des **aides autres que le versement de subventions pour la réalisation de travaux**. Parmi ces dispositifs, les aides financières des associations caritatives luttent principalement contre la précarité des ménages<sup>58</sup> et le Plan de sauvegarde des copropriétés vient en aide aux copropriétés confrontées à de graves difficultés sociales,

---

<sup>56</sup> Entretien croisé avec Manuel DOMERGUE, Directeur d'études de la fondation Abbé Pierre et François BOULOT, Chargé de mission précarité énergétique du Secours Catholique le 20 novembre 2020.

<sup>57</sup> <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23568>

<sup>58</sup> Fiche de l'ONPE sur les aides financières des associations caritatives  
[https://onpe.org/sites/default/files/5.fiche\\_aides\\_financieres\\_des\\_associations\\_caritatives.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/5.fiche_aides_financieres_des_associations_caritatives.pdf)

techniques et financières<sup>59</sup>. La précarité énergétique n'est pas leur motivation principale, mais ces dispositifs peuvent participer à la résorber ;

- Un peu moins d'un quart (22 %) des 49 dispositifs recensés est **entièrement consacré à la lutte contre la précarité énergétique** : ces dispositifs ne s'adressent ainsi qu'aux ménages en situation de précarité énergétique, selon des critères d'éligibilité précis (ex : le Chèque Énergie<sup>48</sup>).

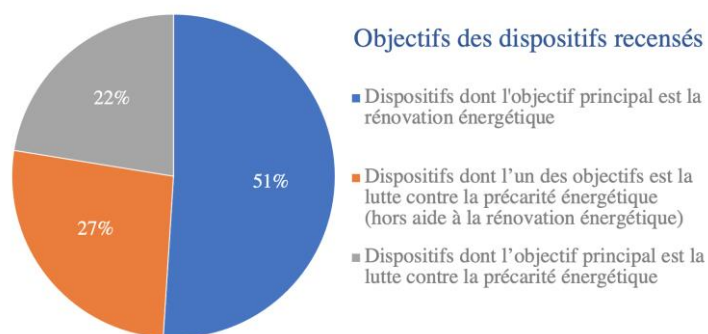


Figure 2 : Les objectifs des dispositifs recensés

Les résultats présentés sur la

Figure 2 démontrent que **la lutte contre la précarité énergétique n'est généralement pas l'objectif principal des dispositifs recensés**, qui en grande majorité visent des opérations de rénovation énergétique. Cette situation semble liée à deux facteurs : d'une part, les objectifs nationaux de réduction des consommations énergétiques des bâtiments et de rénovation<sup>60</sup> impliquent de cibler un large public,

---

<sup>59</sup> Présentation du dispositif d'aide aux copropriétés en graves difficultés sur le site officiel de l'administration française <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32088>

<sup>60</sup> Plan de rénovation énergétique des bâtiments présenté sur le site du Ministère de la Transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-renovation-energetique-des-batiments>

et d'autre part le repérage et l'accompagnement des ménages les plus modestes requièrent des moyens humains et financiers plus importants, d'après le CLER<sup>61</sup>, l'ADEME<sup>62</sup>, la Fondation Abbé Pierre et le Secours Catholique<sup>63</sup>, interrogés lors d'entretiens. Selon l'ADEME<sup>64</sup>, les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique doivent être pensés pour sortir durablement les ménages de situations de précarité énergétique, via des rénovations de logement notamment, mais ils doivent aussi répondre aux besoins urgents des ménages.

En effet, la **temporalité de certains dispositifs** paraît incompatible avec la situation d'urgence à laquelle sont confrontés les ménages en situation de précarité énergétique. Cette notion de temporalité devrait donc également être prise en compte dans l'élaboration des politiques. Certains dispositifs requièrent par exemple que les bénéficiaires avancent des frais importants pour la réalisation de travaux, situation parfois inenvisageable pour les ménages qui peinent par ailleurs à assumer d'autres dépenses quotidiennes essentielles et prioritaires. Les leviers qui concourent à une résorption durable de la précarité énergétique ne permettent généralement pas de répondre aux besoins urgents des ménages en situation de précarité. Il importerait donc de veiller à maintenir un **équilibre entre les dispositifs curatifs et préventifs**, et à ne pas penser les politiques de lutte contre la précarité énergétique uniquement sur le long terme.

#### **La question des dépenses énergétiques liées à la mobilité**

Au-delà des enjeux engendrés par les dépenses énergétiques liées au logement, se pose la question de celles liées à la mobilité. En effet, **certaines personnes éprouvent des difficultés à payer l'énergie nécessaire à leurs déplacements**, comme l'a mis en exergue le mouvement des « gilets jaunes » en décembre 2018. Bien qu'il n'existe **pas de définition officielle de ce phénomène**, il est mentionné sous le nom de « **vulnérabilité énergétique** », notamment dans la SNBC 2015 et la SNTEDD 2015. Les dispositifs existants d'aide à la mobilité n'ont pas été analysés dans le cadre de cette étude car ils sont aujourd'hui encore très peu nombreux. Il est néanmoins possible de citer la Prime à la conversion

---

<sup>61</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020.

<sup>62</sup> Entretien avec Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique, ADEME, le 23 novembre 2020.

<sup>63</sup> Entretien croisé avec Manuel DOMERGUE, Directeur d'études de la fondation Abbé Pierre et François BOULOT, Chargé de mission précarité énergétique du Secours Catholique le 20 novembre 2020.

<sup>64</sup> Entretien avec Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique, ADEME, le 23 novembre 2020.

des véhicules <sup>65</sup>, un dispositif national d'aide à la mobilité qui vise à inciter les Français à remplacer leur véhicule actuel par un véhicule moins polluant ou encore le programme d'accompagnement à une mobilité durable et inclusive Wimoov<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Présentation de la prime à la conversion des véhicules et bonus écologique 2020 par le Ministère de Transition écologique <https://www.primealaconversion.gouv.fr/dboneco/accueil/>

<sup>66</sup> Le programme d'accompagnement à une mobilité inclusive et durable de Wimoov est un dispositif destiné aux personnes en insertion présentant des difficultés pour se déplacer, Tableau de bord de l'ONPE 2020, p.40 [https://onpe.org/sites/default/files/onpe\\_tableau-de-bord-de-la-precarite-energetique\\_2020\\_s2.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/onpe_tableau-de-bord-de-la-precarite-energetique_2020_s2.pdf)

### 3. Des dispositifs nationaux portés majoritairement par les pouvoirs publics

Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique à l'échelle nationale sont **portés en grande majorité (72 % des 49 dispositifs étudiés) par les pouvoirs publics** (ministères de la Transition Écologique, de la Cohésion des Territoires, de l'Économie et des Finances, Anah et collectivités locales). Quelques **associations**, telles que les Compagnons Bâisseurs, le Secours Catholique, SOS Familles Emmaüs, portent également des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique (8 % des 49 dispositifs recensés).

**Les autres types de porteurs sont, comme le montre la**

**, des entreprises (6 % des 49 dispositifs recensés), notamment les fournisseurs d'énergie et leurs partenaires bancaires, tels que Domofinance pour EDF, BNP Paribas Personal Finance pour Engie, CIC pour Total Direct Énergie<sup>67</sup>, ou des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public (6 % des 49 dispositifs recensés), tels que les caisses de retraite. Enfin, la catégorie « Autres » de la**

rassemble la Fondation Abbé Pierre<sup>68</sup>, le réseau Procivis<sup>69</sup> et le dispositif des certificats d'économie d'énergie « précarité énergétique » (CEE PE)<sup>70</sup>, portés par des entreprises ou des associations mais encadrés par l'État.



Figure 3: Les porteurs des dispositifs recensés

<sup>67</sup> Fiche de l'ONPE sur les dispositifs de prêts des énergéticiens

[https://onpe.org/sites/default/files/10.fiche\\_prets\\_energeticiens.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/10.fiche_prets_energeticiens.pdf)

<sup>68</sup> Fondation reconnue d'utilité publique <https://www.fondation-abbe-pierre.fr>

<sup>69</sup> PROCIVIS, au travers l'UES-AP (Union d'Économie Sociale pour l'Accession à la Propriété), représente les intérêts communs des SACICAP (Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété), notamment auprès des pouvoirs publics. Elle est membre de l'Union sociale pour l'habitat. <https://procivis.fr/reseau-immobilier/>

<sup>70</sup> La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a rendu possible la délivrance de certificats d'économies d'énergie dans le cadre de la participation financière à des programmes liés à la maîtrise de la demande en énergie. <https://www.ecologie.gouv.fr/cee-programmes-daccompagnement>



Alors que les pouvoirs publics portent et financent la majorité des dispositifs recensés, les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, notamment la Fondation Abbé Pierre et le Secours Catholique<sup>71</sup>, déplorent un **manque d’implication opérationnelle** de l’État dans la mise en œuvre concrète des dispositifs, et le suivi de leur efficacité.

#### **4. Des dispositifs affichant des budgets et des nombres de cibles très variés**

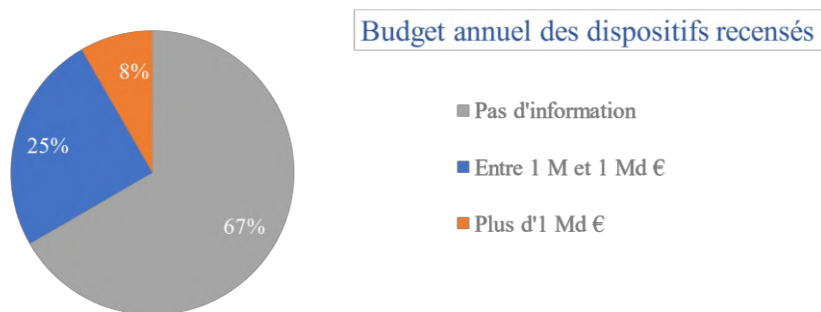
##### **1. Une large fourchette de budgets qui reflète la diversité des dispositifs recensés**

Une étude du budget annuel de ces dispositifs, présentée dans la

Figure 4, révèle **qu’une part importante des dispositifs recensés ne publie pas le budget spécifique qui leur est alloué (65 % des 49 dispositifs recensés)**. Les budgets annuels des autres dispositifs analysés et pour lesquels les informations sont connues sont majoritairement compris entre un million et un milliard d’euros (25 % des 49 dispositifs recensés) et quelques-uns ont des budgets supérieurs à un milliard d’euros (8 % des 49 dispositifs recensés). A noter cependant que le dispositif médiation énergie bailleurs/locataires porté par le CCAS de la Ville de Lille, dont le budget est inférieur à 1 million d’euros, ne figure pas sur ce graphique. Celui-ci n’intervient pas à l’échelle nationale et n’est donc pas comparable aux dispositifs nationaux.

---

<sup>71</sup> Entretien croisé avec Manuel DOMERGUE, Directeur d’études de la fondation Abbé Pierre et François BOULOT, Chargé de mission précarité énergétique du Secours Catholique le 20 novembre 2020.



**Figure 4 : Budget annuel des dispositifs recensés**

## 2. Un nombre de ménages ciblés relativement faible

L'ampleur des dispositifs recensés a également été évaluée en comparant le nombre annuel de ménages qu'ils ciblent<sup>72</sup>.

Cette étude, dont les résultats sont présentés dans la

**Figure 5**, révèle que :

- La majorité des 49 dispositifs recensés est portée par des organismes ne renseignant pas explicitement le nombre de ménages annuel ciblé (65 % des 49 dispositifs recensés) ;
- Environ un quart des dispositifs recensés cible moins de 100 000 ménages par an (23 % des 49 dispositifs recensés) (ex : le programme SLIME du CLER, le programme Toit d'Abord de la Fondation Abbé Pierre, etc.) ;

---

<sup>72</sup> Cet indicateur présente quelques faiblesses dans la mesure où il ne prend pas en compte la nature des actions réalisées mais il permet néanmoins de présenter des données quantitatives comparables afin d'estimer l'adéquation entre l'ampleur des dispositifs et celle du phénomène de précarité énergétique.

- Une part relativement faible des dispositifs étudiés cible plus d'un million de ménages par an (8 % des 49 dispositifs étudiés) (ex : le Chèque Énergie) ;
- Une part minimale des dispositifs recensés cible entre 100 000 et 1 million de ménages par an (4 % des 49 dispositifs recensés) (ex : 190 000 primes accordées dans le cadre de MaPrimeRénov en 2020<sup>73</sup>, les aides aux travaux des caisses de retraite et complémentaires retraite).

Cette analyse révèle donc que la quasi-totalité des dispositifs recensés pour lesquels l'information est disponible cible moins de 100 000 ménages par an. Afin de mettre ces chiffres en perspective, il convient de rappeler que **3,4 millions de ménages** sont en situation de précarité énergétique en France métropolitaine en 2018 d'après l'ONPE<sup>74</sup>.

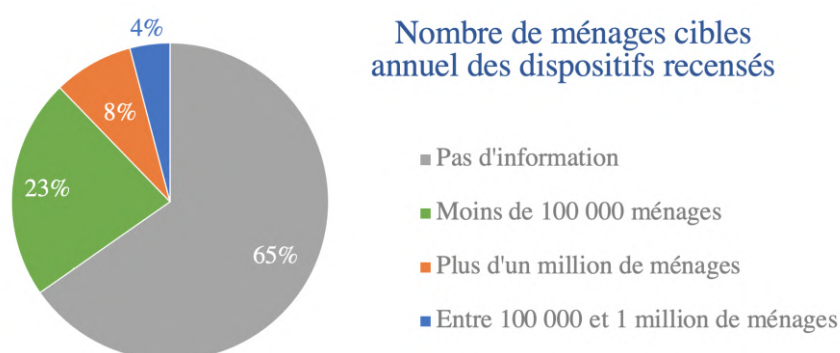


Figure 5 : Nombre de ménages cibles annuel des dispositifs recensés

Il convient de rappeler que les **ménages ciblés ne sont pas nécessairement en situation de précarité énergétique**. Par exemple, l'ensemble des ménages vivant dans un logement de plus de 2 ans en France sont éligibles au dispositif MaPrimeRénov' à partir de 2021.

Le manque d'informations constaté sur la publication du budget et du nombre de ménages cibles des dispositifs recensés incite à souligner l'importance de la mise en place d'indicateurs quantitatifs en amont du lancement d'un nouveau dispositif afin d'être en mesure d'assurer son **suivi dans le temps** et de mieux comprendre et comparer les différentes aides proposées aux ménages en situation de précarité

<sup>73</sup> MaPrimeRénov' s'ouvre à tous en 2021, Ministère de la Transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/evolutions-maprimerenov>

<sup>74</sup> Tableau de bord de l'ONPE : [https://onpe.org/sites/default/files/onpe\\_tableau\\_de\\_bord\\_2020\\_v2.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/onpe_tableau_de_bord_2020_v2.pdf)

énergétique. Il semble donc essentiel d'analyser les **mesures d'évaluation** mises en œuvre par les porteurs des dispositifs permettant de suivre leurs résultats annuels, notamment le **nombre de bénéficiaires** d'un dispositif et l'**impact** de celui-ci sur la situation des ménages bénéficiaires (sortie de situation de précarité énergétique, sortie de passoire thermique, gains énergétiques, etc.).

## **5. Un manque de suivi des dispositifs ne permettant pas d'évaluer leur contribution à la réduction de la précarité énergétique**

Le suivi et l'évaluation des dispositifs permettent de comprendre les impacts effectifs des dispositifs existants et de prévoir leur adaptation ou leur évolution afin de mieux lutter contre la précarité énergétique. Les indicateurs clés de ce suivi concernent notamment les **ménages bénéficiaires** (ex : leur nombre, leur statut d'occupation, leur situation ou non de précarité énergétique, etc.) et les **gains énergétiques**.

La présente étude permet de mettre en lumière un **manque d'accessibilité aux données** relatives aux dispositifs recensés. Les **objectifs et résultats** des dispositifs sont rarement accessibles et détaillés. Par exemple, la TVA à taux réduit<sup>75</sup> et l'exonération de taxe foncière<sup>76</sup> sont des dispositifs portés à l'échelle nationale par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, pour lesquels un manque de données publiques sur leur suivi a été constaté. Dans le cas de la TVA à taux réduit, les données d'évaluation disponibles sont d'ordres financiers et économique uniquement (coût de la mesure et emplois créés), et la Cour des Comptes met en avant l'absence de chiffrage des effets de cette mesure « *aucun chiffrage du gain attendu en matière de recettes fiscales n'a été présenté et aucune estimation de leurs effets attendus sur l'économie et sur l'emploi n'a été produite* »<sup>77</sup>. Par ailleurs, l'impact sur la précarité énergétique et le nombre de ménages bénéficiaires n'est mentionné dans aucun de ces rapports.

De plus, pour évaluer au mieux les effets des dispositifs, les indicateurs relatifs à la situation des ménages et à leur logement devraient être **suivies avant et après** le recours à un dispositif. Le CLER considère

---

<sup>75</sup> Guide pratique de l'ADEME sur les aides financières pour des travaux de rénovation énergétique dans des logements existants <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pratique-aides-financieres-renovation-habitat-2020.pdf>

<sup>76</sup> Présentation de l'exonération de taxe foncière dans le cadre d'économies d'énergie (Articles 1383-0 B à 1383-0 B bis) <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000021779242/2020-11-17/>

<sup>77</sup> Cour des Comptes, 2016, « Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans », <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161128-refere-S2016-2893-taux-reduit-TVA-logement.pdf>

par exemple que **l'état initial des logements est insuffisamment pris en compte dans le suivi des dispositifs pour permettre d'évaluer une amélioration**<sup>78</sup>.

Il convient néanmoins de souligner que les **enjeux de protection des données personnelles** peuvent limiter l'accès à certaines données et compliquer le suivi de l'impact des dispositifs.

Six dispositifs font l'objet d'une analyse plus approfondie lors de la deuxième phase de cette étude, qui permettra de mieux évaluer le niveau de suivi mis en place par leurs porteurs, ainsi que l'efficacité et l'efficience des dispositifs.

---

<sup>78</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020.

## 2. Des dispositifs ciblant majoritairement les propriétaires occupants

Les ménages majoritairement ciblés par les dispositifs recensés sont les **propriétaires occupants**. En effet, en tant que propriétaires, ils sont habilités à réaliser des travaux de rénovation. Par ailleurs, puisqu'ils occupent le logement, ils bénéficient directement de la réduction des factures énergétiques et des meilleures conditions de vie qu'offrent un logement rénové. Ils ont le meilleur taux d'accès aux dispositifs (35 % des cibles des 49 dispositifs recensés sont des propriétaires occupants), comme le montre la Figure 6. Les propriétaires bailleurs sont légèrement moins ciblés par les dispositifs (ils représentent 21 % des cibles des 49 dispositifs étudiés) et sont généralement plus difficiles à convaincre de réaliser des travaux, puisqu'ils doivent les **financer mais ne profitent pas directement de leurs bénéfices**. Les locataires, quant à eux, subissent les dommages de la précarité énergétique dans le logement qu'ils occupent, mais la réalisation de travaux relève du propriétaire. Ils peuvent néanmoins bénéficier de dispositifs d'aide au paiement des factures énergétiques qui s'adressent aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires, à l'instar du chèque énergie<sup>79</sup>. Ils peuvent également proposer un accompagnement *via* la **médiation entre les locataires et les propriétaires bailleurs**, à l'instar du dispositif de Médiation énergie bailleurs/locataires porté par le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la Ville de Lille<sup>80</sup>, afin d'inciter les propriétaires bailleurs à réaliser des travaux. Enfin, des dispositifs tels que le plan de sauvegarde des copropriétés<sup>59</sup> ciblent spécifiquement les **copropriétés** pour leur permettre de réaliser des travaux à plus grande échelle.

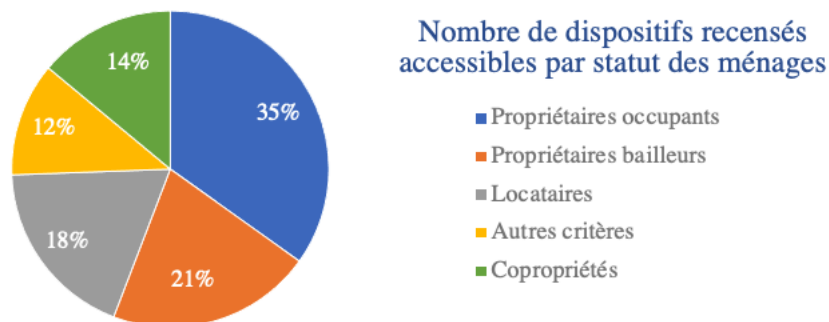


Figure 6 : Les dispositifs recensés accessibles aux ménages selon leur statut d'occupation

NB : Les dispositifs accessibles à plusieurs catégories de ménages sont comptés plusieurs fois. Ainsi la

<sup>79</sup> Décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au chèque énergie

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032496630/>

<sup>80</sup> Réseau RAPPEL : Ville et CCAS de Lille : des actions de médiation locataire/bailleur <https://www.precarite-energie.org/ville-et-ccas-de-lille-des-actions-de-mediation-locataire-bailleur/>

*somme des dispositifs comptabilisés dans chacune des cinq catégories de ménage est supérieure à la somme de tous les dispositifs recensés.*

Au-delà du statut d'occupation du logement par les ménages, la majorité des dispositifs recensés présentent des conditions spécifiques portant notamment sur des **conditions de revenus**, des **conditions liées à la personne** (âge, composition familiale, etc.), ou des **conditions liées au logement** (ancienneté du logement, pas d'indivision, pas de travaux déjà engagés, etc.). En effet, les dispositifs cherchant à répondre à des besoins très spécifiques définissent leurs propres critères (retraités, copropriétés, propriétaires bailleurs, etc.). C'est le cas notamment des Aides aux travaux des caisses de retraite et complémentaires retraite<sup>81</sup> qui fixent des conditions d'âge, de situation sociale, de niveau d'autonomie et de revenus. Certains dispositifs harmonisent leurs conditions d'éligibilité avec celles d'autres porteurs. En effet, près d'un tiers (31 %) des 49 dispositifs recensés ont recours, dans la définition de leurs conditions d'éligibilité, aux plafonds de revenus définis par l'Anah<sup>52</sup> (ex : Subventions et prêts d'Action Logement<sup>82</sup>), et une relativement faible part (8 %) des 49 dispositifs recensés est conditionnée à l'obtention d'autres aides, telles que celles de la caisse d'allocations familiales (CAF).

---

<sup>81</sup> Fiche de l'ONPE sur les aides aux travaux des caisses de retraite et complémentaires retraites [https://onpe.org/sites/default/files/13.fiche\\_aide\\_aux\\_travaux\\_des\\_caisses\\_et\\_complementaires\\_de\\_retraite.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/13.fiche_aide_aux_travaux_des_caisses_et_complementaires_de_retraite.pdf)

<sup>82</sup> Présentation des aides et prêts d'Action Logement <https://www.actionlogement.fr/pretravaux/dossier/renovation-energetique-nos-aides-et-prets-accordes>

## Focus 1 : Les oubliés des politiques de lutte contre la précarité énergétique

Les oubliés des politiques de lutte contre la précarité énergétique sont les ménages qui sont en situation de précarité énergétique, mais qui ne sont soit **pas éligibles** aux dispositifs d'aide existants, soit **éligibles mais non bénéficiaires**. Afin de caractériser les oubliés, il convient de comparer les profils des ménages en situation de précarité énergétique avec les ménages cibles et les ménages bénéficiaires des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique.

### 1. Qui sont les ménages en situation de précarité énergétique en France ?

Les chiffres clés de la précarité énergétique publiés en novembre 2016<sup>83</sup> présentent les caractéristiques socio-économiques de ménages en situation de précarité énergétique. Ces ménages sont caractérisés selon des modélisations réalisées à partir des indicateurs TEE\_3D, BRDE et FR\_PRECA\_3D. Les données présentées ci-dessous présentent les résultats extrêmes des trois modélisations :

- « **L'âge moyen** de la personne de référence du ménage est compris entre 51 et 56 ans suivant les indicateurs ;
- Le **revenu moyen** par UC est compris entre 9 843 €/an et 12 194 €/an ;
- Les proportions de personnes au **chômage** et de **personnes en foyer** ou **handicapées** sont surreprésentées par rapport à la population française (entre 14 % et 20 % de chômeurs pour une moyenne nationale de 5 %, et entre 11 % et 15 % de personnes en foyer ou handicapées pour une moyenne nationale de 4 %) ;
- La proportion **d'employés** va de 33 % à 46 %, et la proportion de **retraités** de 23 % à 37 % ;
- Les **locataires** sont majoritaires par rapport aux **propriétaires occupants** (entre 58 % et 81 % des ménages en situation de précarité énergétique) ;
- Les **familles monoparentales** sont surreprésentées par rapport à la moyenne nationale (entre 14 % et 20 % des ménages en situation de précarité énergétique contre 7 % des ménages dans l'ensemble de la population) ;
- Les **personnes isolées** sont également surreprésentées (entre 35 % et 54 % des ménages en précarité énergétique contre 33 % de la population française). »

<sup>83</sup> Les chiffres clés de la précarité énergétique, ONPE, 2016

[https://onpe.org/sites/default/files/pdf/tableau\\_de\\_bord/chiffres-cles-precarite-energetique-novembre2016.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/pdf/tableau_de_bord/chiffres-cles-precarite-energetique-novembre2016.pdf)



## 2. Qui sont les ménages cibles des dispositifs existants ?

L'analyse des ménages cibles des dispositifs réalisée dans ce panorama a montré que les propriétaires occupants sont les cibles principales des dispositifs. En effet, les résultats présentés dans la Figure 6 montrent que les propriétaires occupants représentent environ un tiers (35 %) des cibles mentionnées par les porteurs des 49 dispositifs recensés. Les locataires représentent quant à eux environ un cinquième (18 %) des cibles mentionnées par les porteurs des 49 dispositifs recensés alors qu'ils sont majoritaires parmi les victimes de la précarité énergétique.

Par ailleurs, les conditions d'éligibilité spécifiques des dispositifs recensés ciblaient dans certains cas les personnes retraitées, mais jamais les jeunes, notamment les étudiants.

## 3. Qui sont les ménages bénéficiaires des dispositifs existants ?

L'analyse détaillée des ménages bénéficiaires a été conduite au cours de la phase 2 de cette étude. En première approche, le rapport « Identification et qualification des ménages éligibles aux dispositifs nationaux, et mise en regard avec les ménages bénéficiaires » publié en 2018<sup>84</sup>, présente une évaluation des ménages bénéficiaires du programme Habiter Mieux. Ses conclusions sont les suivantes : les propriétaires occupants représentent 84 % des bénéficiaires du programme Habiter Mieux, alors que les locataires représentent en 2016 d'après l'ONPE<sup>83</sup> entre 58 % et 84 % des ménages en situation de précarité énergétique selon les indicateurs utilisés. Les propriétaires bailleurs ne représentent quant à eux que seulement 11% des bénéficiaires du programme Habiter Mieux.

## 4. Qui sont les ménages oubliés des politiques de lutte contre la précarité énergétique ?

Le rapport « Identification et qualification des ménages éligibles aux dispositifs nationaux, et mise en regard avec les ménages bénéficiaires »<sup>85</sup> souligne que certains profils de ménages sont sous-représentés dans les chiffres disponibles sur les publics bénéficiaires d'aides contre la précarité énergétique :

- « Les **couples avec enfants**, du fait qu'ils perçoivent deux revenus (sauf situation d'inemploi pour

---

<sup>84</sup> ONPE, Batitrend, Énergies Demain et I Care & Consult, *Identification et qualification des ménages éligibles aux dispositifs nationaux, et mise en regard avec les ménages bénéficiaires*, 2018 [https://onpe.org/sites/default/files/livable\\_3.3.01\\_eligibles\\_beneficiaires\\_rapport\\_vf2\\_0.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/livable_3.3.01_eligibles_beneficiaires_rapport_vf2_0.pdf)

<sup>85</sup> ONPE, Batitrend, Énergies Demain et I Care & Consult, *Identification et qualification des ménages éligibles aux dispositifs nationaux, et mise en regard avec les ménages bénéficiaires*, 2018 [https://onpe.org/sites/default/files/livable\\_3.3.01\\_eligibles\\_beneficiaires\\_rapport\\_vf2\\_0.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/livable_3.3.01_eligibles_beneficiaires_rapport_vf2_0.pdf)

l'un des deux adultes) ;

- Les **étudiants** : cela tient notamment au fait que les aides sont pour beaucoup calculées sur le revenu n-1 ou n-2, période pendant laquelle les étudiants étaient chez leurs parents ;

- Les **gens du voyage**, pour plusieurs raisons qui peuvent être cumulatives : pas de statut d'occupation claire (justificatif de domicile), pas d'abonnement énergétique, pas de déclaration de revenu faite, pas de demande d'aide faite, etc. ;

- Les **habitants du parc immobilier récent** (construit après 1975) qui peut pourtant présenter des défauts de performance thermique ;

- Les **locataires du parc public** (pour ce dernier profil, la non-exhaustivité des critères de suivis des bénéficiaires par les organismes gestionnaires des aides, et le nombre plus réduit de passoires thermiques dans le parc social par rapport au parc privé<sup>86</sup>, rend cette conclusion moins certaine). »

Lors d'entretiens réalisés au cours de la phase 1 par Nomadéis avec des acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, le profil d'« oublié » le plus souvent mentionné est celui des **locataires du parc privé**. En effet, le Secours Catholique<sup>87</sup> souligne notamment que les locataires de logements sociaux sont bénéficiaires de programmes qui progressent depuis une dizaine d'années, mais que les locataires du parc privé **manquent de moyens pour lutter contre la précarité énergétique dont ils sont les principales victimes**.

Cette première analyse des oubliés de la phase 1 est détaillée au cours de la phase 2 lors de l'évaluation plus approfondie de six dispositifs, et notamment de la comparaison entre leurs cibles et leurs bénéficiaires.

---

<sup>86</sup> "Le parc de logements par classe de consommation énergétique", ministère de la Transition écologique, Commissariat général au développement durable, septembre 2020

<sup>87</sup> Entretien croisé avec Manuel DOMERGUE, Directeur d'études de la fondation Abbé Pierre et François BOULOT, Chargé de mission précarité énergétique du Secours Catholique le 20 novembre 2020.

# IV. Évolution du traitement de la précarité énergétique

## 1. Trois grandes étapes dans l'élaboration des politiques de lutte contre la précarité énergétique sur la période 2010 - 2020

### 1. Genèse du Grenelle pour l'environnement : préfiguration de la stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique

Si le Grenelle pour l'environnement et l'adoption de la loi Grenelle II en 2010 incarnent le lancement officiel d'une stratégie nationale de lutte contre la précarité énergétique, plusieurs textes législatifs et dispositifs antérieurs s'intéressaient déjà à cette problématique. Isolde DEVALIERE propose ainsi de définir **quatre grandes étapes législatives** représentant les fondements des politiques de lutte contre la précarité énergétique avant 2010<sup>88</sup> :

- **Avant 1990 : lutte contre la pauvreté et les exclusions**
  - o 1988 : création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) ;
  - o 1990 : Adoption de la loi n°90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson) :
    - Création des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ;
    - Création du Fonds de Solidarité Logement (FSL).
- **Première moitié des années 2000 : gestion du Fonds de Solidarité Logement (FSL) et mobilisation des associations**
  - o 2003-2004 : acte II de la décentralisation qui dévolue la gestion du FSL aux départements :
    - Évolution vers une approche préventive de la précarité énergétique en inscrivant dans les PLDALPD les modalités de prévention des impayés :

---

<sup>88</sup> Entretien avec Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique à l'ONPE, le 23 novembre 2020

réflexion sur la prévention des impayés à la suite du constat que les FSL sont très rapidement épuisés.

- 2005 : publication du Manifeste « Habitat, Précarité sociale et Énergie » (signé par une dizaine d'associations) actant l'engagement du secteur associatif dans la lutte contre la précarité énergétique :
  - Bases d'une définition officielle de la précarité énergétique ;
  - Création du Réseau pour la transition énergétique RAPPEL en 2007 par les signataires du manifeste.
- **2007 : Amélioration du droit au logement**
  - Adoption de la loi sur le Droit au Logement Opposable (DALO) ;
  - Premier appel à projets de recherche sur la précarité énergétique porté par l'ADEME, l'ANAH et le PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture).
- **2009 : loi Grenelle I et publication du rapport Pelletier**
  - Première loi à mentionner le terme « précarité énergétique » dans le cadre de la mise en place des programmes d'économie d'énergie, sans qu'une définition du terme ne soit apportée ;
  - Émergence de différentes aides à la rénovation (subvention, prêt habitat durable, etc.) ;
  - Changement de paradigme : évolution d'un traitement des impayés à une ambition nationale d'amélioration de la performance thermique des bâtiments.

Ces différents textes législatifs ainsi que la dynamique associative sous-jacente ont permis la préfiguration des politiques de lutte contre la précarité énergétique, qui ont jalonné la décennie suivante. La **période 2010-2020** a en effet été nourrie d'**approches variées** visant à traiter la précarité énergétique. Elle peut être scindée en **trois temps successifs** correspondant chacun à une **dynamique nationale distincte** de la lutte contre la précarité énergétique.

## **2. 2010 - 2014 : la précarité énergétique devient une problématique officiellement et juridiquement définie, qui doit être intégrée dans les politiques nationales**

La **structuration des politiques de lutte contre la précarité énergétique** repose sur une bonne **compréhension du phénomène** par l'ensemble des acteurs. Ainsi, **l'adoption d'une définition officielle de la précarité énergétique** dans la loi Grenelle II en 2010 permet d'instaurer un cadre

conceptuel ainsi qu'une terminologie commune pour aborder la question : « 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 ». Cette définition, élaborée par Bernard LACHARME, secrétaire au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, s'inspire des **fondements de la loi Besson** et repose sur un présupposé : le droit à l'énergie des plus modestes est conditionné aux deux **facteurs revenus et logement**<sup>89</sup>. La prise en compte de cette double composante de la précarité énergétique est essentielle pour y apporter une réponse complète et efficace.

La loi Grenelle II contient également plusieurs mesures législatives qui visent directement la précarité énergétique, contrairement aux dispositions adoptées précédemment, qui ne ciblaient pas précisément les ménages en situation de précarité énergétique. La création de **l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE)**, découle notamment de cette loi, au même titre que le **programme Habiter Mieux**. Il s'agit, selon Mohamed AYADI<sup>90</sup>, du premier dispositif d'envergure nationale qui s'éloigne d'un traitement de la précarité énergétique par une approche sociale afin de **traiter les racines du phénomène**.

La notion de précarité énergétique est ensuite **intégrée dans différentes politiques sectorielles**, afin d'instaurer une **prise en compte systématique du phénomène** : elle a été définie comme **objectif clé des politiques de l'énergie et du logement**. La précarité énergétique a en effet été assimilée au cours de la dernière décennie à différentes thématiques pour un traitement holistique. L'article 11 de la loi Grenelle II prévoit ainsi que les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) comprennent des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique. De même, l'article 123 de la loi ALUR modifie le Code de la construction et de l'habitation afin d'y introduire la précarité énergétique comme enjeu de l'amélioration des performances thermiques des logements. Enfin, la loi Brottes (article 9) positionne la lutte contre la précarité énergétique en tant qu'objectif central de la politique de l'énergie. Néanmoins, aucun de ces textes ne contient d'objectif précis de réduction de la précarité énergétique en France.

---

<sup>89</sup> Entretien avec Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique à l'ONPE, le 23 novembre 2020

<sup>90</sup> Entretien avec Mohamed AYADI, Directeur du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique à la Caisse des Dépôts et ancien Responsable du programme Habiter Mieux, le 1<sup>er</sup> décembre 2020

### **3. 2015-2017 : la lutte contre la précarité énergétique est définie comme un objectif clé de la transition énergétique**

Le **temps fort de la lutte contre la précarité énergétique** est marqué par la **LTECV** en 2015 avec l'adoption du **seul et unique objectif chiffré de réduction de la précarité énergétique**. Cette disposition est avant tout **symbolique**, aucun indicateur de suivi n'étant défini pour suivre l'évolution du phénomène. La **LTECV** apparaît également être le texte réglementaire le plus complet sur la précarité énergétique, car il ambitionne de **concilier une approche sociale avec une approche environnementale** du traitement du phénomène. La précarité énergétique y est positionnée comme un objectif clé de la transition énergétique ; elle incarne la **volonté d'équité et de justice sociale des politiques environnementales**.

De plus, la **SNBC 2015**, qui accompagne et précise la **LTECV**, ainsi que la **SNTEDD 2015**, démontrent l'ambition qui existe à cette époque d'affirmer une **conception globale de la précarité énergétique** : selon ces deux stratégies, le concept et les outils de lutte doivent être élargis aux **dépenses énergétiques liées à la mobilité**.

Il est également possible de noter deux autres textes clés pour la lutte contre la précarité énergétique adoptés très peu de temps après la **LTECV** : le **Plan Climat de 2017** qui ambitionne l'**éradication des passoires thermiques**, ainsi que la mise en place d'une **fiscalité écologique socialement juste** et la création du **décret décence**, adopté la même année. Ces deux textes renforcent l'arsenal politique et législatif pour lutter contre la précarité énergétique mais n'introduisent pas de réelles mesures coercitives.

### **4. 2018-2020 : la précarité énergétique comme indicateur de contexte pour assurer l'équité des politiques environnementales**

Un **sentiment de retour en arrière** émane de la fin de la période 2010-2020 : la **conciliation d'une approche sociale et environnementale du traitement de la précarité énergétique ne semble plus être de mise**. D'une part, la problématique est traitée uniquement sous l'**angle social dans la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté** en 2018, et d'autre part, elle **n'est pas évoquée dans la Loi Énergie Climat**, dernier texte clé des politiques environnementales. De même, la précarité énergétique est seulement utilisée comme **indicateur de contexte** pour évaluer les mesures proposées par la **SNBC 2020** et la **PPE**. Selon ces deux documents stratégiques, la précarité énergétique doit être suivie et mesurée afin de garantir l'équité des politiques environnementales, mais elle n'en est pas l'un des objectifs centraux. En effet, **aucun de ces textes ne précise d'objectif de réduction de la précarité énergétique**.

En outre, il apparaît que les **dispositifs ayant pour vocation de traiter les causes de la précarité ne**

**ciblent plus spécifiquement les ménages les plus modestes.** La LEC se concentre ainsi sur la massification de la rénovation des bâtiments, et ne mentionne pas explicitement la problématique de précarité énergétique. Afin de répondre à des objectifs de bâtiments rénovés toujours plus ambitieux, un **élargissement des cibles des dispositifs**, ainsi qu'une **simplification des critères d'attribution** des aides financières sont décidés ; les ménages en situation de précarité énergétique ne sont plus les seuls bénéficiaires. Mohamed AYADI estime que l'ouverture du dispositif MaPrimeRénov' à l'ensemble des ménages à partir de 2021 symbolise cette dynamique<sup>91</sup>. Il s'agit, selon lui, d'une décision politique qui reflète la volonté de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et non plus de cibler uniquement les logements des ménages les plus modestes. La dernière période de la décennie 2010-2020 semble donc incarnée par la **prévalence d'une approche environnementale axée sur un traitement par le logement**, qui ne semble pas parvenir à prendre en compte la complexité du phénomène de précarité énergétique, constat partagé par l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de cette étude (voir section Objectifs et méthodologie de l'étude).

---

<sup>91</sup> Entretien avec Mohamed AYADI, Directeur du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique à la Caisse des Dépôts et ancien Responsable du programme Habiter Mieux, le 1<sup>er</sup> décembre 2020



# Instruments de lutte contre la précarité énergétique en France

## Chronologie des textes réglementaires 2010 ▶ 2020

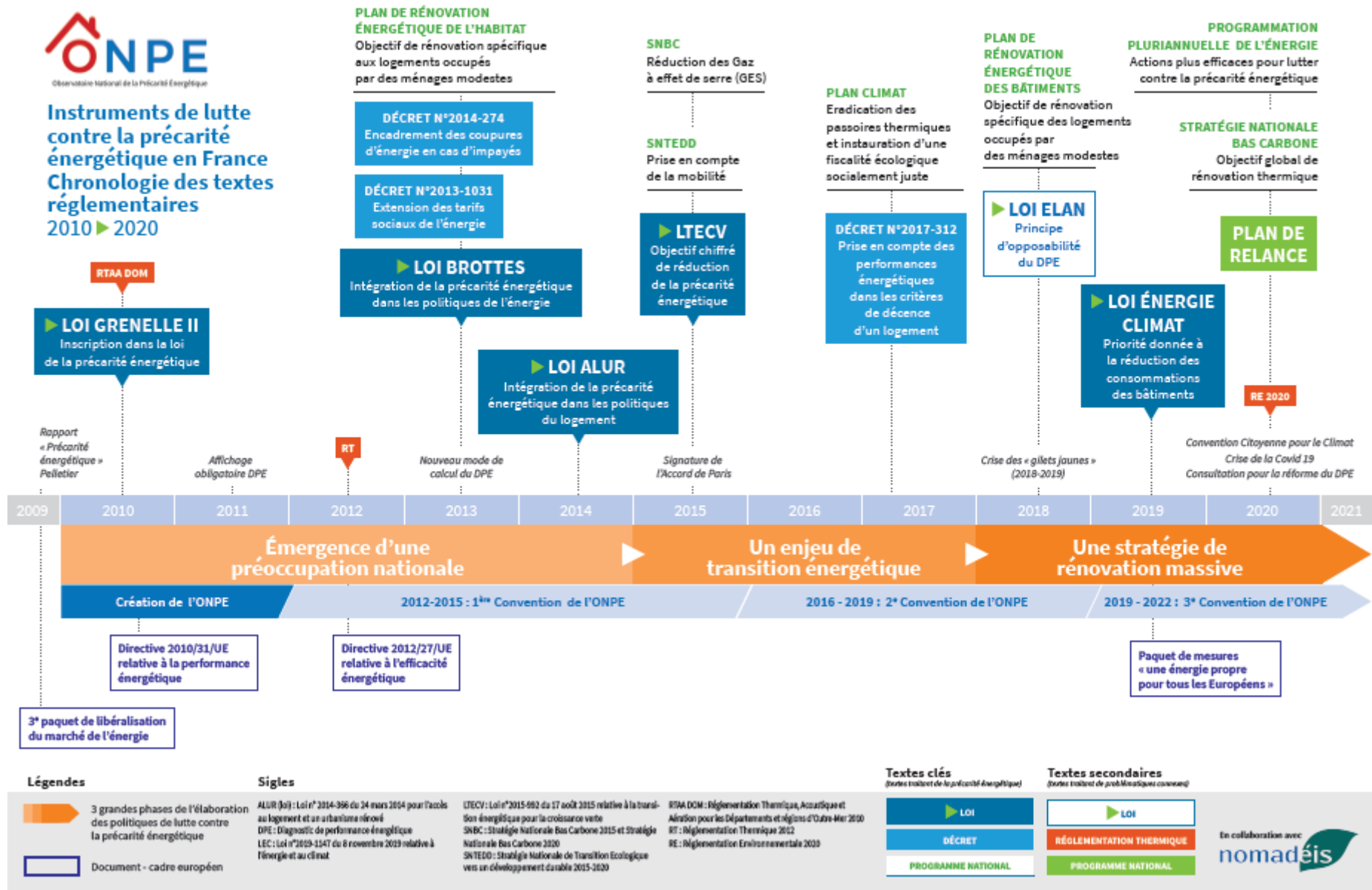


Figure 7 - Frise chronologique des textes réglementaires sur la période 2010- 2020



# Chronologie des principaux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique en France et leur évolution 2000 ▶ 2020

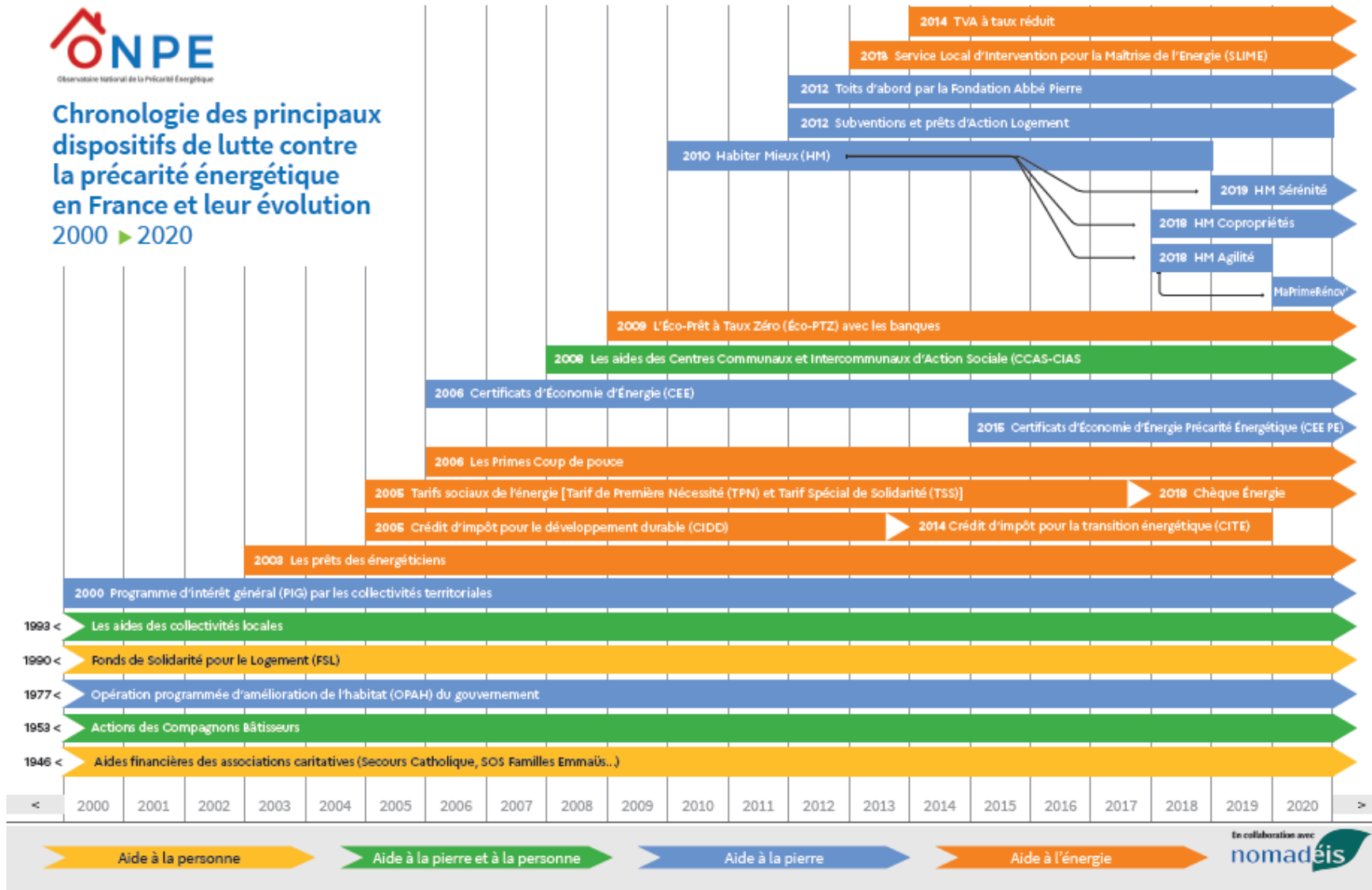
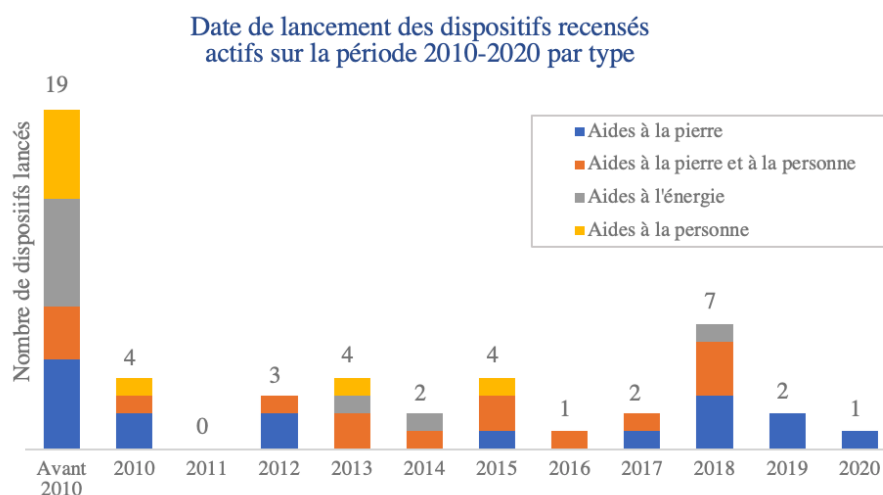


Figure 8 - Frise a

## Focus 2 : Évolution et disparition des dispositifs

Sur la période de 2010 à 2020, l'analyse des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique laisse entrevoir un changement d'approche : d'une vision axée sur l'aide à l'énergie et l'aide à la personne (exemple : Fonds de Solidarité Logement des conseils départementaux), la stratégie nationale semble basculer progressivement vers une politique plus centrée sur des aides à la pierre ou des aides à la pierre et à la personne (exemple : Habiter Mieux). La plupart des dispositifs recensés qui encouragent les travaux de rénovation énergétique sont apparus au cours des dix dernières années, et se sont multipliés durant la deuxième moitié de la décennie. La Figure 9 montre que les dispositifs créés au cours des cinq dernières années sont principalement des dispositifs d'aide à la pierre ou d'aide à la pierre et à la personne. Cela s'accorde avec une politique de rénovation énergétique massive, qui permet de lutter contre la précarité énergétique, mais aussi de réduire les consommations énergétiques nationales et ainsi respecter les engagements nationaux et européens en faveur de l'environnement.



**Figure 9 : Les dates de lancement des dispositifs recensés, actifs sur la période 2010-2020, par type de dispositif**

NB : Les dispositifs comptabilisés sont les dispositifs actifs durant tout ou partie de la période 2010-2020.

Les dates indiquées pour les dispositifs correspondent aux dates de lancement identifiées.

Les 2 dispositifs pour lesquels aucune date n'a été identifiée à ce jour sont classés dans la catégorie « Avant 2010 ».

Par ailleurs, il est possible de remarquer qu'aucun dispositif ne disparaît à proprement parler sur la période d'étude. En effet, les dispositifs qui ne sont plus actifs en 2020, ont été remplacés par d'autres dispositifs ou ont été fusionnés avec d'autres dispositifs, afin de gagner en efficacité. Par exemple, les tarifs sociaux de l'énergie disparaissent en 2018 au profit du chèque énergie, qui permet de financer des factures de tous types d'énergie, et non plus seulement d'électricité ou de gaz. De même, le CITE (Crédit d'impôt pour la transition énergétique), qui remplace le CIDD (Crédit d'impôt pour un développement durable) en 2014, est fusionné en 2020 avec MaPrimeRénov'. Les motivations de ses évolutions sont

explorées plus en détail en phase 2 de l'étude.

À l'exception des dispositifs portés par un même acteur, notamment l'ensemble des dispositifs Habiter Mieux de l'Anah, la majorité des 49 dispositifs recensés de lutte contre la précarité énergétique à l'échelle nationale, semblent relativement **indépendants**. Ils ne s'articulent réellement entre eux que dans la **présentation aux bénéficiaires des mesures qui sont ou non cumulables**, plutôt que dans une logique de développement stratégique de dispositifs complémentaires au niveau national.

## 2. Une multiplication des dispositifs pour mieux cibler leur action, qui complexifie leur lecture

### 1. Une multiplication croissante des dispositifs depuis 2010...

Le rapport Pelletier, publié en 2009, affirme d'ores-et-déjà l'impossibilité **de créer un unique dispositif permettant de traiter l'ensemble des situations de précarité énergétique**. Le rapport, présenté comme un programme d'action complet, prévoit donc la **juxtaposition de plusieurs dispositifs**, afin de soutenir l'intégralité des ménages en prenant en compte la diversité des situations de précarité énergétique. Il est donc possible d'observer sur la période 2010-2020, une multiplication des dispositifs, qui conduit également à un nombre croissant d'acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique. Le lancement du **dispositif des Certificats d'économie d'énergie (CEE)** en 2006 constitue un exemple notable de la multiplication des acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique. En effet, ce dispositif repose sur une obligation triennale d'économie énergie imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie. Les CEE leurs sont attribués en fonction des actions menées. Isolde DEVALIERE rappelle que ce dispositif a été ouvert à des acteurs variés en dehors des fournisseurs d'énergie (associations et entreprises), afin d'accroître la réalisation d'opérations d'économie d'énergie, notamment chez les ménages modestes avec la création des **CEE Précarité Énergétique** en 2015 par la LTECV. Chaque nouvelle période du dispositif de CEE donne lieu à la définition de nouvelles opérations standardisées éligibles aux CEE, qui contribue à la complexification du dispositif.

De plus, certains dispositifs de lutte contre la précarité énergétique ont fait l'objet d'une **spécialisation croissante** depuis 2010, afin de mieux répondre aux besoins des ménages en situation de précarité énergétique. Par exemple, les dispositifs de l'Anah ont évolué en ce sens au sein du programme Habiter Mieux. Ce programme, créé en 2010, a été scindé en 2018 pour former Habiter Mieux Sérénité, Agilité et Copropriétés :

- **Habiter Mieux Sérénité** cible les **propriétaires occupants** aux ressources modestes ou très modestes dont **le logement a plus de 15 ans**. Il leur propose un **encadrement très important** dans

la réalisation de travaux d'économie d'énergie à condition qu'ils débouchent sur un gain de 25 % de performance énergétique, attesté par un diagnostic de performance énergétique<sup>92</sup> ;

- **Habiter Mieux Agilité**<sup>93</sup> cible les **mêmes bénéficiaires** mais permet de financer des **rénovations moins ambitieuses** (rénovations par gestes), mais réalisables plus rapidement pour pallier des situations urgentes. Ce programme n'oblige pas le ménage à se faire accompagner dans la réalisation de ses travaux, ni à réaliser un diagnostic de performance énergétique de son habitation ;
- **Habiter Mieux Copropriété** est une aide collective qui cible les **copropriétaires**. Elle permet de financer un projet de travaux permettant un gain énergétique de 35 % minimum dans une copropriété présentant des premiers signes de fragilité. Cette aide vise à encourager les rénovations de grande ampleur et à rassembler des propriétaires aux ressources variées autour d'un projet commun d'amélioration de leur habitat.

L'Anah entend ainsi montrer le lien entre ces différents dispositifs en conservant une dénomination commune qui reprend le terme « habiter », tout en créant des dispositifs plus spécialisés que le programme original « Habiter Mieux », afin de mieux cibler les différentes situations des ménages.

## **2. ... qui conduit à une orientation difficile des ménages et renforce le besoin d'accompagnement**

Le processus de multiplication des dispositifs peut entraîner une **perte de repères** des ménages en situation de précarité énergétique. En effet, il devient de plus en plus difficile pour eux de s'orienter et de connaître les dispositifs les plus adaptés à leur situation. Cela peut conduire certains ménages à renoncer à se lancer dans des démarches d'obtention d'aides, car le panel de dispositifs est de moins en moins lisible, malgré la volonté d'accompagner les ménages dans les démarches, à travers les espaces et les conseillers FAIRE<sup>94</sup> par exemple. Cette dynamique renforce le **besoin d'accompagnement des ménages** pour les soutenir dans leurs démarches. Or, comme le souligne le CLER<sup>95</sup> ainsi qu'Isolde

---

<sup>92</sup> Depuis le 1er janvier 2021, le gain minimum de performance énergétique à réaliser est fixé 35% [https://onpe.org/sites/default/files/8.fiche\\_hms.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/8.fiche_hms.pdf)

<sup>93</sup> Ce dispositif a fusionné avec le CITE en janvier 2020 pour devenir MaPrimeRénov'

<sup>94</sup> <https://www.faire.gouv.fr/>

<sup>95</sup> Entretien avec Marie MOISAN, Responsable de projets précarité énergétique au CLER et Sandrine BURESI, Coprésidente du CLER et Directrice du GEFOSAT, le 20 novembre 2020

DEVALIERE<sup>96</sup>, les moyens financiers et humains dévolus à l'accompagnement des ménages sont déjà insuffisants face à des besoins importants : la complexité des dossiers financiers, ainsi que les conditions d'éligibilité multiples et en constante évolution requièrent un encadrement très fort des ménages en situation de précarité énergétique. **Les structures d'accompagnement peinent déjà à accompagner les ménages**, car elles doivent non seulement réaliser un **travail de repérage** des ménages en situation de précarité énergétique, mais également être en mesure d'identifier le dispositif le plus pertinent pour chacun, puis accompagner les ménages durant les travaux ainsi que dans la phase d'appropriation du logement rénové et des nouveaux appareils. La multiplication des dispositifs accroît donc une charge de travail déjà importante. De plus, la création fréquente de nouveaux dispositifs conduit à leur mise en concurrence pour l'obtention de subventions publiques, comme le soulignent Alain DE QUERO et Mohamed AYADI<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Entretien avec Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet précarité énergétique à l'ONPE, le 23 novembre 2020

<sup>97</sup> Entretien avec Alain DE QUERO, ancien Responsable de l'action territoriale à l'ANAH et Mohamed AYADI, ancien Responsable du programme Habiter Mieux, le 1<sup>er</sup> décembre 2020

## Focus 3 : Sémantique utilisée

### Textes législatifs et stratégiques

#### 1. Termes utilisés

Les quatre mêmes termes sont employés au fil des années, quelle que soit la nature du texte (loi, plan, stratégie) : « précarité énergétique », « ménages en situation de précarité énergétique », « ménages aux revenus modestes », « ménages précaires ». Ces termes présentent parfois des **variantes** (« ménages les plus modestes », « ménages sujets à la précarité énergétique », « foyers en situation de précarité énergétique », etc.), mais qui semblent être davantage utilisées comme synonymes plutôt que pour induire un réel changement de sens. Mohamed AYADI, ancien responsable du programme Habiter Mieux, et Alain DE QUERO, rédacteur du rapport Pelletier et ancien Directeur de l'action territoriale à l'Anah, considèrent que ces termes sont teintés d'un certain **euphémisme**<sup>98</sup> : les ménages ciblés par les politiques de lutte contre la précarité énergétique sont en réalité des « ménages pauvres ». La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de 2018 est le seul texte à utiliser le terme « **ménages les plus pauvres** ».

De plus, il est possible de remarquer une **certaine confusion entre l'utilisation des termes « ménages modestes/précaires » et « ménages en situation de précarité énergétique »**. Par exemple, le Plan de Rénovation Thermique de l'Habitat de 2013 présente des objectifs de rénovation spécifiques aux logements occupés par des « ménages en situation de précarité » : il n'est pas précisé ce que recouvre ce terme, ni s'il se rapporte à la précarité énergétique, mentionnée par ailleurs dans le texte. Cette ambiguïté contribue au manque de clarté des publics ciblés par les textes stratégiques et législatifs.

Le Plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018 fait quant à lui référence aux « ménages en situation de **grande précarité** ». Dans la mesure où ce terme n'est pas défini par le texte, il semble impossible de déterminer une réelle différence avec le terme « ménages en situation de précarité énergétique ».

Par ailleurs, il peut être constaté que, dans plusieurs textes, la notion de précarité énergétique est intrinsèquement liée à celle de « **passoires thermiques** », les deux problématiques étant parfois traitées comme une seule. Par exemple, le Plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018 annonce cibler en priorité les « propriétaires occupants des passoires thermiques », et fixe des objectifs de rénovation

---

<sup>98</sup> Entretien avec Alain DE QUERO, ancien Responsable de l'action territoriale à l'ANAH et Mohamed AYADI, ancien Responsable du programme Habiter Mieux, le 1<sup>er</sup> décembre 2020

spécifiques pour les « logements occupés par des ménages en situation de précarité énergétique ». De même, la Loi Énergie Climat de 2019 ne mentionne pas la précarité énergétique mais comporte de nombreuses mesures visant à éradiquer les logements les plus énergivores.

En outre, la SNBC 2015 et la SNTEDD 2015, rédigées l'année de l'adoption de la LTECV, ainsi que la PPE qui découle de cette même loi, sont les seuls textes à utiliser le terme « **vulnérabilité énergétique** », qui désigne à la fois la précarité liée aux dépenses énergétiques pour le logement et celles liées à la mobilité. Cette dimension de la précarité énergétique, liée aux questions de mobilité, est encore peu prise en compte par les politiques publiques.

## 2. Définitions proposées

Peu de textes contiennent une définition précise des termes utilisés. La loi du Grenelle II introduit pour la première fois une **définition officielle** de la précarité énergétique, mais celle-ci ne comporte pas de critères précis permettant de cibler les situations de précarité, ni de quantifier le phénomène. Elle est par la suite reprise par d'autres textes (cf. loi ALUR, loi Énergie Climat, etc.). La SNBC 2015, la SNTEDD 2015, ainsi que la PPE proposent une définition pour le terme de « **vulnérabilité énergétique** ». Une certaine **contradiction peut être néanmoins notée** : tandis que la SNTEDD 2015 énonce que ce terme permet de prendre en compte les ménages qui ne sont pas à proprement parler « précaires », la SNBC 2015 associe la « vulnérabilité énergétique » au « taux d'effort énergétique », indicateur utilisé par l'ONPE pour caractériser le phénomène de précarité énergétique. De plus, la version de 2020 de la SNBC n'inclut plus la dimension mobilité et se limite à la notion de précarité énergétique.

De manière générale, les **définitions du phénomène de précarité énergétique sont peu opérationnelles** : elles ne permettent souvent pas d'effectuer un suivi du phénomène, ni de s'en servir pour définir le public ciblé par les dispositifs auxquels elles se rapportent. Seule exception : la SNBC 2015, la SNTEDD 2015, et la PPE, qui comportent des indicateurs de suivi visant à mesurer l'impact des programmes sur la précarité énergétique. La SNTEDD est le seul texte qui s'intéresse aux **enjeux de la définition** de la précarité énergétique.

## 3. Contexte d'utilisation de ces termes

La lutte contre la précarité énergétique est souvent évoquée comme **objectif à inclure dans les politiques publiques**. Les différents termes se rapportant à la précarité énergétique ne sont **pas systématiquement associés à des mesures précises**, mais sont souvent utilisés comme **point d'attention** dans l'élaboration des politiques de transition énergétique. Les « ménages en situation de précarité énergétique » sont la plupart du temps désignés comme **cibles des politiques d'économie d'énergie, et comme cibles prioritaires des programmes de rénovation énergétique des bâtiments**. Enfin, ces termes sont présentés comme **indicateurs d'équité des politiques de transition écologique**.

## Dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

### 1. Termes utilisés

Les porteurs des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique ne semblent pas attacher systématiquement une haute importance à la sémantique employée dans la présentation de leurs dispositifs. **Moins d'un quart des documents de présentation officielle des 49 dispositifs recensés utilisent la notion de la « précarité énergétique »**. Environ un quart (23 %) des 49 dispositifs étudiés se limite à des termes en lien avec la « précarité », tels que « ménage modeste » ou « très modeste ». Une très faible part (6 %) des 49 dispositifs étudiés utilise le terme de « vulnérabilité » ; il s'agit en majorité de dispositifs portés par des **acteurs associatifs**.

### 2. Définitions proposées

Pour la majorité des dispositifs, **aucune définition n'est proposée** afin de préciser les termes utilisés. L'exception la plus notable est l'utilisation des termes « ménages modestes » ou « ménages très modestes », souvent accompagnés de la précision « au sens de l'Anah » : cette expression se rapporte aux conditions de ressources définies par l'Anah et définissent donc un public précis<sup>52</sup>. La notion de **vulnérabilité**, quoique peu répandue, fait référence à des **situations de précarité préoccupantes** et appelle à **agir avant qu'un ménage ne bascule dans la précarité énergétique**. Elle souligne l'importance des **dispositifs préventifs** qui permettent de prendre en considération les conditions de logement ou de revenus avant qu'un ménage ne souffre de précarité énergétique.

### 3. Contexte d'utilisation des termes

Les termes en lien avec la « précarité énergétique », la « précarité » ou la « vulnérabilité sont utilisés pour présenter » les **cibles** des dispositifs (ex : « ménages modestes », « ménages en situation de précarité énergétique », etc.) ou présenter leurs **objectifs** (ex : lutte contre la précarité énergétique).



# Messages clés de la phase 1

1. **Des politiques multiples** de lutte contre la précarité énergétique : des approches complémentaires mais trop cloisonnées.
2. La précarité énergétique comme **objectif secondaire des politiques environnementales**, qui s'efface au profit d'un impératif de rénovation massive.
3. Des **dispositifs hétérogènes, complexes et parfois en concurrence**, qui vont vers une multiplication des dispositifs et des acteurs, mais qui ne ciblent pas suffisamment les locataires du parc privé.
4. Un **manque d'indicateurs d'évaluation des politiques de lutte** contre la précarité énergétique en termes d'application, d'impacts, et d'atteinte des objectifs.
5. Une **vision de long-terme insuffisante** : absence d'un objectif de réduction chiffré de la précarité énergétique pour les années à venir, et un accompagnement dans la durée des ménages en situation de précarité énergétique imparfait.

Afin de déterminer les **axes d'amélioration** des politiques de lutte contre la précarité énergétique, une **analyse plus approfondie des principaux dispositifs** mis en œuvre au cours de la dernière décennie semble indispensable. Elle vise à **identifier les outils les plus efficaces et les plus efficaces** pour lutter contre ce phénomène, ainsi que les **écueils à éviter**. Une **étude parallèle des facteurs influençant l'évolution du nombre de ménages en situation de précarité énergétique** permettra de mieux comprendre l'impacts du contexte sur les résultats de la mise en place de ces dispositifs.

# Bibliographie

## 1. Liste des textes règlementaires, législatifs et stratégiques étudiés traitant de la précarité énergétique

- [Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel](#)
- [Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau](#)
- [Décret n°2017-312 du 9 mars 2017 relatif aux critères de décence d'un logement](#)
- [Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique](#)
- [Directive 2010/37/UE relative à la performance énergétique des bâtiments](#)
- [Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#)
- [Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes](#)
- [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#)
- [Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#)
- [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#)
- [Loi n°2019-1147 relative à l'énergie et au climat](#)
- [Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prolongeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions](#)
- [Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire](#)
- [Paquet « une énergie propre pour tous les Européens », 2019](#)
- [Plan de rénovation énergétique de l'habitat, 2013](#)
- [Plan Climat, 2017](#)
- [Plan de rénovation énergétique des bâtiments, 2018](#)
- [Plan de relance - Volet rénovation énergétique](#)
- [Programmation Pluriannuelle de l'Energie 2019-2023 - 2024-2028](#)
- [Projet d'arrêté relatif à la cinquième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie, 2021](#)

- [Projet de décret relatif à la cinquième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie](#), 2021
- [Rapport Pelletier](#)
- [Réglementation thermique 2012](#)
- [Réglementation thermique acoustique aération](#) (RTAA DOM)
- [Réglementation thermique 2020](#)
- [Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020](#)
- [Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#), 2018 et nouvelles mesures 2020
- [Stratégie Nationale Bas Carbone](#), 2015 et 2020
- [Troisième paquet de libéralisation du marché de l'énergie](#), 2009

## 2. Ressources bibliographiques spécifiques relatives aux dispositifs de lutte contre la précarité énergétique

### 1. Chèque énergie

- [Evaluation de l'expérimentation du chèque énergie](#), Réseau RAPPEL, 2019
- [« Evaluation du dispositif du chèque énergie : constats et enjeux identifiés par les CCAS dans l'expérimentation de ce nouveau droit »](#), UNCCAS, 2017
- [« Le chèque énergie, quel bilan et quelles pistes d'amélioration deux ans après sa généralisation ? »](#), Sia Partners, 2019
- [« Lutte contre la précarité énergétique : chèque énergie, aides à la rénovation énergétique... »](#), MTE, 2020

### 2. Certificats d'économie d'énergie précarité énergétique

- [« Certificats d'économie d'énergie : les modalités de la cinquième période se dévoilent »](#), Actu-environnement, 2021
- [« CERTIFICATS D'ECONOMIES D'ENERGIE : Une efficacité loin d'être certifiée »](#), UFC Que Choisir, 2018
- [« CEE et efficacité énergétique : tendances bilan et questionnements »](#), PWC, 2019
- Comité de pilotage CEE, MTE et DGEC, 2018
- [« Evaluation du dispositif des CEE »](#), ADEME, 2020
- [Lettres d'information mensuelles "Certificats d'économies d'énergie"](#), MTE
- [« Les certificats d'économies d'énergie : efficacité énergétique et analyse économique »](#), CGEDD, CGEiet, IGF, 2014

- [Registre EMMY](#), 2021

### **3. Programme Habiter Mieux**

- [« Bilan de l'Anah en 2019 et objectifs en 2020 pour l'amélioration énergétique des logements privés »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Evaluation du programme Habiter Mieux, Impacts économiques »](#), Anah, 2017
- [« Evaluation du programme Habiter Mieux, synthèse de l'enquête auprès des propriétaires occupants »](#), Anah, 2015
- [Les chiffres clés de l'Anah 2020](#), Anah, 2021
- [Rapport d'activité de l'Anah](#), 2019
- [Rapport d'évaluation du programme Habiter Mieux](#), Cours des comptes, 2018

### **4. MaPrimeRénov'**

- [Bilan de MaPrimeRénov'](#), Anah, 2021
- [Fiche du dispositif MaPrimeRénov'](#), ONPE
- [« Les couacs de MaPrimeRénov' »](#), Le Monde, 2021
- [« MaPrimeRénov' : le budget de 2021 »](#), Groupe Free Energie, 2020
- [« MaPrimeRénov' s'ouvre à tous en 2021 »](#), MTE, 2021
- [Présentation du dispositif MaPrimeRénov'](#), MTE

### **5. Médiation énergie bailleurs/locataires de la Métropole Européenne de Lille**

- [« Action expérimentale de Médiation Précarité Énergétique SLIME -locataire/bailleur privé »](#), GRAAL, MEL, 2017
- [« AMELIO+ remporte la finale des Trophées Stop à l'exclusion énergétique ! »](#), Maison de l'habitat durable, 2020
- [« Du côté de Lille, la médiation énergétique encourage les bailleurs à réaliser des travaux »](#), Banque des territoires, 2018
- [Fiche du dispositif Médiation énergie/bailleurs](#), ONPE
- [« Les actions de la Métropole européenne de Lille pour lutter contre la précarité énergétique »](#), Réseau RAPPEL, 2020

### **6. Compagnons Bâisseurs**

- [« Bâtir ensemble : projet politique 2018 – 2023 »](#), ANCB, 2018
- [« Contribution : concertation plan rénovation énergétique des bâtiments »](#), ANCB, 2020

- « Les interventions en ARA Propriétaires Occupants « hors cadre dispositif ANAH » : Quels en sont les motifs ? », ANCB, 2020
- [« Portrait de membre : Sandrine Rodot, Chargée de mission lutte contre l’habitat indigne et Conseillère habitat santé aux Compagnons Bâisseurs Provence »](#), ANCB, 2021
- Rapport d’activité 2015, ANCB
- Rapport d’activité 2016, ANCB
- [Rapport d’activité 2017](#), ANCB
- [Rapport d’activité 2018](#), ANCB
- [Rapport d’activité 2019](#), ANCB

### 3. Autres ressources bibliographiques mobilisées au cours de la mission

- [« Accompagnement de patients souffrant de pathologies en lien avec la qualité de l’air intérieur et la précarité énergétique « Quand le logement rend malade » »](#), CREAG, Mutualité française, 2015
- [« Crise sanitaire \(1/2\) : quels impacts pour les ménages ? »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Crise sanitaire \(2/2\) : quelles mesures pour les ménages ? »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Crise sanitaire : suivi des impayés de loyers »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Energie : le deuxième confinement fait déjà grimper votre consommation »](#), Capital, 2020
- [« Facture énergétique des ménages quasi stable depuis 2006 : hausse des prix et gains d’efficacité se sont compensés »](#), CGDD, 2021
- [« Guide pratique des aides financières pour des travaux de rénovation énergétique dans des logements existants »](#), ADEME, 2020
- [« L’Etat du mal-logement en France »](#), Fondation Abbé Pierre, 2021
- [« La précarité énergétique à la lumière de l’Enquête Nationale Logement »](#), CSTB, 2013
- [« La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France »](#), CREDOC, B. Maresca et A. Dujin, 2013
- [« La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018 »](#), CGDD, 2019
- [« La précarité énergétique en 2019 : léger repli estimé »](#), CGDD, 2021
- [« La température du logement ne dépend pas de la sensibilité écologique »](#), CREDOC, B. Maresca et A. Dujin, 2010
- [« Le parc de logements par classe consommation énergétique, Document de travail n°49 »](#), CDGG, SDES, 2020
- « Les chiffres clés de la précarité énergétique », ONPE

- [« Les facteurs de risques sanitaires de la précarité énergétique »](#), Réseau RAPPEL, 2021
- [« Les français et le chauffage - Comportements, petits gestes et habitudes. Enquête nationale »](#), Eni-Ifop, 2018
- [« Les indicateurs de la précarité énergétique en France »](#), D. Charlier, A. Risch et C. Salmon, Revue française d'économie, 2015
- [« Les ménages et la consommation d'énergie »](#), SOeS, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, 2017
- [« Ne négligeons pas les effets de la précarité énergétique sur la santé »](#), Piqûre du RAPPEL, Réseau RAPPEL, 2021
- [« Observation sur les prix de la rénovation énergétique des logements »](#), ADEME, 2019
- [« Opérations de revitalisation du territoire et Action cœur de ville. Boîte à outils financiers pour la rénovation de l'habitat dégradé. »](#), Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2019
- [Panorama des financements climat](#), I4CE, 2018
- [« Précarité énergétique : près de 7 millions de Français touchés »](#), Le Parisien, 2019
- [« Précarité énergétique et santé : état des lieux des connaissances et situation en Île-de-France »](#), ORS, 2014
- [« Quels dispositifs pour accompagner les ménages en situation de précarité énergétique ? »](#), Réseau RAPPEL, 2020
- [« Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés »](#), O. Sichel, 2021
- [Tableaux de bord de la précarité énergétique](#), ONPE

# ANNEXE 1 : Classification des dispositifs identifiés lors de la phase 1 de l'étude par type d'aide

Le classement des dispositifs par type d'aides a été réalisé à partir de la typologie existant sur le site de l'ONPE<sup>99</sup> au moment de la rédaction de cette étude (aide à l'énergie, aide à la pierre, aide à la pierre et à la personne<sup>100</sup>). Aucune définition officielle de ces catégories n'a été identifiée. Ainsi les définitions de travail suivantes ont été élaborées pour permettre de classer les dispositifs non classés par l'ONPE, en associant les objectifs des dispositifs classés par l'ONPE avec leur catégorie :

- Les **aides à l'énergie**, sont des aides financières permettant de régler des factures d'énergie ou de financer spécifiquement des travaux de rénovation énergétique ;
- Les **aides à la pierre** sont des dispositifs facilitant la réalisation de travaux de rénovation énergétique en apportant un soutien technique, matériel et/ou financier aux ménages bénéficiaires ;
- Les **aides à la pierre et à la personne** soutiennent également les ménages dans l'exécution de leurs travaux, mais constituent majoritairement un soutien financier ;
- Les **aides à la personne** apportent un soutien financier aux ménages rencontrant des difficultés financières et/ou sociales.

Ces définitions ne sont pas officielles et un certain nombre de dispositifs peut correspondre à plusieurs types d'aide. Afin de suivre le système existant, un seul type d'aide a été choisi pour classer chaque dispositif. Les arguments justifiant ce choix sont présentés dans le tableau ci-dessous :

---

<sup>99</sup>[https://onpe.org/dispositifs\\_daide/tout\\_savoir\\_sur\\_les\\_aides\\_financieres\\_pour\\_prevenir\\_et\\_traiter\\_la\\_precaire](https://onpe.org/dispositifs_daide/tout_savoir_sur_les_aides_financieres_pour_prevenir_et_traiter_la_precaire)

<sup>100</sup> Cette typologie a évolué depuis l'édition de cette étude, en octobre 2021. Les aides sont depuis classées selon la distinction suivante : aides au règlement des factures d'énergie et aides à la rénovation et à la performance énergétiques.

Nom	Date de lancement	Statut actuel	Type de dispositif	Justification du type de dispositif choisi
Prêts des énergéticiens	2003	Actif	Aides à l'énergie	Classement ONPE
Crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD)	2005	Remplacé par le CITE en 2014	Aides à l'énergie	C'est une aide fiscale liée à l'amélioration de la performance énergétique d'un logement, qui vise à diminuer la consommation d'énergie d'un logement.
Tarifs sociaux de l'énergie : - Tarif de Première Nécessité (TPN) pour l'électricité - Tarif Spécial de Solidarité (TSS) pour le gaz naturel	2005 (TPN) 2008 (TSS)	Remplacés en 2018 par le Chèque Énergie	Aides à l'énergie	Réduction des factures d'énergie, au même titre que le chèque énergie qui les remplace en 2018.
Primes Coup de pouce	2006	Actif	Aides à l'énergie	Classement ONPE
Eco-Prêt à Taux Zéro (Eco-PTZ)	2009	Actif jusqu'au 31 décembre 2021	Aides à l'énergie	Classement ONPE
Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)	2013	Actif	Aides à l'énergie	Les conseils prodigués lors du diagnostic socio-technique sur les usages, les comportements et les petits équipements qui peuvent améliorer le confort énergétique des ménages visent la réduction de leur consommation énergétique et améliorer leur système de chauffage.
Crédit d'Impôt à la Transition Énergétique (CITE)	2014	Actif : disparition en 2021	Aides à l'énergie	Aide financière permettant de baisser la consommation énergétique d'un logement.
Chèque énergie	2018	Actif	Aides à l'énergie	Classement ONPE
Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH)	1977	Actif	Aides à la pierre	Aide technique et financière qui vise à améliorer la qualité thermique d'un logement.
Programme d'intérêt général (PIG)	1983	Actif	Aides à la pierre	Aide technique et financière qui vise à améliorer la qualité thermique d'un logement.
Aides aux travaux des caisses de retraite et complémentaires retraite	2000	Actif	Aides à la pierre	Classement ONPE
Certificats d'Économie d'Énergie (CEE)	2006	Actif	Aides à la pierre	Aide technique et financière qui vise à améliorer la qualité thermique d'un logement.
Livret Développement Durable Solidaire (LDDS) ou « prêt vert »	2007	Actif	Aides à la pierre	Aide financière qui vise à améliorer la qualité thermique d'un logement selon des critères techniques précis.
Aides aux travaux du réseau Procvivis	2008	Actif	Aides à la pierre	Classement ONPE
Habiter Mieux de l'Anah	2010	Scindé en 2018	Aides à la pierre	Classement ONPE
Aide à la solidarité écologique	2010	Transformée en Prime Habiter Mieux en 2017	Aides à la pierre	Classement ONPE
Subventions et prêts d'Action Logement	2012	Actif	Aides à la pierre	Classement ONPE
Programme Toits d'Abord	2012	Actif	Aides à la pierre	Aide technique et financière qui vise à améliorer la qualité thermique d'un logement.
Certificats d'économie d'énergie "précarité énergétique" (CEE PE)	2015	Actif	Aides à la pierre	Aide technique et financière qui vise à améliorer la qualité thermique d'un logement.



Prime Habiter Mieux	2017	Actif	Aides à la pierre	Dispositif formant partie intégrante de l'ensemble de dispositifs "Habiter Mieux" de l'Anah, classés par l'ONPE parmi les aides à la pierre (MaPrimeRénov' et Habiter Mieux Sérénité).
Habiter Mieux Agilité de l'Anah	2018	Fusionné en 2020 avec CITE pour faire MaPrimeRénov'	Aides à la pierre	Dispositif formant partie intégrante de l'ensemble de dispositifs "Habiter Mieux" de l'Anah, classés par l'ONPE parmi les aides à la pierre (MaPrimeRénov' et Habiter Mieux Sérénité).
Habiter Mieux Sérénité de l'Anah	2018	Actif	Aides à la pierre	Classement ONPE
Habiter Mieux Copropriété de l'Anah	2018	Actif	Aides à la pierre	Dispositif formant partie intégrante de l'ensemble de dispositifs "Habiter Mieux" de l'Anah, classés par l'ONPE parmi les aides à la pierre (MaPrimeRénov' et Habiter Mieux Sérénité).
Habiter Serein de l'Anah	2019	Actif	Aides à la pierre	Dispositif formant partie intégrante de l'ensemble de dispositifs "Habiter Mieux" de l'Anah, classés par l'ONPE parmi les aides à la pierre (MaPrimeRénov' et Habiter Mieux Sérénité).
Habiter Sain de l'Anah	2019	Actif	Aides à la pierre	Dispositif formant partie intégrante de l'ensemble de dispositifs "Habiter Mieux" de l'Anah, classés par l'ONPE parmi les aides à la pierre (MaPrimeRénov' et Habiter Mieux Sérénité).
MaPrimeRénov' de l'Anah	2020	Actif	Aides à la pierre	Classement ONPE
Compagnons bâtisseurs chantiers propriétaires occupants et chantiers locataires	1957	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi sensibilisation et accompagnement des ménages.
Aides des centres communaux et intercommunaux d'action sociale	2008	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Classement ONPE
Prêt à l'amélioration de l'habitat des CAF et MSA	2010	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Classement ONPE
Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés (POPAC)	2012	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement des copropriétés.
Micro-crédit habitat de la Caisse d'Épargne	2013	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Classement ONPE
Plan de sauvegarde des copropriétés	2013	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement des copropriétés.
TVA à taux réduit	2014	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux et à la personne qui vise à améliorer le budget d'un ménage pour la réalisation de travaux.
Aides à l'auto-réhabilitation accompagnée de l'Anah	2015	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Classement ONPE
Opération d'intérêt national de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)	2015	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement des copropriétés.
Médiation énergie bailleurs/locataires, ville de Lille – CCAS	2016	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement et médiation entre propriétaires bailleurs et locataires.
Programme Action Cœur de Ville	2017	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement des villes pour conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire.

Louer mieux de l'Anah	2018	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux pour le propriétaire bailleur mais aussi aide aux locataires en imposant au propriétaire de proposer un loyer abordable à des ménages modestes.
Urgence Copropriétés	2018	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement des copropriétés.
Complément travaux (majoration des aides aux travaux d'amélioration)	2018	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement des copropriétés.
Aides des collectivités locales	NA	Actif	Aides à la pierre et à la personne	Aide aux travaux mais aussi accompagnement adapté en fonction des collectivités.
Aides financières des associations caritatives	* Secours Catholique : 1948 * Croix Rouge Française : 1864 * SOS Familles Emmaüs : 1967	Actif	Aides à la personne	Classement ONPE
Prêt d'accession sociale (PAS)	1993	Actif	Aides à la personne	Aide financière permettant aux ménages modestes d'acheter leur résidence principale ou d'y réaliser des travaux.
Fonds de Solidarité Logement des conseils départementaux	2004	Actif	Aides à la personne	Classement ONPE
Aides au paiement des dettes énergétiques des CAF, MSA et caisses de retraite	NA	Actif	Aides à la personne	Classement ONPE
Prime de réservation au profit de publics prioritaires	2009	Actif	Aides à la personne	Aide financière ciblée sur des personnes prioritaires.
Exonération de la taxe foncière	2010	Actif	Aides à la personne	Aide financière à la personne permettant d'améliorer le budget d'un ménage lors de la rénovation de son logement.
Prime réduction de loyer de l'Anah	2013	Actif	Aides à la personne	Aide financière ciblée sur l'aide aux personnes locataires.
Dispositifs Pinel et Denormandie	2015	Actif	Aides à la personne	Aide financière ciblée sur l'aide aux personnes locataires, en encourageant l'achat et la rénovation de logements dans des quartiers dégradés pour les mettre en location.

**Légende :**

Dispositif actif / toujours en vigueur

Dispositif ayant disparu

Dispositif dont la date d'arrêt est planifiée

Classement ONPE :  
[https://onpe.org/dispositifs\\_daide/tout\\_savoir\\_sur\\_les\\_aides\\_financieres\\_pour\\_prevenir\\_et\\_traiter\\_la\\_precairete](https://onpe.org/dispositifs_daide/tout_savoir_sur_les_aides_financieres_pour_prevenir_et_traiter_la_precairete)

Dispositifs déclinés à l'échelle locale

