

# HABITAT, PRECARITE SOCIALE ET ENERGIE



## Un manifeste pour agir, des acteurs mobilisés



FONDATION ABBÉ PIERRE  
POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS



Mouvement Pact Arim  
pour l'Amélioration de l'Habitat







## UNE URGENCE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE



Chaque année au moins 300 000 familles sollicitent une aide sociale pour le règlement de leur facture d'énergie. Plus de 46 millions d'euros sont ainsi versés en secours.

Encore ne s'agit-il là que d'un indicateur partiel et estimé parmi d'autres. L'ordre de grandeur serait de 100 millions d'euros concernant essentiellement l'électricité.

Si des initiatives utiles se sont développées ces dernières années (mise en place de fonds d'aide, tarif social de l'énergie, affirmation du droit à l'énergie), elles nécessitent aujourd'hui d'être mises en cohérence.

Mais il est surtout essentiel d'engager un plan d'actions complet pour traiter durablement les situations de mal logement liées à l'énergie, qui pourrait donner lieu à un programme pluriannuel d'interventions concrètes, en vue de réduire les charges des occupants et d'améliorer leur confort .

**Ce programme est aujourd'hui d'autant plus impératif que l'augmentation des prix est certaine et durable pour toutes les énergies.**

**Les premiers touchés sont les ménages à revenus modestes et « captifs » de leur logement.**



## UN CONSTAT DIFFICILE A ETABLIR

### L'impayé : un symptôme

On estime à 300 000, au moins, le nombre de ménages sollicitant chaque année une aide sociale pour le règlement de factures d'énergie impayées, essentiellement d'électricité. **Avec une aide moyenne de l'ordre de 150 €, il en coûte plus de 46 millions d'euros à la collectivité.**

A l'échelle de la région Rhône-Alpes par exemple, ce sont 13 000 ménages qui ont été aidés en 2001 avec près de 2,3 millions d'euros. A titre de comparaison, ces aides à l'énergie touchent près de 6 ménages rhônalpins sur 1000 alors que les aides aux impayés de loyer des FSL (Fonds Solidarité Logement) ne concernent que 4 ménages sur 1000.

Encore faut-il souligner que ces données nationales comme régionales ne constituent qu'une estimation grossière ne prenant en compte que les subventions des FSE (Fonds Solidarité Energie). Par ailleurs, les CAF (Caisses d'Allocations Familiales), MSA (Mutuelles Sociales Agricoles), CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale), Conseils généraux (allocations mensuelles) et les associations caritatives sont confrontées à ce fléau de l'impayé d'énergie.

**Les dispositifs d'aide ne sont pas harmonisés et les aides sont souvent allouées dans le cadre de dispositifs sociaux dans lesquels on ne peut les individualiser. De fait, l'ordre de grandeur est sans doute de 100 millions d'euros en France.**

Le phénomène de l'impayé d'énergie paraît étroitement lié à l'impayé de loyer traduisant une insolvabilité croissante des ménages ; les retards pris dans la revalorisation des aides à la personne sont aussi sources d'explications.



### La sécurité, la santé, le confort, l'insertion sociale ... au-delà de l'impayé

Au-delà des problèmes de règlements de factures d'énergie et tout particulièrement d'électricité, **la pauvreté énergétique a des conséquences graves sur le confort et la santé des occupants et peut conduire à des solutions non appropriées car coûteuses et dangereuses.**

La mise en œuvre de solutions de chauffage « bricolé » par des ménages pensant faire des économies est source d'accidents domestiques causés en particulier par des émanations de monoxyde de carbone et des ventilations déficientes.

Il conviendrait d'évaluer aussi la façon dont le phénomène contribue à la dégradation du cadre bâti ainsi qu'à la détérioration des relations entre bailleurs et locataires et avec l'entourage des occupants...

**Un constat clair est donc difficile à établir. Les sources d'information sont peu aisées à mobiliser, car dispersées et peu homogènes.**



## DES AVANCEES MAIS DE VRAIS ENJEUX MAL IDENTIFIES ET NEGLIGES

### L'accroissement des dépenses « d'urgence »



Depuis près de 20 ans les initiatives publiques se sont multipliées pour le développement des aides aux paiements des factures d'énergie et plus particulièrement d'électricité.

La loi du 29 juillet 1992 relative au RMI a créé un « dispositif national d'aide et de prévention » réglementant une prise en charge des impayés.

Elle a été complétée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui prévoit d'apporter une aide au paiement de toute facture d'énergie, d'eau et de service téléphonique pour les ménages en difficulté.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et le décret du 10 août 2005 organisent l'intégration des fonds d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone dans les FSL (Fonds Solidarité Logement) décentralisés aux Conseils Généraux à partir de 2005.

Si ces initiatives sont essentielles, elles ne répondent pas de façon satisfaisante aux situations d'inconfort et d'impayés d'énergie.

L'objectif de prévention et de traitement durable de ces situations est quasiment absent des textes législatifs et ne bénéficie par conséquent que de faibles moyens.



## Le droit au logement qui a connu d'importants progrès porte en lui le droit à l'énergie et au confort.



Le chauffage est pris en compte dans le cadre de la définition du logement décent (article 187 de la loi SRU – Solidarité et Renouvellement Urbains du 13/12/2000 et décret du 30/01/2002) contribuant à construire un droit à l'énergie et au confort.

Il ne saurait y avoir de logement décent sans un système de chauffage sûr et adapté, ni caractéristique physique du bâti permettant un confort thermique. La loi et le décret sur le logement décent n'ont pas encore produit tous leurs effets. La question du permis de louer reste posée. Au-delà de ces textes, la future réglementation thermique exigeant un niveau d'isolation pourrait s'appliquer à certaines catégories de logements existants.



## L'ouverture d'un droit à l'énergie à concrétiser



La reconnaissance du droit à l'énergie constitue une étape importante.

La loi du 10 février 2000 avait déjà affirmé ce principe repris dans un décret du 20 juin 2001. « Le tarif social » de l'électricité est mis en œuvre sous conditions de ressources depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (décret du 8 avril 2004).

La loi du 13 juillet 2005 fixe comme 4<sup>e</sup> objectif à la politique énergétique française « de garantir la cohésion sociale et territoriale en garantissant l'accès de tous à l'énergie ».

Elle rappelle dans son article 2 que l'énergie, en particulier l'électricité, est un bien de première nécessité auquel l'accès des personnes les plus démunies doit être favorisé par un tarif social et des dispositifs de solidarité.



## Des cadres d'intervention en pleine évolution



Le droit à l'accès à l'énergie reste à concrétiser. Il doit prendre en compte toutes les énergies. Par ailleurs, des comportements responsables sont à accompagner.

Aujourd'hui la mise en place du tarif social de l'électricité au 01/01/2005, la décentralisation et unification du FSL, la réaffirmation du droit à l'accès à l'énergie, constituent **des initiatives dispersées, sans prise en compte réelle d'actions de prévention et de traitement des cas de mal logement et d'inconfort liés à l'énergie.**

De plus, ces dispositifs ne concernent que le chauffage individuel et **prennent rarement en compte les sources d'énergie autres que l'électricité ou le gaz de ville.**



## DES OBJECTIFS COHERENTS PARTAGES

Pour améliorer de manière durable la prise en compte des problèmes d'énergie chez les ménages défavorisés, un objectif majeur doit être retenu, c'est de rendre effectif le droit au logement et à l'énergie par une approche systématique du couple loyer + charges.



### Eviter les effets pervers d'actions manquant de cohérence

Il importe que les différentes initiatives louables et utiles soient mises en cohérence. Par exemple, le seul recours aux aides sociales d'urgence pour les impayés, l'automaticité du tarif social de l'énergie sous conditions de ressources, l'aide exceptionnelle de 75 € au fioul domestique, risquent d'avoir **un effet pervers en reléguant au second plan l'impérative nécessité d'amélioration de la qualité des logements**. Il conviendra d'évaluer l'efficacité financière de ces mesures. Il s'agit en particulier d'éviter de déresponsabiliser les occupants des logements.



### Prendre en compte les enjeux de santé et de confort

L'action des pouvoirs publics et des partenaires de l'action sociale ne saurait ignorer ces enjeux de confort et de santé.



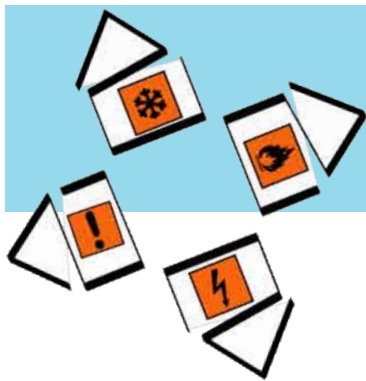
### Contribuer à la préservation de l'environnement

Les impératifs du développement durable et les risques du changement climatique imposent plus que jamais une meilleure maîtrise des charges d'énergie par chaque citoyen.



### Agir sur l'offre d'habitat économe

Pour répondre à ces objectifs, il convient tout particulièrement d'**agir pour une offre d'habitat économe en énergie et recourant aux énergies les moins coûteuses en particulier renouvelables**. Tout comme dans le domaine du logement pour les loyers, l'action pour s'inscrire dans la durée ne doit pas se limiter à la seule solvabilisation temporaire des ménages trop souvent a posteriori.



# UN PROGRAMME D' ACTIONS A CONSTRUIRE

Il y a un véritable enjeu à fédérer les initiatives de partenaires de l'habitat, de l'action sociale, de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables afin de permettre un accompagnement de l'évolution institutionnelle des fonds, la mise en place du tarif social et de compléter leur action par des solutions durables impliquant les occupants des logements.

## Des pistes de propositions

Des constats établis dans le cadre de nombreuses études font apparaître des difficultés et des carences dans de multiples domaines.

Les premières pistes de propositions formulées ici impliquent une concertation avec différents partenaires nationaux et locaux, et des initiatives fortes. Leur mise en œuvre nécessite l'établissement d'un programme d'actions avec tous les intéressés en y associant les représentants des usagers.



### **Améliorer la connaissance des phénomènes de précarité énergétique et les conséquences de ces situations.**

À l'échelle nationale, l'Observatoire National de la Pauvreté et l'Exclusion Sociale, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées pourraient constituer le cadre de travail. À l'échelle territoriale, cette problématique devrait être déclinée dans le cadre du PDALPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées) en particulier.



**Mettre en œuvre une politique tarifaire** incitant à des économies d'énergie et efficace au plan social.





**Définir avec les fournisseurs d'énergie, les distributeurs, les bailleurs publics et privés un cahier des charges de mesures d'information et de prévention :**

- formation et information des usagers,
- simplification des documents (contrats, factures, etc.),
- affichage des consommations (sur la base de critères objectifs).



**Développer l'information et la sensibilisation des ménages sur les usages de l'énergie et de l'eau** pour favoriser leur utilisation rationnelle en lien avec les EIE (Espaces Info Energie), les services sociaux, les bailleurs, les rencontres collectives auprès des habitants dans le cadre des actions d'auto-réhabilitation accompagnée, en prenant en compte les expériences (ambassadeurs de l'énergie par exemple).

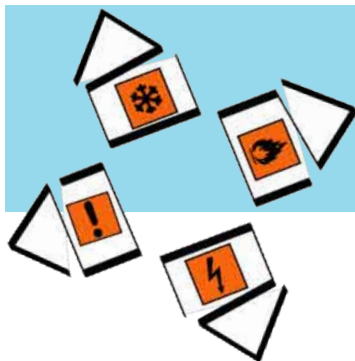


**Améliorer le fonctionnement des dispositifs d'aides aux impayés**, pour que la fusion des fonds d'aides à l'habitat permette réellement plus d'efficacité sociale et une meilleure approche globale des ménages.

Des formations seraient à intensifier pour les travailleurs sociaux, les services des bailleurs publics, etc., des outils sont à mettre à leur disposition pour le repérage, l'analyse des situations, l'orientation des ménages en permettant la diffusion et l'échange des savoir-faire. Ces aides doivent aussi concerner le chauffage collectif et toutes les sources d'énergie.



**Favoriser la réalisation de travaux visant à améliorer le confort de l'habitat et à réduire les charges d'énergie et d'eau dans des cadres appropriés** : volet énergie des opérations d'amélioration de l'habitat, fonds d'aide aux travaux, chantiers d'auto-réhabilitation accompagnée visant la maîtrise de l'énergie, aide à l'acquisition de matériels économes et aux énergies renouvelables. Tous les usages de l'énergie dans le logement sont concernés : chauffage, électricité spécifique, eau chaude sanitaire, etc.



# UNE METHODE ET DES MOYENS POUR AGIR

L'ensemble des fédérations et réseaux signataires du présent manifeste s'engage à collaborer à l'échelle nationale et locale et à solliciter leurs partenaires pour la mise en œuvre de réponses concrètes. L'enjeu est aujourd'hui de « **décloisonner** » **l'action de chacun pour favoriser une action cohérente**.

**A l'échelle nationale**, sont nécessaires :

- un état des lieux objectif de la situation,
- un inventaire des politiques et des outils législatifs réglementaires et financiers pour la définition d'une politique cohérente, active et dotée de moyens à la hauteur des ambitions dans un contexte de crise du logement, de crise sociale et de forte hausse des coûts de l'énergie.

Les ministères concernés (ministère des finances, de la Cohésion sociale, de l'Ecologie et du développement durable ...), les grandes agences nationales (ANAH - Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat -, ANRU - Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, ADEME - Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie...) doivent se mobiliser et agir pour plus de cohérence.

**A l'échelle locale**, il s'agit de construire des politiques opérationnelles, en lien avec les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'Etat, les délégations régionales et locales des agences, ainsi que les réseaux associatifs, les opérateurs de l'habitat, de l'énergie, de l'action sociale et les habitants ou leurs représentants.

## **Des actions partenariales et diverses doivent se concrétiser :**

- dans les **politiques locales d'action sociale** d'insertion, de lutte contre la pauvreté (PDI - Plan Départemental d'Insertion -, schéma d'accueil d'urgence...) ;
- dans les **politiques en faveur du logement** des personnes défavorisées (PDALPD - Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées -) et les outils dont elles disposent (FSL - Fonds Solidarité Logement -, MOUS - Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale -, PST - Programme Social Thématique -) et dans la politique contre l'habitat indigne ;
- dans les **politiques de rénovation urbaine** (ORU - Opération de Renouvellement Urbain de l'ANRU) et d'amélioration de logements sociaux (PSP - Plan Stratégique de Patrimoine - conventionnement global) ;
- et de manière générale dans les **politiques locales de l'habitat** (PLH - Programme Local de l'Habitat -, OPAH - Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat -, PIG - Programme d'Intérêt Général - OPATB - Opération Programmée d'Amélioration Thermique et énergétique des Bâtiments -).

**L'ensemble de ces politiques doit être mis au service de cet objectif d'habitat économe en énergie pour les ménages et familles à ressources modestes.**

**Les acteurs de l'habitat et de l'énergie signataires du présent manifeste sont mobilisés, partagent les mêmes objectifs et s'engagent à agir pour que l'énergie ne soit pas un handicap de plus pour les ménages en situation de précarité.**

AMORCE  
10, quai Sarrail 69006 LYON  
Tél : 04 72 74 09 77 / Fax : 04 72 74 03 32  
Site Internet : [www.amorce.asso.fr](http://www.amorce.asso.fr)  
E-mail : [amorce@amorce.asso.fr](mailto:amorce@amorce.asso.fr)



AMORCE est une association de 250 collectivités locales représentant les 3/4 de la population française et de 115 professionnels pour une bonne gestion des déchets, des réseaux de chaleur et de l'énergie.

Camille Durand, président.

Comité de Liaison Energies Renouvelables  
2 rue Jules Ferry - bât B, 93100 Montreuil  
Tél : 01 55 86 80 00 / Fax : 01 55 86 80 01  
Site Internet : [www.cler.org](http://www.cler.org)  
E-mail : [info@cler.org](mailto:info@cler.org)



Le CLER est une association fédérant plus de 160 professionnels de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables (associations, entreprises, universités, etc.)

Didier LENOIR, président.

Association Nationale Compagnons Bâisseurs  
216 route de Lorient BP 42037 - 35920 Rennes Cedex  
Tél : 02 99 02 60 90 / Fax : 02 99 02 60 70  
Site Internet : en cours de réalisation  
E-mail : [cbnational@wanadoo.fr](mailto:cbnational@wanadoo.fr)



L'Association Nationale Compagnons Bâisseurs regroupe 6 associations régionales dans la réalisation de chantiers à caractère social.

Jean-Marie CRABEIL, président.

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés  
3-5, rue de Romainville 75019 Paris  
Tél : 01 55 56 37 00 / Fax : 01 55 56 37 01  
Site Internet : [www.fondation-abbe-pierre.fr](http://www.fondation-abbe-pierre.fr)  
E-mail : [dpicard@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:dpicard@fondation-abbe-pierre.fr)



Reconnue d'utilité publique par décret du 11 février 1992, la Fondation Abbé Pierre agit pour que les plus défavorisés trouvent à se loger dignement et durablement

Raymond ETIENNE, président.

Fédération Nationale HABITAT & DÉVELOPPEMENT  
27 rue de la Rochefoucauld - 75009 PARIS  
Tél : 01 45 26 69 66 / Fax : 01 40 82 90 77  
Site Internet : [www.habitatdeveloppement.fr](http://www.habitatdeveloppement.fr)  
E-mail : [federation@habitatdeveloppement.fr](mailto:federation@habitatdeveloppement.fr)



Depuis 50 ans, le réseau HABITAT & DÉVELOPPEMENT est au service de l'amélioration de l'habitat et des conditions de vie des populations.

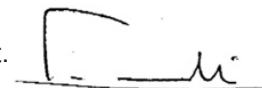
Pierre HELLIER, président.

Fédération Nationale des Centres Pact Arim  
27 rue de la Rochefoucauld, 75009 Paris  
Tél : 01 42 81 97 70 / Fax : 01 40 23 93 06  
Site Internet : [www.pact-arim.org](http://www.pact-arim.org)  
E-mail : [info@pact-arim.org](mailto:info@pact-arim.org)



La FNC PACT ARIM fédère 145 associations et organismes qui comptent 2500 administrateurs bénévoles et 2600 salariés, agissant contre le mal logement et pour l'amélioration des conditions d'habitat.

Georges CAVALLIER, président.



Secours Catholique  
106 rue du Bac – 75341 Paris Cedex 07  
Tél : 01.45.49.73.00 / Fax : 01.45.49.94.50  
Site Internet : [www.secours-catholique.asso.fr](http://www.secours-catholique.asso.fr)  
E-mail : [accueil-info-national@secours-catholique.asso.fr](mailto:accueil-info-national@secours-catholique.asso.fr)



Reconnu d'utilité publique par décret du 25 septembre 1962, le Secours Catholique a pour mission d'apporter secours et accompagnement en France aux personnes les plus démunies. Membre du réseau Caritas, il soutient à l'international des opérations d'urgence et de développement en faveur des populations défavorisées.

Jean-Pierre RICHER, président.



Société Française des Urbanistes - SFU  
39, rue Pernety 75014 Paris (F)  
Tél : 01 45 39 69 53 / Fax : 01 45 41 02 27  
Site : [www.urbanistes.com](http://www.urbanistes.com)  
E-mail : [sfu@urbanistes.com](mailto:sfu@urbanistes.com)



Fondée en 1911, la S.F.U. est une association indépendante d'urbanistes professionnels de toutes origines et statuts d'exercice. Institutionnellement, elle est l'organisation nationale française d'urbanistes du Conseil Européen des Urbanistes.

Anne BOUCHE-FLORIN, présidente.



Union Nationale des Associations Familiales  
28, place Saint Georges 75009 PARIS  
Tél : 01 49 95 36 00 / Fax : 01 40 16 12 76  
Site Internet : [www.unaf.fr](http://www.unaf.fr)  
E-mail : [webmestre@unaf.fr](mailto:webmestre@unaf.fr)



L'UNAF est une institution nationale chargée de promouvoir, défendre et représenter les intérêts de toutes les familles vivant sur le territoire français, quelles que soient leurs croyances ou leur appartenance politique.

Hubert BRIN, président.



Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et organismes  
Privés Sanitaires et Sociaux  
133, rue Saint Maur 75541 PARIS CEDEX 11  
Tél : 01 53 36 35 00 / Fax : 01 47 00 84 83  
Site Internet : [www.uniopss.asso.fr](http://www.uniopss.asso.fr)  
E-mail : [uniopss@uniopss.asso.fr](mailto:uniopss@uniopss.asso.fr)



L'Uniopss est une union nationale du secteur social, médico-social et sanitaire qui fait le lien entre l'Etat, les pouvoirs publics territoriaux et les associations du secteur. Elle regroupe 20 000 établissements et services, au travers de 22 Uriopss (Unions régionales) et 110 fédérations et unions nationales.

Jean-Michel BLOCH-LAINE, président.

