

Rapport rédigé à l'attention de

LA FEDERATION DES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT

14, rue Lord Byron 75008 Paris Tél 01 40 75 68 40 - esh@esh-fr.org

association membre de l'Union nationale Hlm - www.esh.fr



Executive summary

**Logement social, gestion de l'énergie
et lutte contre la précarité énergétique**

en France (Paris, Hauts de France, Nancy)

et en Europe (Grande Bretagne, Allemagne, Espagne)

François Bafoil / Rachel Guyet

**CERI-CNRS / Sciences Po
56 rue Jacob . 75006 Paris**

Avec la collaboration de Lise Desvallées (LATTS)

**Version finale
20 juillet 2017**

Résumé, le cas français	4
I. Problématique de la précarité énergétique	5
1. Les évolutions temporelles majeures	5
2. Bailleurs, locataires, associations et Etat en contexte	7
3. La recherche. Les terrains d'étude	11
II. Recommandations	14
1. Ce que l'on sait depuis longtemps et qu'il faut encore une fois répéter. Mesures, lois, expériences	15
2. La relation à l'acteur public. L'Etat et les administrations	15
3. Le traitement de la précarité. Globalité, Transversalité, Cohésion territoriale	16
4. Les droits et les devoirs	17
5. La coopération entre acteurs	17
6. Le locataire, droits et devoirs	18
7. Pallier les défaillances du système d'aides ?	19
III. La précarité énergétique. Les enjeux du logement social en France	20
IV. La précarité énergétique. Les enjeux du logement social en Europe. Une comparaison : Allemagne – Espagne – Angleterre et Ecosse	29
1. Une définition et une mesure de la précarité énergétique non homogène	29
2. Les contraintes des locataires	32
3. Les représentations des bailleurs et les innovations sociales	36
4. Un équilibre difficile : entre contraintes et innovations	39
V. Les résumés des monographies	45
1. Les cas français	45
2. Les cas européens	49

Résumé. Le cas français

De strictement économiques parce qu'autrefois limitées au secteur de la construction à destination de populations plus ou moins solvables, les tâches des bailleurs sociaux se sont profondément transformées. Il leur faut désormais assumer toujours davantage de charges sociales et d'accompagnement des locataires en précarité.

Le bailleur fait face à un contexte 1. économique marqué par le respect des contraintes de rentabilité mais aussi d'innovation, 2. politique avec la nécessité de prendre en compte les engagements d'efficacité énergétique et les normes et règlements afférents et 3. social dans la mesure où de nouvelles tâches d'accompagnement des populations leur sont désormais imparties.

L'enjeu de la réflexion sur la précarité énergétique est de penser la nécessaire conjonction de la fonction classique du bailleur (fonction économique) et la nouvelle tâche sociale qui lui revient, dans des termes harmonieux, c'est-à-dire non contradictoires.

Or, des « injonctions contradictoires » jouent entre le versant économique et le versant social de l'activité du bailleur : les impératifs de strict respect des normes énergétiques correspondant à des engagements publics d'efficacité énergétique sont peu compatibles avec les capacités de paiement des locataires. L'investissement nécessaire et exigé par l'Etat en matière de mise aux normes énergétiques ne trouve parfois pas de compensation au niveau de la facture du locataire. D'autres injonctions contradictoires jouent en matière d'obligation de loger les plus précaires et de maintien de la mixité sociale ou encore d'innovation réservée à un petit nombre et la massification d'une norme moyenne exigée par le grand nombre de demandes.

Traiter du sujet de la précarité dans le logement social consiste à considérer les différents points de vue propres aux acteurs - bailleurs / locataires mais aussi acteurs publics et acteurs sociaux qui interviennent dans le champ.

A l'action sociale du traitement de la précarité énergétique vient s'ajouter la dimension de l'action collective

Cet « Executive summary » est ainsi composé :

1. Exposé de la problématique française qui se pose en matière de précarité énergétique aux acteurs que sont a. le bailleur b. le locataire c. les associations sociales d. l'État,
2. Recommandations,
3. Principaux résultats sous forme de tableaux comparés des trois sites français,
4. Principaux résultats sous forme de tableaux comparés des trois pays en Europe (le cas de Barcelone a été réalisé par Lise Desvallées, LATTS).
5. Sommaires des différents chapitres qui constituent le rapport final et qui est composé de 7 monographies (enquêtes de terrain).

I. Problématique de la précarité énergétique en France

La réflexion sur les liens entre logement social et précarité énergétique mérite d'être replacée dans le cadre des deux évolutions majeures qui ont marqué sa trajectoire depuis plusieurs décennies.

La première est temporelle. Elle renvoie aux différentes évolutions d'ordre « macro » qui ont profondément transformé le paysage français et non français du logement social. Leur rappel succinct permet de comprendre les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur le bailleur, son rôle ayant profondément évolué.

La deuxième dimension peut être qualifiée de méthodologique, dans la mesure où la précarité énergétique ne peut pas être réduite à un indice quantitatif, qu'il s'agisse de celui de la chaleur dans une pièce (19° ou 20°) ou du taux d'effort énergétique (TEE) (fixé à 10% des dépenses du revenu du budget familial). Sans nier l'importance de tels indicateurs, la réflexion sur la précarité s'oriente désormais sur une plus grande « transversalité » des approches entre les acteurs en jeu (privés, publics et associatifs) et un traitement inscrit dans la continuité des parcours.

D'où la notion d'« injonctions contradictoires » qui cherche à rendre compte de la complexité, voire la contradiction entre elles des différentes contraintes qui pèsent sur le bailleur.

1. Les évolutions temporelles majeures

Rappelons rapidement les évolutions majeures d'ordre macro qui expliquent l'évolution du profil des bailleurs sociaux en France. Ces remarques permettent de comprendre certaines contraintes actuelles.

1.1. Les évolutions socio-économiques

Dynamiques transgénérationnelles de chômage de masse, approfondissement des incertitudes des parcours professionnels, déprise industrielle et retrait des pouvoirs publics, accroissement des inégalités entre les quintiles de la population, tous ces phénomènes ont profondément modifié les populations du logement social.

Avec un taux de pauvreté de 14,1% en 2010, la France compte 8,6 millions d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire (964€) et connaît un creusement des inégalités¹. L'incapacité de travailler est l'une des causes des problématiques financières qui entraînent une dépendance aux minimas sociaux (RSA, allocation d'autonomie, allocation parent isolée, minimum vieillesse par exemple). Si pour les ménages bénéficiant des minimas sociaux et des APL, le logement est adapté à la composition de la famille, les allocations peuvent couvrir une très grande partie du loyer et ne laisser que quelques euros à la charge du locataire.

¹ Selon l'Observatoire des inégalités, en 2013, les 10% les plus pauvres ont perçu moins de 3% du revenu global disponible des ménages (2,9%) tandis que les plus riches en ont perçu 27,3%, les revenus de ces derniers augmentant plus rapidement que celui des plus pauvres. Rapport sur les inégalités en France, sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, édition de l'Observatoire des inégalités, juin 2017

Pour autant le reste à vivre des ménages dépendant des minimas sociaux est très limité et les impayés sont amenés à augmenter.

1.2. Les évolutions sociétales

Les grands ensembles collectifs qui étaient privilégiés dans les années 1970 ont définitivement montré leurs limites. Ils sont maintenant désignés comme l'une des causes du malaise social en raison de la concentration de populations défavorisées et celle d'incivilités et de pathologies en tout genre : trafics de drogue, violences, vandalisme, etc. L'effort de réhabilitation passe le plus souvent par la destruction des 'barres' et leur remplacement par des immeubles de plus petite taille. Quant aux maisons individuelles que l'on rencontre dans les bassins industriels vieillissants, leur vétusté est facteur d'une vaste précarité énergétique pour une population parfois plus ancienne (mais pas toujours) et peut-être plus pauvre qu'ailleurs. La réhabilitation de ces « cités » passe par une rénovation dont le montant est élevé. Dans le bassin minier français il est de l'ordre de 50 / 60 000€ mais sans contrepartie de hausse de loyer sur la facture du locataire ; ce qui reflète l'importance de l'effort pour le bailleur dans le Nord, bien qu'un report de charges limité soit possible.

1.3. De nouveaux profils fragiles et peu intégrés

Aux populations ouvrières traditionnellement sujettes (et victimes) des mutations économiques et aux groupes traditionnellement fragiles – femmes seules avec enfants – sont venus s'ajouter trois ensembles nouveaux :

- d'un côté, les travailleurs pauvres qu'un accident mineur peut rapidement précariser mais dont le revenu interdit de bénéficier des aides publiques. Ces groupes sont moins visibles que d'autres, ne serait-ce que parce qu'ils ne relèvent d'aucun dispositif public,
- de l'autre, l'appauvrissement des retraités dont les revenus n'ont que très peu augmenté alors que les charges croissaient, les forçant à des efforts importants.
- Enfin, les populations immigrées de fraîche date ou de migrants dont l'intégration pour certains n'est pas aisée. Par rapport au passé, l'arrivée de nouvelles populations bouleverse les collectifs, les habitudes et les repères des locataires plus anciens. Les modes de vie collectifs s'en trouvent transformés et les relations de voisinage en sont lourdement affectées. Les anciens lieux de sociabilité – comme les amicales de locataires – en souffrent, voire disparaissent sans que d'autres formes collectives ne viennent les remplacer. La question de l'intégration est posée.

Il est certain que l'arrivée de nouvelles populations de migrants / réfugiés représente un enjeu important pour le bailleur social dans les années à venir.

1.4. Des évolutions politiques

A ces différentes évolutions qui ont marqué les décennies précédentes sont venues s'ajouter

récemment les exigences politiques relatives aux engagements climatiques pris par l'Etat en matière de réduction de CO2 et d'efficacité énergétique. Une grande partie des objectifs d'efficacité énergétique repose sur les bailleurs sociaux.

1.5. L'introduction d'une définition légale de la précarité énergétique

La définition légale de la précarité énergétique en France (l'article 3 bis A de la LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) identifie les dimensions objectives de la précarité énergétique : faiblesse des revenus, qualité du logement et prix de l'énergie. Un taux d'effort énergétique supérieur à 10% (part de revenu disponible consacré aux dépenses énergétiques hors carburant) en est l'instrument de mesure. Sont également pris en compte le type de chauffage utilisé ainsi que les comportements de consommation. L'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) estime qu'un français sur cinq est en précarité énergétique, c'est-à-dire soit qu'ils atteignent voire dépassent le taux d'effort énergétique de 10% (2,8 millions de ménages soit 10,4% des ménages), soit qu'ils déclarent souffrir du froid dans leur logement (1,6 millions de ménages soit 6% des ménages)². Toujours selon l'ONPE la précarité énergétique touche 39% des locataires du parc social. Toutefois la perspective des bailleurs ainsi que celle des locataires diffèrent assez fortement du cadre légal, comme nous le verrons dans cette étude sur le cas français.

De ce premier constat résultent des logiques d'acteurs particulières.

2. Bailleurs, locataires, associations et Etat en contexte

La problématique de la précarité énergétique fait intervenir quatre acteurs, à des niveaux différents mais pour une conjonction d'interventions qui parfois fait défaut. L'enjeu de la réflexion sur la précarité énergétique est de penser :

1. la nécessaire conjonction de la fonction classique du bailleur (fonction économique propre à une mission de service public qui fait que les bénéficiaires sont réinvestis dans l'entreprise) et la nouvelle tâche sociale qui lui revient, dans des termes harmonieux, c'est-à-dire non contradictoires.
2. La coopération des différents acteurs dont les stratégies ne sont pas d'emblée compatibles.

2.1. Le bailleur

La logique du bailleur social est liée aux différentes fonctions qui lui échoient et qui sont :

- Economiques, en lien avec la rentabilité financière,
- Sociales, en lien avec l'obligation qui est la sienne de fournir des logements à des

² Si l'indicateur des Bas Revenus - Dépenses Elevées (BRDE), 13,9% des ménages français seraient en précarité énergétique, soit 3,8 millions de ménages (ONPE, 2016). Selon les indicateurs utilisés, entre 6% et 13,9% des ménages français seraient considérés en précarité énergétique.

- populations modestes et, pour certaines, non solvables,
- Coopératives, au sein de partenariats qui se développent avec les autres acteurs publics (préfectures, administrations et communes), privés (fournisseurs d'énergie et prestataires) et associatifs (associations à but social),
- Politiques, en lien avec les élus locaux en particulier dans le cadre de la politique de la ville, de la réhabilitation urbaine et du logement,
- Administratives, en lien avec les institutions éducatives, hospitalières, policières pour le traitement sectoriel d'individus en difficulté

Il en résulte une série d'injonctions contradictoires dont la plus évidente renvoie à l'impossible mais nécessaire liaison entre l'efficacité énergétique, l'efficacité économique, l'efficacité sociale et l'efficacité politique consistant à satisfaire les besoins de logements locaux. La question est clairement posée au bailleur en termes de choix entre :

1. Assumer des engagements (la norme) pour des locataires qui pourront s'acquitter des coûts induits et bénéficier d'un confort substantiel, ou bien
2. ne pas s'y soumettre et délivrer des produits moins efficaces énergétiquement et donc plus propices à la précarité énergétique mais à un niveau de loyer moindre.

Entre ces deux extrêmes, ne pourrait-on penser une norme moyenne, en d'autres termes, proposer des produits atteignant une qualité acceptable et abordable pour le plus grand nombre ?

Au-delà de la capacité financière une contradiction existe donc dans les choix d'investissement imposés aux bailleurs entre massification des rénovations pour atteindre une bonne norme (étiquette C) pour le plus grand nombre ou l'exemplarité avec la mise en place de la norme maximale BPOS pour un tout petit groupe.

On peut reformuler la contradiction de la manière suivante en insistant sur le choix entre fournir :

1. des produits de qualité (aux normes) à des populations solvables ou
2. ou des produits de moindre qualité dans des territoires qui seront davantage périphérisés.

En d'autres termes, la question est de savoir si le bailleur doit acter les inégalités qui pré-existent ou si le bailleur doit sécuriser.

La réalisation des objectifs économiques, climatiques et sociaux doit-elle compenser les inégalités, réduire les inégalités ou finalement ne risque-t-elle pas de les accroître ? La question est donc de savoir dans quelle mesure les objectifs d'efficacité énergétique imposés aux bailleurs permettent de répondre à la question des inégalités.

2.2. Le locataire

Le locataire, lui, s'inscrit dans quatre types de contextes interdépendants :

Un contexte économique marqué par un revenu peu élevé sinon nul et des capacités de paiement défaillantes surtout si la typologie du logement n'est pas adaptée à sa capacité de paiement.

Un contexte social en raison des « manques » qui frappent les populations les plus défavorisées, dont le plus évident est le manque de revenu, mais aussi de qualification, auxquels s'ajoutent très souvent des problèmes de santé et d'éducation. Cela génère des comportements particuliers (endettement), et donc des déficits de socialisation et partant, de retrait de la vie politique ou alors d'enfermement dans des représentations extrêmes. La précarité énergétique est souvent l'indice d'une précarisation plus large, de nature à entraver les fonctions sociales et politiques des individus.

Un contexte territorial : cela renvoie à la nature de son logement (individuel ou collectif), ancien ou récent, et inscrit dans un ensemble (le bâti) situé dans une région (en crise, le plus souvent).

Un contexte énergétique caractérisé par l'ouverture des marchés qui aurait dû permettre une baisse des prix alors que la courbe des tarifs de l'énergie ne fait qu'augmenter, ajoutant à la pression sur les budgets contraints des consommateurs vulnérables.

Cet ensemble de facteurs fait de la précarité énergétique un problème proche mais distinct de la précarité de ressources.

La logique du locataire répond à l'obligation qui lui est faite de s'acquitter de ses charges financières (loyer, charges) mais aussi de celles qui relèvent de sa sphère privée, et pour lesquelles des choix s'opèrent, parfois au détriment de l'acquittement du loyer. En d'autres termes, le paiement du loyer vient parfois en dernier sur les listes des charges à acquitter. Pas seulement en raison de la mauvaise volonté de l'individu ; également parce que des budgets trop serrés conduisent certains locataires à privilégier certaines dépenses au détriment d'autres. En rend compte tout autant l'opposition entre risque de coupures rapides d'électricité ou de gaz en cas de non-paiement alors que le risque d'expulsion de son logement est moindre, et la procédure beaucoup plus longue.

Enfin, l'on note le caractère peu incitatif de certains dispositifs : celui du retour à l'emploi dès lors que l'obtention d'un SMIC fait perdre toute éligibilité, celui des aides dès lors que travailler rémunère moins qu'un certain niveau d'aides. La question est soulevée de la pertinence des dispositifs publics d'aide et de résolution des conflits.

2.3. L'action associative

Troisième acteur dans ce jeu du logement social, les associations. Elles peuvent être extérieures au bailleur et mandatées par lui, ou peuvent lui être intégrées. Pour toutes, la contrainte des « exigences contradictoires » se pose mais d'une manière différente que pour

les précédents acteurs.

L'ensemble des expériences du monde associatif en lien avec la pauvreté et la précarité ont conclu depuis longtemps à l'inefficacité du traitement hiérarchique (ou vertical) et segmenté de ces deux maux. La « transversalité » des approches, est souvent citée pour être la réponse à la complexité de la situation de précarité. Elle correspond au terme de « globalité » qui vise les personnes. Un précaire énergétique est pour cette raison un individu qui souffre de nombreux déficits, dont le manque de confort énergétique n'est que l'un des aspects particuliers.

Une fois ce constat admis, que convient-il de faire ? Internaliser l'accompagnement social ou bien l'externaliser, et dans ce dernier cas, convient-il de confier à une « grande » association le soin de traiter de l'ensemble des problèmes qui se posent au précaire énergétique, (santé, éducation, etc.), mais avec le risque de reproduire un traitement bureaucratique du « dossier », ou bien faire appel à une « structure » de petite taille, seule capable de faire de l'accompagnement « sur mesure » d'un individu désocialisé mais à un coût (financier mais aussi temporel) très élevé. Ce coût, par ailleurs, doit-il être à la charge du bailleur ? Comment pourrait-il être partagé avec l'acteur public et les fournisseurs d'énergie ?

2.4. L'Etat

Enfin, on peut appréhender différemment la logique du locataire en insistant sur la charge qui revient à l'Etat dont l'obligation est de permettre à chacun de développer son projet de vie pour mieux être un citoyen responsable et lui permettre d'accomplir ses tâches :

- Familiales, en assumant ses responsabilités d'adulte vis-à-vis de son/ sa partenaire et de ses enfants ;
- Professionnelles, en utilisant ses capacités et son habileté ;
- Sociales et culturelles, en animant son propre réseau d'affinités de proximité géographiques ou affectives ;
- Politiques, en agissant comme citoyen responsable.

La notion de « capacité » qui cherche à rendre compte de l'ensemble des conditions qui participent à l'accomplissement des tâches attendues de chaque citoyen dans la société ne peut être désormais que négocié à égalité de droits et de devoirs des deux partenaires, Etat et bailleurs.

Dit autrement, l'action sociale qui est désormais attendue du bailleur implique de sa part la mise au point d'actions collectives qui se paient en retour de son inclusion de plain-pied dans la vie politique locale, régionale et nationale. C'était déjà le cas avant pour la politique du logement. Ce qui change maintenant, c'est la nature de son implication liée au traitement de la précarité. L'entreprise de bailleur social est devenue un acteur de la vie économique, sociale et politique.

Si l'Etat n'est pas en mesure de réguler des prix de l'énergie abordables et donc contribue à mettre en péril les locataires précaires, et si par ailleurs, il charge le bailleur des tâches sociales dérivant d'une telle situation – en d'autres termes, si l'Etat se désengage – la question

est de savoir dans quelle mesure le bailleur peut

1. influencer davantage la décision publique ?
2. créer de nouveaux partenariats et à quelle échelle ? En un mot innover dans la sphère économique-sociale ?

Concluons sur les points suivants :

En raison des nouvelles fonctions imparties au logement social (précisément de ne plus se limiter à ce seul aspect du logement à moindre prix), le bailleur se trouve être l'interlocuteur de plusieurs secteurs et individus extérieurs à l'entreprise : administrations publiques, services sociaux, partenaires sociaux, etc. La question est de savoir si l'ouverture aux autres partenaires (publics et associatifs) est en mesure d'apporter des éléments de solution.

Lutter contre la précarité énergétique, c'est lutter d'un côté pour une politique inscrite dans celle de la ville adossée à l'action collective entre partenaires privés et publics ; de l'autre, c'est rechercher un équilibre entre investissements dans la qualité du bâti et capacité de paiement de loyers supportables ; enfin, c'est pour le bailleur de s'attaquer à l'énergie dans le volet qu'il maîtrise mais ouvrir son champ de compétences à des pratiques sociales inédites (à l'image de coopératives pour l'énergie).

Sur tous les points abordés, la question de la responsabilité de l'Etat est soulevée.

3. La recherche. Les terrains d'étude

En France, les enquêtes ont été conduites :

- A Paris et en banlieue parisienne auprès du bailleur social ICF Habitat la Sablière, à Paris
- Dans les Hauts de France, auprès du bailleur social SIA dans 7 villes du bassin minier : Douai, Lens, Valenciennes, Béthune, Noeux-les-mines, Denain, Liévin.
- A Nancy – Metz, auprès du bailleur Batigère Nord Est

Immobilière des Chemins de fer, ICF Habitat la Sablière

ICF Habitat la Sablière est une Filiale de la SNCF, en charge de quatre entreprises sociales de l'habitat (ESH), l'île de France et trois sociétés cousines qui se partagent le Nord-Est, le Sud et méditerranée, l'atlantique. Il s'agit donc de quatre sociétés HLM et d'une dernière, NOVEVIS qui fait du logement non conventionné qui porte sur tout le territoire.

Le groupe dispose de 98000 logements. ICF Habitat la Sablière, elle, dispose de 39 000 logements qui se répartissent en 4000 chambres en foyer et 35000 logements familiaux. 270 à 280 000 personnes sont ainsi logées.

ICF est propriétaire gestionnaire des logements familiaux, et à ce titre s'occupe de la sélection et de l'attribution en coopération avec les acteurs publics, de l'entrée dans les lieux, et de la gestion des logements. En ce qui concerne les foyers, si ICF est propriétaire de l'immeuble, néanmoins il établit une location en bloc à un gestionnaire qui s'occupe de l'ensemble des tâches.

Deux immeubles ont fait l'objet de l'enquête

156 – 158 160, Rue des poissonniers. Le site coïncé entre la voie de chemin de fer, le boulevard périphérique, et le boulevard. Il s'agit de deux immeubles et d'un bâtiment racheté et transformé en logement social. La population est massivement d'origine maghrébine et sub-saharienne et affectée d'une grande pauvreté.

8 – 10 rue du Terrage 75010. Il s'agit d'un bâtiment des années 1930 réhabilité, où ont été réalisés les travaux d'isolation, de chauffage collectif au gaz. La population est davantage composée de personnes âgées logées dans de petits appartements.

En banlieue, l'enquête a été rendue difficile par l'absence de volonté des locataires d'accorder un entretien. Néanmoins, certains ont eu lieu à Argenteuil et à Bois-Colombes, une dizaine environ.

SIA

SIA est une entreprise privée, filiale de Habitat en Région, qui est la holding de la BBPCE, caisse d'épargne. Le président de SIA est également président de la caisse d'épargne France Europe, basée à Lille. Auparavant SIA était filiale des mines et donc logeait des mineurs. De cette époque demeure d'un côté la propriété d'un vaste patrimoine dans le bassin minier qui est depuis longtemps largement amorti mais qui exige aujourd'hui une rénovation très onéreuse (de l'ordre de 55 000 à 60 000€ par maison), de l'autre une population d'ayant droit très fragile.

Avec 44 000 logements, SIA fait partie des grandes entreprises de logement social sur le Nord Pas de Calais. Si SIA est dynamique dans la construction et notamment sur le territoire de Lille métropole, son histoire cependant est celle du bassin minier. $\frac{3}{4}$ du bâti est composé de maisons individuelles, ce chiffre étant de 50% dans la région Nord Pas-de-Calais. Le territoire est marqué par une pauvreté importante.

Les entretiens auprès des responsables de SIA ont été conduits dans les agences de Douai, Valenciennes, Lens et Noeux-les-Mines. Ceux avec les locataires ont été conduits dans les villes de Béthune, Wallers, Denain, Liévin, Raismes, Ecouaudin, Lens, Escautpont, Sallaumines.

Batigère Nord Est

Batigère Nord Est est une société à capitaux privés remplissant une mission d'intérêt général pour la construction, la commercialisation et la gestion de logements locatifs sociaux. Cette SA d'HLM a repris les logements du secteur sidérurgique pour les transformer en logements locatifs sociaux. Créée fin 2009 par un jeu de fusion entre plusieurs bailleurs régionaux, cette entreprise sociale pour l'habitat fait également partie du Réseau Batigère. Ce dernier rassemble un groupe de 17 sociétés historiques de logements sociaux en Rhône Alpes, Lorraine, Franche Comté Bourgogne. Ensemble elles gèrent 155 000 logements soit environ 5% du parc locatif national et accueillent 230 000 personnes.

Batigère Nord Est gère, quant à lui, 20 000 logements en Meurthe et Moselle et en Alsace, avec un taux d'occupation de 3,5 personnes par logement et un taux de vacances global de 5%. En moyenne Batigère Nord Est vend 140 logements par an et en produit entre 250 et 300. Pour bâtir et gérer ces logements, Batigère Nord Est compte 245 collaborateurs dont 142 sont affectés à la gestion de proximité dans 11 agences, 9 en Lorraine et 2 en Alsace. Ces dernières sont réparties sur le territoire du bailleur et gèrent les activités locatives de 1500 à 3000 logements chacune. Elles sont chargées du suivi de la facturation, du recouvrement,

de la gestion des chartes locatives et de la gestion de l'implantation territoriale de l'activité.

Les entretiens auprès des responsables du bailleur ont été conduits à Nancy et Metz. La rencontre avec les locataires s'est faite à travers un atelier pédagogique sur les économies d'énergie organisé à Florange.

II. Recommandations

Un constat largement partagé consiste en la reconnaissance que désormais l'action sociale est de première importance. Ne pas en prendre conscience ou ne pas l'intégrer dans les pratiques quotidiennes peut coûter très cher. Le coût de l'inaction est un sujet de réflexion à part entière et c'est à la seule condition d'être innovant et d'anticiper le coût de l'inaction, que le bailleur sera suivi par l'État.

L'autre constat tient à l'inévitable réduction des aides de l'État. Pour cette raison, c'est au bailleur qu'il revient de s'occuper du locataire et de son environnement immédiat.

Les recommandations qui suivent sont tirées des différentes études qui composent ce rapport. Elles sont classées en sept chapitres.

Ce que l'on sait depuis longtemps et qu'il faut encore une fois répéter. Mesures, lois, expériences.

La relation à l'acteur public. L'Etat et les administrations

Le traitement de la précarité. Globalité, Transversalité, Cohésion territoriale

La coopération entre acteurs

Le rapport à l'énergie

Le locataire, droits et devoirs

Pallier les défaillances du système d'aides ?

Parmi ces recommandations, certaines sont de l'ordre du « vœu pieux », les autres – les plus importantes – sont raisonnables et pour cette raison devraient être suivies d'effet.

Au titre des premières, se rangent toutes celles qui touchent à la gouvernance française c'est-à-dire à la combinaison d'une importante décentralisation des compétences aux acteurs locaux (et donc aux bailleurs) au sein d'une centralisation de l'action administrative publique restée pour une très grande part inchangée. D'où l'accumulation des tensions si caractéristiques du système administratif français entre les niveaux centraux et locaux avec pour effet l'accroissement des demandes en provenance du centre (« les injonctions contradictoires »).

Au titre des secondes, les plus importantes, on peut ranger tout ce qui a trait au rapport à l'énergie, au système d'aide et aux coopérations entre les acteurs. Elles peuvent être le lieu d'importantes innovations.

Par ailleurs, ces recommandations ne prétendent ni radicalement innover, ni être prescriptrices, étant entendu que chaque situation locale est particulière et appelle des interventions de même type, non générales, et souvent non généralisables.

C'est pourquoi ces recommandations sont davantage une invitation à l'échange et à la discussion ainsi qu'à une évaluation critique en fonction des paramètres de chaque situation.

1. Ce que l'on sait depuis longtemps et qu'il faut encore une fois répéter. Mesures, lois, expériences.

Les premières recommandations se contentent de répéter ce que nombre d'études énoncent depuis plusieurs années en matière de mesures, de normes, de lois, toutes trop nombreuses et qui s'accumulent sans considération des expériences acquises. C'est un trait typiquement français que de sans cesse légiférer et de répondre à une demande par un texte sans souci des effets de l'accumulation ainsi produite. La première demande est ainsi la simplification du cadre législatif.

1. L'éternel problème de **la mesure** qu'on impose aux actions sociales : les taux de rendement et l'empilement des règles à remplir, des objectifs à satisfaire en fonction de mesures toujours plus complexes, etc.

La bureaucratie : les règlements qui s'empilent et la difficulté à réduire le poids des règles sans en rajouter au prétexte de tout alléger. L'enjeu : comment assurer le contrôle adéquat avec moins de règles ? Comment accroître l'efficacité sans accroître les règlements ? Comment faire que la confiance ne soit pas un vain mot ?

2. **Réclamer qu'il n'y ait pas de nouvelle loi sur le logement.**
3. **Laisser faire des expérimentations avec bienveillance** sans immédiatement vouloir l'enserrer dans des réglementations.
4. **Réfléchir à modifier le millefeuille administratif tout en conservant la fonction du maire dans l'attribution des logements.**

2. La relation à l'acteur public. L'Etat et les administrations

Au-delà des demandes réclamant le ralentissement sinon l'arrêt de l'inflation de textes normatifs de la part des administrations publiques, les demandes adressées à l'acteur public sont nombreuses que ce soit en matière de limitation des coûts, mais aussi d'assurance, de formation, de montages financiers, de transition énergétique. Sur ce dernier champ, il n'y a pas de vision globale. L'idée de la 3ème révolution industrielle et des thèses de Jeremy Rifkin sont prises en charge et affichées par la région des Hauts de France, mais pour des résultats qui semblent limités à quelques expériences, et dont la dynamique semble aujourd'hui s'essouffler.

1. Faire comprendre aux ministères les conséquences qu'ils ignorent trop souvent de leurs règlements et donc leur faire comprendre la stupidité de certains coûts administratifs liés au surenchérissement législatif.

2. Il convient de leur demander d'apporter davantage de cohérence 1. entre les objectifs à court et long terme, 2. en matière d'avis techniques et en matière de durée de validation et de prioriser les mesures dans le cadre de la transition énergétique.
3. Il conviendrait de créer la possibilité d'une assurance au niveau de la dommage-ouvrage (peut être penser à mutualiser via un fonds de l'Etat) pour abonder ces innovations. Cela inciterait les industriels ou des bailleurs à s'engager.
4. Au niveau des entreprises prestataires, il conviendrait que les instances représentatives se saisissent de la question et développent des formations pour les entreprises installatrices d'innovations techniques renouvelables, pour que les innovations soient suivies d'effet.
5. Enfin en matière de renouvelables, il apparaît que les différents programmes liés aux énergies renouvelables devraient être portés par les collectivités pour faire l'objet d'une appropriation territoriale, sans laquelle les chances de succès sont faibles. A ce titre, les expériences allemandes et britanniques devraient être examinées. Plusieurs montages financiers participatifs y ont vu le jour. Comment les penser en France, et comment les bailleurs pourraient s'en faire les porteurs ?

3. Le traitement de la précarité. Globalité, Transversalité, Cohésion territoriale

Les recommandations suivantes traitent de la méthodologie d'action en matière de traitement de l'individu. Au rebours du traitement vertical, en « silo » que pratiquent les administrations, par définition, sectorielles, l'action du bailleur doit penser en termes de globalité de l'individu. Cela conduit à penser que l'action économique et sociale décentralisée (du bailleur) se heurte à la règle centrale, verticale de l'administration. Là encore cette situation est typiquement française et son déficit n'en est que plus grand quand on considère les prescriptions de l'UE, qu'il s'agisse de gouvernance décentralisée ou de cohésion.

1. La précarité énergétique est souvent un aspect d'une précarité plus large. Plutôt que de gérer un individu par « manque » ou « pathologie », il convient de le traiter dans sa globalité (éducation, santé, emploi, revenu).
2. Pour cette raison, à la globalité qui devrait présider à l'approche de l'individu devrait correspondre une approche transversale des politiques publiques (éducation, santé, emploi, mobilité).
3. Et parce que la précarité énergétique renvoie dans la grande majorité des cas à la dimension du revenu disponible et à celle de l'emploi, souvent éloigné du lieu de résidence, elle touche la problématique des transports.
4. L'aide à la mobilité doit être soutenue. C'est un facteur essentiel de pérennisation dans l'emploi.

5. Pour cette raison, il conviendrait d'adosser la réflexion à celle sur le territoire et donc dans les termes de la cohésion sociale, économique et territoriale. D'où la nécessité de penser les subventions publiques dans cette perspective globale (similaire à ce que fait la politique de cohésion de l'UE).

4. La coopération entre acteurs

Quand on quitte le champ des généralités précédentes, l'une des toutes premières conclusions de l'étude renvoie à l'importance de l'action sociale du bailleur. C'est une dimension désormais incontournable de son action. En ce sens, favoriser l'action collective dans la dimension la plus large, c'est-à-dire la plus multidimensionnelle est le premier objectif. C'est la traduction de la notion de « globalité » à l'instant évoquée. Développer l'esprit et l'identité collective locale est essentiel.

1. Cela passe par le renforcement de l'intervention du bailleur avec les locataires (par le biais de l'accompagnement), avec les associations (selon des procédures de contractualisation interne ou externe), avec les prestataires (par le biais des contrats et des formations).
2. Cela passe sans doute par le fait d'accorder plus de marges d'action aux conseillers / conseillères qui se sentent trop éloigné/es du terrain et qui, pour ceux / celles qui sont concerné/es, le demandent.
3. Cela implique de créer une identité, donc une communauté à partir de projets locaux communs, en donnant les outils pour rendre possible l'appropriation de l'environnement par les locataires (jardin, nettoyage etc.). Cette prise en charge doit s'accompagner en contrepartie de la suppression de certaines charges et d'un travail sur les budgets.

Il faut travailler avec les communautés et les représentants des ethnies sur des moyens de communications innovants et sans être condescendant.

5. Le rapport à l'énergie

Ce rapport contient deux volets. L'équipement et l'accompagnement. L'équipement concerne le logement en vue d'une réduction des consommations d'énergie. L'autre important volet de recommandations concerne le comportement de l'usager et la nécessité de l'accompagner dans une démarche vertueuse d'économie d'énergie et d'usage correct des équipements dans le logement.

1. Une réflexion devrait être initiée en matière **d'équipement des cuisines** (et des salles de bains) au moment de la livraison des logements de manière à réduire les consommations.
2. Plus loin, la réflexion devait se pencher sur la possibilité de **négoier un nouveau système de paiement de l'électricité** sous forme par exemple d'achat collectif en

faveur des locataires afin de réduire le coût des charges dont on sait qu'il est une cause directe de précarité.

- 3. L'éducation.** Les innovations sociales qui visent à accompagner le locataire dans son comportement « énergétique » sont nombreuses (à l'instar de la mallette de l'association PACT ou des kits énergie). Pareille éducation à un comportement vertueux devrait commencer dès l'école car de l'aveu de nombreux interlocuteurs, les enfants sont les meilleurs transmetteurs des prescriptions. Elle doit également s'appuyer sur un accompagnement de la personne vulnérable afin de l'aider à comprendre comment adopter un comportement sobre en énergie ou comment utiliser les nouvelles installations énergétiques modernes de manière à réduire les factures, la communication écrite n'y suffisant pas. La recommandation portant sur les économies d'énergie ne vaut pas pour un grand nombre de ménages qui se privent déjà pour pouvoir payer leur facture.
- 4.** D'où l'invitation au soutien et au renforcement **des initiatives qui, d'une part, sont ludiques et, d'autre part, incitatives.** Des signes de reconnaissance de l'effort accompli doivent être mis en place
- 5.** Ce qui implique du coup de s'interroger sur le bien-fondé de toutes les petites innovations sur le contrôle des comportements dont certaines sont **inefficaces** (à l'image du boîtier qu'on installe puis que l'on oublie).
- 6.** Pour ces raisons, il conviendrait de **repenser et anticiper les factures de régularisation d'énergie qui fragilisent le budget des ménages vulnérables.** Le fournisseur devrait pouvoir être davantage mobilisé autour de la prévention et de la gestion des impayés et de l'anticipation de la facture de régularisation.

6. Le locataire, droits et devoirs

Le registre suivant de recommandations cible les devoirs qui sont ceux du locataire. De nombreux témoignages des salariés des bailleurs dénoncent le non-respect de leurs obligations. En matière d'impayés certains locataires ont en tête de s'endetter avec l'idée que de toute façon, un dossier à la Banque de France pourra être établi, et que la même stratégie de non-paiement pourra être ainsi poursuivie. Comment éduquer à ne pas s'endetter ? Comment faire pour que le paiement du loyer ne soit pas considéré comme la dernière charge, transformant ainsi le loyer dû comme une option dont on peut ne pas s'acquitter. Ce type de recommandations relève d'ailleurs de l'éducation au sens large, celle à la citoyenneté. Elle doit s'accompagner d'une action du bailleur en termes d'accompagnement du pouvoir d'achat.

- 1. Comment faire pour que l'exigence de payer son loyer soit prioritaire**
- 2. Accompagner le pouvoir d'achat.** L'accompagnement du pouvoir d'achat passe aussi par 1. la réduction des charges énergétiques 2. la prévention des impayés par un accompagnement à la gestion budgétaire 3. une réflexion au niveau du bailleur

sur le taux d'effort loyer + charges qui doit être adapté aux capacités de paiement des ménages sous peine de les fragiliser encore davantage 4. la mobilisation des aides.

7. Pallier les défaillances du système d'aide ?

Le système d'aides (APL et autres) fait l'objet de nombreuses remarques critiques au motif général qu'il n'est pas équitable. Il n'encourage pas le travail et ne distingue pas assez ceux qui ne travaillent pas de ceux qui travaillent. D'où l'impératif de repenser le dispositif – peut-il être remplacé par quelque chose d'autre, mais par quoi ? Pareille discussion devrait être tenue en lien avec les impayés.

1. Comment faire pour que les aides ne soient pas une « rente » et le système français, « une vache à lait » où certains au fait de toutes les aides, en vivent largement.
2. **Une réflexion** devrait s'attacher à rappeler **les liens entre droits et devoirs**, droit au logement mais devoir de paiement du locataire.
3. Toute personne travaillant à un niveau de salaire faible devrait être éligible à des aides complémentaires pour atteindre un salaire décent, en d'autres termes le système social devrait compenser les défaillances du système économique.

III. La précarité énergétique. Les enjeux du logement social en France

La comparaison des trois sites français (Paris et sa banlieue (ICF la Sablière), les Hauts de France (SIA) et Nancy (Batigère Nord Est) met en évidence plusieurs constats

Le premier constat renvoie à la différence entre Paris et la province. Elle est très importante à trois niveaux. D'abord en ce qui concerne la précarité énergétique telle que les locataires la ressentent. Dans les immeubles investigués dans la capitale, cette précarité n'est guère mentionnée, à la grande différence des locataires dans les Hauts de France qui font souvent référence au froid et à l'état vétuste du bâti. Or, si la précarité énergétique n'est guère, sinon pas du tout mentionnée à Paris, en revanche la précarité l'est à égalité avec la province. Et sur ce plan aucune différence ne les sépare touchant les populations affectées : travailleurs pauvres, handicapés, femmes seules avec enfants, retraités aux maigres pensions, etc., ces segments de populations se retrouvent à l'identique à Paris et en Province. Sans doute trouve-t-on davantage d'immigrés de fraîche date dans la capitale mais les Hauts de France et la région Lorraine ne sont pas en reste pour accueillir les réfugiés. Les phénomènes de drogues sont davantage mentionnés à Paris, en revanche, incivilités et agressivité sont présentes partout. En conclura-t-on cependant que la violence est plus grande dans la capitale ? On se gardera de conclure sur ce point sinon pour reconnaître qu'elle est un mal partagé par tous les territoires.

Deuxième constat : les connaissances partielles qu'a le bailleur de la précarité énergétique subie par le locataire. L'expliquent d'un côté le fait qu'aucune définition pertinente de la précarité énergétique n'est à sa disposition. La mesure quantitative du taux d'effort énergétique (rapporté sur le revenu disponible) est relative en réalité au reste à vivre qui est différent selon qu'il est établi sur la base de la disposition d'un RSA (480 €) ou d'aides de la CAF qui peuvent atteindre 2000€ mensuels, ce qui peut être le cas pour certaines familles nombreuses). Autre incertitude sur laquelle tous s'entendent : la mesure qualitative du chaud et du froid est en réalité relative et à la personne et à la nature du bâti, quand ce n'est pas à la situation de ce dernier (appartement aux extrémités de l'immeuble ou entre deux appartements).

Une incertitude supplémentaire renvoie au comportement des locataires. L'effet rebond est partout mentionné. Les mesures d'accompagnement, d'information, de suivi sont également le fait des trois bailleurs. L'autre face du comportement incertain : les impayés. Si leur montant total varie selon le bailleur, néanmoins les causes sont partout identifiées – accident ou comportement durable – pour des effets également identiques dans le cas d'un manque d'accompagnement : la spirale de l'endettement dont les montants peuvent atteindre très rapidement dix fois le loyer. Tous les bailleurs dénoncent, à ce propos, le comportement de « free rider » de certains locataires bien décidés dès leur entrée dans le logement à ne pas s'acquitter de leurs charges au motif que les procédures sont longues à être épuisées ou que la Banque de France apure les dettes trop élevées lorsqu'un dossier de surendettement est déposé. Il en résulte des sanctions décalées ou peu adaptées qui de la même manière qu'un surcroît d'aides sociales accordées à certains locataires, donne à penser que le « système

français » est trop laxiste ou encore ne rémunère pas assez le travail en regard de l'assistance.

D'où pour toutes les raisons précédentes, la difficulté de réaliser les innovations techniques / technologiques rendues nécessaires autant par l'état du bâti que par l'injonction de l'acteur public. Tous se sont engagés sur la voie de la transition énergétique mais le degré des innovations varie d'un bailleur à l'autre. Si dans certains cas, la construction de nouveaux logements tend à respecter les normes BPOS, la gestion du bâti et sa mise aux normes énergétiques posent deux questions. La première consiste à savoir quelles actions prioriser : l'entretien et le déploiement d'une technique bien maîtrisée par les bailleurs (VMC, isolation, chauffage) ou la mise en œuvre d'innovations coûteuses dont les effets risquent d'être contrebalancés par un comportement inadapté du locataire ? La seconde tient à un véritable choix stratégique des bailleurs : l'innovation doit-elle se faire au profit d'un petit nombre capable d'assumer des reports de charges liés aux travaux ou doit-elle au contraire viser à réduire les inégalités ?

Pour combiner innovation, respect des engagements climatiques, confort des locataires, équilibres financiers, les trois bailleurs réclament différentes interventions des administrations compétentes en matière énergétique, mais également du secteur de la construction pour faciliter les procédures, les garantir, les soutenir financièrement. S'imposent également aux yeux des bailleurs l'urgence d'une réflexion sur le difficile, voire impossible, report des coûts d'innovation sur la facture du locataire. De nouveaux modèles financiers doivent pouvoir être élaborés qui prennent en compte d'autres facteurs (la durée, le confort, les échanges de droits et de devoirs entre le locataire et le bailleur, etc.).

Dernier constat qui approfondit la différence Paris / province : celui touchant l'action collective. En matière de moyens financiers disponibles, la capitale affiche des capacités sans égal avec celles des Hauts de France ou encore de Nancy. Pour cette raison, l'action sociale est davantage du ressort de la municipalité à Paris. Le bailleur y établit peu, sinon pas de contrat avec des organisations sociales extérieures à la différence de ses homologues de province qui parfois « internalisent » la gestion sociale, parfois externalisent sous différentes formes cet aspect central de son métier. D'où, troisième différence, l'action collective : elle est beaucoup plus riche en province, si par ce terme on entend les différents contrats passés en matière de gestion sociale des locataires en difficulté (qu'il s'agisse des impayés ou plus largement encore, du handicap).

	Paris	Nord	Nancy
Définition de précarité énergétique	La précarité, c'est l'obligation d'améliorer la performance des logements. La dette de loyer ne suffit pas à évaluer la précarité	Quand ils ne peuvent pas payer, ce n'est pas la température qu'ils vont réduire, c'est leur paiement. Entre deux, ils préfèrent ne pas payer. Les gens n'ont pas les moyens de chauffer correctement.	La précarité énergétique est un facteur aggravant les difficultés / fragilités des locataires.
Mesure de la précarité énergétique	Pas d'indicateur même si l'on cite celui des 10% du taux d'effort. De même, la chaleur dans les pièces est-elle mentionnée mais tout dépend de la situation du bâti.	Le seul indicateur = l'impayé. La question du profil n'est pas la bonne. La bonne approche, c'est ce qui est mis pour accompagner le client dans son parcours de vie. C'est un investissement qui se retrouvera dans l'attractivité du logement, moins d'impayés, moins de dégradation.	10% connu mais non utilisé car non opérationnel. Introduction d'un taux d'effort loyer + charges de 25% pour éviter de mettre en péril les capacités de paiement des ménages.
Discours du bailleur	Toute la question est là : sont-ils bien chauffés ? On a des standards dans nos contrats. Les locataires exercent une pression pour dire que 19° ça ne va pas. Avec nos chauffagistes, on est à 20°. Le ressenti est parfois difficile. Quand on est à 20°, le soir rien à faire et toute la journée, on a froid. Quand on se fait houspiller c'est le froid. Certains nous demandent d'augmenter et sont prêts à payer.	On est en recherche de l'amélioration technique, meilleure performance du logement, anticipation des futures règles. Maintenant, on réfléchit sur le logement passif : le logement utilise les pertes de chaleur et les récupère. L'objectif : offrir des meilleurs logements mais aussi se protéger des impayés. La réhabilitation s'élève à 55 000 € par logement.	Logement décent, services décents, confort thermique, baisse des charges, la précarité énergétique vu comme un problème social, de pauvreté. Connaissance du problème par les impayés. Conscient de l'importance du travail sur l'enveloppe thermique et le système de chauffage Importance de l'accompagnement social Action préventive et curative / impayés
Impayés	Moins de 2%. Ce sont : les personnes salariées subissant un accident de la vie (perte d'emploi, maladie, conjoint décédé) Les salariés aux très petits	Supérieur à 5% dans certains cas La dette cumulée en impayés = 14-15 millions. Plus de 6000 impayés sur 33 000 logements. 4000 et 4500 dossiers amiables (avec un accompagnement d'un an mais en réalité en 3-4 mois) ; après	En Forte hausse. Plusieurs comportements : impayés ponctuels vs impayés chroniques En général les gens veulent payer quand ils ne peuvent pas c'est qu'ils ne peuvent pas. C'est une tendance forte par exemple avec les pères divorcés
	Les bénéficiaires de minimas sociaux. La dette s'élève d'un mois de loyer jusqu'à 10 000 / 15000€, au fil du temps on ne trouve pas la solution. Le taux moyen de l'impayé de 350€ à 8000€ (avec + parfois),	12 mois c'est la procédure contentieuse (il y en a environ 1500). Le surendettement, gros problème. 2016 = 1,5 million € de pertes (créances mises en perte soit 900 000 euros de rétablissement personnel et 600 000 comme pertes parce qu'on ne peut pas poursuivre.)	ui veulent un grand appartement pour recevoir leurs enfants le week-end et les vacances mais qui ne peuvent pas assumer le loyer et les charges pour un tel appartement. D'autres ont juste du mal pour tout mais font des efforts, trouvent des solutions, font des ententes pour épurer leurs dettes. Et il y a toujours un petit groupe qui ne veut pas payer. Problèmes d'impayés liés aux indus de la CAF
Comportements des populations / énergie	Absence de visibilité sur ce type de comportement. La précarité énergétique n'est pas un problème, la précarité et les faibles revenus, oui.	Globalement les gens qui s'auto-responsabilisent ne s'en sortent pas trop mal et en tous les cas, beaucoup mieux que ceux qui se laissent aller. Une tranche de la population est responsable ne serait-ce que sur la propreté, entretien du logement et une tranche plus jeune, inactive, qui se caractérise par un sentiment de laisser-aller. La frange de la population qui se dit « je ne paierai pas mon loyer, pas mon électricité » est celle qui dit « je ne travaillerai pas ». Ce comportement mine tout. Les gens se demandent pourquoi il n'y a pas de sanction. Il n'y a pas de prime à se comporter correctement, mais à la limite il y a une prime à ne pas les respecter. Le même comportement se retrouve face à l'énergie. Dès le premier mois, certains locataires « oublient » de payer le loyer. Jeunes ou pas. Le temps de mettre en place une procédure, c'est trop tard pour les expulsions et ils ont un an-un an et demi sans payer.	Impayés en hausse (comme pour les autres charges) liés à l'endettement général. Bailleurs ont une vision sur les dépenses de chauffage quand fait partie des charges mais sinon quand le chauffage est individuel et repose sur un contrat avec un fournisseur comme pour l'électricité, le bailleur n'a pas l'info. En général, quand les personnes ont des impayés de loyer elles ont aussi des impayés dans d'autres domaines dont l'énergie. Groupe des invisibles Groupes de ceux qui ont des difficultés ponctuelles, chroniques mais qui essaient de s'adapter. Groupes de ceux qui sont en déprise ou pas conscient de l'impact de leurs comportements Mauvais payeur, mauvaise foi : environ 5%.

	Paris	Nord	Nancy
	<p>Faire baisser les charges de chauffage et gaz + CO2. Sur la précarité énergétique, on peut regarder où il y a des coûts prohibitifs. Réseaux de chauffage urbain et réseaux électriques.</p> <p>Difficulté à faire converger environnement et investissement, enjeux climat et économie.</p> <p>Le chauffage collectif : les contrats sont bien ficelés, les entreprises sont soumises à la norme sinon elles sont assujetties à des pénalités. Leur contrat les oblige à entretenir la chaufferie pour qu'on soit à la bonne température</p> <p>Le chauffage individuel, le bailleur en dehors de la boucle : il est chargé d'entretenir le collectif mais la facture est payée en dehors de lui,</p> <p>Ce qui est su, c'est que le collectif est moins cher pour les habitants, et l'individuel est peut-être plus cher mais il est maitre chez lui.</p> <p>Régulièrement on passe de l'individuel au collectif. La difficulté tient au fait que quelque chose est enlevé au locataire qu'il maitrisait et par ailleurs il n'est pas sûr que cela leur sera moins cher puisqu'on ne sait pas ce qu'ils paient.</p>	<p>L'ensemble des équipements (électroniques, TV etc.) font que les dépenses énergétiques demeurent constantes en dépit des améliorations qu'on apporte aux logements.</p> <p>Avec des logements très performants, des réunions sont faites avec les familles, et l'information est faite sur la performance optimale pour un usage optimal. Ensuite, 4 ou 5 mois plus tard, appel pour savoir si les factures sont raisonnables.</p> <p>Autres expériences : un projet de monitoring est installé en interface avec leur portable pour voir la consommation. Des challenges sont organisés avec d'autres locataires de l'immeuble. En individuel, les bons niveaux de consommation leur sont indiqués. L'effet rebond existe : Dès qu'il y a de nouveaux équipements, la consommation augmente.</p> <p>Expérience similaire avec le chauffage au charbon des logements miniers. La pièce principale était à 25° et tout a monté avec les nouveaux équipements.</p>	<p>Contrats de performance pour les chaudières pour améliorer l'efficacité et réduire les charges</p> <p>Négociation des prix de l'énergie pour les communs</p> <p>Négociation des prix pour les matériaux par le biais d'un GIE.</p>
Action sur les prix (factures, baisses des charges locatives)	<p>Paris : spécial.</p> <p>FSL : le plafond est à 11000€ de dettes (les autres 5000 à 6000€). C'est le département qui donne. Paris est spécifique.</p> <p>En plus des aides légales (les APL), à Paris on compte les aides facultatives (en + de la CAF et sous certaines conditions). Il est possible ainsi de cumuler une aide attribuée pour un an qui peut s'élever de 80€ à 250€ / mois.</p>	<p>L'aide n'est pas directe mais la politique d'accompagnement permet de mobiliser les aides départementales : le Fonds solidarité logement.</p> <p>Un grand nombre de dispositifs de droits communs</p> <p>existent qui ne sont pas mobilisés</p> <p>Les aides alimentaires sont nombreuses</p> <p>La banque alimentaire, une fois / mois, donne 4,50€ et pour un mois de nourriture</p> <p>Un pack de lait, du café, sucre, légumes frais à consommer rapidement, parfois des côtes de porcs, brochettes de canard, du lait Pas d'alcool (sauf à Noël, un pack sans alcool)</p> <p>Le secours populaire, alloue 14€ par famille (de 1 à 4) (et 28€ pour > 5)</p> <p>Les bons alimentaires, l'hiver seulement. Ils dépendent de la taille de la famille = 46€ / mois dans un magasin local seulement conserves, pas d'alcool, des fournitures scolaires</p>	<p>FSL : est passé à la Métropole nancéenne.</p> <p>FSL : 54 : énergie : le poste le plus important : 1,7 millions€, mais en baisse : liés aux aides au paiement des factures = impayés d'énergie sont importants.</p> <p>Rapport d'activités FSL : dans le cadre du plan PDALHPD. Perspective 2017 : 1,6 million€ pour l'énergie.</p> <p>APL : peut couvrir la totalité du prix du logement, les grandes familles : ont parfois un crédit d'APL auprès du bailleur : peut aller de 3-4€ à 50€ par mois.</p> <p>Politiques sociales : RSA et minima sociaux.</p> <p>Programmes nationaux, départementaux et locaux : Tarifs sociaux / chèque énergie</p> <p>Aide financière des CCAS et extralégales (+ épicerie sociale)</p>
Les aides			
Action sur l'efficacité énergétique Rénovation thermique et équipements techniques Chauffage	<p>L'énergie fatale : La récupération de chaleur sur eaux usées, VMC, les fumées, les condensats de chaleurs (à Paris) et les nouvelles générations de data.</p> <p>Le solaire photovoltaïque (production d'électricité) marche aujourd'hui correctement, mais sans que la prochaine réglementation ministérielle ne soit connue</p> <p>Les énergies renouvelables : Dès qu'il y a une pompe à chaleur on y est.</p> <p>Des éoliennes, ça n'a pas de sens sur Paris, pareil pour le solaire. Les tentatives ont tourné court en raison du coût trop élevé. Le coût du gaz est à 35€/kWh,</p>	<p>L'innovation thermique, RT2012, tous les permis sont en - 20%,</p> <p>La dynamique est d'aller vers le BPOS, bas carbone, en évaluant la consommation carbone.</p> <p>En raison de l'emploi de matériaux moins consommateurs, d'autres problématiques vont arriver comme l'air intérieur. Or, le ministère de la santé veut que l'aération soit de 30' / jour pour éviter les microbes et le ministère du logement, lui, invite à fermer les portes / fenêtres pour économiser. Or l'intérieur est souvent plus pollué que l'extérieur : la fumée éventuelle des fumeurs, les matériaux des</p>	<p>Travaux de rénovation thermique (isolation)</p> <p>Ventilation (VMC)</p> <p>Panneaux solaires, pompe à chaleur : « mais mieux vaut assurer les basiques que se lancer dans des initiatives dont on ne connaît rien à long terme »</p> <p>Changement des chaudières après 15 ans d'utilisation</p> <p>Essentiellement chauffage au gaz</p> <p>Normes BBC et même BBC -10% pour les nouvelles constructions.</p> <p>Pas de volonté d'aller vers les BPOS</p> <p>Raccordement au chauffage urbain (mais pas tous jours adapté aux besoins de consommation des</p>

	Paris	Nord	Nancy
Action sur l'efficacité énergétique Rénovation thermique et équipements techniques Chauffage	soit très inférieur aux coûts prévus. Par ailleurs, le coût de la maintenance dépasse souvent le coût économisé. Pour que les installations solaires fonctionnent, il faut travailler sur toute la chaîne de l'installation à la réparation. Sur le papier, c'est bien mais pas en réalité. L'effet sur la traduction sur les charges, ça a raté, heureusement le coût du gaz a baissé.	meubles (sortis des cartons, ils dégagent des produits nocifs), les produits de nettoyage, etc. le secteur du bâtiment réfléchit dans le bon sens pour réduire les pollutions mais les usages individuels sont beaucoup plus polluants de toute façon.	bâtiments rénovés).
Innovation	De nouvelles technologies sont en train de se développer, et s'il faut 5-6 ans pour les agréer afin que les assurances les prennent en charge, Pour cette raison, il conviendrait que le ministère de l'environnement assouplisse le système et qu'un fonds spécial pour les dommages-ouvrage voit le jour, car l'assureur ne s'engage à assurer que si toutes les techniques sont validées par le CSTP. Les coûts d'enregistrement pour l'Avis Technique Expérimental, sont prohibitifs : 150 000 par tentative. Par ailleurs, il conviendrait au niveau de la domage-ouvrage de disposer de la possibilité d'une assurance pour abonder ces innovations, de manière à inciter les industriels ou des bailleurs comme nous à s'engager. Enfin, il conviendrait d'être reconnu dans les monteurs de calcul sans devoir nécessairement payer.	Des petits tests sont faits avec Bouygues et l'école des mines pour la qualité de l'air avant entrée et ensuite après. SIA est partenaire d'un projet avec l'école catholique de Lille et le CREGE. L'analyse porte sur l'impact avec le Building Information Modelling (la maquette numérique) qui est une base de données informative associée à une représentation graphique nouvelle, en 3D. Le projet ANUER consiste à analyser comment évoluent les pratiques dans le monde de la construction (besoins de formation,) pour les gestionnaires et les usagers. L'objectif est d'aller jusqu'à l'étude sociale. En raison de la particularité du bâti minier et de son inscription sur la liste Unesco, les réhabilitations ne peuvent voir le jour que sur les surfaces existantes, ie sans ajouter dans un bâtiment adjacent la salle de bain, la cuisine, les WC comme cela a pu se faire antérieurement.	Association d'accompagnement social AMLI intégrée au sein du groupe Batigère Création d'une association inter-bailleur pour les familles difficiles à loger et pour aborder des questions transversales Introduction du taux d'effort louer + charges à 25% Projets pilote sur des nouvelles technologies Recherche de la transversalité, globalité, continuité et proximité dans l'accompagnement
Transition énergétique	Un logiciel a été mis au point pour mesurer les bénéfices installés. ICF est très en avance. Il y a des bons résultats dans les grosses sociétés publiques, ou dans le secteur privé tertiaire Mais ce sont les bailleurs qui sont davantage en avance. « On sait où trouver l'argent ». Depuis 2009, obligation est faite au bailleur d'informer et d'annoncer ce qui va être fait et le client suit. Les demandes de participation doivent être suivies d'effet, ce qui n'est pas le cas d'une copropriété.	Le Grenelle de l'environnement impose d'imposer de tout passer en C d'ici 2020, ce qui implique d'importantes interventions sur les réhabilitations thermiques avec du financement très social qui ne dit pas son nom. Des gens vont se retrouver en situation très difficile.	Essentiellement du point de vue technique. Quelques expérimentations (VMC double flux, géothermie, solaire thermique, degré bleu) Mais préfèrent se centrer sur les fondamentaux : production d'énergie, ventilation, rénovation thermique
Accompagnement social et action collective	Le département de la gestion sociale s'occupe des impayés et des locataires en difficulté, ainsi que la municipalité et les associations, sans contrat avec ICF.	SIA contracte avec des équipes de gestion sociale pour le recouvrement amiable, sans aucun travailleur social. De même avec des prestataires de service comme pour l'entretien des chaudières. Suite à leur diagnostic, il est décidé ou non d'accompagner le locataire (sur un maximum de 12 mois avec un objectif fixé dès le départ, c'est-à-dire la reprise du paiement) Un fonds social a été créé en 2011 pour accompagner ces fonds sociaux. Les communes ont leur CCAS pour accompagner les personnes en difficulté et le souhait du bailleur est que la commune soit à ses côtés pour sortir de la relation Locataire / Bailleurs.	Kit énergie Coaching des locataires à la livraison d'une opération Amélioration de la solvabilité des locataires par l'accompagnement social Travailleurs sociaux de l'AMLI mandatés pour accompagner les locataires identifiés en impayés et en difficultés Grand Nancy, municipalités, ALEC, GIE, travailleurs sociaux, CAF, fournisseurs d'énergie Accompagnement social lié à l'accès et au maintien dans le logement : mesure relève du plan : décidée par le plan : implique une réponse favorable du locataire Coopération avec les associations et les structures d'hébergement qui ont des mesures d'accompagnement social

	Paris	Nord	Nancy
Obstacles / Propositions	<p>Les installateurs ne sont pas bons. Du bureau d'étude aux chauffagistes, les difficultés s'accroissent.</p> <p>Au niveau des entreprises, il faut que les instances représentatives se saisissent de la question et développent des formations pour les chauffagistes pour que ça fonctionne.</p> <p>L'entreprise générale ne sait pas faire avec les renouvelables, les solaires, les pompes. Ils ne savent pas faire les tests. Et en plus ils refusent quand on leur demande, car ils n'ont aucune culture de résultats.</p> <p>Heureusement qu'on a des spécialistes pour savoir où il faut aller chercher les bons bureaux d'étude.</p> <p>Les systèmes de réglage. Ceux qui savaient faire la régulation dans les immeubles entre les parties chaudes et moins chaudes ne savent plus. Dans un immeuble, il y a des parties qui sont plus ensoleillées et d'autres moins. Pour pallier les différences énergétiques, il faudrait régler les conduits. On ne sait plus faire avec les systèmes d'installation.</p> <p>Tant que cela ne fonctionnera pas, la précarité énergétique continuera.</p>	<p>Niveau central</p> <p>Aujourd'hui les business plans sont établis avec des indicateurs qui ne sont pas actuels. Les loyers évoluent plus ; les impayés augmentent.</p> <p>Le bailleur est à un tournant car il se trouve dans l'obligation de loger tout le monde ; les pouvoirs publics l'obligent à être très social et les gens sont dans une grande précarité. La possibilité d'impayé doit être d'emblée prise en compte. Le bailleur doit faire du profit, mais profit pour quoi ?</p> <p>Niveau local</p> <p>Le plus difficile c'est le travailleur pauvre ; 1200€ pas d'APL imposable, et ce cocktail, c'est directement l'impayé,</p> <p>Le bailleur ne sait pas faire du pas cher pour ces gens-là de même avec les grandes familles, avec 6-7 personnes ou encore les jeunes qui démarrent, le logement pour handicapés est défaillant et de même pour les personnes âgées.</p>	<p>Norme du bâti et leurs coûts croissants</p> <p>Normes de rénovation imposées par les RT : problématique financière pour la rénovation thermique : pas toujours adaptée à la réalité du bailleur.</p> <p>Relations qui se sont compliquées avec la CAF autant de réponses que de conseillers CAF : manque de suivi des dossiers, écarts entre injonctions nationales et réalités de terrain.</p> <p>Accumulation de lois que l'on n'a même pas le temps d'appliquer car on attend encore les décrets alors que la nouvelle arrive déjà et parfois contra-dictoire.</p> <p>Ecart entre économies attendues et réelles lors d'une opération de réhabilitation + effet rebond</p> <p>Complexité de l'individualisation des compteurs</p> <p>Crainte du changement parmi les salariés du bailleur, besoin d'acculturation aux innovations (taux d'effort, écogestes etc.)</p> <p>Difficulté de mobilisation des locataires</p> <p>Relation au politique complexe</p> <p>Manque de mobilisation des fournisseurs</p>

IV. La précarité énergétique. Les enjeux du logement social en Europe

Une comparaison : Allemagne – Espagne – Angleterre et Ecosse

1. Une définition et une mesure de la précarité énergétique non homogène

La précarité énergétique en Europe est généralement abordée par le biais d'un niveau de chauffage à atteindre pour un niveau de confort adéquat contrairement à la définition de l'universitaire Brenda Boardman (1991), laquelle considérait l'ensemble des services énergétiques. Cette définition s'est également accompagnée d'une mesure, le taux d'effort énergétique évalué à 10% des revenus du ménage. Toutefois cette approche de la précarité énergétique n'est pas partagée par tous les pays étudiés : l'Angleterre, l'Ecosse, l'Allemagne ou l'Espagne. A l'exception du Royaume Uni, ni l'Allemagne, ni l'Espagne ne disposent d'une définition, d'un indicateur ou d'une politique publique dédiée. Et lorsque les ONG allemandes la traitent, c'est au travers des dépenses d'électricité et non de chauffage. Autant dire que la précarité énergétique dans le logement social spécifiquement est encore moins mesurée.

Si l'Angleterre a institutionnalisé la définition initiale dans une loi de 2000 qui s'est également traduite par une stratégie qui prévoyait à l'horizon de 2016 l'éradication de la précarité énergétique, elle a depuis changé d'indicateur. Le taux d'effort de 10% était simple à utiliser, et a permis jusqu'en 2012 de cibler la politique de lutte contre la précarité énergétique. Or, le nombre de précaires énergétiques ne cesse d'augmenter malgré les politiques mises en oeuvre. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement Cameron a demandé une révision de la définition. John Hills, universitaire à la London School of Economics, a introduit un système qui mesure la précarité énergétique relativement à un niveau médian de dépenses et de revenus (LIHC – Bas revenus – dépenses élevées). Cet indicateur n'est aujourd'hui utilisé qu'en Angleterre. Il permet d'orienter les programmes publics vers d'autres cibles que celles que donnaient à voir le taux d'effort à 10%. Si ce dernier permettait de cibler les retraités, enjeux électoraux des conservateurs, le LIHC identifie, lui, les familles monoparentales et les jeunes comme étant les plus vulnérables à l'énergie. Selon cet indicateur, 2,5 millions de ménages anglais entreraient dans la catégorie des précaires énergétiques. Les locataires des logements sociaux détenus par les bailleurs sociaux privés affichent un taux de précarité énergétique inférieur aux locataires du marché privé : à peine plus de 10% pour les premiers contre plus de 20% pour les seconds. Les propriétaires occupants sont les moins affectés. Outre le changement d'indicateur, l'Etat a également entamé un mouvement de désengagement des politiques de lutte contre la précarité énergétique. Les enveloppes budgétaires diminuent et plus aucun programme d'efficacité énergétique n'est financé sur les fonds publics. A ce jour il n'existe plus qu'un seul programme d'efficacité énergétique, mais qui est davantage orienté sur la réduction des émissions de carbone que sur la lutte contre la précarité énergétique. Il s'agit du programme Energy Company Obligation (ECO) dont le financement provient d'une taxe prélevée sur les factures des consommateurs et dont la mise en oeuvre est imposée aux entreprises énergétiques.

L'Écosse, quant à elle, a institutionnalisé la définition de la précarité énergétique dans sa loi du logement de 2001 et intégré un taux d'effort énergétique fixé à 10% de l'ensemble des revenus avant le paiement des frais de logement. Selon cet indicateur, près de 35% des ménages écossais sont précaires énergétiques. L'Écosse a même introduit un taux de précarité énergétique extrême de 20% qui reflète essentiellement les difficultés de paiement des factures énergétiques en milieu rural. 23% des ménages ruraux sont ainsi considérés en précarité énergétique extrême. Pour se distinguer de son homologue anglais, le gouvernement écossais considère la lutte contre la précarité énergétique comme une priorité politique et continue de financer des programmes complémentaires aux mesures britanniques. Dans le cadre de la poursuite du processus de dévolution, le gouvernement britannique devrait transférer à l'Écosse la responsabilité des programmes d'aides financières au paiement des factures énergétiques. Cette délégation devrait ainsi permettre au gouvernement écossais d'adapter le ciblage de ces dispositifs aux besoins des ménages écossais, bien que leur mise en œuvre révèle une complexité certaine.

L'Allemagne en revanche ne reconnaît pas l'émergence d'un problème lié à l'énergie en arguant du fait que le système social allemand intègre des aides à l'électricité, au chauffage et à l'eau chaude pour les bénéficiaires d'allocation sociale. Ces aides sont censées protéger ces derniers de la vulnérabilité énergétique. Les grandes ONG allemandes et les associations de consommateurs ne partagent pas ce point de vue car de plus en plus de personnes s'adressent à elles pour des situations d'endettement, entre autres, liées à l'énergie. En outre, ce système ne protège pas les travailleurs pauvres ni les retraités pauvres qui ne peuvent prétendre à aucune de ces aides. Or bien que leurs revenus soient supérieurs aux seuils d'éligibilité, leurs niveaux ne les protègent pas des vulnérabilités économiques et énergétiques. Très peu débattu en Allemagne, le sujet quand il est abordé, ne porte pas sur les dépenses de chauffage mais sur les dépenses d'électricité dont les prix ont explosé depuis la libéralisation du marché et la transition énergétique. Le seul indicateur disponible concerne le nombre de coupures qui restent toutefois à un niveau très faible en Allemagne et touche 0,75% des consommateurs allemands. Toutefois des études alternatives montrent qu'entre 10 et 13,8% des ménages allemands pourraient subir une forme de précarité énergétique.

L'Espagne de son côté ne définit pas non plus la précarité énergétique. Cependant en Catalogne depuis la crise financière, la question de la pauvreté énergétique connaît une mise à l'agenda largement influencée par des acteurs collectifs non étatiques. Toutefois, cet effort de lobbying n'en fait pas encore une problématique reconnue au niveau institutionnel. Elle n'apparaît pas non plus comme une problématique spécifique dans le secteur du logement social. Toutefois les acteurs du logement social l'abordent de manière indirecte avec le développement d'instruments visant à améliorer « les modes d'habiter ». Plutôt qu'envisager la précarité énergétique sous l'angle de la privation, elle est abordée à travers l'amélioration du confort thermique. En Catalogne, entre 18% et 11% des ménages catalans seraient affectés, soit entre 1,2 millions et 800 000 personnes. Un facteur de risque aggravant tient à la mauvaise qualité des logements en Espagne, la majorité des logements catalans étant classés entre E et G.

	Aberdeen	Berlin	Barcelone	Londres
Définition de précarité énergétique	Oui TEE de 10% par le gouvernement et réflexion sur l'évolution de cette définition TEE de 20% pour la précarité énergétique extrême	Non, aucune définition par le gouvernement, des tentatives par les ONG (précarité énergétique liée à la pauvreté et à un processus de disqualification sociale), pour les bailleurs : problèmes d'impayés et de réduction de charge	Aucune définition de la pauvreté énergétique.	Définition légale depuis 2000 sur la base du taux d'effort à 10%. Depuis 2012 introduction de l'indicateur LIHC (Bas revenus – dépenses élevées) pour la définition des cibles des politiques publiques.
Mesure de la précarité énergétique	34,9% de la population écossaise en 2014, 9% en PE extrême. 42% des locataires de logement social sont précaires énergétiques à Aberdeen	Manque de données statistiques. 351 802 coupures en 2014 (soit 0,75% de l'ensemble des clients, en hausse), 2219 coupures par Gasag à Berlin, pas de données des autres fournisseurs.	17% de la population catalane en 2016 (TEE>10%), pas d'estimation dans le parc social.	Selon le nouvel indicateur LIHC, près de 11% des ménages anglais sont en précarité énergétique, soit 2,5 millions de ménages en 2015.

2. Les contraintes des locataires

Les contraintes qui pèsent sur les locataires sont assez semblables partout en Europe. Dans tous les pays concernés, ils sont confrontés à un effet ciseau entre des hausses des prix de l'énergie et des loyers qui pèsent de plus en plus sur leur budget, et une stagnation voire une diminution de leur revenu.

Au-delà de ce constat commun, la précarité énergétique reflète les inégalités tant structurelles que socio-culturelles des pays considérés qui démontrent une absence d'alternatives des ménages dans différents domaines (choix du logement, des équipements etc.). La seule alternative possible est de l'ordre des priorités de paiement.

Les inégalités d'accès au logement sont un premier facteur de vulnérabilité énergétique. C'est le cas notamment du choix du logement. La baisse des aides publiques à la construction de logement social observée en Allemagne et au Royaume Uni conduit à un manque de capacité pour satisfaire la demande. Les ménages n'ont alors d'autre choix que de se retrouver dans des logements sur le marché privé plus ou moins cher, mais souvent de mauvaise qualité. Leur occupation risque dans ce cas de se traduire par des factures énergétiques très élevées. Finalement, les ménages qui parviennent à être logés dans le logement social sont les mieux lotis, dans la mesure où les logements sont de meilleure qualité, réduisant ainsi les besoins de chauffage. Les marchés du logement sont de plus en plus polarisés, avec des logements sociaux concentrés dans les quartiers les plus pauvres des villes. Le cas extrême des difficultés d'accès au logement est illustré par Barcelone où la crise de 2008 s'est matérialisée dans une crise du logement sans précédent. La priorité à un « droit au logement » se traduit dans une réaffectation du patrimoine immobilier résidentiel, et dans un nouvel impératif de « captation » de nouveaux logements dans le parc privé.

La régulation du marché de l'énergie est un autre facteur d'inégalités entre les ménages en matière d'accès aux services énergétiques pour atteindre un niveau de confort adéquat. L'Allemagne ne dispose pas de régulation pour protéger les consommateurs vulnérables. Les ménages endettés pouvant difficilement changer de fournisseur, ces derniers se retrouvent liés aux fournisseurs locaux les plus chers. Aucune trêve hivernale n'est prévue, la coupure étant laissée à la discrétion du fournisseur en fonction du principe « d'adaptation de la décision à la situation individuelle. » Quant au Royaume Uni, le régulateur a accompagné la dérégulation du marché de dispositions de protection des consommateurs vulnérables. Les coupures sont peu répandues au Royaume Uni car le traitement de la dette passe souvent par l'installation de compteurs à prépaiement. Certains ménages non endettés choisissent volontairement ce système de paiement pour mieux contrôler leurs dépenses. Or, si ce système gère et prévient la dette d'énergie, il présente toutefois une injustice fondamentale : les ménages disposant de ces compteurs paient des charges et des prix de l'énergie beaucoup plus élevés que les ménages qui ont une autre méthode de paiement (mensualisation). Ce sont donc les plus pauvres et les plus vulnérables qui paient les tarifs les plus élevés pour l'électricité et le gaz. En Espagne, l'ouverture des marchés à la concurrence ne s'est pas immédiatement accompagnée de mesures de protection des consommateurs. Ces dispositions ne sont établies qu'en 2010, suite à la directive européenne 2009/72/CE, et se fondent

sur des critères très critiqués de l'âge et de la taille des ménages, plutôt que sur ceux des revenus. En outre, la libéralisation du marché et l'introduction d'une politique de transition énergétique a provoqué des augmentations de prix qui ont affecté les locataires de logement sociaux de manière disproportionnée en raison de la faiblesse des revenus et de la mauvaise qualité des logements.

A ces inégalités structurelles s'ajoutent les inégalités socio-économiques. Disposant d'un reste à vivre après paiement du loyer souvent très limité, les ménages ont de plus en plus de mal à assumer des dépenses contraintes comme l'énergie. Les besoins individuels des ménages sont mal connus des bailleurs sociaux mais dépendent d'un grand nombre de facteurs : l'état de santé, l'occupation des logements, le nombre d'enfants etc. Ils sont d'autant plus difficiles à appréhender que le confort et le ressenti du froid relèvent d'une appréciation personnelle. Le niveau et la qualité d'équipement des ménages jouent également comme facteur aggravant. A défaut de pouvoir acheter des équipements de meilleure qualité et moins énergivores, une partie des ménages préfère acheter moins cher, quitte à payer davantage pour l'énergie tout en limitant leur niveau de consommation au détriment de leur santé et de leur confort. Chaque famille établit ainsi un ordre de priorité dans ses dépenses en fonction de ses besoins, de ses capacités de paiement et de ses valeurs. Plusieurs locataires ont ainsi exprimé avoir connu des difficultés et avoir dû choisir entre se chauffer ou manger (heat or eat).

Face à ces contraintes, les stratégies des locataires sont diverses. Elles peuvent aller jusqu'à tout faire pour payer les factures quitte à se priver afin de rester invisibles aux yeux des administrations et des bailleurs. Dans la plupart des cas, les locataires mettent en place des stratégies d'adaptation plus ou moins durables et plus ou moins efficaces pour réduire leurs factures. La plupart d'entre eux déclare mettre en place des petites astuces pour économiser l'énergie et pouvoir payer. A l'inverse, dans quelques cas, certains ménages sont dans une telle situation sociale, économique ou sanitaire qu'ils ont perdu prise avec la réalité et « laissent filer ». Enfin dans quelques cas, plus rares, il s'agit d'un choix volontaire de ne pas payer mais qui peut conduire à l'interruption de fourniture. Dans ces situations, les impayés d'énergie se combinent souvent avec d'autres impayés tels que le loyer, lesquels, dans les cas extrêmes, peuvent conduire à déclencher une procédure d'expulsion.

	Aberdeen	Berlin	Barcelone	Londres
Impayés	3,3% en 2012 mais en baisse Caractéristiques objectives : socio-économiques, équipements de l'appartement, occupation du logement, type de ménages, modes de paiement des factures, hausse des prix de l'énergie, qualité du logement Caractéristiques subjectives : Besoins très personnels en chaleur : ressenti du froid dépend des caractéristiques individuelles. Importance du vécu et de la relation à l'énergie. Stratégies d'invisibilisation (des services sociaux, du bailleur, des fournisseurs) = ne font pas valoir leurs droits, paient les factures aux dépens du confort, s'auto-déconnectent quand ils ont un PPM. Stratégie d'adaptation : impayés, privatisation, heat or eat. Pour certaines démarches volontaires d'avoir un compteur à prépaiement, pour d'autres obligations pour cause d'impayés.	A l'échelle de GdW 2,1% en baisse Caractéristiques objectives : régulation du marché de l'énergie, prix de l'électricité en hausse, conditions socio-économiques, équipements de l'appartement : les ménages avec chauffage, eau chaude et cuisson au gaz s'en sortent mieux, orientation et qualité de l'appartement Caractéristiques subjectives : origines culturelles et rapport particulier à l'énergie, ressenti du froid individuel. Apparition de sous-consommation, impayés, coupures. Dettes chroniques vs dettes ponctuelles liées à la facture annuelle récapitulative Certains ont déjà fait toutes les économies possibles aux dépens du confort. D'autres ne sont pas prêts à faire des économies. D'autres veulent faire des économies uniquement si pas d'impact sur leur quotidien. D'autres sont prêts à faire des économies si amélioration des équipements. Creusement des inégalités à travers l'énergie, polarisation de certains quartiers. Problème spécifique pour les travailleurs pauvres inéligibles. Contrairement aux idées reçues, les plus démunis consomment moins que les plus aisés.	Non mesurés Caractéristiques objectives : hausse des prix de l'énergie, vieillissement du parc social, en particulier du parc construit entre 1950 et 1970 (infiltrations, courants d'air, des pathologies généralisées), et recul de la couverture sociale de l'État-providence. Cas non comptabilisés mais nombreux de connexions illégales au réseau électrique, fort taux d'impayés. Espaces domestiques faiblement équipés : peu de pénétration du chauffage, quasi-absence de chauffage central. Importance de pratiques de sous-consommation, Faible diffusion de connaissances sur la tarification énergétique et les offres les plus adaptées aux ménages vulnérables. Caractéristiques subjectives : rapport particulier au froid dans un pays du Sud de l'Europe, découverte récente de l'inconfort thermique par les bailleurs sociaux. Consommation des ménages vulnérables fortement réduites, peu de marges de réduction, mais ils acceptent des formations aux pratiques quotidiennes de diminution des consommations. Les ménages équipés	Entre 2 et 3% Caractéristiques objectives : une grande partie des ménages dépense plus de 10% du revenu sans le savoir, un quartier très pauvre, niveau élevé de chômage, large diffusion des comportements à prépaiement (PPM). Caractéristiques subjectives : sensation de froid plutôt parmi les plus âgés mais choix entre les dépenses pour tous, les PPM s'auto-déconnectent quand ils ne peuvent pas payer Les travailleurs pauvres Creusement des inégalités à Londres Echanges de « tuyaux » entre les locataires pour économiser l'énergie, et économiser sur tout.
ts des populations / énergie				

3. Les représentations des bailleurs et les innovations sociales

Les représentations que les bailleurs ont de la précarité énergétique varient selon l'histoire nationale du logement social, le statut du bailleur et le système de régulation de la politique énergétique et sociale.

En Angleterre, le bailleur, Poplar HARCA, qui a le double statut de « charity » et d'entreprise à but non lucratif (Public Benefit Entity), s'est chargé d'un rôle qui dépasse la seule construction et gestion de logements dans la mesure où son objectif est de lutter contre la pauvreté des populations du quartier où il est établi. Pour y parvenir, il a créé un service interne (Communities and Neighbourhoods – CaN) chargé d'animer le tissu social du quartier. Il se positionne ainsi comme une force d'intégration sociale et économique au niveau local. Dans ce contexte la précarité énergétique est un point d'entrée parmi d'autres qui permet au bailleur d'aider les populations locales – et pas uniquement ses propres locataires – à réduire leurs factures d'énergie et à libérer du revenu pour d'autres dépenses. Il s'agit davantage de projets qui servent à développer du lien social, à former des personnes au conseil à l'énergie et à leur offrir de nouvelles perspectives d'emploi.

Le bailleur écossais, Grampian Housing Association, qui a le statut d'une « charity », a placé la lutte contre la précarité énergétique au cœur d'une stratégie qui vise à lutter contre les injustices sociales que le marché de l'énergie produit, en particulier vis-à-vis des plus pauvres. Son action technique sur les logements (rénovation thermique, installation de systèmes d'énergies renouvelables pour l'électricité et le chauffage, recherche sur le stockage d'énergie) s'accompagne d'une mission d'accompagnement multiforme des locataires : 1.) aide à l'amélioration de leur solvabilité grâce à une équipe en interne dédié à l'optimisation des revenus des locataires 2.) Conseils aux locataires apportés par des conseillers financiers et des conseillers énergie pour améliorer la solvabilité des locataires pour les premiers, optimiser l'utilisation des nouvelles installations renouvelables et réduire la facture d'énergie pour les seconds 3.) Enfin, pour aller au terme de son discours sur les injustices sociales liées à l'énergie, le bailleur s'est associé à six autres bailleurs pour créer une entreprise sociale de l'énergie, Our Power, destinée à proposer de meilleurs tarifs que ceux du marché pour les locataires qui disposent de compteur à prépaiement. Si la libéralisation du marché a eu pour conséquence des hausses de tarifs et des pratiques abusives de la part de nombreux fournisseurs, elle a aussi permis à des nouveaux entrants, tels que Our Power, soutenu par un groupe de bailleurs et d'autorités locales, de développer une démarche innovante dans ce marché très compétitif.

En Angleterre et en Ecosse, les bailleurs sont ainsi conduits à sortir du pur secteur du logement pour suppléer les défaillances de l'Etat à protéger les plus pauvres dans un contexte de dérégulation et de désengagement du gouvernement britannique.

L'Allemagne et l'Espagne présentent une approche très différente. Comme il a été dit plus haut, la précarité énergétique n'est pas reconnue dans ces deux pays. Aussi les bailleurs allemands, dont la mission d'utilité publique a été abrogée en 1990, tendent-ils à se concentrer sur l'énergie mais d'un point de vue plus technique que social. Ils misent avant tout

sur l'investissement dans la qualité des logements et la rénovation thermique. Ils cherchent ensuite à faire baisser les charges grâce à un benchmark régulier des prix de l'énergie afin de profiter de la concurrence pour changer régulièrement de contrat, voire de fournisseur, et réduire ainsi les charges des communs. Des tentatives d'achat collectif de l'énergie pour les communs et les bureaux sont également mises en œuvre. L'accompagnement des locataires au titre de l'énergie passe notamment par des conseils aux économies d'énergie qui se fondent essentiellement sur la diffusion régulière de brochures et d'informations écrites. Certains bailleurs, comme Gesobau, entreprise municipale de logements à Berlin, ont coopéré avec une association Caritas pour organiser des visites à domicile sur les économies d'énergie pour accompagner les locataires intégrant des logements équipés des technologies énergétiques les plus modernes. Il s'agit toutefois d'un projet ponctuel dont l'efficacité a été contestée à défaut d'engagement suffisant des équipes. Gesobau et Gewobag, deux des plus importantes entreprises municipales de logement berlinoises, ont également créé chacune leur fondation respective qui soutient financièrement des projets essentiellement socio-culturels dans les quartiers où elles sont établies.

En Espagne, les bailleurs ont constaté la difficulté de faire baisser les consommations de leurs locataires. C'est la raison pour laquelle ils cherchent à améliorer le confort thermique et la santé des locataires en investissant dans des logements de plus en plus passifs « à la méditerranéenne », pour maintenir des logements frais l'été et chauds l'hiver. Pour autant, aucun accompagnement social n'est réalisé directement par les bailleurs. Toutefois les locataires peuvent bénéficier du travail social d'ONG grâce à des partenariats. Ainsi des conseillers énergie ont été mis en place, mais de manière très ponctuelle. Dans les quartiers d'habitat social, des « points d'attention à la pauvreté énergétique » ont été créés par les acteurs locaux pour dispenser des conseils.

	Aberdeen	Berlin	Barcelone	Londres
Discours du bailleur	Injustice sociale, bien-être, confort thermique à un prix abordable	Pas de discours sur la précarité énergétique, importance de la gestion énergétique des immeubles, baisse des charges et gestion des impayés	Accent mis sur le fait d'assurer un confort thermique, limiter les consommations dans un univers social très pauvre	Bien-être du locataire, lutter contre la précarité énergétique c'est lutter contre la pauvreté en créant des opportunités de formation et d'emploi
Statut du bailleur	Charity à but non lucratif	Entreprises privées, coopératives ou municipales	Une agence du logement municipale à Barcelone et une agence catalane	Charity à but non lucratif + statut d'entreprise
Accompagnement social et action collective	Conseillers énergie Visite à domicile : conseils d'utilisation, régler les dysfonctionnements, intermédiaire entre locataires et fournisseurs, incitation au changement de fournisseur Equipe pour améliorer la solvabilité des locataires (optimiser les revenus). Coopération forte avec d'autres associations (REAP), Ville d'Aberdeen et municipalités, ONG locales et régionales, fournisseurs, services sociaux	Info régulière mais pas d'accompagnement spécifique. Conseils en énergie pris en charge par Caritas et Verbraucherschutz, éventuellement cellules d'endettement mais pas de coopération spécifique avec les bailleurs Entreprises de logements sociaux, ville, fournisseurs, associations type Caritas pour Stromsparerck mais coopération partielle et ponctuelle Gesobau et Gewobag : création de fondations pour financer des projets dans l'art, le sport, l'animation sociale etc. dans les quartiers	Pas de projet spécifique au parc social, mais ces ménages vulnérables peuvent bénéficier d'un accompagnement, grâce à des partenariats avec des ONG travaillant la pédagogie de l'énergie. - Création de « points d'attention à la pauvreté énergétique » dans les quartiers d'habitat social, qui dispensent des conseils. - Projet ponctuel d'accompagnement individuel : conseillers énergie.	Equipe de formation et d'emploi pour les habitants du quartier. Service dédié au sein du bailleur pour animer la vie de quartier, veiller au bien-être et au vivre ensemble, et promouvoir l'intégration sociale et professionnelle. Animation locale par les centres communautaires Développement de divers projets énergie (conseils, économies d'énergie) : LEAP, Energy champions, Energy Best Deal, Fuelling Connections, the Loop project : implication des habitants soit par du porte à porte soit par bouche à oreille. Coopération avec de nombreux partenaires sur l'ensemble des aspects de cohésion sociale et développement urbain.

4. Les représentations des bailleurs et les innovations sociales

En examinant la manière dont les bailleurs sociaux traitent la précarité énergétique, l'étude a montré que la capacité de diversification du métier de bailleur dépend de son histoire et des modes de régulation politiques, économiques et sociaux des pays concernés. Alors que ces missions tendent à se multiplier et à se diversifier, elles se heurtent toutefois dans tous les pays à des injonctions contradictoires entre efficacité économique, efficacité technique, efficacité sociale et efficacité politique.

4.1 Des normes de plus en plus contraignantes

En Allemagne et au Royaume Uni, des normes croissantes d'efficacité énergétique sont imposées aux bailleurs alors que, dans le même temps, les financements des programmes d'aide à la rénovation thermique sont insuffisants pour couvrir les coûts. Les fonds propres doivent être mobilisés. Des reports de charge sont possibles (limités à 11% en Allemagne, à 6% à Berlin, régulés pour rester dans le plafond des loyers au Royaume Uni).

- **Augmentation des normes vs capacités de financement** : En Allemagne et au Royaume, les objectifs d'efficacité énergétique dans le cadre des politiques nationales de transition énergétique respectives sont essentiellement portés par le secteur du logement social et pèsent sur les finances des bailleurs, tandis que le secteur de la location privée, plus difficile à convaincre, est épargné. Dans les deux pays, le succès de la réduction des émissions de réduction de CO2 dans le secteur du logement dépend essentiellement de l'implication des bailleurs sociaux. En Espagne, les grands programmes de rénovation thermique sont financés par les fonds structurels européens.

- **Augmentation des normes vs qualité des prestations** : La conduite de ces projets de rénovation dépend d'entreprises prestataires dont la qualité n'est pas toujours au rendez-vous. Le bailleur écossais se plaint par exemple que pour bénéficier d'une aide financière dans le cadre du programme britannique ECO, il doit accepter les prestataires agréés par les financeurs (les entreprises énergétiques) alors que ce modèle ne respecte les conditions de marché public que le bailleur doit mettre en œuvre et ne permet pas de garantie en cas de malfaçons ou d'insatisfaction des locataires.

- **Constructions vs rénovations vs loyers abordables** : Alors que la plupart des bailleurs doivent continuer à construire de nouveaux logements pour apporter une solution aux crises du logement dans les marchés tendus (c'est le cas des villes étudiées) et par ailleurs, contribuer à la rénovation thermique, ils doivent également réussir à maintenir des loyers abordables pour des populations de plus en plus vulnérables. Dans ce contexte, l'arrivée des nouvelles populations de réfugiés représente un enjeu majeur pour les entreprises de logement allemandes.

- **Individualisation des charges de chauffage : responsabilisation vs solidarité** : La

transposition de la directive européenne sur l'individualisation des charges dans les législations nationales impose aux bailleurs d'individualiser les compteurs lorsque les charges de chauffage collectif sont reportées sous forme de forfait. Si l'individualisation des compteurs permet de responsabiliser les locataires, elle génère toutefois un certain nombre d'interrogations. En Ecosse, l'entreprise de chauffage urbain AH&P à but non lucratif et créée par la ville d'Aberdeen pour approvisionner les logements sociaux de la ville en chauffage bas carbone abordable a développé un business model favorable aux locataires qui repose sur la forfaitisation des charges de chauffage. L'individualisation des compteurs remet en cause l'existence du modèle d'affaires de cette entreprise qui avait permis de faire baisser les factures de chauffage des locataires en moyenne de 25% à 45%. En Allemagne, les bailleurs estiment que le coût de l'individualisation des compteurs, estimé à 400 millions d'€, devra être reporté sur les locataires mais ne sera pas compensé par les économies d'énergie potentielles. Individualiser les charges de chauffage renvoie à l'opposition entre responsabilisation individuelle vs solidarité et entre changement de comportement attendu vs réalité des économies attendues.

- Economies d'énergie : prioriser exemplarité ou massification ? Tous les bailleurs constatent que les investissements réalisés dans la rénovation thermique ne se traduisent pas systématiquement en économies d'énergie. C'est la raison pour laquelle les bailleurs espagnols ont changé de discours. Au lieu de viser des économies d'énergies, ils cherchent plutôt à améliorer le confort et la santé des locataires. Les économies théoriques calculées par les bureaux d'étude sont souvent contredites par le comportement des locataires. Au-delà de l'effet rebond, les allemands estiment par ailleurs que les bases de calcul initiales ne reflètent pas la réalité des comportements de consommation des plus pauvres. En effet, les économies théoriques potentielles prennent pour base un niveau de consommation supérieur au niveau de consommation réel des ménages vulnérables avant travaux puisque ces derniers cherchent, en général, à limiter leurs dépenses énergétiques. Par conséquent les économies réelles après travaux ne se matérialisent pas et les reports de charge sur les loyers ne sont pas compensés par les baisses de factures attendues. D'où pour les bailleurs, la nécessité de prioriser les dépenses : doivent-ils déployer des mesures moins coûteuses pour faire en sorte que l'ensemble des logements atteignent une norme minimale mais conservent un niveau de loyer abordables ? Doivent-ils au contraire viser l'exemplarité au risque de ne s'adresser qu'à une minorité susceptible d'assumer les surcoûts et de creuser encore davantage les inégalités entre locataires ? Doivent-ils prioriser les immeubles faciles à traiter ou ceux qui en ont le plus besoin ? Que décider pour les logements « difficiles à traiter » ? Les locataires, quant à eux, expriment souvent leur mécontentement lorsque les travaux censés leur apporter un meilleur confort se traduit par des reports sur leur loyer, ce qui dans les cas extrêmes, peut les pousser à déménager dans des logements plus énergivores mais moins chers. Bien que ce choix soit discutable à long terme, à court terme les locataires ont l'impression de faire des économies car ils maîtrisent mieux les dépenses énergétiques (stratégies d'adaptation) que les dépenses de loyer (contraintes).

4.2 Un moyen de les contourner : l'innovation

Comme acteur de la transition énergétique, les bailleurs sont conduits à innover, notamment, dans la recherche de solutions techniques renouvelables. Mais, ils sont confrontés en la matière à des régulations et des financements incertains et fragmentés.

En Angleterre, des panneaux solaires ont été installés sur quelques propriétés mais la réduction du soutien financier du gouvernement limite l'expansion de telles initiatives. En Ecosse, le bailleur a installé des panneaux solaires sur une partie de ses propriétés et fait profiter ses locataires d'une partie de l'électricité gratuite grâce à un contrat signé avec l'installateur. Toutefois le programme britannique dans lequel ces mesures ont été réalisées s'est interrompu et n'a pas permis d'équiper tous les logements prévus. Cela a provoqué une nouvelle inégalité de fait entre les locataires bénéficiaires d'un coût réduit d'électricité et les autres. Il réfléchit actuellement à un système de mini-réseau afin de faire partager les bénéfices de cette électricité moins chère aux propriétés proches qui n'ont pu être équipées. Ils testent par ailleurs des solutions de stockage de chaleur avec l'entreprise Sunamp afin d'optimiser la consommation de chauffage et de réduire les factures des locataires.

En Allemagne, la transition énergétique étant pensée pour les propriétaires, les locataires en sont exclus. Pour remédier à cette inégalité, le gouvernement a introduit une nouvelle loi qui permet aux bailleurs d'installer des panneaux solaires pour en faire profiter leurs locataires. Toutefois pareille approche transforme le métier de bailleur en fournisseur d'énergie et lui fait perdre certains avantages fiscaux. C'est pour contourner cette problématique que Gewobag a créé une filiale de fourniture de services énergétiques Gewobag ED. En outre les bailleurs allemands à Berlin travaillent étroitement avec la régie municipale locale pour développer des centrales de cogénération et envisagent de plus en plus d'aborder rénovation thermique et énergies renouvelables à l'échelle d'un quartier afin d'inclure également la problématique de la mobilité. La mise en place d'une vaste coopération avec l'ensemble des acteurs concernés permet la recherche de solutions collectives urbaines.

Afin de contribuer à la réduction des factures d'énergie des locataires, le secteur du logement social catalan a lancé la construction de la première « Passivhaus » (44 logements) « à la méditerranéenne » adaptée aux hivers doux et aux étés chauds.

	Aberdeen	Berlin	Barcelone	Londres
	<p>Injonctions contradictoires : objectifs courts vs long terme, hausse des exigences mais baisse des financements nationaux</p> <p>Bureaucratie : Problème de choix des fournisseurs dans le cadre du programme ECO avec risque de malfunctions et d'insatisfaction des locataires.</p> <p>Normes de plus en plus exigeantes imposées par le gouvernement écossais : HEEPS (classement en C), épaisseur des isolants imposée.</p> <p>Evolution constante des exigences.</p> <p>Financement : Problème du financement incertain et fragmenté pour les programmes de précarité énergétique.</p> <p>Problématique financière de la rénovation thermique pour les logements « difficiles ».</p> <p>Réforme sociale : Universal credit : risque de hausse d'impayés</p> <p>Action collective : coordination avec</p>	<p>Injonctions contradictoires : normes, coût et cibles du logement social, manque de priorités du gouvernement</p> <p>Financement : Standards élevés de KfW, moins pour la lutte contre la précarité énergétique que pour la politique climatique = difficulté de réaliser des travaux neutres pour le loyer. Besoin de flexibilité pour les financements.</p> <p>11% de report des coûts des travaux, 6% à Berlin = risque de démantèlement et de polarisation sociale + volonté de la ville de réaliser des travaux sans impact sur le loyer.</p> <p>Politique impossible du point de vue des bailleurs.</p> <p>Bureaucratie : Non prise en compte de la question fiscale pour la mise en œuvre du Mieterstrom (électricité renouvelable pour les locataires).</p> <p>Ordonnance sur l'efficacité énergétique : EnEV : exigences pour les</p> <p>performances thermiques en hausse, écart entre économies attendues et réelles, mauvais fonctionnement de la loi</p> <p>Action collective : manque de coopération et d'approche coordonnée entre les bailleurs et les acteurs locaux, manque de diagnostic partagé</p>	<p>Financement : montants élevés des investissements dans la réhabilitation énergétique, les projets les plus ambitieux sont ceux qui sont financés par des fonds européens.</p> <p>Juridique : les bailleurs sociaux doivent avoir l'accord des distributeurs pour unifier les compteurs d'électricité.</p> <p>Propositions : investir dans une réhabilitation énergétique passive</p>	<p>Injonctions contradictoires : désengagement de l'Etat, baisse des aides financières mais imposition de nouvelles normes et d'un plafond de loyer</p> <p>Financement : manque de continuité des financements pour les projets, incertitudes et complexités du Crédit universel (regroupement des prestations sociales en une seule allocation) ; et risque de hausse d'impayés</p> <p>Incertitude sur le financement européen avec le Brexit (FSE pour l'équipe formation et emploi)</p> <p>Social : précarité, pauvreté et inégalités croissantes</p> <p>Initiative : le bailleur se positionne comme force d'intégration socio-économique du quartier</p>
Obstacles / Propositions	<p>la ville non garantie, manque une approche coordonnée et sur la durée au niveau du gouvernement</p> <p>Mobilisation : Difficulté de mobiliser les locataires pour les travaux dans leur domicile, pour les conseils à l'énergie</p>	<p>Travaux de rénovation thermique à l'échelle de l'immeuble et du quartier : isolation, chauffage</p> <p>Suivi des systèmes de chauffage + de plus en plus déploiement de mini centrales de cogénération.</p> <p>Effet rebond</p> <p>Problèmes des calculs des économies attendues : effet « rebound »</p> <p>Imposition de normes croissantes par le gouvernement allemand</p>	<p>Constat de l'impossibilité de générer une réduction de la consommation.</p> <p>Un changement de paradigme de la réduction de la consommation vers celui de la hausse du confort.</p> <p>Travaux de rénovation « passive » du parc social : isolation des toitures et des murs, avec une stratégie de minimiser les interventions dans les logements. Dans les termes du directeur technique du bailleur social de Barcelone « moins de gadgets et d'installations très efficaces, mais complexes et coûteuses à entretenir ».</p>	<p>Isolation : 70% des bâtiments, tous ceux avec des parois creuses (cavity walls) pour amélioration des immeubles</p> <p>Une difficulté pour les murs pleins (solid walls)</p> <p>Essentiellement chauffage au gaz individuel ou collectif, un peu de chauffage urbain</p> <p>Les bailleurs doivent atteindre une étiquette C d'ici 2025</p>
Action sur l'efficacité énergétique Rénovation thermique et équipements techniques Chauffage	<p>Travaux de rénovation thermique (isolation)</p> <p>Suivi des appareils de chauffage (installation de pompes à chaleur) + eau chaude</p> <p>Négociation pour raccordement au chauffage urbain.</p> <p>Amélioration de l'enveloppe thermique pour réduire les factures mais risque de hausse des loyers</p> <p>Imposition de normes de plus en plus exigeantes par le gouvernement écossais</p>	<p>Travaux de rénovation thermique à l'échelle de l'immeuble et du quartier : isolation, chauffage</p> <p>Suivi des systèmes de chauffage + de plus en plus déploiement de mini centrales de cogénération.</p> <p>Effet rebond</p> <p>Problèmes des calculs des économies attendues : effet « rebound »</p> <p>Imposition de normes croissantes par le gouvernement allemand</p>	<p>Constat de l'impossibilité de générer une réduction de la consommation.</p> <p>Un changement de paradigme de la réduction de la consommation vers celui de la hausse du confort.</p> <p>Travaux de rénovation « passive » du parc social : isolation des toitures et des murs, avec une stratégie de minimiser les interventions dans les logements. Dans les termes du directeur technique du bailleur social de Barcelone « moins de gadgets et d'installations très efficaces, mais complexes et coûteuses à entretenir ».</p>	<p>Isolation : 70% des bâtiments, tous ceux avec des parois creuses (cavity walls) pour amélioration des immeubles</p> <p>Une difficulté pour les murs pleins (solid walls)</p> <p>Essentiellement chauffage au gaz individuel ou collectif, un peu de chauffage urbain</p> <p>Les bailleurs doivent atteindre une étiquette C d'ici 2025</p>

Aberdeen	Berlin	Barcelone	Londres
<p>Actions du bailleur sur les trois facteurs de précarité énergétique : les revenus, le logement, les prix de l'énergie</p> <p>Technique : Travaile en coopération avec Sunamp pour l'installation de stockage de chaleur dans les logements sociaux.</p> <p>Sur les prix et action collective : Création d'une entreprise de fourniture d'énergie à visée sociale pour offrir des tarifs inférieurs de 7-8% aux tarifs pratiqués par les Big 6 pour les locataires ayant un PPM + mise à disposition d'électricité verte à des locataires qui paient les taxes sans pouvoir profiter de la transition énergétique</p> <p>Accompagnement : Création de poste de conseillers énergie : conseils + mobilisation autour d'événements liés à l'énergie, aux économies d'énergie (école, réunion entre locataires) + approche globale des problématiques</p>	<p>Organisationnelle : Création de Gewobag ED : filiale du bailleur pour gérer les services énergétiques y compris la mise en place des mesures d'efficacité énergétique, chauffage et panneaux solaires pour les locataires (Mieterstrom).</p> <p>Création de fondations par Gesobau et Gewobag pour des projets socio-culturels</p> <p>Sur les prix : benchmark et négociation pour achat collectif d'énergie</p> <p>Changement d'échelle : Rénovation de plus en plus envisagée à l'échelle des quartiers</p>	<p>Expérimentation : construction de la première « Passivhaus » méditerranéenne, adaptée à des hivers doux et des étés chauds (44 logements).</p>	<p>Technique : panneaux solaires</p> <p>Organisationnelle : Création d'une équipe CaN dédié au bien être des résidents et à la vie de quartier (60 ETP)</p> <p>Social : centres communautaires pour devenir acteur du quartier, équipe de formation et d'emploi pour le retour à l'emploi, projet sur la précarité énergétique comme point d'entrée pour une aide au retour à l'emploi</p> <p>Action collective : très actif dans l'animation d'un large réseau d'organisations locales pour traiter des problématiques (diverses) des résidents y compris la santé</p>
Innovations			

V. Les résumés des monographies

Paris, sa banlieue et Les Hauts de France, Le Nord-Est Nancy Metz, Londres, Aberdeen, Berlin, Barcelone

1. Les cas français

Résumé Partie 1

Le logement social. Les enjeux de l'énergie et de la précarité énergétique. Paris et Les Hauts de France

La précarité énergétique est au croisement d'un faisceau de contraintes pesant sur le bailleur et sur le locataire et qui tiennent :

d'un côté, aux prescriptions légales (le Grenelle de l'environnement notamment) ;
à l'état du bâti, à celui des équipements, aux montants financiers investis ;
et à l'action sociale

de l'autre, aux sensations de froid et d'exigence de confort
ainsi qu'aux capacités de paiement par le locataire,
et à la méconnaissance des coûts attachés à certaines pratiques (de dépenses ou de consommations trop élevées).

Quatre stratégies d'acteurs se dégagent :

Celle du bailleur pour lequel, la précarité est d'abord un enjeu technique, économique et financier qui renvoie à l'entretien du bâti et à son efficacité, avec ce que cela draine pour lui de respect d'engagements énergétiques, de coûts d'investissements et de capacités de financement de la part du locataire, mais aussi de suivi et de contrôle de la chaîne d'entreprises sous-traitantes. Mais l'enjeu est tout autant social avec la nécessité d'accompagner le locataire dans son comportement (à commencer par l'entrée dans le logement, les usages, et donc les dépenses).

Celle du locataire pour lequel la précarité renvoie au confort individuel et à la sensation de bien-être, dont l'obtention n'est pas liée à un accroissement des charges mais à une exigence de réhabilitation du bâti qui relève du bailleur.

Celle de l'association à but social pour laquelle la précarité énergétique est souvent l'indice d'une précarité plus large qui met en question la capacité pour l'individu d'accomplir ses fonctions familiales, professionnelles, sociales, politiques.

Celle de l'Etat dont l'action est transversale aux perspectives précédentes par le biais des contraintes économiques et sociales qu'il fait peser sur le bailleur, des aides variées apportées à l'ensemble des acteurs sous diverses formes, et finalement de la régulation sociale qu'il entend voir prévaloir.

Considérer les interactions entre ces quatre acteurs autour de la précarité énergétique permet :

- d'abord, de comprendre la profonde évolution du métier de bailleur toujours davantage confronté à des injonctions contradictoires (économie vs social ; massifi-

cation vs exigence élevée des normes, etc.).

- ensuite, d'insister sur la nécessité d'un nouveau modèle financier compte tenu simultanément de l'importance de coûts relevant de la réhabilitation du bâti et des moindres capacités de paiement d'une population locataire dont la précarité pour partie s'accroît.
- enfin, de mettre au jour la nécessaire action collective portée par le bailleur avec les partenaires publics, privés et associatifs.

Ces constats admis, la question se pose de savoir jusqu'où la responsabilité sociale du bailleur est engagée. Qu'il soit de son ressort de fournir des logements confortables énergétiquement à des populations défavorisées, c'est certain et cela, quelles que soient les contradictions qui peuvent surgir de la confrontation de plusieurs exigences publiques et privées. Mais qu'en est-il de l'action sociale ? Comment peut-il ou doit-il répondre aux différentes pathologies qui entourent la précarité énergétique et qui ne lui sont pas liées ? C'est un triple champ d'interrogations qui est soulevé : Le premier renvoie au rapport aux locataires, à l'éducation et plus largement aux droits et devoirs qui fondent (ou devraient fonder) le contrat entre bailleur et locataire. Le deuxième soulève la question du désengagement de l'Etat en matière sociale. Dans nombre de cas, la politique de report des charges sur les épaules du bailleur s'apparente à une défection continue. Dernier champ, celui de la gestion de nouvelles populations à laquelle le bailleur va se trouver très rapidement confronté. Se trouve ainsi posée dans les trois cas la question de l'intervention sociale du bailleur, c'est-à-dire celle des marges de manœuvre désormais à sa disposition, compte tenu du fait que l'on peut raisonnablement penser que les demandes étatiques et sociales ne vont pas se réduire mais bien au contraire augmenter.

Ce rapport est divisé en 6 parties

La première d'entre elles est dédiée à l'innovation technologique en matière d'isolation et donc de lutte contre la précarité. Elle recouvre autant la législation relative au Grenelle de l'environnement que les innovations proprement techniques d'entretien du parc. Se trouve ici soulevée la question des relations avec les entreprises fournisseurs, et leurs capacités à assumer le cahier des charges. Se retrouve donc posée la question de l'administration mais cette fois du côté de la formation adéquate des personnels pour accompagner la transformation énergétique.

La deuxième partie s'attache au locataire en dressant en premier lieu une classification de profils susceptibles d'être victimes de la précarité énergétique, puis le système public d'aides ainsi que des abus auquel il peut donner lieu ; enfin les impayés. Ce sont autant d'indicateurs qui éclaireront les restitutions d'expérience du froid dans les chapitres ultérieurs.

Délaissant la dimension de l'innovation thermique et les capacités de paiement, la troisième partie s'attache aux profils de ceux qui ont froid. A ce titre, elle s'emploie à définir la sensation de froid en la rapportant à la nature du bâti. Se trouvent distingués l'immeuble de la maison individuelle, réhabilitée ou pas, ainsi que le chauffage collectif du chauffage individuel.

Sur la base des indicateurs précédents, La quatrième partie s'attache à quelques portraits de précaires habitant les Hauts de France, dans des maisons individuelles pour la plupart d'entre elles non réhabilitées. La restitution « brute » des entretiens se développe autour de

quatre données : les revenus, les dépenses, l'état du bâti, la sensation de froid. Elle se trouve parfois augmentée de considérations sur l'environnement immédiat.

La cinquième partie se penche plus précisément sur les locataires rencontrés à Paris. Elle est construite non pas sur le modèle de restitution précédent articulé aux revenus et aux dépenses, mais sur ce qui fait à nos yeux la spécificité de ce terrain d'étude : un vaste sentiment de victimisation ressenti par les personnes rencontrées et dont le vivre-ensemble se trouve largement affecté par des incivilités de tout type.

La sixième partie renvoie à l'action collective conduite avec les acteurs publics et privés, et à l'action sociale. L'accompagnement social que met en place le bailleur à l'endroit des populations s'articule à la nouvelle problématique qui se pose au bailleur : celui-ci n'est plus seulement confronté à une problématique du logement, mais bien à une problématique sociale. La question n'est pas seulement de loger des individus à revenus modérés sinon bas, mais bien de les accompagner dans leur parcours de vie par le biais du retour au logement ou au paiement des charges.

La septième partie illustre ce partenariat avec les associations en rendant compte de l'activité de trois d'entre elles qui différencient la taille et par conséquent les modalités d'accompagnement.

Au final, les recommandations portent sur les droits et devoirs de chaque partie ; le rôle attendu de la puissance publique ; le rapport aux aides publiques et aux instances publiques de contrôle ; l'éducation au comportement adéquat ; la formation des partenaires économiques du bailleur (fournisseurs).

Résumé Partie 2

La gestion de la précarité énergétique par Batigère Nord Est : source d'innovations dans le métier du bailleur

Les bailleurs sociaux, à l'instar de Batigère Nord Est, sont sollicités pour stimuler l'économie du secteur de la construction et du bâtiment, pour construire et loger des publics de plus en plus fragilisés aux pathologies complexes et pour contribuer aux objectifs climatiques et énergétiques nationaux. La variété de ces obligations se heurte à un environnement économique et réglementaire complexe qui illustre les multiples injonctions contradictoires auxquelles le bailleur doit faire face :

Fournir logement et services décentes à une population de moins en moins capables d'assumer loyer et charges,

Appliquer des normes d'efficacité énergétique de plus en plus exigeantes qui obligent le bailleur à des choix entre appliquer une norme moyenne au plus grand nombre ou réaliser la norme maximale au profit d'un tout petit nombre de locataires plus solvables,

Rechercher un équilibre constant entre solvabilité des locataires, fonds propres et investissement,

Respecter le droit au logement (DALO) pour les publics prioritaires et l'obligation imposée par la loi égalité et citoyenneté de maintenir la mixité sociale,

Aborder les problématiques de locataires qui dépassent leur seul comportement lié au logement et vont au-delà de la compétence initiale de constructeur et gestionnaire de logements du bailleur,

Assumer des missions politiques, économiques, sociales et environnementales dont les objectifs et normes sont rarement compatibles, S'inscrire dans un réseau de partenaires et faire la synthèse des contraintes de chacun, la politique locale n'étant pas la moindre.

Cette étude rend compte des différentes stratégies des acteurs en question, notamment le locataire, le bailleur et les partenaires locaux.

Elle souligne les contraintes des locataires et les stratégies d'adaptation qu'ils mettent en œuvre pour acquitter loyers et charges. Pour faire court, les uns se privent au détriment de leur confort, tandis que d'autres abusent du système.

Elle met en avant la capacité de Batigère Nord Est d'adapter son action pour répondre à la précarité énergétique à travers deux interventions : la gestion technique du bâti pour améliorer l'efficacité énergétique des logements ; une action d'accompagnement social auprès des locataires. Cette mission sociale est une nouvelle donne du métier de bailleur qui doit gérer des populations de plus en plus fragiles. Cette démarche est d'autant plus innovante qu'elle a été internalisée grâce à l'intégration de l'association AMLI au sein du groupe Batigère. Elle est porteuse de nouvelles initiatives, comme par exemple une réflexion sur l'application d'un taux d'effort loyer + charges qui pourrait éviter de fragiliser les ménages dès l'attribution du logement.

Action technique et action sociale se heurtent toutefois à une multiplicité de règles, à des injonctions et à des modes de fonctionnement institutionnel rarement compatibles entre eux, qu'illustrent également les modes de coopération locaux. A l'échelle locale si la culture du partenariat est historiquement ancrée à Nancy, le traitement de la précarité énergétique reste sectoriel. Située au croisement des politiques du logement, de l'énergie et de la politique sociale, elle ne fait pas l'objet d'une politique dédiée. Bien que le traitement de la précarité énergétique mérite une approche coordonnée et transversale, la traditionnelle approche en silo prime. Elle est abordée à travers d'autres questions, telles que l'accès aux droits, les impayés, la santé ou les revenus etc. C'est finalement au bailleur que revient la responsabilité d'élaborer des solutions pour prévenir et gérer les vulnérabilités énergétiques des locataires.

Cette étude est divisée en 7 parties.

La **première** souligne la manière dont le bailleur se saisit de la question de la précarité énergétique notamment à travers les impayés de loyers.

La **seconde partie** tente de caractériser les profils des précaires énergétiques et d'identifier leurs stratégies pour gérer les dépenses énergétiques. Dans des situations où le reste à vivre est faible, l'énergie devient une variable d'ajustement.

La **troisième partie** illustre les injonctions contradictoires auxquelles le bailleur est confronté dès lors qu'il investit dans le bâti pour des populations aux capacités de paiement limitées. Cette tension économique et sociale le conduit à ajuster et prioriser ses investissements.

La **quatrième partie** montre les différents leviers mobilisés par le bailleur pour améliorer la solvabilité des locataires de plus en plus fragilisés financièrement. Une réflexion conduite

par l'AMLI sur l'introduction d'un taux d'effort loyer + charges limité à 25% fait notamment l'objet de cette partie. La réduction des charges et l'aide à la solvabilité des locataires constituent deux autres démarches du bailleur et des travailleurs sociaux qui se heurtent toutefois à la fragmentation des dispositifs existants.

Une **cinquième partie** est consacrée à la démarche mise en œuvre par Batigère Nord Est pour développer l'accompagnement social en s'appuyant sur l'association AMLI intégrée au groupe Batigère. Pareille approche constitue une innovation en soi.

Dans une **sixième partie**, nous abordons un autre outil mobilisé par le bailleur et les travailleurs sociaux, la sensibilisation des locataires aux économies d'énergie. Si cette approche peut porter ses fruits pour des locataires qui surconsomment, en revanche la question de son efficacité est soulevée dès lors qu'un certain nombre d'entre eux sous-consommant pour réduire leurs dépenses.

La **septième et dernière partie traite** de l'action collective et de la nécessaire transversalité de la lutte contre la précarité énergétique. Elle en souligne les limites au regard des difficultés de coordination entre administrations, de relations complexes avec les élus locaux et du manque d'engagement des fournisseurs d'énergie.

2. Les cas européens

Résumé Partie 3

Poplar HARCA ou comment instrumentaliser le traitement de la précarité énergétique pour lutter contre la pauvreté

Poplar HARCA est un bailleur dans l'Est londonien à Tower Hamlets, arrondissement parmi les trois plus pauvres de Londres. Dès sa création en 1998, il a placé le locataire et le bien-être de ce dernier au cœur de tous ses dispositifs afin de rompre avec le sentiment d'abandon et de périphérisation qui caractérise les quartiers pauvres. Dans ce contexte, la précarité énergétique ne représente que l'une des dimensions de la précarité. C'est au nom de la lutte contre la pauvreté que Poplar HARCA intervient sur la problématique énergétique. Si la gestion technique des logements se limite aux propriétés de Poplar HARCA, l'engagement du bailleur dans l'action sociale et les programmes de sensibilisation aux économies d'énergie ciblent tous les habitants du quartier. Le bailleur instrumentalise ainsi les projets d'économies d'énergie pour améliorer le vivre ensemble, augmenter le reste à vivre et proposer des activités de bénévolat et de formation aux participants.

Ce faisant il supplée au retrait de l'Etat en matière sociale et plus largement aux diverses restrictions budgétaires subies par tous les programmes publics sociaux. Et c'est là, le paradoxe de l'Etat britannique : il se désengage de la politique du logement et délègue de plus en plus sa mission de protection des plus pauvres aux acteurs privés mais continue à encadrer très fortement l'activité du logement social. Le bailleur fait face à une pression croissante pour diversifier ses modes d'action et trouver les fonds nécessaires afin de financer ses activités

de rénovation énergétique et d'accompagnement social. Ce contexte tendu est accentué par les incertitudes liées au Brexit.

Ce sont autant de raisons qui expliquent l'offre sociale très large développée par Poplar HARCA. L'action sociale qui s'adresse autant aux locataires qu'aux habitants du quartier a été internalisée dès la création de l'organisation. Elle s'appuie en outre sur un large réseau de partenaires, qui tous sont confrontés aux réformes et aux coupes budgétaires. Ce faisant le bailleur se positionne volontairement comme force intégratrice de l'ensemble des habitants de Poplar, quartier où sont concentrées ses propriétés. Il parvient à faire la synthèse des différents intérêts en présence (locataires, habitants, municipalités, ONG) pour contribuer à sortir les populations locales de la pauvreté.

Cette étude centrée sur Poplar HARCA rend compte des conditions dans lesquelles s'inscrit l'action technique et sociale du bailleur à l'échelle des quartiers. Elle montre comment la lutte contre la précarité énergétique ne représente qu'un outil parmi d'autres pour lutter contre la pauvreté et favoriser le retour à l'emploi.

La **première partie** souligne les régulations et contraintes qui pèsent sur le bailleur dans un contexte où l'Etat échoue à protéger les citoyens les plus vulnérables.

La **deuxième partie** examine la question de la précarité énergétique à l'échelle de l'arrondissement de Tower Hamlets. Elle considère la manière dont locataires et bailleurs l'appréhendent.

La **troisième partie** s'attache à montrer la pression à laquelle le bailleur fait face pour investir dans la réhabilitation du bâti afin de prémunir les locataires contre un risque élevé de précarité énergétique. Acteur de la transition énergétique, il est confronté à des difficultés pour installer des technologies renouvelables qui tiennent au manque de compétences des personnels et à des programmes nationaux volatiles.

La **quatrième partie** recense de manière non exhaustive un panel d'actions qui consolide le bailleur dans son rôle d'acteur de la cohésion sociale à l'échelle du quartier. Elles reposent sur deux piliers : l'internalisation de l'accompagnement social et la mobilisation des habitants à travers les programmes d'économie d'énergie, notamment.

La **cinquième partie** envisage la manière dont le retrait de l'Etat du champ social a conduit à une recomposition de l'action collective. Pour autant que les acteurs publics et privés tentent d'organiser des coopérations durables, ils se heurtent toutefois aux aléas du financement et des choix politiques.

Précarité énergétique et logement social en Ecosse ou la diversification du métier de bailleur. Innovations à Grampian Housing Association

De nombreux rapports écossais montrent que la précarité énergétique en Ecosse n'est pas complètement corrélée à la pauvreté mais qu'elle aggrave les inégalités et les injustices sociales. Ce sont les raisons pour lesquelles le gouvernement écossais continue à considérer la précarité énergétique comme une priorité politique. Il a en effet déclaré l'efficacité énergétique comme une priorité d'infrastructure nationale. Ce faisant il s'agit de se distinguer du gouvernement britannique qui, lui à l'inverse, tend à se désengager. Aussi le traitement écossais de la précarité énergétique illustre-t-il des relations complexes et tendues entre Westminster et Holyrood.

Dans ce contexte de réformes et de tensions, le bailleur, Grampian Housing Association, a placé les ménages et la justice sociale au cœur de ses préoccupations et tente d'agir sur les trois dimensions de la précarité énergétique : le logement, les revenus et le prix de l'énergie. Le traitement du caractère multidimensionnel de la précarité énergétique est une innovation en soi.

L'action sur le logement : Le bailleur continue à investir dans l'amélioration du bâti afin de garantir confort et bien-être aux locataires. Cependant, il doit respecter des normes de performance énergétique croissantes qui pèsent sur l'équilibre de ses finances. Or, les propriétés qu'il doit aujourd'hui rénover nécessitent des mesures et des technologies plus coûteuses tandis que les enveloppes budgétaires diminuent.

L'action sur les revenus par le biais de l'accompagnement social : Bien que le risque de précarité énergétique soit moindre dans le logement social grâce à la qualité des logements, la situation sociale et économique des locataires accroît leurs vulnérabilités énergétiques. Ce risque est accentué dans la mesure où une grande partie des locataires dépend de compteurs à prépaiement dont les charges et les tarifs sont les plus élevés du marché. Face à cette injustice sociale, le bailleur, Grampian Housing Association a choisi de développer une approche pragmatique : il a développé un service d'accompagnement social et de conseils en énergie en interne afin de réduire le poids de la facture énergétique dans les budgets très contraints des ménages qu'il loge. Il s'agit là d'une première innovation.

L'action sur les revenus grâce aux énergies renouvelables : Le bailleur cherche par ailleurs à faire partager les bénéfices des énergies renouvelables à ses locataires afin qu'ils profitent par exemple de l'énergie solaire en partie gratuite et de solutions innovantes de stockage de chaleur. Par ce biais il souhaite compenser une politique de transition énergétique injustement centrée sur les propriétaires. Mais le gouvernement britannique a réduit le soutien financier au développement du solaire et le bailleur n'a pu aller au terme de son projet. L'inaachèvement du projet solaire est source de nouvelles inégalités entre ceux des locataires qui bénéficient d'une électricité en partie gratuite et ceux qui ne peuvent y accéder.

Précarité énergétique dans le logement social en Allemagne. Entre occultation, redistribution et prévention

L'action sur les prix : Autre injustice que le bailleur aborde, celle liée aux coûts de l'énergie payés par les locataires équipés de compteurs à prépaiement. A cet effet, Grampian Housing Association s'est associée à d'autres bailleurs pour créer une entreprise sociale de l'énergie, Our Power. Sa mission sociale vise à proposer des tarifs inférieurs à ceux du marché pour les compteurs à prépaiement. Elle intervient dans un marché très concurrentiel et très difficile. Soutenue par le gouvernement écossais, elle doit trouver les moyens financiers nécessaires pour accroître sa part de marché. Il s'agit là d'une innovation importante qui transforme le bailleur en acteur du marché de l'énergie.

Le bailleur se positionne ainsi non seulement comme un producteur et un gestionnaire de logements pour les plus modestes mais il évolue pour devenir un acteur de l'action sociale au service des locataires. En coopération avec d'autres bailleurs, il devient également acteur du marché de l'énergie et supplée aux défaillances de ce dernier.

La **première partie** de cette monographie examine la manière dont l'Ecosse se distingue de l'Angleterre autant dans la définition et la compréhension de la précarité énergétique que dans le niveau d'attention politique dont ce champ fait l'objet.

La **deuxième partie** donne la parole aux locataires qui expriment les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'accès et le paiement de l'énergie. Ils parlent des stratégies qu'ils tentent de développer pour y faire face.

La **troisième partie** est consacrée à l'action technique du bailleur qui repose sur les mesures de rénovation thermique et sur le déploiement des énergies renouvelables. Or cette action se heurte à plusieurs contradictions, qu'elles soient d'ordre financier, réglementaire ou économique.

La **quatrième partie** traite de la diversification du métier de bailleur. Ce dernier a internalisé la mission d'accompagnement social afin d'améliorer la solvabilité des locataires et de garantir que les économies attendues des nouvelles technologies se matérialisent sur la facture énergétique. Selon ce bailleur, le meilleur moyen d'action sur les factures des locataires consiste à déterminer soi-même le prix, d'où l'engagement du bailleur dans la création de Our Power.

La **cinquième partie** s'attache à montrer qu'un renforcement de l'action collective locale, en particulier avec les autorités locales, et qu'une meilleure coordination entre ce niveau et le gouvernement écossais permettrait de donner une meilleure lisibilité au bailleur en matière de régulations et de financement.

La difficulté de cette monographie tient au fait que ni les autorités allemandes ni les entreprises de logement ne reconnaissent la précarité énergétique, que ce soit, pour les premières, comme objet spécifique d'une politique publique, et pour les secondes, comme un champ d'action spécifique. A les suivre, la précarité énergétique n'existerait pas. Or, les ONG et les associations de consommateurs allemandes voient, quant à elles, augmenter de manière inquiétante les demandes d'aide des ménages en matière de dettes énergétiques. Pourquoi alors cette absence de définition et de mesure ? Le risque de précarité énergétique est occulté par la prise en charge des dépenses d'électricité, de chauffage et d'eau chaude sanitaire dans le cadre des aides sociales. Au versement de ces aides se combine une politique d'économies d'énergie financée par le gouvernement et mise en œuvre par les ONG. Pareille approche s'appuie sur le principe qui sous-tend l'Etat allemand, selon lequel il faut mériter l'aide reçue et faire des efforts pour s'en sortir (Hilfe zur Selbsthilfe). Si débat il y a, il porte essentiellement sur les modes de calcul utilisés pour déterminer le niveau des forfaits énergie de l'aide sociale, qui, aux dires des ONG, ne permettent pas de couvrir les besoins fondamentaux des ménages vulnérables. C'est précisément ce point que les ONG, les associations de consommateurs et le parti de gauche, Die Linke, mobilisent pour faire reconnaître la montée d'un problème social spécifique, qui reflète les inégalités de la société allemande. Au final, les plus touchés ne seraient-ils toutefois pas les familles des travailleurs pauvres qui ne peuvent prétendre aux allocations sociales pour amortir les hausses incessantes de prix de l'énergie depuis le milieu des années 2000 ? Le niveau des aides sociales pour les uns, l'inéligibilité aux aides pour les autres représentent les prémices d'une difficulté, qui cumulée aux vulnérabilités socio-économiques, pourrait contribuer à creuser les inégalités en Allemagne.

Dans ce contexte, les entreprises de logements berlinoises estiment que le problème est déjà couvert par la politique sociale. Pour elles, leur mission principale vise l'amélioration de l'enveloppe thermique des immeubles afin d'offrir des logements de bonne qualité qui réduisent les besoins en énergie des locataires. Elles fournissent des conseils à l'énergie sous forme de brochures. L'une d'entre elles, l'entreprise municipale de logements, Gesobau, a mis en place un projet avec Caritas afin de diffuser une culture de la sobriété énergétique auprès des locataires. A défaut de mobilisation des équipes internes et des locataires, ce projet n'a pas atteint les résultats escomptés. Les bailleurs allemands tendent ainsi à se concentrer sur leur métier d'origine de constructeur et de gestionnaire de logements, l'accompagnement social se limite alors à financer des projets d'animation de quartier par le biais de fondations, à l'instar de deux entreprises municipales de logements, Gesobau et Gewobag.

Le choix de se concentrer sur la rénovation du bâti s'explique en partie par le fait que les bailleurs sont les premiers sollicités pour réaliser les objectifs d'efficacité énergétique décidés par le gouvernement dans le secteur du logement. Mais les bailleurs, confrontés à la hausse des coûts de la construction, la pression de performances thermiques de plus en plus exigeantes et à une baisse globale de leurs revenus ont de plus en plus de difficultés à trouver l'équilibre de rentabilité et doivent prioriser leurs investissements. D'où la réflexion

La pauvreté énergétique, ou l'émergence d'une « politique de l'habiter » en Catalogne

sur l'intérêt d'une rénovation complète ou partielle d'un immeuble, lorsque seuls 11% des coûts des travaux (et seulement 6% à Berlin) peuvent être reportés sur des locataires dont les revenus permettent rarement d'assumer les hausses de loyers. Pareille réflexion est d'autant plus nécessaire lorsqu'au constat des coûts s'ajoute celui des écarts entre économies attendues et économies réelles.

Au-delà de l'efficacité énergétique, le gouvernement attend également que les entreprises de logement soient parties prenantes du développement des énergies renouvelables. Cependant la loi sur l'accès à l'énergie solaire des locataires (Mieterstrom) omet de prendre en compte les conséquences fiscales qu'elle induit pour les bailleurs. En tant que bailleurs, ils bénéficient de certaines exemptions fiscales qu'un changement de statut pour devenir fournisseur d'énergie auprès de leurs locataires leur ferait perdre. Cette perte devrait être compensée par un report sur les loyers, mais elle entrerait en contradiction avec l'objectif même de la loi sur l'électricité pour les locataires qui vise à faire baisser leurs factures et à les faire participer à la transition énergétique. Pour contourner cette difficulté, les entreprises de logement doivent innover, qui par des partenariats avec des prestataires, qui par la création d'une filiale dédiée aux services énergétiques, telle que Gewobag ED. Les entreprises de logements essaient également de réduire les charges grâce à des projets d'achat collectif de l'énergie.

L'ensemble de ces efforts tend à conforter la position de l'Etat allemand selon laquelle les politiques à l'œuvre évitent l'émergence de la précarité énergétique. Bien que les entreprises de logements allemandes ne traitent pas directement du problème de précarité énergétique, leurs actions techniques aident à réduire les charges sur les locataires et à prévenir les risques d'impayés de loyers et d'énergie.

La **première partie** montre comment le risque de précarité énergétique est occulté par le système social allemand et rend compte des débats autour d'une prise en charge qui ne semble que très partielle.

La **deuxième partie** de cette monographie rend compte des contraintes et inégalités qui pèsent sur les consommateurs d'énergie. Bien que la précarité énergétique ne soit pas reconnue en Allemagne, ces inégalités aggravent les vulnérabilités énergétiques des ménages.

La **troisième partie** s'attache à présenter les contraintes qui pèsent sur les bailleurs comme acteur de la transition énergétique. Afin de consolider leur action, les entreprises de logements berlinoises réclament une plus grande flexibilité dans les financements et une priorisation des mesures liées à la politique de transition énergétique du gouvernement.

La **quatrième partie** souligne l'importance des économies d'énergie. Elles reposent d'abord sur la capacité des bailleurs à négocier les prix de l'énergie afin qu'ils pèsent moins sur les charges. Elles s'appuient ensuite sur une diffusion d'une culture d'économies d'énergie dont Etat et bailleurs se déchargent sur les ONG. Quant à l'action sociale des entreprises de logements, elle se traduit essentiellement par un soutien financier accordé à des projets d'animation de quartier

En Catalogne, le concept de pauvreté énergétique connaît une mise à l'agenda sans précédent dans la péninsule ibérique. Depuis le début des années 2010, ces situations généralement analysées comme étant des cas de « privations d'énergie domestique », sont adressées par les autorités publiques qui y voient un problème social appelant des décisions et un traitement.

Cette mise à l'agenda est largement influencée par des acteurs collectifs non étatiques, qui rendent publics des cas de privations d'énergie jusqu'alors confinés dans l'espace domestique des logements.

Le présent travail est le résultat d'une enquête auprès d'acteurs représentant deux échelles du logement social. Il montre comment le concept de pauvreté énergétique est le support d'une nouvelle argumentation promouvant la réhabilitation du parc social, non plus sur des critères inaccessibles de gains financiers, mais sur l'accès à un certain confort domestique. Ce qui jusqu'alors était une mission réservée aux services sociaux entre dans les compétences des institutions du logement qui doivent garantir des minimums de bien-être.

Une **première partie** s'attache à exposer comment les enjeux énergétiques se traduisent au sein du logement social.

Une **deuxième partie** met en évidence deux approches développées par les agences du logement social à Barcelone qui visent la réhabilitation des logements et cherchent à agir au sein de la sphère privée.

